

Deregulierung und Privatisierung als Instrumente des Verbraucherschutzes am Beispiel öffentlicher Verkehr und Eisenbahn

Hans LEISTER
Connex Verkehr GmbH

Connex ist die Sparte Verkehr der Aktiengesellschaft Veolia Environnement, börsennotiert in Paris und New York mit breit gestreutem Aktienbesitz und seit 150 Jahren tätig. Veolia ist weltweit der führende Umweltdienstleister mit den Tätigkeitsfeldern Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energieversorgung, Abfallentsorgung und Verkehr, also typischen Dienstleistungen für Kommunen, Regionen, Länder oder große Industrieunternehmen. Veolia hat 30 Mrd. Euro Jahresumsatz und über 300.000 Beschäftigte in fast 100 Ländern der Erde. Connex als Verkehrssparte ist in über 20 Ländern tätig, u.a. in Frankreich, Skandinavien, Deutschland, USA, Australien und Neuseeland.

In Deutschland hat Connex 7 regionale Bahnen des Personenverkehrs, mehrere Güterverkehrsbahnen und 25 Bus- und Straßenbahnunternehmen. Im Bahnverkehr ist es das größte Unternehmen neben der DB, allerdings mit nur 2 bis 3 % Marktanteil. Im öffentlichen Personennahverkehr auf der Straße sind es rund 1 %.

Fast alle Aktivitäten der Connex Verkehr GmbH im öffentlichen Personenverkehr werden aufgrund von Verkehrsverträgen mit staatlichen Stellen und entsprechenden Zuschüssen für diese Leistungen durchgeführt. In aller Regel kommen diese Aufträge für öffentliche Dienstleistungen über Ausschreibungen, das bedeutet, dass das Kostenniveau günstiger und die Qualität höher ist als bei Wettbewerbern. Als Besonderheit fährt Connex pro Tag auch vier Züge des Fernverkehrs eigenwirtschaftlich, das sind die einzigen Fernverkehrszüge neben der DB innerhalb Deutschlands.

Zunächst sollen kurz die Rahmenbedingungen des öffentlichen Verkehrs in Deutschland und Japan umrissen werden, dann die Organisationsformen des öffentlichen Verkehrs, bevor ich zum Kernthema komme: Wo steht der Verbraucher und Fahrgast, welche Position hat er in den beiden Ländern, welche Bedeutung hat das Kartellrecht.

Rahmenbedingungen des öffentlichen Verkehrs in Deutschland und Japan

In Deutschland haben ist die kostenlose Nutzung öffentlichen Straßenraums, sowohl zum Fahren als auch – und das ist häufig viel wichtiger – zum Abstellen des Autos, weit verbreitet. Einen der größten Vorteile des öffentlichen Verkehrs für Städte, die gute Ausnutzung der Fläche, kann der öffentliche Verkehr in Deutschland wirtschaftlich nicht ausspielen, weil der flächenintensiven Konkurrenz Autoverkehr die Fläche weiterhin kostenlos zur Verfügung gestellt wird. In dieses System ist auch die Privatwirtschaft einbezogen: Baugenehmigungen sind von der Vorhaltung ausreichender Parkplätze durch den Bauherrn abhängig, oder es sind entsprechende Ablösegebühren fällig, mit denen die öffentliche Hand dann Parkplätze baut. Mit jedem Kauf in einem deutschen Kaufhaus zahlt der Kunde dafür, dass Autofahren billig bleibt, auch der Kunde, der den öffentlichen Verkehr nutzt.

Demgegenüber kennt Japan sehr wohl die Maut für Pkw, vor allem aber ist das Parken in den Großstädten im öffentlichen Straßenraum in aller Regel nicht möglich, Parken in Parkhäusern extrem teuer und Arbeitgeber stellen für ihre Angestellten keine

kostenlosen Parkplätze bereit. Auch in Kaufhäusern kostet das Parken extra. Wer ein Auto anmelden will, muss einen privaten Parkplatz vorhalten, zu Mietkosten, für die man in Berlin bereits eine ganze Altbauwohnung anmieten kann.

In Deutschland kann der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) daher bei den Fahrpreisen nicht die wahren Kosten verlangen, sondern braucht zu den Einnahmen aus vergleichsweise niedrigen Tarifen zusätzlich Zuschüsse der öffentlichen Hand, um den Betrieb zu finanzieren. Ausbaumaßnahmen des öffentlichen Verkehrs müssen ohnehin aus der Staatskasse bezahlt werden, genauso wie Straßenbauten.

Dem stehen weitaus höhere Tarife für den Fahrgast in Japan gegenüber, diese sind am Markt durchsetzbar, weil der Kunde keine wirkliche Wahl hat. Wer in Tôkyô zur Schule oder ins Büro muss, ist fast immer auf den öffentlichen Verkehr angewiesen. Das heißt, in Japan kann man in den Ballungsgebieten nicht nur Busse, sondern auch U-Bahnen oder S-Bahnen profitabel betreiben. Allenfalls für große Ausbaumaßnahmen gibt der Staat Geld, der laufende Betrieb der Züge ist nicht nur von den Fahrgeldern gedeckt, sondern sogar profitabel.

Diese fundamentalen verkehrspolitischen Unterschiede muss man immer beachten, wenn man die Situation in beiden Ländern betrachtet.

Organisation der Eisenbahnen und Verkehrsunternehmen

Eisenbahnen in Japan

In Japan gab es neben der Staatsbahn JNR immer auch einen vielfältigen Sektor von privaten und kommunalen Eisenbahnen. Ein Teil dieser Bahnen kommt eigentlich aus der Immobilienbranche: Entwicklungsgesellschaften kauften große Ländereien am Rande der großen Städte auf, bauten Bahnlinien und zogen ihren Gewinn einerseits aus der Parzellierung der Flächen für den Wohnungsbau, andererseits aus den Fahrgeldeinnahmen und Nebeneinnahmen z.B. durch Kaufhäuser an den städtischen Endpunkten der Bahn. Seibu, Tôkyû, Hankyû, das sind Firmennamen, die auch deutschen Japanbesuchern oft begegnen. Es sind die Namen von Kaufhausketten, die aus Eisenbahnen hervorgegangen sind, die Bahnen sind ein wichtiger Teil der S-Bahn-Netze der Großstädte.

Die Staatsbahn wurde 1987 in regionale Aktiengesellschaften aufgeteilt, die drei regionalen Bahngesellschaften der Hauptinsel Honshû sind mittlerweile an der Börse.

Alle Bahnen des Personenverkehrs nutzen fast ausschließlich ihr eigenes Netz. Lediglich die Güterverkehrsgesellschaft hat kein eigenes Netz, sondern fährt auf den Netzen der Personenverkehrsbahnen. Damit kommt zum Ausdruck, dass der Güterverkehr auf der Schiene in Japan nur eine relativ geringe Rolle spielt, weil der typische bahnaffine Güterverkehr in Japan mit der Küstenschiffahrt befördert wird.

Konkurrenz zwischen Bahngesellschaften besteht nur insoweit, als in machen Relationen mehrere Netze um Nutzer konkurrieren. So hat der Kunde zwischen Kôbe, Ôsaka und Kyôto oder zwischen Tôkyô und Yokohama mehrere Bahngesellschaften auf einem jeweils eigenen Netz zur Auswahl, mit sehr unterschiedlichen Preisen und Fahrzeiten. Die Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen ist übrigens nicht sehr ausgeprägt. Für jede Bahn- und Busgesellschaft besteht ein eigener Tarif, bei Kombi-

tickets addieren sich die ohnehin schon hohen Tarife. So etwas wie Verkehrsverbund, also die Nutzung aller Verkehrsmittel einer Region mit einem Ticketsystem, ist weithin unbekannt.

Eisenbahn in Europa

Europa hat nationale Bahn-Infrastrukturen, steht aber vor dem Problem, dass ein großer Teil des Verkehrs, den der Schienenverkehr übernehmen könnte, international ist. Die Zusammenarbeit von nationalen Bahngesellschaften, die bisher das Monopol des Bahnverkehrs auf ihren nationalen Netzen hatten, war und ist schwach ausgeprägt, sodass der Schienenverkehr im internationalen Verkehr nicht wirklich konkurrenzfähig ist gegenüber dem Lkw, der freizügig alle Straßen in Europa benutzen kann.

Anders als Japan hat Europa großes Potenzial im Güterverkehr auf der Schiene. Europa ist vergleichbar mit Nordamerika, doch dort hat der Güterverkehr auf der Schiene einen Marktanteil von 40 %, in Europa unter 10 %. Wenn es gelänge, europäischen Eisenbahn-Verkehrsunternehmen den freien Zugang zu den europäischen Bahnnetzen zu verschaffen, so könnte der Marktanteil des Schienenverkehrs in Europa deutlich mehr als 10 % betragen, eventuell bis 30 %.

Übrigens war Europa vor 1914 schon weiter als heute: Damals konnten private Eisenbahnunternehmen Züge quer durch Europa organisieren. Der berühmte Orientexpress ist nur ein Beispiel dafür: ein privater Zug, der die nationalen Netze in Europa nutzte, um transeuropäische Verkehrsbeziehungen herzustellen. Das ist das Ziel der Europäischen Union, heute vorrangig für den Güterverkehr, aber vielleicht auch wieder für den internationalen Personenverkehr.

Aus diesen Überlegungen kommt die Idee, das europäische Bahnsystem aufzubrechen, die Infrastruktur für die Benutzung durch alle europäischen Bahnunternehmen zu öffnen und die Bahnunternehmen in den Wettbewerb zu stellen. Dieses Ziel verfolgt die Europäische Union, um die wirtschaftliche Verflechtung Europas mit stark steigenden Güterverkehrsaufkommen möglich zu machen, ohne dass damit der eher unerwünschte Straßen-Schwerverkehr uferlos wächst.

Die Trennung von Schieneninfrastruktur und Bahnverkehr hat im Personen-Nahverkehr den Effekt, dass auch hier Wettbewerb möglich wird. Bahnunternehmen können um die öffentlichen Aufträge wetteifern, um möglichst wenig Zuschüsse für die öffentliche Hand und möglichst hohe Qualität für den Fahrgast zu erreichen.

Gegen die Intention der EU, die Schieneninfrastruktur zu öffnen und Wettbewerb einzuführen, gibt es naturgemäß viele Widerstände der etablierten staatlichen Bahnunternehmen, die sowohl Infrastrukturbetreiber als auch Verkehrsunternehmen sind. Auch in Deutschland haben wir einen heftigen Abwehrkampf der Deutschen Bahn gegen die organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr, obwohl andererseits die Deutsche Bahn sich in den europäischen Nachbarländern die Netzöffnung bereits zu Nutze macht und dort auf fremden Netzen Verkehr anbietet.

Übriger öffentlicher Verkehr

Hier sind bei der Organisation keine so auffälligen Unterschiede zwischen Deutschland und Japan feststellbar. In beiden Ländern dominieren kommunale und regionale Gesell-

schaften, die den Bus- und U-Bahn- bzw. Straßenbahnverkehr ohne Wettbewerb im Monopol organisieren.

In Europa allerdings hat auch hier die EU das Ziel, Wettbewerb einzuführen, um damit den Marktzugang innerhalb der EU durchzusetzen. Es ist damit zu rechnen, dass mittelfristig auch in Deutschland Verkehrskonzessionen in Form von Verkehrsverträgen auf Zeit vergeben werden.

Wo steht der Verbraucher?

In Japan ist die Sache einfach: Der Kunde muss im Nahverkehr in aller Regel ein öffentliches Verkehrsunternehmen oder ein Bahnunternehmen benutzen, er hat keine andere Wahl und hat meist auch nicht die Wahl zwischen mehreren Verkehrsunternehmen, von seltenen Fällen abgesehen. Die Tarife unterliegen staatlicher Überwachung. Das Bemühen der Verkehrsgesellschaften ist es, große Massen von Passagieren in kurzer Zeit und möglichst unkompliziert abzufertigen. Das hat den Nebeneffekt, dass das System auch für den Kunden relativ einfach ist.

In Deutschland ist die Situation komplizierter: Der Kunde ist hier in ein Dreieckssystem einbezogen, bestehend aus dem Kunden, dem Staat, der den Verkehr bezuschusst und erheblichen Einfluss auf Leistung und Preis nimmt, und dem Verkehrsunternehmen, das dem Kunden unmittelbar gegenübertritt.

Es gibt also idealerweise zwei Vertragsbeziehungen, einmal den Verkehrsvertrag zwischen dem öffentlichen Auftraggeber, dem Staat, der bei einem Verkehrsunternehmen eine öffentliche Dienstleistung über mehrere Jahre und mehr oder weniger genau festgeschrieben bestellt, und dafür öffentliche Zuschüsse auszahlt. Zum anderen den konkreten Beförderungsvertrag, den der Kunde und Fahrgast mit dem Verkehrsunternehmen abschließt, der die Beförderung von A nach B zu einem festgelegten Tarif umfasst.

Für die Vertragsbeziehung zwischen dem Staat und dem Verkehrsunternehmen haben wir inzwischen in Deutschland umfangreiche Erfahrungen gesammelt. Es gibt dafür sehr unterschiedliche Verträge: pauschale Verträge, die einen bestimmten Zuschuss mit wenig konkret beschriebener Gegenleistung vorsehen. Beispiel ist der Bus- und U-Bahn-Verkehr in Berlin, wo das öffentliche Unternehmen Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) einen Vertrag über viele Jahre abgeschlossen hat, der ganz allgemein die Verkehrsbedienung vorsieht, ohne dies an harte Bedingungen oder Sanktionen im Fall von schlechten Leistungen zu knüpfen.

Auf der anderen Seite vor allem bei Ausschreibungen von Verkehrsleistungen sehr genaue staatliche Vorgaben, wo, wann und wie gefahren werden soll, und eine äußerst komplizierte Errechnung des Zuschusses nach Qualitätskriterien oder sehr ausgefeilte Systeme von Strafabzügen im Fall von Verspätungen oder zu großer Verschmutzung der Fahrzeuge.

Die Zukunft in Deutschland und Europa ist klar: Wo staatliche Zuschüsse für den öffentlichen Verkehr bezahlt werden, muss dies in Zukunft im Wettbewerb erfolgen. Ergebnis des Wettbewerbs ist dann ein Verkehrsvertrag zwischen dem staatlichen Aufgabenträger und dem Verkehrsunternehmen. Das Interesse der Verkehrsunternehmen ist dabei, nicht alles vorgeschrieben zu bekommen, sondern auch unternehmerische

Freiheiten bei der Gestaltung des Angebots und der Möglichkeit der Werbung von zusätzlichen Kunden für den ÖPNV zu erhalten.

Die Vertragsbeziehung zwischen dem Kunden und dem Verkehrsunternehmen ist ebenso interessant. So kauft der Kunde im Nahverkehr in Deutschland in vielen Fällen nicht das Ticket eines einzelnen Verkehrsunternehmens, sondern einen „Verbundfahrchein“, z.B. des Verkehrsverbundes Berlin/Brandenburg, der in allen Verkehrsmitteln der jeweiligen Region, also in S-Bahn, Bus oder U-Bahn freizügig benutzt werden kann. Die Vertragsbeziehung ist also kompliziert, im Hintergrund müssen Ausgleichszahlungen unter den Verkehrsunternehmen dafür sorgen, dass die Unternehmen die ihnen zustehenden Zahlungen erhalten. Diese Verkehrsverbände sind übrigens klassische Kartelle, weil mehrere Unternehmen dasselbe Preissystem anwenden und die gegenseitige Anerkennung ihrer Fahrkarten vereinbaren.

Immer mehr setzen sich in Deutschland Regeln durch, nach denen der Kunde im Fall von schlechten Leistungen eine gewisse Kompensation verlangen kann. So hat die BVG, das öffentliche Verkehrsunternehmen in Berlin, ihren Fahrgästen zwei Garantien gegeben: Die Sauberkeitsgarantie, d.h. wenn sich ein Fahrgast im Fahrzeug die Kleidung beschmutzt, erhält er die Reinigungskosten. Zum anderen die Mobilitätsgarantie, d.h. wenn in den Abend- und Nachtstunden eine Fahrt ganz ausfällt oder stark verspätet ist, kann sich der Kunde ein Taxi nehmen und erhält den Taxipreis erstattet.

Ähnliche freiwillige Kompensationsleistungen setzen sich auch in anderen Regionen durch, so hat der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr eine ähnliche Mobilitätsgarantie für die Kunden des Nahverkehrs.

Die Deutsche Bahn gibt ihren Kunden im Fernverkehr freiwillig umfangreiche Kundenrechte. Bei Zugverspätungen erhält der Kunde Gutscheine über 20 oder 50 Euro, je nach Dauer der Verspätung. Wenn aufgrund von Verspätungen die letzten Anschlüsse am Abend verloren gehen, zahlt die DB sogar Taxibeförderung oder Hotelübernachtung.

Trotz der bereits umfangreichen freiwilligen Leistungen vieler Verkehrsunternehmen gibt es Absichten des Gesetzgebers auf europäischer und deutscher Ebene, solche Leistungen gesetzlich festzuschreiben. Die Verkehrsunternehmen sind naturgemäß dagegen und verweisen auf die bereits freiwillig gewährten Leistungen.

Kartellrecht

Im Zusammenhang mit der Öffnung des Eisenbahnnetzes für Wettbewerb und mit der Einführung von Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Verkehrsbedienung ergeben sich interessante kartellrechtliche Fragen, von denen ich nur einige Beispiele erwähnen will.

Neu auf den Markt tretende Verkehrsunternehmen wie Connex haben oft das Problem, faire Ausgleichszahlungen in den Verkehrsverbänden zu erhalten, weil diese Verbundsysteme bereits zu früheren Monopolzeiten entstanden sind. Die etablierten Verkehrsunternehmen behalten mit Hinweis auf historische Verträge Fahrgeldeinnahmen, die ihnen nicht mehr zustehen.

Nach Einführung von Fernverkehrszügen von Connex hat sich die Deutsche Bahn zunächst geweigert, die Züge in das Fahrplanauskunftssystem der DB aufzunehmen.

Inzwischen hat sich die Connex GmbH hier gerichtlich durchgesetzt, die InterConnex-Züge sind wieder im deutschen Kursbuch.

Etablierte Unternehmen weigern sich, ihre Werkstätten neuen Eisenbahnunternehmen gegen angemessenes Entgelt zur Verfügung zu stellen. Die Nutzungsmöglichkeiten fremder Werkstätten wird unter gewissen Bedingungen nun durch Umsetzung von EU-Recht in nationales deutsches Recht eingeführt.

Der Netzzugang zur Eisenbahninfrastruktur wird durch die Einführung genauer Regeln und einer dazu gehörigen Regulierung erleichtert. Auch wenn man den konsequenten Schritt einer organisatorischen Trennung von Infrastruktur und Verkehrsdurchführung bei der marktbeherrschenden Deutschen Bahn AG möglicherweise nicht macht, soll neuen Anbietern und ausländischen Verkehrsunternehmen trotzdem der faire Trassenzugang ermöglicht werden.

Auch wenn die Einführung von Wettbewerb offenbar mit gewaltigem Aufwand für Organisation und Regulierung erkaufte wird, ist man auf europäischer Ebene überzeugt, dass der effektivere Einsatz von öffentlichen Mitteln und Marktstrukturen die EU-Staaten im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger macht.

Für Deutschland ist festzustellen, dass die Einführung von Wettbewerb im Verkehrswesen sehr oft nur als Erfordernis nach europäischem Recht empfunden wird und nicht als Programm zur effizienteren Gestaltung unserer Systeme.

Ist ein Know-how-Transfer möglich?

Japan ist ein Beispiel dafür, dass öffentlicher Personenverkehr sehr wohl profitabel sein kann, wenn die wahren Kosten des Straßenverkehrs auf die Nutzer umgelegt werden, zumindest unter den Bedingungen von stark besiedelten Ballungsräumen.

Bei der Einführung von Wettbewerb im öffentlichen Verkehr in Deutschland spielt das Kartellrecht eine große Rolle. Wir sind überzeugt, dass sich der juristische Aufwand lohnt, dass bessere Qualität des öffentlichen Nahverkehrs und niedrigere Kosten für die Allgemeinheit den Aufwand lohnen.

Für Japan interessant sein könnten die deutschen Verkehrsverbände, da die Nutzung einheitlicher Tickets für alle ÖPNV-Verkehrsmittel in einer Region sicher ein großer Vorteil sind. Die Abrechnung der Fahrgeldeinnahmen unter den Verkehrsunternehmen nach erbrachter Leistung ist technisch möglich, aber in Deutschland durchaus noch Gegenstand kartellrechtlicher Auseinandersetzungen.