

Schienerpersonennahverkehr

vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität



Schienerpersonennahverkehr

vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität



Verband Deutscher Verkehrsunternehmen · VDV-Förderkreis e. V.

Projektleitung

Dr. jur. Martin Henke

Konzeption und Redaktion

Dr. rer. pol. Heike Höhnscheid

Dipl.-Ing. Jürgen Mallikat

Rechtsanwalt Torsten Wiedemann

Dipl.-Geograph Stephan Anemüller

Heike Schröder (Bildgestaltung)

Gesamtbearbeitung

Dipl.-Volkswirt Ralf Busch

Impressum

CIP-Kurztitel der deutschen Bibliothek

Schienenpersonennahverkehr – vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger
Mobilität (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen;VDV-Förderkreis)

ISBN

Herausgeber

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

VDV-Förderkreis e.V., Köln

2004 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen .VDV-Förderkreis e.V.

Satz

thurm-design, Bergisch Gladbach

Druck**Übersetzung**

Linguanet sprl, Brüssel

Vertrieb

Alba Fachverlag GmbH + Co. KG

Postfach 11 01 50, 40501 Düsseldorf

Erschienen

September 2004

Autoren der Fachbeiträge

Prof. Dr. rer.pol. Gerd Aberle
Justus-Liebig-Universität Gießen
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre I

Dipl.-Ing. Manuel Abratis
Direktor Vertrieb
Bombardier Transportation GmbH,
Hennigsdorf

Dipl.-Ing. Peter Berking
Geschäftsführer
Hessische Landesbahn GmbH,
Frankfurt am Main

Dr. jur. Ulf Böge
Präsident
Bundeskartellamt, Bonn

Prof. Dr. rer. pol. Christian Böttger
Fachhochschule für Technik
und Wirtschaft Berlin
Wirtschaftswissenschaften II

Klaus Daubertshäuser
Vorstand Marketing
Deutsche Bahn AG, Berlin

Wolfgang Dirksen
Leiter der Stabsabteilung
Eisenbahnverkehr
Hamburger Hochbahn AG

Dipl.-Ing. Peter Feddrich
Projektleiter Avanto Paris
Siemens AG Transportation
Systems, Erlangen

Dipl.-Kfm. Oliver Christian Feicks
General Manager
Angel Trains Europa GmbH, Köln

Dipl.-Ing. Carsten Fischer
Technischer Projektleiter
CORADIA LIREX
ALSTOM LHB GmbH, Salzgitter

Rechtsanwalt Dr. Niels Griem
Anwaltssozietät Barth
Baumeister Griem, Bremen

Dr. jur. Martin Henke
Geschäftsführer Eisenbahnverkehr
Verband Deutscher Verkehrs-
unternehmen (VDV), Köln

Dr. rer. pol. Heike Höhnscheid
Fachbereichsleiterin
Verband Deutscher Verkehrs-
unternehmen (VDV), Köln

Dipl.-Ing. Armin Keppel
Präsident
Eisenbahn-Bundesamt, Bonn

Folkert Kiepe
Beigeordneter
Deutscher Städtetag, Berlin

Rechtsanwältin Daniela Klinger
Anwaltssozietät Barth
Baumeister Griem, Bremen

Ministerialdirektor Thomas Kohl
Leiter der Abteilung Eisenbahnen
und Wasserstraßen
Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen, Bonn

Dr.-Ing. Joachim Laeger
Berlin

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Leister
Geschäftsführer
Connex Verkehr GmbH, Berlin

**Dipl.-Betriebswirtin
Heidmarie Mähler**
Geschäftsführerin
Erfurter Industriebahn GmbH

Dipl.-Ing. Jürgen Mallikat
Fachbereichsleiter
Verband Deutscher Verkehrs-
unternehmen (VDV), Köln

Dr.-Ing. Roman Müller
General Manager
Bombardier Transportation
Germany GmbH & Co. KG, Berlin

Dr. rer. pol. Johann Niggel
Vorstand
Regentalbahn AG, Viechtach

Dipl.-Ing. Steffen Obst
Leiter Vertrieb Fahrzeuge
Stadler Pankow GmbH, Berlin

Dipl.-Geograph Ludger Siemer
Geschäftsführer
Zweckverband Verkehrsverbund
Ostwestfalen-Lippe, Bielefeld

Dipl.-Ing. Volker Sparmann
Geschäftsführer
Rhein-Main-Verkehrsverbund
GmbH, Hofheim

Jean-Arnold Vinois
Abteilungsleiter Eisenbahnverkehr
und Interoperabilität
Europäische Kommission
Generaldirektion Energie und
Transport, Brüssel

Dieter Wellner
Ministerialdirigent
Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr
und Technologie, München

Dipl.-Ing. Bernhard Wewers
Geschäftsführer
LVS Schleswig-Holstein
Landesweite Verkehrsservice-
gesellschaft mbH, Kiel

Rechtsanwalt Torsten Wiedemann
Fachbereichsleiter
Verband Deutscher
Verkehrsunternehmen (VDV), Köln

■ Autoren der Fachbeiträge	3
■ Vorworte	9
■ Überblick	13
■ Zehn Jahre Bahnreform – Entwicklungen im Schienenpersonenverkehr	
<i>Gerd Aberle</i> Die Bahnreform – Ausgangspunkt für die Renaissance des Schienenpersonennahverkehrs	35
<i>Heike Höhnscheid</i> SPNV im gesamtwirtschaftlichen Kontext: Effekte leistungsfähiger Angebote	43
■ Neue Aufgabenverteilung: Die Verantwortung der öffentlichen Hand	
<i>Thomas Kohl</i> Die Regionalisierung des SPNV als Bestandteil der Bahnreform	55
<i>Dieter Wellner</i> Hat sich das Prinzip der Regionalisierung des SPNV bewährt?	61
<i>Torsten Wiedemann</i> Neustrukturierung und Sicherung der öffentlichen Finanzierung für den SPNV	69
<i>Volker Sparmann</i> Vom Aufgabenträgerverbund zum Mobilitätsdienstleister	79
<i>Bernhard Wewers</i> Der SPNV im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Fahrgast	89
<i>Folkert Kiepe</i> Verkehrintegration im ÖPNV als Herausforderung für die Aufgabenträger	97
■ Neues Selbstverständnis: Die unternehmerische Sicht	
<i>Klaus Daubertshäuser</i> SPNV – ein neuer Anfang bei der DB AG	103
<i>Hans Leister</i> Mit neuen Ansätzen im Personenverkehr erfolgreich	109
<i>Wolfgang Dirksen</i> Neue Wege in die Zukunft offener Märkte	115
<i>Joachim Laeger</i> Mittelständische SPNV-Unternehmen im Wettbewerb	121
<i>Heidemarie Mähler und Peter Berking</i> Chancen im SPNV gemeinsam nutzen	127
<i>Johann Niggel</i> Die »Länderbahn« zwischen Kooperation und Wettbewerb	135

■ Neue Verantwortung: Wettbewerbsrecht und Wettbewerbsaufsicht

<i>Armin Keppel</i> Die Rolle des Eisenbahn-Bundesamtes im wettbewerbsorientierten Eisenbahnpersonenverkehr	141
<i>Ulf Böge</i> Zur Wettbewerbslage im Eisenbahnpersonenverkehr	149
<i>Niels Griem und Daniela Klinger</i> Wettbewerb im SPNV – Ermessen der Auftraggeber oder Rechtspflicht?	157
<i>Ludger Siemer</i> In Stufen zum Wettbewerb – Vergabepaxis im SPNV vor und nach Änderung der Vergabeverordnung	165

■ Leistungsfähige Fahrzeuge für attraktive Verkehrskonzepte

<i>Jürgen Mallikat</i> Fahrzeugkonzepte und Innovationen für den modernen SPNV – ein Überblick über innovative Regionaltriebwagen	173
<i>Carsten Fischer</i> Vom Experimental zur Serie: Die CORADIA LIREX – Fahrzeugfamilie	179
<i>Steffen Obst</i> Der FLIRT im Eisenbahnpersonenverkehr	183
<i>Manuel Abratis und Roman Müller</i> Viele Ansprüche, eine Lösung: Die Triebzugfamilie ITINO	191
<i>Peter Feddrich</i> Integration aus technischer Sicht: Das Projekt AVANTO	203
<i>Oliver Christian Feicks</i> Balance-Akt zwischen Kosten, Komfort und Leistung: Finanzierungsstrategien bei der Fahrzeugbeschaffung für den SPNV in Deutschland	209

■ Perspektiven für den Eisenbahnpersonenverkehr

<i>Christian Böttger</i> Perspektiven eigenwirtschaftlicher Produkte im Eisenbahnpersonenverkehr	217
<i>Martin Henke</i> Welches Netz braucht der Schienenpersonenverkehr der Zukunft?	225
<i>Jean-Arnold Vinois</i> Die Marktöffnung im Schienenverkehr: Welche Aussichten für den Fahrgast?	233

■ Quellen der Abbildungen

241

■ Mitgliedsfirmen des VDV-Förderkreises

243

■ Authors of contributions	3
■ Prefaces	9
■ Overview	11
■ Ten years of rail reform: developments in rail passenger transport	
<i>Gerd Aberle</i> The rail reform: starting point for the renaissance of regional rail passenger transport	35
<i>Heike Höhnscheid</i> Regional passenger transport in the overall economic context: the impact of effective services on offer	43
■ A new distribution of tasks: the responsibility of the public sector	
<i>Thomas Kohl</i> The regionalisation of regional passenger transport as an element of rail reform	55
<i>Dieter Wellner</i> Has the principle of regionalisation of regional rail passenger transport proven itself?	61
<i>Torsten Wiedemann</i> The restructuring and safeguarding of public financing for regional rail passenger transport	69
<i>Volker Sparmann</i> From responsible authority to mobility service provider	79
<i>Bernhard Wewers</i> Regional rail passenger transport facing conflicting demands of responsible authorities, transport companies and the passengers	89
<i>Folkert Kiepe</i> Transport integration in public transport as a challenge for the responsible authorities	97
■ A new self-image: the entrepreneurial viewpoint	
<i>Klaus Daubertshäuser</i> Regional passenger transport: a new beginning at DB AG	103
<i>Hans Leister</i> Success in passenger transport with new approaches	109
<i>Wolfgang Dirksen</i> New paths into the future of open markets	115
<i>Joachim Laeger</i> Small and medium-sized regional passenger transport companies in competition	121
<i>Heidemarie Mähler und Peter Berking</i> Jointly exploiting opportunities in regional rail passenger transport	127
<i>Johann Niggel</i> The "Länderbahn" between cooperation and competition	135

■ New responsibility: competition law and competition monitoring	
<i>Armin Keppel</i> The role of the Federal Railways Office in competition-based rail passenger transport	141
<i>Ulf Böge</i> Competition in rail passenger transport	149
<i>Niels Griem und Daniela Klinger</i> Competition in regional rail passenger transport: at the discretion of the principals or a legal duty?	157
<i>Ludger Siemer</i> To competition in stages: awarding practice before and after amendment of the Contract Award Ordinance	165
■ Efficient vehicles for attractive transport concepts	
<i>Jürgen Mallikat</i> Vehicle concepts for modern regional rail passenger transport: an overview of innovative regional multiple units	17
<i>Carsten Fischer</i> From the experimental stage to serial production: the CORADIA LIREX vehicle family	179
<i>Steffen Obst</i> The FLIRT in rail passenger transport	183
<i>Manuel Abratis und Roman Müller</i> Many demands, one solution: the ITINO multiple-unit set family	191
<i>Peter Feddrich</i> Integration from the technical standpoint: the AVANTO project	203
<i>Oliver Christian Feicks</i> Balancing cost, comfort and performance: financing strategies in vehicle procurement for regional passenger transport in Germany	209
■ Prospects for rail passenger transport	
<i>Christian Böttger</i> Prospects for self-financing products in rail passenger transport	217
<i>Martin Henke</i> Which network does rail passenger transport of the future need?	225
<i>Jean-Arnold Vinois</i> Market opening in rail transport: what prospects for the passenger?	233
■ Sources for figures	241
■ Member companies of the VDV Promotional Group	243

* The overview section is also in English, the other articles are only in German.

Dipl.-Kaufmann Günter Elste
Präsident des Verbandes Deutscher
Verkehrsunternehmen (VDV)



In der so genannten Blauen Reihe geben der VDV und der VDV-Förderkreis e.V. repräsentative Buchveröffentlichungen heraus, die sich mit aktuellen Aspekten der im VDV organisierten Verkehrsträger und Verkehrswege befassen. Nachdem vor einigen Jahren ein dem Eisenbahnpersonennahverkehr (SPNV) gewidmetes Buch nur dessen Fahrzeuge behandelt hat, soll die hiermit vorgelegte Veröffentlichung diesen Verkehrszweig auf breiterer Basis darstellen. Aktueller Anlass hierzu bietet auch der in diesem Jahr anstehende Rückblick auf zehn Jahre Bahnreform, die gerade für den SPNV eine bemerkenswerte Entwicklung gezeitigt hat.

Folgerichtig zeigen die Fachbeiträge in den ersten beiden Abschnitten des Buches auf, wie durch die Bahnstrukturreform von 1994 und die so genannte Regionalisierung des SPNV von 1996 die Weichen gestellt wurden, um diesen Verkehrszweig aus seiner desaströsen Situation herauszuführen und ihm die Erfüllung seiner verkehrs-, umwelt- und gesellschaftspolitisch wichtigen Funktion zu ermöglichen. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung »vor Ort«, gesicherte öffentliche Finanzierung durch Bund und Länder

unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge und die Schaffung eines Wettbewerbsmarktes waren der Schlüssel für die qualitative und auch quantitative Verbesserung der Verkehrsbedienung im SPNV seither. So ist die Zug-km-Leistung als Maß für das Angebot in den letzten zehn Jahren von rund 500 Mio. auf rund 620 Mio. jährlich gestiegen; die jährlich geleisteten Personen-km als Beleg für die Nachfrage nahmen im gleichen Zeitraum von ca. 37.845 Mio. auf rund 39.700 Mio. zu.

Maßgebend für diese erfolgreiche Entwicklung war auch, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPNV die verbesserten Rahmenbedingungen konsequent genutzt haben und auf dieser Basis dank zielgerichteter Initiativen, Flexibilität und großem Engagement mit einem attraktiven Angebot und ebensolchen Leistungen ihre Fahrgäste und die Öffentlichkeit überzeugen konnten. Wie im dritten Kapitel des Buches dargestellt, gilt das zum einen für die ehemalige Staatsbahn, die als jetzt selbstständiges Unternehmen mit durchgreifender Sanierung und eindeutiger Orientierung an Markt- und Fahrgastanforderungen einen erfolgreichen Neubeginn vollzog. Es gilt zum anderen für die vorhandenen nichtbundeseigenen Eisenbahnen, die ihre SPNV-Aktivitäten reaktivierten bzw. ausweiteten. In besonderem Maße trifft dies auch für neue SPNV-Anbieter zu, die den Einstieg in den neuen Markt gewagt haben.

Der neue Markt im SPNV musste erst geschaffen werden. Dazu waren außer den gesetzlichen Grundlagen auch Verfahren und Institutionen notwendig, die die Einführung des Wettbewerbs fördern, seine Wahrung beaufsichtigen und erforderlichenfalls durchsetzen. Da Neuland beschritten und z.T. monopolartige Strukturen abgelöst werden mussten, hat es Reibungen und Streitfälle gegeben, wie in einem weiteren Abschnitt des Buches dargestellt wird. Manche mögen bedauern, dass nicht schon heute der überwiegende Teil der Verkehrsleistungsaufträge ausgeschrieben wird. Aber auch die derzeitige Vergabep Praxis der Aufgabenträger führt – unter Vermeidung von Risiken für eine befriedigende und effiziente Verkehrsbedienung – in sinnvollen Stufen zum voll wettbewerbsorientierten SPNV-Markt.

Die Entwicklung des SPNV ist im Anschluss an Bahnreform und Regionalisierung dynamisch und erfolgreich verlaufen, auch wenn die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass einige Nachbesserungen an dem Reformwerk geboten sind. Es bleibt zu hoffen, dass diese erfreuliche Entwicklung fortgesetzt werden kann und nicht durch drastische Kürzungen bei der SPNV-Finanzierung im Rahmen von Sparmaßnahmen bei den öffentlichen Haushalten zum Stillstand kommt oder ins Gegenteil verkehrt wird.

Das gilt auch im Hinblick auf ausreichende Investitionen in das Eisenbahnnetz, da anderenfalls zumindest die Qualität der SPNV-Bedienung beeinträchtigt werden würde.

In diesem Sinne danken wir seitens der Herausgeber allen, die an diesem Buch engagiert mitgewirkt haben, insbesondere den Autoren der Fachbeiträge und den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der VDV-Hauptgeschäftsstelle.

Möge auch dieser neue Band der Blauen Reihe bei einem großen Leserkreis umfangreiche Beachtung finden und die darin vermittelten Informationen, Gedanken und Anregungen einer weiterhin erfolgreichen Zukunft des SPNV zugute kommen.

Dr.-Ing. Dieter Klupp
Sprecher des VDV-Förderkreises



Der neue Band in der so genannten Blauen Reihe, den der VDV und der VDV-Förderkreis e.V. als gemeinsame Herausgeber hiermit vorlegen, ist dem Eisenbahnpersonennahverkehr (SPNV) gewidmet. Das liegt in diesem Jahr besonders nahe, da vor zehn Jahren die Bahnstrukturreform wirksam wurde. Und gerade dieser Verkehrszweig hat durch und im Anschluss an die Bahnreform von 1994 und die so genannte Regionalisierung des SPNV von 1996 eine besonders ins Auge fallende Entwicklung genommen. Ins Auge fallend deshalb, weil sie sich im zunehmenden Einsatz von neuen, attraktiven, komfortablen und wirtschaftlichen Fahrzeugen manifestierte. So setzt die ehemalige Staatsbahn auf durchgreifende Verjüngung ihrer Fahrzeugflotte u. a. durch neue elektrische S-Bahn-Züge und Lok-bespannte Doppelstockzüge in Ballungsräumen und auf Hauptstrecken sowie moderne Diesel-Triebzüge in anderen Einsatzbereichen. Außer im Rot der bundeseigenen Bahn zeigen sich derartige Fahrzeuge, vorwiegend als Diesel-Triebwagen und -züge, in einer Vielfalt anderer Farben, eingesetzt von den ebenfalls neu aufgestellten nichtbundeseigenen Eisenbahnen und bei einer Anzahl von neuen

SPNV-Betreibern. Waren vor der Bahnreform 26 Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPNV tätig, so sind es heute 69 Unternehmen. Moderne Triebwagen und Züge zeigen sich heute regelmäßig auch wieder auf Strecken und Stationen, auf denen jahrzehntelang kein Personenverkehr mehr stattgefunden hat.

Ermöglicht wurde diese Beschaffungsoffensive und Ausweitung der SPNV-Bedienung durch die Konzentration von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den Ländern bzw. den von ihnen eingesetzten Aufgabenträgern. Basis ist die langfristige Sicherung eines adäquaten Finanzierungsbeitrags der öffentlichen Hand zum SPNV und die Schaffung eines wettbewerbsorientierten SPNV-Marktes. Hierauf gestützt haben Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Beschaffung und im Einsatz neuer Fahrzeuge ein wesentliches Mittel zur Steigerung der Attraktivität des SPNV gesehen. Dem kam entgegen, dass der VDV bereits seit Anfang der neunziger Jahre die Entwicklung innovativer, attraktiver Fahrzeuge für einen kostengünstigen regionalen Eisenbahnpersonenverkehr intensiv propagiert und konkrete Vorschläge hierzu unterbreitet hatte. U. a. hatten VDV und VDV-Förderkreis eine vom Bundesforschungsministerium in Auftrag gegebene diesbezügliche Untersuchung aktualisieren und detailliert fortschreiben lassen.

Die Industrie griff diese Initiative mit zahlreichen eigenen Ideen auf. In der Folge wurde ein Entwicklungs- und Produktionsschub bei den Fahrzeugherstellern und Zulieferern ausgelöst. Dabei lag der Schwerpunkt mehr auf Regional-Triebwagen bzw. -Triebzügen, weniger auf Lok-bespannten Zügen. Die Neuentwicklungen zeichnen sich durch hohe Leistungsfähigkeit u. a. im Hinblick auf Beschleunigungsvermögen und Höchstgeschwindigkeit, durch Wirtschaftlichkeit aufgrund von Leichtbauweise bei gleichzeitiger Verbesserung der aktiven und passiven Sicherheit, durch hohen Komfort für den Fahrgast u. a. in Form von Niederflurigkeit, Klima- und Toilettenanlagen und Informationseinrichtungen aus. Es soll nicht verschwiegen werden, dass die unter Zeitdruck stehende rasante Fahrzeugentwicklung und -auslieferung in einigen Fällen von Kinderkrankheiten begleitet war, die erst im Regelbetrieb erkannt und abgestellt werden konnten. Alle Beteiligten haben jedoch daraus gelernt; generell haben sich die Neuentwicklungen bewährt und guten Anklang bei den Fahrgästen und in der Öffentlichkeit gefunden.

Die Weiter- und Neuentwicklung von innovativen Fahrzeugen für den regionalen und interregionalen Eisenbahnverkehr findet ihre Fortsetzung, wie in einem besonderen Abschnitt dieses Buches ausführlich dargestellt wird. Dabei tritt an die Stelle der ursprünglichen Typenvielfalt die Fahrzeugfamilie, bei der mit

einheitlichen Komponenten und Subsystemen unterschiedliche Anwendungsfälle möglich sind. Auch neue Mehrsystemfahrzeuge für den durchgehenden Einsatz im regionalen und innerörtlichen öffentlichen Nahverkehr sind hierbei eingeschlossen. Diese Weiterentwicklung der Fahrzeuge ist geeignet, das Qualitätsniveau des SPNV noch zu erhöhen. Allerdings müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen auch weiterhin in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Investitionen in die Aufrechterhaltung eines attraktiven SPNV und weitere Verbesserungsmaßnahmen zu tätigen. Eine gravierende Einschränkung der öffentlichen Finanzierungsbeiträge würde den SPNV nicht nur daran hindern, seine verkehrs- und umweltpolitisch wichtige Funktion als wesentlicher Teil der öffentlichen Nahverkehrsversorgung weiter auszubauen, sondern sogar das bisher Erreichte gefährden.

Wir danken allen, die zur Herausgabe dieses Buches beigetragen haben, und wünschen, dass dieser neue Band in der Blauen Reihe einem großen Leserkreis interessante und nützliche Informationen über die aktuelle Situation und Entwicklung des SPNV vermittelt.

Der heutige Eisenbahnpersonennahverkehr, auch als Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bezeichnet, ist durch die gesetzliche und strukturelle Neuordnung des deutschen Eisenbahnwesens (Bahnreform) mit Wirkung ab 1994 und die dabei eingeleitete und 1996 vollendete so genannte Regionalisierung des SPNV augenfällig geprägt worden: Bei den zahlreichen neuen Fahrzeugen, die seither im SPNV zum Einsatz gekommen sind, zeigt sich außer dem Rot der bundeseigenen DB Regio AG auch eine Vielfalt anderer Farben; d. h. eine Reihe anderer Anbieter ist inzwischen zum Zuge gekommen – mit wachsender Tendenz (Bild 1). Was das Reformwerk bezweckte und beinhaltete, wie es umgesetzt wurde und welche Wirkungen es für Bevölkerung, Gesellschaft, öffentliche und private Wirtschaft bisher gezeitigt hat, zeigen – zehn Jahre nach der Bahnstrukturreform – die Fachbeiträge in diesem Buch auf.

In den ersten beiden Abschnitten des Buches kommen dabei die zwingenden Gründe des Reformwerkes, seine inhaltlichen Schwerpunkte, seine gesetzlichen Grundlagen sowie seine Umsetzung mit der neuen Aufgabenverteilung und Verantwortung in den Ländern bzw. bei den Aufgabenträgern zur Sprache.

Der Autor des Artikels »Die Bahnreform als Ausgangspunkt für die Renaissance des SPNV« war Mitglied der vorbereitenden »Regierungskommission Bundesbahn«. Er schildert eingangs die desaströse Lage des SPNV insbesondere im Staatsbahnbereich vor der Reform: vielfältige und umfangreiche Anforderungen, aber kein klarer gemeinwirtschaftlicher Auftrag; geringe Kostendeckung / hohe Defizite; unzureichende Investitionen bzw. Investitionsrückstau in Ostdeutschland; ständiger Leistungsabbau insbesondere außerhalb der Ballungsräume (SPNV als Stiefkind!). Dem sollte die von Bund und Ländern auf den Weg gebrachte Reform massiv entgegenwirken mit den Hauptzielen, weiteren SPNV-Abbau zu verhindern, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen und die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Diesem Ziel dienten außer einer Neustrukturierung des Staatsbahnbereichs insbesondere die Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs als Grundlagen für die Erklärung des SPNV (wie des Öffentlichen Personennahverkehrs / ÖPNV generell) zum Anliegen der Daseinsvorsorge, für die Sicherung seiner Finanzierung, für die an konkreten Leistungen orientierte Entgeltlichkeit bei gemeinwirtschaftlichen Aufträgen, für die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung »vor

Ort« und auch für die Öffnung des Eisenbahnnetzes. Die Umsetzung des Reformwerkes hat die Voraussetzungen geschaffen und den wesentlichen Anstoß für die qualitative und quantitative sowie auch wirtschaftliche Verbesserung des SPNV, d.h. für seine Renaissance, gegeben. Allerdings sind einige Problemfelder verblieben, die eine Nachbesserung der Reform geboten erscheinen lassen.

Warum Sanierung und Verbesserung des SPNV ein dringendes Anliegen und Ziel im Rahmen der Bahnreform waren, zeigt der Beitrag »SPNV im gesamtwirtschaftlichen Kontext: Effekte leistungsfähiger Angebote« auf. Der SPNV ist prädestiniert, die Rückgratfunktion des öffentlichen Nahverkehrs zu übernehmen. Regionale SPNV-Angebote beweisen in zahlreichen Fällen durch Verlagerung vom Individual- auf den öffentlichen Verkehr ihre gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit. Eine Reihe von regionalen SPNV-Projekten nach der Bahnreform hat eine deutliche qualitative Verbesserung der Verkehrsbedien- gung bei hoher Akzeptanz durch die Bevölkerung gebracht (Bild 2). Hierauf basierend können noch weitere Nachfragepotenziale u. a. im Freizeitverkehr für den SPNV (Bild 3) erschlossen werden, was

dessen gesellschafts-, verkehrs- und umweltpolitische Bedeutung und seinen Beitrag zur nachhaltigen Mobilität noch erhöht.

Die Regionalisierung als wesentlichen Bestandteil der Bahnreform zeigt der Autor des betreffenden Artikels aus dem Bundesverkehrsministerium auf. Der Beitrag beschreibt die Schaffung der verfassungsmäßigen Grundlagen durch Änderung des Grundgesetzes und der ordnungspolitischen Neuorientierung durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) einschließlich einer zugehörigen Verordnung. Hierdurch wurde die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für SPNV und ÖPNV bei entsprechender Regelung der Finanzierung den Ländern zuerkannt. Letzter Baustein für die Regionalisierung waren die ÖPNV / Nahverkehrsgesetze der Länder, die

im Detail die Aufgabenträgerschaft, die Zusammenarbeit der Aufgabenträger, die Verwendung der so genannten Regionalisierungsmittel und die Planung von SPNV und ÖPNV »vor Ort« regeln. Auf der Grundlage von Bahnstrukturreform, Regionalisierung und darauf bezogener Gestaltung des Wettbewerbsrechts hat der SPNV eine erfolgreiche Entwicklung genommen.

Die Neustrukturierung und Sicherung der öffentlichen Finanzierung im Rahmen von Bahnreform und Regionalisierung war für den SPNV von besonderer Wichtigkeit. Der Artikel zu diesem Thema stellt die drei Säulen dar, auf denen diese Finanzierung heute beruht: Die vom Bund den Ländern gemäß dem Regionalisierungsgesetz laufend zur Verfügung gestellten Finanzmittel bilden den Hauptbestandteil und dienen vorrangig dazu, ein attraktives Leistungsangebot im SPNV

aufrecht zu erhalten und möglichst zu verbessern. Die Regelung von Höhe und Verteilung dieser Mittel auf die Länder galt zunächst von 1996 bis 2001 und wurde nach Revision für den Zeitraum 2002 bis 2007 neu festgelegt. Innerhalb der Länder richtet sich die Verwendung nach deren ÖPNV / Nahverkehrsgesetzen. Wichtig für die Förderung von Investitionen in Strecken und Fahrzeuge (Bild 4) sowie die Forschung für den SPNV ist nach wie vor das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. In diesem Rahmen stellt der Bund Finanzmittel zur Verfügung, die durch Komplementärmittel von Ländern, kommunalen Gebietskörperschaften und / oder Verkehrsunternehmen ergänzt werden. Auch die gesetzlich verankerten Ausgleichszahlungen für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten (Bund) sowie für die Beförderung auf Zeitfahrtausweisen des Ausbildungsverkehrs (Länder) haben als Finanzierungsinstrument weiterhin Bedeutung. Schließlich profitiert der SPNV auch von Finanzmitteln, die der Bund für das Netz der Bundes-eisenbahnen diesen zur Verfügung stellt. Leider sind alle genannten Finanzierungshilfen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 in ihrem Umfang beschnitten worden.

Die Frage »Hat sich das Prinzip der Regionalisierung bewährt?« behandelt und beantwortet ein Autor aus der Spitze der Länderverkehrsministerien. Auch er zeigt eingangs auf, dass das Anlegen der »betriebswirtschaftlichen Messlatte« bei nur vager Gemeinwohlverpflichtung der

*Bild 1: Auch Anbieter außerhalb des DB AG-Konzerns prägen heute vielerorts das Bild im SPNV; hier Diesel-Triebwagen Typ GTW 2-6 der HellertalBahn GmbH (Stephan Anemüller)
Fig. 1: Service providers outside the DB AG group often help shape the picture in regional passenger transport these days in many places: this shows the GTW 2-6 diesel multiple unit of HellertalBahn GmbH*



Bundesbahn für den SPNV vor der Bahnreform zu einem Teufelskreis von Verkehrseinstellungen und wegbrechender Inanspruchnahme geführt hatte. Nur eine völlige ordnungspolitische und strategische Neuorientierung konnte aus diesem Dilemma herausführen. Hierfür wurden mit der Bahnreform und der SPNV-/ÖPNV-Regionalisierung die Grundlagen geschaffen und die Weichen gestellt. Die Länder übernahmen die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV; sie taten dies auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung (siehe weiter oben). Bei Lösung der zahlreichen Fragen und Probleme, die sich bei der Umsetzung der Regionalisierung stellten, musste weitestgehend Neuland beschritten werden. Details der Umsetzung werden in dem Artikel insbesondere am Beispiel des Freistaates Bayern dargestellt, wie der Erlass des Bayerischen ÖPNV-Gesetzes, die Gründung der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH als Aufgabenträger, die Realisierung des Integralen Taktfahrplans / Bayerntakt, der Abschluss von Verkehrsdurchführungsverträgen. Einschließlich der Schaffung eines Marktes für SPNV-Leistungen hat sich die Neuordnung – so das Fazit des Autors – bewährt, auch wenn einige Schwachstellen noch zu beseitigen sind. Dafür spricht die qualitativ und quantitativ bessere Verkehrsbedien im SPNV bzw. im ÖPNV insgesamt, z. T. verbunden mit der Reaktivierung von Strecken (Bild 5), bei hoher Akzeptanz durch die Bevölkerung und ohne dass die Aspekte der Wirtschaftlichkeit aus dem Auge verloren wurden.

Die Regionalisierung des SPNV hat hier zu einer neuen Konstellation der Akteure und Beteiligten geführt: Zu den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Fahrgästen kamen die Aufgabenträger in Form von Verkehrs- oder kommunalen Verbänden hinzu, die im Auftrag der Politik den SPNV finanzieren und gestalten sollen. Seither steht der SPNV im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und Fahrgästen. Hierfür mussten neue Strukturen und Regeln der Zusammenarbeit gefunden werden, die – wie der damit befasste Beitrag aus der Feder eines Repräsentanten der Aufgabenträger ausweist – anfänglich nicht voll befriedigen konnten. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen konzentrierten sich zur Wahrung des Status quo auf Auslegung und Einhaltung der Verkehrsverträge; die vorrangige Ausrichtung ihrer Aktivitäten auf die Interessen der Fahrgäste insbesondere im Hinblick auf eine Service-Verbesserung kam erst allmählich stärker zum Zuge. Hierbei gaben die Aufgabenträger mit umfangreichen und detaillierten Vorgaben den Ton an; sie übernahmen auch die Erlösverantwortung und bestimmten in diesem Zusammenhang die Tarife. Inzwischen wird mit zunehmender Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes innerhalb des SPNV, aber auch zu anderen Verkehrsträgern und dem Übergang zur so genannten funktionalen Ausschreibung der Verkehrsleistungen den Initiativen und der Kompetenz der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), die mehr und mehr auch die Erlösverantwortung übernehmen, größerer Spielraum eingeräumt. Das führt zu einem Innovationswettbewerb der EVU, der die Attraktivität

des SPNV und seine Wirtschaftlichkeit verbessert. Die neue Form der Zusammenarbeit wird am Beispiel des Landesweiten Tarifs Schleswig-Holstein konkret dargestellt.

In diesem Kontext sieht der Autor aus dem Hause einer kommunalen Spitzenorganisation die »Verkehrsintegration im ÖPNV als Herausforderung für die Aufgabenträger«, die im Zuge der Regionalisierung angesichts der größer werdenden Anzahl von beteiligten, auch neuen Verkehrsunternehmen noch bewältigt werden muss. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Eisenbahn- bzw. regionalen Verkehr einerseits und den öffentlichen Innerortsverkehr andererseits, aber auch generell in Bezug auf die verschiedenen Verkehrsformen, Verkehrsmittel und Betreiber. Auf diese Weise den Mobilitätsansprüchen der Bürger bestmöglich gerecht zu werden, verlangt entsprechende Abstimmung zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen, zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern sowie auch zwischen den Aufgabenträgern. In erster Linie sieht der Autor hier die Aufgabenträger gefordert. In diesem Sinne werden einige Beispiele für vorhandene Kooperations- und Integrationsmodelle geschildert und weitere Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Noch weiter gespannt sieht der Autor des Beitrags »Vom Aufgabenträgerverbund zum Mobilitätsdienstleister« die Aufgaben und Möglichkeiten der Aufgabenträgerverbände, die im Zuge der Regionalisierung die früheren Verkehrsverbände ersetzt oder ergänzt haben.

Neue Aufgabenverteilung: Die Verantwortung der öffentlichen Hand

Thomas Kohl, Bonn

Die Regionalisierung des SPNV als Bestandteil der Bahnreform

Ausgangssituation

Im Zuge der Bahnstrukturreform 1993/94 wurde in Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, RegG) verkündet. Mit diesem Gesetz wurde ein wesentlicher Teil der Bahnstrukturreform umgesetzt und eine neue, zukunftssträchtige Grundlage für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den öffentlichen Personennahverkehr geschaffen.

Die Bedeutung dieser neuen Regelungen wird deutlich, wenn man die vorhandene Situation im Eisenbahnpersonennahverkehr bis zum Jahr 1994 betrachtet. Den bundeseigenen Eisenbahnen Deutsche Bundesbahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) wurden die im Schienenpersonennahverkehr zu erbringenden Leistungen global auferlegt und durch Zahlung einer Pauschale ausgeglichen. Unterschiedliche Zuständigkeiten für den Schienenpersonennahverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verhinderten sachgerechte und finanzierbare Lösungen. Vor Ort wurden

politische Anforderungen an die öffentliche Verkehrsbedienungs gestellt, ohne dass für die geforderten Verkehrsleistungen eine finanzielle Verantwortung bestand. Der SPNV war – bössartig ausgedrückt – für die Kommunalpolitik ein »Selbstbedienungsladen ohne Kasse«.

Dabei zeigte die Verkehrsentwicklung immer deutlicher, dass SPNV und ÖPNV zur Bewältigung des Verkehrs in Ballungsräumen und für eine ausreichende öffentliche Verkehrsbedienungs in der Fläche unverzichtbar sind. Gerade der SPNV ist das Rückgrat zur Bewältigung der großen Verkehrsströme in den Ballungsräumen und zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienungs in der Fläche mit Zuführungsfunktion in die Ballungsräume hinein.

Vor diesem Hintergrund wurde die Konzeption der Regionalisierung des ÖPNV unter Einbeziehung des SPNV als Teil der Bahnstrukturreform entwickelt.

Unter Regionalisierung ist dabei die Zusammenführung der Aufgabenkompetenz – Planung und Organisation des ÖPNV – mit der Ausgabenkompetenz – Bereitstellung entsprechender Finanzmittel für den geplanten und organisierten ÖPNV – in eine regionale Hand vor Ort unter Einbeziehung der politischen Verantwortlichkeiten zu verstehen. Dies bedeutet eine vollständige Neuorientierung des Ordnungsrahmens für den ÖPNV:

- Der ÖPNV auf der Schiene wird zur Landesaufgabe.
- Die verschiedenen Zuständigkeiten für den ÖPNV sind zusammenzuführen.
- Die bisher vom Bund für den SPNV von DB und DR aufgewendeten Mittel sind auf die Aufgabenträger zu übertragen.
- Beteiligung von Ländern und Aufgabenträgern an der Finanzierung des ÖPNV.

Die Umsetzung dieser Schritte setzte die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und die Festlegung der Details in einem Ausführungsgesetz voraus.

Die Regionalisierung des SPNV als Bestandteil der Bahnreform

Verfassungsmäßige Grundlagen der Regionalisierung

Für die Regionalisierung waren folgende Änderungen der Verfassung maßgeblich:

- Mit Wegfall der in Artikel 87 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) enthaltenen Bundeszuständigkeit für die bundeseigenen Eisenbahnen ging die staatliche Aufgabenverantwortung für den SPNV nach Artikel 30 GG auf die Länder über. Entsprechend nimmt der neu eingeführte Artikel 87e GG, in dem die Bundeszuständigkeit für die Eisenbahnen geregelt ist, in Abs. 4 explizit den Schienenpersonennahverkehr bei der Gewährleistung der Verkehrsangebote auf dem Schienennetz durch den Bund aus.
- Artikel 106a GG gesteht den Ländern den Anspruch eines Betrages aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr zu. Näheres ist durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.
- Artikel 143a GG bestimmt, dass die Aufgaben im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs der bisherigen Bundeseisenbahnen bis zum 31. Dezember 1995 Sache des Bundes sind. Dies gilt auch für die entsprechenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung. Damit wurde die Regionalisierung zum 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt.

Das Regionalisierungsgesetz

Die Vorgaben der Verfassung wurden im Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2378, 2395) verkündet als Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2378) umgesetzt.

Das Regionalisierungsgesetz regelt die Übertragung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den gesamten Nahverkehr auf die Gebietskörperschaften der Länder. Dies betrifft insbesondere den Schienenpersonennahverkehr, der bisher in der Verantwortung des Bundes betrieben wurde. Die wesentlichen Regelungsinhalte sind:

- Die Sicherung einer ausreichenden ÖPNV-Bedienung wird zu einer Aufgabe der Daseinsvorsorge erklärt.
- Diese Aufgabe wird von den durch Landesrecht bestimmten Stellen wahrgenommen. Dazu sind die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung zusammenzuführen.
- Eine (bisher fehlende) allgemeine Begriffsbestimmung für den ÖPNV mit dem Ziel einer klaren Zuweisung der einzelnen Verkehrsleistungen zum Nah- oder zum Fernverkehr, d. h. klare Zuordnung der Aufgaben- und Finanzverantwortung. Maßgeblich für die Zugehörigkeit zum ÖPNV ist die tatsächliche Nutzung des Verkehrsmittels, wenn die Mehrzahl der Beförderungen eine Reiseweite von 50 km oder eine Dauer von einer Stunde nicht überschreiten.

- Festlegung der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 für die Auferlegung oder Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.
- Konkretisierung der Bestimmung des Artikels 106a GG, der die Finanzierung des ÖPNV regelt. Danach erhalten die Länder im Jahr 1996 einen Betrag von 8,7 Mrd. DM, im Jahr 1997 einen Betrag von 12 Mrd. DM, der entsprechend dem Wachstum der Umsatzsteuer dynamisiert wird. Die Beträge sichern den Ländern die Finanzierung der erforderlichen Leistungen im SPNV. Mit diesen Beträgen können die Länder über die Finanzierung der jährlich erforderlichen Verkehrsleistungen im SPNV hinaus notwendige Verbesserungen im Nahverkehr vornehmen. Obwohl Ansatz und Bemessungsgrundlage für die Finanzleistungen des Bundes der als öffentliche Aufgabe auf die Länder übergehende SPNV von DB und DR ist, ist der Verwendungszweck der Mittel nicht auf den SPNV der DB AG beschränkt. Vielmehr wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr insgesamt einzusetzen. Dadurch können die Länder die öffentliche Personennahverkehrsbedienung neu organisieren und Verbesserungen herbeiführen, die die Verkehrsbedienung wirtschaftlicher, leistungsfähiger und attraktiver machen. Mit der jährlichen Dynamisierung sollen Kostensteigerungen aufgefangen werden und Raum für Leistungsverbesserungen geschaffen werden.

Vergabepaxis: in Stufen zum Wettbewerb

Bild 1: Drei SPNV-Betreiber mit attraktiven Fahrzeugen treffen sich im Bielefelder Hauptbahnhof, von links: DB Regio mit el. Triebzug 425-7, Eurobahn und NordWestBahn jeweils mit Diesel-Triebwagen Bauart Talent



war Mitte der neunziger Jahre noch nicht auf einen wettbewerblich organisierten Markt im SPNV vorbereitet. Die Fahrzeugindustrie hatte bisher als fast einzigen Abnehmer die DB AG; die entsprechenden Strukturen z. B. hinsichtlich Entwicklung und Erprobung von Fahrzeugen waren darauf ausgerichtet.

Entwicklung des Wettbewerbsgeschehens 1996–2002

Die in den Jahren 1995 und 1996 neu gegründeten Aufgabenträger für den SPNV stellten sich der neuen Aufgabe »Entwicklung eines Marktes für SPNV-Leistungen« in sehr unterschiedlicher Art und Weise bzw. Intensität. Während vor allem mittelgroße und kleine Aufgabenträger von Anfang an im Wettbewerb die Chance sahen, die SPNV-Leistungen wirtschaftlich erbringen und neue Ideen und Konzepte vom Markt erproben zu lassen, lag bei anderen Aufgabenträgern die Priorität

zunächst eindeutig in der Sicherung und Weiterentwicklung der bestehenden Verkehre in Zusammenarbeit mit dem bisherigen Betreiber DB AG.

Unter den Vergaben im Wettbewerb in den Anfangsjahren sind nicht nur die klassischen Formen der öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung zu verstehen, sondern auch freihändige Vergaben (z. B. nach durchgeführten Teilnahmewerben oder Einholung von Preisvergleichen). Grundsätzlich definiert der Autor nachfolgend unter Vergaben im Wettbewerb jegliche Form der Auftragsvergabe, bei der zumindestens zwei Wettbewerber vorhanden waren und die Chance hatten, den Auftrag zu bekommen. Die Grenzen zu freihändigen Vergaben ohne Wettbewerb (Direktvergabe) sind allerdings durchaus als fließend anzusehen.

Die ersten Vergaben im Wettbewerb beschränkten sich auf einzelne Linien oder kleinere Teilnetze.

Dieses hatte seinen Grund sicherlich in der gewollten Einschränkung des Risikos für die Aufgabenträger und der dadurch minimierten Abstimmungsnotwendigkeit (z. B. mit Nachbaraufgabenträgern). Häufig gingen auch reaktivierte oder modernisierte bzw. neu gebaute Streckenabschnitte in den Wettbewerb. Die wettbewerbliche Vergabe größerer Teilnetze (z. B. Dieselnetz Köln) war in den ersten Jahren die absolute Ausnahme. Ein Grund für das Herangehen an den Wettbewerb in kleinen Schritten lag zunächst sicherlich auch in der noch wenig ausgestalteten Landschaft potentieller Wettbewerber. Es bildeten sich nicht sofort größere Wettbewerber heraus, die über die entsprechenden Ressourcen verfügten.

Ein weiterer Grund für den relativ langsamen Start des SPNV in den Wettbewerb lag in den Unsicherheiten hinsichtlich der Fahrzeugverfügbarkeit. Grundsätzlich hatten die neuen Aufgabenträger und neuen Wettbewerber Chancen in der Bestellung von Fahrzeugen im Anschluss an Produktionszyklen für die DB AG, was manche Hersteller zunächst durchaus zurückhaltend aufnahmen, oder aber in der Entwicklung völlig neuer Fahrzeugtypen. Die Bereitschaft zu letzterem wurde jedoch durch die Probleme mit der Fahrzeuglieferung und Verfügbarkeit bei dem neu entwickelten Fahrzeugtyp Integral für den neuen Betreiber Bayerische Oberlandbahn deutlich gedämpft. Es folgte eine Fokussierung auf schon vorhandene Fahrzeugtypen, wobei allerdings phasenweise deutliche Lieferengpässe auftraten, was auch die Bereitschaft zu zügigen weiteren Ausschreibungen von Leistungen

Neue Verantwortung: Wettbewerbsrecht und Wettbewerbsaufsicht

deutlich dämpfte. Im Bereich der Elektrotraktion erwies sich die Situation als noch unübersichtlicher.

Zu Beginn der Regionalisierung Mitte der neunziger Jahre war allgemein erwartet worden, dass nach einer Probephase von drei bis vier Jahren die Vergabe von SPNV-Leistungen im Wettbewerb der Standardfall sein würde bzw. zumindestens erheblich größere Anteile des Marktes wettbewerblich vergeben würden. Die ersten Verträge der Aufgabenträger mit dem bisherigen Großbetreiber DB AG sahen in der Regel auch Laufzeiten von zwei bis fünf Jahren vor. Es zeigte sich jedoch Anfang des neuen Jahrtausends, also nach einer Übergangsphase von vier Jahren, dass sich diese Erwartungen nicht erfüllten. Die Zahl und das Volumen der wettbewerblich vergebenen Leistungen erhöhten sich nicht deutlich gegenüber den davor liegenden Jahren. Es war vielmehr sogar ein leichter Rückgang bei der Zahl der Ausschreibungen zu verzeichnen. Das Volumen blieb aufgrund einiger größerer wettbewerblicher Vergaben (S-Bahn Rhein-Neckar, Ems-Senne-Weser-Netz, Metro-Rail Bremen/Hamburg) zumindest in etwa gleich.

Zwischen den über 30 Aufgabenträgern gab es sehr unterschiedliche Sachstände und Entwicklungen. Während eine Reihe von Aufgabenträgern über Wettbewerbskonzepte verfügte, die zum Ziel hatten, in einem überschaubaren Zeitraum (fünf bis zehn Jahre) das gesamte jeweilige Netz auf den Markt zu bringen, existierten bei vielen anderen derartige Planungen nicht. Auch hinsichtlich der Quote der in den

Wettbewerb gebrachten Leistungen waren deutliche Unterschiede zu verzeichnen. Während einige Aufgabenträger im Jahre 2002 bereits 30 bis 40 Prozent im Wettbewerb vergeben hatten, lagen diese Quoten bei einer Vielzahl von Aufgabenträgern deutlich unter zehn Prozent, bei einigen sogar bei null Prozent. Die bundesweit recht niedrige Quote von im Wettbewerb vergebenen SPNV-Leistungen hatte die Ursache darin, dass eine Reihe von großen Aufgabenträgern erst relativ geringe Anteile in den Wettbewerb gestellt hatten.

Die Gründe dafür, dass sich Anfang des neuen Jahrtausends das Wettbewerbsgeschehen nicht deutlich beschleunigte, sondern stagnierte, waren vielfältiger Natur. Zu nennen sind hier u. a.

- das Fehlen einer breit ausgestatteten Landschaft von leistungsfähigen Konkurrenten,
- Unsicherheiten auf dem Fahrzeugsektor,
- Streitigkeiten mit DB Netz AG und DB Reise & Touristik AG über Zugangsfragen sowie Einnahmeaufteilung sowie
- andauernde Rechtsstreitigkeiten über die Notwendigkeit und das Ergebnis von Vergabeverfahren.

Die Landschaft der Wettbewerber bildete sich in den ersten Jahren nur zögernd fort. Es existierte nur ein Konkurrent, der sich bundesweit auf nahezu alle Ausschreibungen bewarb (Connex-Gruppe) und darüber hinaus gab es einige sich allmählich bildende Gruppen mit

regionalen Schwerpunkten (Hamburger Hochbahn und Kooperationspartner, Hessische Landesbahn / Erfurter Industriebahn, Regentalbahn / Vogtlandbahn, Hohenzollerische Landeseisenbahn, Rhenus-Keolis-Gruppe) sowie eine Reihe von kleineren oder regional sehr begrenzt anbietenden Unternehmen.

Die Unsicherheiten über Liefermöglichkeiten auf dem Fahrzeugsektor hielten auch in den Jahren 2000 - 2002 an. Durch die kurze Laufzeit der im Wettbewerb vergebenen Verkehrsverträge (in der Regel zwischen sieben und zehn Jahren) war es für die neuen Betreiber unattraktiv, Fahrzeuge zu kaufen, wenn eine Wiederverwertungsmöglichkeit nach Ende der Vertragslaufzeit nicht abgesichert war (was häufig der Fall war). Die Möglichkeit des Leasings von Fahrzeugen ergab sich aufgrund nicht vorhandener Anbieter oder entsprechender Ausschlüsse in den Förderbedingungen erst sehr langsam. Auch angedachte Pool-Lösungen kamen nur begrenzt in die Umsetzung. Versuche der Aufgabenträger zur Initiierung eines bundesweiten Fahrzeugpools gemeinsam mit der Fahrzeugindustrie und Banken hatten zunächst keinen Erfolg. Landesweite, von Aufgabenträgern betriebene Fahrzeugvorhaltungen, wie in Niedersachsen, konzentrierten sich zunächst auf Dieselfahrzeuge. Der Einsatz von im Ausland entwickelten und produzierten Fahrzeugen setzte ebenfalls sehr zögerlich ein.

Ein weiteres Wettbewerbshemmnis waren Auseinandersetzungen, vor allem mit der DB Netz AG, über

