

Wettbewerb:

# In der Monopolfalle

## Warum ist die Ausschreibung der Stuttgarter S-Bahn gescheitert?

Von Rainer Engel

➤ Eine fehlende Werkstätte kann den Wettbewerb im Schienenverkehr zu Fall bringen. Das ist die Lehre aus der gescheiterten Ausschreibung der S-Bahn Stuttgart. Aufgabenträger müssen sich darauf einrichten, mehr Verantwortung im Bereich von Werkstätten und Fahrzeugen zu übernehmen, wenn sie sich nicht an Monopole ausliefern wollen. Bestellen genügt nicht, wo Monopolwirkungen entstehen.

### Gut vorgesorgt ...

Der Verkehrsverband Region Stuttgart, eine öffentlich-rechtliche Körperschaft der Kommunen, ist Aufgabenträger für die S-Bahn Stuttgart. Die Region hat das S-Bahn-System rund um und durch die schwäbische Metropole über mehrere Jahrzehnte Schritt für Schritt aufgebaut. Immer war der Partner die Deutsche Bundesbahn, die Strecke und Verkehr aus einer Hand lieferte.

Doch die Öffnung der Schienenwege für den Wettbewerb, die Umwandlung der DB in eine Aktiengesellschaft und nun auch noch die Beteiligung von Kapitalgebern an den DB-Verkehrsunternehmen veränderten die Grundlage eines erfolgreichen Projekts.

Die Region Stuttgart hat die Zeichen der Zeit erkannt und das S-Bahn-Netz zur Ausschreibung vorbereitet. Wie bei der S-Bahn Rhein-Neckar sollte eine Ausschreibung Preise senken und Qualität sichern. Dort waren für ein großes Netz immerhin zwei Interessenten aufgetreten.

Alles schien für einen erneuten Ausschreibungserfolg gut vorbereitet:

- Der Verkehr sollte in zwei Losen vergeben werden,
- den Bietern sollte das Risiko der Fahrgeleinnahmen mit einem Bruttovertrag abgenommen werden,
- eine lange Vorlaufzeit sollte auch Wettbewerbern eine gründliche Vorbereitung ermöglichen,
- und schließlich sollten die Bieter 54 Fahrzeuge der Baureihe 423, die die Region



Foto: Knisperrmann

Stuttgart mitfinanziert hat, übernehmen und nach Vertragsende wieder zurückgeben können.

### ... trotzdem gescheitert

Aufgrund einer ersten Stufe des Ausschreibungsverfahrens traten neben der DB die Unternehmen Veolia („Connex“) und Keolis („eurobahn“) in die zweite Stufe des Verfahrens ein – und zogen sich Anfang Februar 2008 wieder zurück. Als Gründe für den Ausstieg wurden genannt:

- Ein geeigneter Standort für eine neue Werkstätte sei nicht zu finden gewesen. Die Bedingungen für die Mitbenutzung der Werkstätte der DB in Plochingen hätten nicht geklärt werden können.
- Der geplante Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes („Stuttgart 21“) ergebe unkalkulierbare Risiken, da ein Zeitplan für die Bauarbeiten nicht vorhanden sei.
- Klare Informationen über den technischen Zustand der zu übernehmenden Fahrzeuge und die damit verbundenen Betriebs- und Folgekosten seien nicht zur Verfügung gestellt worden.

Veolia-Marketingleiter Horst Windeisen kommentierte: „Der Ausstieg aus dem laufenden Verfahren fällt uns schwer, beson-

ders da die Rahmenbedingungen, die durch den Verband Region Stuttgart beeinflussbar sind, wettbewerbsfreundlich sind.“ Bei Keolis sah man die Situation ähnlich.

### S-Bahn Stuttgart: ein Monopol?

Angesichts der Tatsache, dass die S-Bahn Stuttgart zum Wettbewerb ausgeschrieben wurde, ist das eine verblüffende Frage. Aber die Gründe, aus denen die Wettbewerber nach genauer Kenntnis der Bedingungen ausgestiegen sind, zeigen, dass die S-Bahn Stuttgart gegenwärtig ein natürliches Monopol ist, das von Wettbewerbern nicht erfolgreich angegriffen werden kann. Die ausschlaggebenden Faktoren sind von unterschiedlicher Qualität und Wirkungsdauer – doch eine Betrachtung lohnt sich, denn sie gibt wesentliche Hinweise darauf, was falsch gemacht wurde.

### Monopolfaktor Fahrzeug

Fahrzeuge sind Monopolfaktoren, wenn sie spezielle technische Anforderungen erfüllen müssen, die es nicht zulassen, gleichwertige Fahrzeuge ohne Weiteres auf dem Neu- oder Gebrauchtmart einzukaufen. In diesen Fällen dauert die Monopol-



*In der Monopolfalle wegen einer fehlenden Werkstatt:  
Die Region Stuttgart mit der S-Bahn-Ausschreibung.*

wirkung mindestens so lange an wie die Lebensdauer der Fahrzeuge. Erst bei der Neubeschaffung eines ganzen Fahrzeugparks ist das Monopol aufgehoben.

Diese Option kommt bei umfangreichen Netzen aus finanziellen und praktischen Gründen aber in der Regel nicht in Betracht, sodass ein dauerhaftes Monopol entsteht.

Als solche Monopolfaktoren sind zu nennen:

- Gleichstrom-Versorgung,
- Zweisystem-Fahrzeuge,
- unübliche Fußbodenhöhe,
- Steilstrecken-Ausrüstung,
- Neigetechnik-Ausrüstung.

Für die Gleichstrom-S-Bahnen in Berlin und Hamburg steht außer Frage, dass es sich um technische Anforderungen handelt, die Monopolwirkungen auslösen können – diese Fahrzeuge können nur in ihrem angestammten Netz eingesetzt werden.

Doch auch für die anderen „alten“ S-Bahn-Netze der Deutschen Bahn AG gilt: Es handelt sich tendenziell um Monopole. Denn die S-Bahnen in München, Frankfurt und im Ruhrgebiet sind – wie das Stuttgarter Netz – auf eine Bahnsteighöhe von 96 cm ausgelegt. Der Einsatz in anderen Netzen ist nicht zulässig, weil der barrierefreie Einstieg verloren geht. Da derzeit alle vier Netze in der Hand der DB sind, hätte ein Wettbewerber schlechte Chancen, eigene

Fahrzeuge nach dem Ende eines Vertrages, der nicht erneuert wird, noch sinnvoll zu verwenden.

Bei den Zweisystem-Fahrzeugen für Regionalstadtbahnen ist diese Wirkung ebenfalls augenfällig: Stadtbahnwagen aus Karlsruhe, Saarbrücken, Chemnitz oder Zwickau können zwar im Eisenbahnnetz freizügig eingesetzt werden, nicht aber auf den Stadtstrecken. Dort spielt die jeweilige Stromversorgung, die Fahrzeugbreite und die Einstiegshöhe eine so entscheidende Rolle, dass die Fahrzeuge nicht einfach umgesetzt werden können.

Als Zweisystem-Fahrzeuge mit entsprechenden Konsequenzen müssen aber auch Fahrzeuge für den grenzüberschreitenden Verkehr betrachtet werden. Das beginnt schon bei der Fahrzeugzulassung auf dem Netz von Nachbarstaaten und setzt sich bei der Zusatzausstattung für die Sicherungssysteme der Nachbarbahnen fort.

Steilstrecken erfordern bekanntlich besondere Ausrüstungen bei Antrieb und Bremsen. Hier sind nicht nur die sehr wenigen klassischen Steilstrecken zu nennen, etwa die Bahnlinie von Boppard am Rhein nach Emmelshausen im Hunrück. Auch die speziell auf die Neubaustrecke Köln – Frankfurt ausgelegten Elektrotriebwagen der Baureihe 403 haben Monopolwirkungen zur Folge – ein Thalys, der an sich freizügig fahren kann, kann nicht von

Brüssel nach Frankfurt durchfahren. Schließlich ist auch die Notwendigkeit, Neigetechnik zu nutzen, ein Monopolfaktor. Hier ist die Situation inzwischen besonders prekär: Es gibt zurzeit so gut wie keinen Hersteller, der in der Lage wäre, kurzfristig Triebwagen mit aktiver Neigetechnik zu produzieren. Diese werden derzeit ausschließlich in Italien gefertigt. Alle anderen Produktionslinien sind ausgelaufen, und damit geht das Know-how verloren, das zum erfolgreichen Bau dieser Fahrzeuge notwendig ist.

### Monopolfaktor Infrastruktur

**S**chaut man genauer hin, dann stellt sich heraus: Alle beschriebenen Monopolwirkungen werden von der Infrastruktur ausgelöst.

Meistens sind es topografische Faktoren – seien es Gebirge, die zu überwinden sind, oder die Lage von Knotenpunkten, die nur mit der kurzen Fahrzeit, die die Neigetechnik ermöglicht, effizient untereinander zu verbinden sind. Einige Faktoren sind historisch bedingt, etwa die S-Bahnen mit Stromschiene. Aber auch diese Faktoren sind wirtschaftlich nicht sinnvoll zu beseitigen. Je spezieller die Anforderungen sind, die die Infrastruktur stellt, umso eher wachsen Fahrzeuge und Infrastruktur zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammen.

## Monopolfaktor Werkstatt

In Stuttgart wurde nun von den Wettbewerbern in erster Linie genannt, dass die S-Bahn-Werkstatt in Plochingen im Besitz der DB und damit nicht frei zugänglich ist. Dass Werkstätten ein Teil der Infrastruktur sind und Monopolwirkungen auslösen können, hat die Europäische Union erkannt und daher auch ein Zugangsrecht zu Werkstätten für „Dritte“ festgelegt. Doch es ist nicht geregelt, zu welchen Bedingungen dieser Zugang zu gewähren ist – nicht einmal die formelle Trennung zur Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs wie beim Netz ist vorgeschrieben. Diese Bedingungen sind aber ein entscheidender Kostenfaktor. Die Wettbewerber hätten also die Summe, die an die DB als Werkstattbetreiber zu zahlen wäre, in ihrem Angebot kalkulieren müssen, ohne von der DB dafür ein verbindliches Angebot zu haben. Notfalls müsste mit der DB darüber prozessiert werden. Das kann keine Basis für eine Ausschreibung sein – zu Recht haben die Wettbewerber die Segel gestrichen.

Ein anderes geeignetes Grundstück zu finden und anzubieten, wäre daher Sache der Region Stuttgart gewesen – eine Aufgabe langfristig vorausschauender Planung, die schon mit der Entscheidung zur Ausschreibung im Jahre 2001 hätte beachtet werden müssen. Vielleicht stünde dann der Verband Region Stuttgart heute besser da. Aber es ist auch nicht einfach – wenn auch nicht unmöglich –, im eng bebauten Gebiet, durch das die S-Bahnen fahren, einen

geeigneten Standort zu finden, der so günstig liegt, dass man als Wettbewerber mit der DB gleichziehen könnte. Kurzum: Die Region Stuttgart wird dauerhaft vor dem Problem stehen, auf die DB angewiesen zu sein. Einziger Weg aus dem Dilemma wäre der Kauf aller Flächen, die die DB freimacht, und der Bau einer eigenen Werkstatt, deren Nutzung dann in der nächsten Ausschreibung jedem Anbieter verpflichtend vorgeschrieben wird.

## Weg aus der Klemme

Zwei Beispiele sind wegweisend: Sie sind von den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschritten worden, um den Wettbewerb zu fördern. Bei der Gefahr von Monopolwirkungen hätten solche Lösungen rechtzeitig bedacht werden müssen.

Das Land Niedersachsen hat mit seinem Fahrzeugpool die Voraussetzungen für einen frühen Wettbewerbsbeginn überhaupt erst geschaffen. Hier sind die Fahrzeuge Eigentum des Landes und wurden gleich mit einer 15-jährigen Instandhaltung durch den Hersteller eingekauft. Ein Fahrzeugmanager wacht über die Instandhaltung und verfügt daher über einen Informationsstand, der es ermöglicht, bei einer weiteren Ausschreibung über den Zustand der Fahrzeuge verbindlich und wettbewerbsneutral Auskunft zu geben. Bereits jetzt geht das Land davon aus, dass gegenüber anderen Modellen (Fahrzeugförderung oder Leasing) Steuergelder in dreistelliger Millionenhöhe eingespart werden. Ein anderes Modell ist bei der Ausschreibung der Linie Hamburg – Westerland in Schleswig-Holstein gewählt worden: Hier



*Nach Irrungen und Wirrungen (sichtbar an der Intercity-Farbgebung des Triebwagens links) endlich ein Erfolgsmodell der Sachsen-Franken-Express: Doch die Verbindung ist auf die Triebwagen mit Neigetechnik angewiesen – es besteht Monopolgefahr, denn Neigetechnik-Fahrzeuge sind bei der Industrie nicht mehr im Angebot.*

*Der Fahrzeugpool in Niedersachsen machte Wettbewerb für ein größeres Netz erst möglich: Vier Triebwagen begegnen sich in Bramsche. Die Anzahl der Fahrzeuge, nicht ihre Technik waren ausschlaggebend für die Pool-Lösung.*



wurden die Fahrzeuge geleast und eine Rücknahme durch das Land bei Vertragsablauf vereinbart. Doch dieses Modell ist nicht so wettbewerbsneutral wie das des Landes Niedersachsen.

### Bayern: in der Monopolfalle?

**G**anz im Gegensatz zu den „Nordlichtern“ manövriert sich besonders die Politik in Bayern in Monopolprobleme. Nicht nur der Transrapid wäre aus technischen Gründen ein Monopol der Deutschen Bahn AG geworden, weil es hier keine Trennung von Netz und Verkehr und keine Ausschreibungen geben kann.

Auch der Sachsen-Franken-Express ist vorerst ein Monopol der Deutschen Bahn, weil er aufgrund der Geografie und Topografie existenziell auf Neigetechnik-Triebwagen angewiesen ist. Und mit dem Allgäu-Franken-Express sieht es nicht viel anders aus. Genauso ist die Situation beim Nürnberg-München-Express, der druckdichte Reisezugwagen für eine Geschwindigkeit von 200 km/h benötigt. In allen Fällen besitzt ausschließlich die DB die Fahrzeuge, die notwendig sind, und neue sind nicht von der Stange zu kaufen.

Mit allen drei Projekten sitzt Bayern in der Monopolfalle, denn die Angebote haben sich zu Erfolgsmodellen entwickelt. Eine Abbestellung wegen überhöhter Forderungen wäre ein politisches und verkehrliches Desaster.

Der Versuch, die Abhängigkeit zu sprengen, ist kläglich an Halbherzigkeit gescheitert: Als die Bayerische Eisenbahngesellschaft als Bestellerin erstmals die Interregio-Nachfolge ausschrieb, hat sich niemand gemeldet, der die Anforderungen an die mit Neigetechnik zu betreibende Linie hätte erfüllen können.

Daher fährt dort jetzt aufgrund einer weiteren Ausschreibung der Arriva-Länder-Express mit Altfahrzeugen. Vielleicht ist das eine Chance, dass man für die nächste Ausschreibung ein realistischeres Konzept erarbeitet, denn dann werden wohl endgültig Neufahrzeuge benötigt. Aber sie werden den Bayern nicht in den Schoß fallen – „bestellen“ wird nicht genügen. Bayern hätte die Chance, für Deutschland eine neue Fahrzeuggeneration entwickeln zu lassen, die im gesamten Mittelgebirgsraum den Expressverkehr auf neue Räder stellt. Das Fahrzeug, das dafür benötigt wird – Neigetechnik mit Niederflureinstieg – gibt es mit aktiver Neigetechnik nirgends und mit passiver Neigetechnik nur bei Talgo.

### Wieder einmal: Die Besteller sind gefragt

Den Aufgabenträgern wird daher nichts anderes übrig bleiben, als ihre Möglichkeiten zu nutzen, überall dort frühzeitig Einfluss zu nehmen, wo besondere technische Anforderungen Abhängigkeiten erzeugen, die ihnen nicht lieb sein können. Das hatte man sich bei der Bahnreform von 1994 einfacher vorgestellt, und in vielen Landesregierungen hat man die Augen vor den anstehenden Problemen verschlossen. Es könnte sein, dass der Blick darauf klarer wird, wenn die Diskussion um die Privatisierung der DB-Verkehrsgesellschaften vorüber ist, wie immer diese ausgehen mag.

### Sonderfall S-Bahn Stuttgart

Nicht nur das Problem der Werkstatt macht die S-Bahn Stuttgart zu einem Sonderfall. Auch ein anderer Faktor, der sie

Umfassende Informationen über den Fahrzeugpool in Niedersachsen:

→ Ulrich Bitterberg/Rolf Hoopmann:  
Marktaufbau durch Fahrzeugpools  
im SPNV, Eisenbahn-Revue International, Heft 3/2008, S. 145 ff.

zu einem Monopol-Problem macht, darf nicht übersehen werden: die Netzstruktur. Anders als in anderen Netzen führen sechs S-Bahn-Linien auf vier Streckenästen in den Tunnel der Stammstrecke hinein, aber nur drei Linien auf zwei Strecken am anderen Ende wieder heraus. Die anderen drei Linien enden in der unterirdischen Station Schwabstraße und müssen daher aufgrund der beengten Verhältnisse vernetzt betrieben werden. Allein deswegen können die Linien nicht einzeln ausgeschrieben werden. Je größer aber die zu vergebenden Verkehrsnetze sind, desto weniger Wettbewerber sind zu finden, die sich dafür interessieren. Nicht ohne Grund haben sich nur zwei weitere Großkonzerne an der Ausschreibung beteiligt.

Die Bedingungen der S-Bahn Stuttgart unterscheiden sich nicht mehr wesentlich von denen bei Straßenbahn und U-Bahn. Dort findet in Deutschland in vielen Fällen gar kein Wettbewerb statt, weil die Kommunen den Betrieb mit eigenen Unternehmen durchführen. Für solche Fälle kennt man im Ausland andere Modelle, in denen das gesamte Netz einschließlich Infrastruktur auf Zeit an Unternehmen vergeben wird. In solchen Fällen fragt es sich, wie effizient Ausschreibungen noch sein können.

### Staatsbahn keine Lösung

Doch wer meint, es genüge, den Verkauf der DB-Verkehrsunternehmen zu verhindern, um solche Monopolwirkungen auszuschließen, der irrt. Denn die DB soll – so wollte es die Bahnreform 1994 – Gewinne einfahren und dafür auch Monopolwirkungen nutzen. Die Regionalisierung der Aufgaben des Nahverkehrs weist in eine andere Richtung: den Eigenbetrieb durch die Region. Genau das hat das Land Niedersachsen weitestgehend realisiert. Das Modell wird Schule machen müssen: Was sich für den Marktaufbau eignet, eignet sich auch dort, wo es gar keinen Markt gibt.



## Steigen Sie ein – für mehr Bus und Bahn

PRO BAHN e. V.,  
Friedrichstraße 95,  
10117 Berlin

Tel.: 0 30/20 18 17 42  
Fax: 0 30/20 96 25 86

Internet:  
www.pro-bahn.de

E-Mail:  
info@pro-bahn.de

Bitte einsenden an: PRO BAHN e. V., Friedrichstraße 95, 10117 Berlin

Bitte senden Sie mir weitere Informationen über PRO BAHN

Ich möchte Mitglied bei PRO BAHN werden (42 € jährlich)  
2/08

Name: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ, Ort: \_\_\_\_\_

Datum, Unterschrift:

**pro bahn**

mitfahren! mitdenken! mitmachen!