

## 8. Empfehlung

Sowohl im bereinigten Status Quo als auch in der langfristigen Entwicklung haben die Fahrwegkosten der Bahn eine ausschlaggebende, die des Straßenverkehrs nur marginale Bedeutung.

Der entscheidende Impuls zu einer visionären Bahn geht vom Fahrweg aus. Wenn im kleineren Transportbereich fast unisono der Rückzug des direkten Staatseinflusses gefordert wird, um die Bahn voranzubringen, kann nicht beim größeren Fahrwegbereich an der direkten Mitbestimmung aus der Verkehrspolitik festgehalten werden. Eine visionäre Bahn würde zur Illusion werden, denn ein blühendes Wettbewerbsunternehmen mit großem direkten staatlichen Einfluß hat es bislang nicht gegeben.

Niemand würde z. B. im Straßengüterfernverkehr auf die Idee kommen, die Fahrer mit staatlichen Lohnzuschüssen zu subventionieren, weil auf jeden Lastzug (mittlere Nutzlast: knapp 20 t) mindestens ein Fahrer entfällt und dies eine schwere Benachteiligung gegenüber Güterzügen sei, die mit einem einzigen Lokführer 1000 t Nutzlast befördern. Wenn man eine Bahn baut, nimmt man die hohen Fahrwegkosten in Kauf, um insbesondere den Vorteil der hohen Fahrerproduktivität gegenüber dem Straßengüterverkehr zu erlangen. Diese Kosten dann als Angelegenheiten des Staates zu deklarieren, hieße, das alte römische Staatsrecht („Infrastruktur ist Sache des Staates“) zu mißbrauchen. Der Bahn sollte geholfen werden, jedoch mit mehr unternehmerischer Verantwortung über ihre wichtigste Ressource 'Fahrweg' und mit der Anlastung externer Kosten für alle Verkehrsträger.

## Abstract

Compared under status quo (1991) conditions and assumptions, in Germany the portion of infrastructure costs in rail transport is 3 to 4 times as large as in road transport. When influences distorting the calculations are eliminated the difference is even greater. The infrastructure costs of rail transport, then, amount to more than 50% of total costs, the infrastructure costs of road transport decrease to a marginal 5-10% of total costs. Even taking into account the long-term development (beyond 2010) assuming

- efficient means to ensure the payment of external costs by road transport with corresponding reactions of the automobile industry and the transport markets
- a "visionary" rail transport system with 2,5 times the transport volume of 1991 (so-called "Strong Reduction-Scenario" für CO<sub>2</sub> emission in the Transport Infrastructure Plan of the Federal German Government)

does not change the respective portions of infrastructure costs significantly. In rail transport they remain the most important strategic cost category, in road transport their significance decreases even more. The decisive impulse for a visionary rail transport system, therefore, has to come from its infrastructure. If a retreat from direct interventions in order to advance rail transport towards functioning as an enterprise is demanded nearly unisono in the operations segment, which produces the smaller portion of total costs, then it is not understandable why direct interventions from transport politics should be maintained in the infrastructure segment, which produces the larger portion of total costs of rail transport.

## Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr

VON GÜNTER KNEIPS, FREIBURG I. BR.

### 1. Einleitung

Die Entwicklung der Defizite im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) hat sich in den letzten Jahren erheblich verstärkt. Konnten die Verkehrsunternehmen bis Anfang der sechziger Jahre noch ihre Betriebskosten decken, so erwirtschaften sie mittlerweile jedes Jahr ein Defizit von über drei Milliarden DM. Kommunen und Landkreise müssen diese Defizite finanzieren. Da etwa sechzig Prozent aller Verkehrsunternehmen im sogenannten Querverbund mit Versorgungsunternehmen (für Gas, Elektrizität, Wasser) geführt sind, werden die dort erzielten Gewinne dazu verwandt, Verluste der Verkehrsbetriebe in Höhe von 1,2 Milliarden Mark zu decken: „Nichtfahrer“ müssen also mitzahlen. Der Rest von 1,8 Milliarden Mark wird von den allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommunen abgezweigt, was den Städten und Gemeinden zunehmend Schwierigkeiten bereitet.<sup>1)</sup>

Ein Ausweg aus der Finanzierungsproblematik im öffentlichen Nahverkehr wird inzwischen in einer Neugestaltung des Personenbeförderungsgesetzes gesehen. Es wird bemängelt, daß das jetzige Recht noch immer vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit ausgeht. Der ÖPNV dürfe nicht mehr wie bisher als eine freiwillige Aufgabe der Kommunen angesehen werden, die typisch auf einer kommerziellen Basis angeboten wird, sondern müsse (analog etwa der Abwasser- und Abfallbeseitigung) als Pflichtaufgabe zur Daseinsvorsorge angesehen werden, für deren Finanzierung grundsätzlich der allgemeine Steuerzahler aufzukommen habe.<sup>2)</sup>

In diesem Aufsatz soll aufgezeigt werden, daß mit einer bloßen Umdefinierung von einer freiwilligen Aufgabe in eine Pflichtaufgabe der Kommunen die Problematik des öffentlichen Nahverkehrs nicht zu lösen ist. Der eigentliche Reformbedarf besteht vielmehr darin, institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die Anreize setzen, den ÖPNV mit Ideenreichtum möglichst kosteneffizient anzubieten. Der Schlüssel hierzu liegt in einer konsequenten Ausschöpfung des Privatisierungspotentials im ÖPNV.

#### Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Günter Knieps  
Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik  
der Universität Freiburg i. Br.  
Europaplatz 1  
79085 Freiburg

1) Vgl. Die Zeit, Nr. 17, 17. April 1992, S. 30.

2) Vgl. Fromm, G., Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 9 (1986), Heft 1, S. 73 ff.

v. di. d  
v. st. b  
v. dc. e  
S

## 2. Die Anreizwirkungen von Privatisierungsmaßnahmen

Das Wort „Privatisierung“ hat viele verschiedene Bedeutungen. So unterscheidet der Experte für öffentliche Wirtschaft Theo Thiemeier fünfzehn verschiedene Konzepte der „Privatisierung“.<sup>3)</sup> Hierzu zählen die Übertragung von traditionellen Verwaltungsaufgaben an autonome, aber dem Staat gehörende Institutionen, die wirksame Unterwerfung der Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand unter das Kartellrecht, die Umwandlung eines Regiebetriebes oder Eigenbetriebes in eine Kapitalgesellschaft der öffentlichen Hand, die Auslagerung im Wege der Auftragsvergabe an Privatunternehmen (in diesem Zusammenhang auch Hilfs- oder Annexbetriebe genannt), der teilweise oder vollständige Verkauf von Unternehmen der öffentlichen Hand an private Eigentümer sowie die Einführung des Wettbewerbs durch Abbau gesetzlicher Marktzutrittschranken.

Verschiedene dieser sehr unterschiedlichen Privatisierungsansätze sind auch im ÖPNV von aktueller Bedeutung. So ist der hohe Anteil der Privatrechtsformen bei kommunalen Verkehrsunternehmen auffallend. Mit der vermehrten Umgründung in eine Privatrechtsreform soll eine effektivere und effizientere Wirtschaftsführung als in Eigenbetrieben erreicht werden.<sup>4)</sup> Eine nicht unerhebliche Rolle spielt ferner die sogenannte „unechte“ Privatisierung im ÖPNV. Hierbei handelt es sich um die Anmietung von Privatunternehmen zu vereinbarten Preisen und ihre Beauftragung mit der Durchführung vorgegebener Omnibus-Verkehrsdienste nebst dem Inkasso vorgegebener Fahrpreise. So wird ein erheblicher Anteil der Bahnbusdienste der DB von privaten Auftragsunternehmen durchgeführt. Wenn auch das Unternehmerrisiko beim Verkehrsträger der öffentlichen Hand verbleibt, so erhofft man sich dennoch dadurch Chancen, Kostenvorteile des privaten Omnibusgewerbes (insbesondere niedrigere Personalkosten) zur Senkung der öffentlichen Nahverkehrskosten auszunutzen.<sup>5)</sup> Abgerundet wird das Bild der bisherigen Privatisierungstendenzen im öffentlichen Personennahverkehr durch die Feststellung, daß beachtliche Marktbereiche bereits heute von privater Hand bedient werden, wie etwa im freigestellten Schülerverkehr (wobei dessen Kosten von der öffentlichen Hand getragen werden).<sup>6)</sup> Wo also liegt das heutige Reformpotential? Im folgenden soll zunächst allgemein auf die Wirkungsmechanismen umfassender Privatisierungsmaßnahmen eingegangen werden, um danach deren Anwendungsmöglichkeiten im ÖPNV aufzuzeigen.

Die neue Institutionenökonomik ist in den letzten Jahren in der Analyse der Wirkungsweise unterschiedlicher Eigentumsrechte erheblich vorangekommen.<sup>7)</sup> Bis dahin drehte sich die

3) Vgl. Thiemeier, T., Privatization: On the Many Senses in Which This World Is Used in an International Discussion on Economic Theory, in: Enterprises: A European Debate, Liege: CIRIEC, 1986.

4) Vgl. Braun, G. E. und Beckert, J., Produktivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften – am Beispiel der Sparte Verkehr, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 12 (1989), Nr. 4, S. 435-459.

5) Lorenzen, K. C. F., Möglichkeiten und Grenzen der Kostensenkung im öffentlichen Personennahverkehr durch Beteiligung von Privatunternehmern an den Omnibusliniendiensten, dargestellt am Beispiel der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft mbH. Lüdenschied, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 11 (1988) Nr. 3., S. 308-328.

6) Fromm, G., Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung beim öffentlichen Personennahverkehr, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 11 (1988), Heft 2, S. 180-184.

7) Für einen Überblick vgl. Richter, R., Sichtweise und Fragestellung der Neuen Institutionenökonomik, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110 (1990), S. 571-591.

Auseinandersetzung lediglich darum, auf welche Ziele Unternehmen „verpflichtet“ werden sollten. Im Zentrum der Diskussion stand also die Frage, ob Profitstreben mit Gemeinwohl und Daseinsvorsorge verträglich seien.<sup>8)</sup> Erst die Theorie der Eigentumsrechte wandte sich den tatsächlichen Wirkungen unterschiedlicher Institutionen und der mit ihnen verbundenen Anreizstrukturen zu.<sup>9)</sup> Die Ergebnisse der inzwischen umfangreichen Literatur zur Theorie der Eigentumsrechte lassen sich auf folgende Kernaussage zusammenfassen:<sup>10)</sup> Die Handelbarkeit wohldefinierter Eigentumsrechte sorgt am ehesten dafür, daß die Verfügungsgewalt zu den Personen gelangt, in deren Händen die Unternehmensressourcen die höchste Produktivität erzielen. Dadurch ist der Erwerber letztlich in der Lage, einen Preis zu bieten, der den ursprünglichen Eigentümer zum Verkauf veranlaßt. Produktivitätsgewinne durch Privatisierung – im Sinne eines Verkaufs von Unternehmen der öffentlichen Hand an private Eigentümer – treten auch in Kapitalgesellschaften auf. Die zentrale Funktion des Eigentümers besteht hier in der Kontrolle des Managements. Insbesondere muß verhindert werden, daß sich die Manager zu Lasten der Unternehmenssubstanz bereichern, und gesichert sein, daß sie durch fähigere ersetzt werden, wenn sie ihrer Aufgabe nicht gewachsen sind. Privatisierung zielt somit auf die Einführung der Überwachungsfunktion des Kapitalmarktes ab, so daß die Gefahr des Konkurses oder der Übernahme ansteigt, falls die Effizienz einer Firma abnimmt. Der automatische Rückgriff auf Steuermittel, d.h. eine Defizitgarantie im Sinne einer Generalabsolution auch bei noch so großem Mismanagement, entfällt.

Demgegenüber zielt der Abbau hoheitlich administrativ aufgerichteter Marktzutrittschranken (sogenannte Deregulierung) auf die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen ab. Der Wettbewerb eröffnet den Unternehmen neue Chancen, setzt sie aber auch unter stärkere Anpassungszwänge.

Es ist somit die Interaktion von privaten Unternehmen und offenen Märkten, die in einer privaten Wirtschaft maximale Effizienz garantiert.<sup>11)</sup> Schlecht wirtschaftende Unternehmen sind dann nicht nur konfrontiert mit einem Verlust an Kunden und fallenden Marktanteilen, sondern auch mit möglichem Marktaustritt oder Übernahme. Es stellt sich im folgenden die Frage, ob und inwieweit spezifische Besonderheiten im ÖPNV einer umfassenden Privatisierung entgegenstehen.

8) Vgl. Pommerehne, W. W., Genügt bloßes Reprivatisieren?, in: Aufderheide, D. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Symposium Oeconomicum Münster, Stuttgart u.a. (1990), S. 30.

9) Vgl. Demsetz, H., Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review, Papers and Proceedings 57 (1967), S. 347-359; Furubotn, E. G., Pejovitch, S., Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature 10 (1972), S. 1137-1162.

10) Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Hauptgutachten 1988/1989, Baden-Baden (1990), S. 25.

11) Vgl. Knieps, G., Privatization and Deregulation: Two Complementary Medicines, Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, 14, 1990, S. 167.

### 3. Privatisierung natürlicher Netzmonopole im ÖPNV

Ein wesentliches Charakteristikum beim Angebot von ÖPNV ist die Netzbildung. Dies gilt insbesondere für den innerörtlichen bzw. innerstädtischen ÖPNV (unabhängig ob dieser straßen- oder schienengebunden ist), aber auch zum Teil für den überörtlichen Personennahverkehr.<sup>12)</sup> Verbundvorteile der gleichzeitigen Bedienung mehrerer Strecken – etwa durch Bündelung des Transportaufkommens – können bewirken, daß ein einzelner Anbieter eine Kombination von Strecken kostengünstiger bedienen kann als mehrere Anbieter. Es handelt sich um den Fall eines natürlichen Monopols.

Das Vorliegen eines natürlichen Monopols spielte in vergangenen Verstaatlichungsdebatten eine wichtige Rolle<sup>13)</sup> und wird auch heute noch als bedeutendes Argument gegen eine Privatisierung angesehen. Im ÖPNV wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Notwendigkeit der Integration von Verkehrsnetzen hingewiesen, um nahverkehrsgerechte Netzverknüpfungen und Fahrplanabstimmungen zu verwirklichen und Verkehrsbrechungen gering zu halten.<sup>14)</sup> Falls ein natürliches Monopol privatisiert würde – so wird argumentiert – wären die Marktkräfte nicht in der Lage, eine Ausbeutung der Konsumenten durch überhöhte Preise und ungenügende Versorgungssicherheit zu verhindern.<sup>15)</sup> Zieht man die eingangs dargelegte Theorie der Eigentumsrechte heran, so erscheint es zweifelhaft, ob das Eigentum in der öffentlichen Hand das Ausüben von Monopolmacht verhindern und somit einen Ersatz für staatliche Gewinnregulierung darstellen kann.

Zunächst stellt sich jedoch die Frage, ob Netzbildung im ÖPNV überhaupt Marktmacht verursachen kann, die es dann zu regulieren gälte.

Die traditionelle Industrieökonomie<sup>16)</sup> konzentrierte sich lange Zeit bei ihren Untersuchungen über die Funktionsfähigkeit von Märkten auf den Wettbewerb zwischen denjenigen Teilnehmern, die bereits in einem Markt tätig sind. Waren viele Unternehmen in einem Markt tätig, so wurde davon ausgegangen, daß die unsichtbare Hand des Wettbewerbs zu effizienten Marktergebnissen führt, d.h. insbesondere zu kostenminimierender Produktion und Vermeidung von Unternehmerrenten. Waren nur wenige Unternehmen in einem Markt zu beobachten, so wurde unterstellt, daß diese hohe Marktmacht besitzen, was ineffiziente Marktergebnisse bewirkt (Überschußgewinne, Kosteneffizienzen etc.). Hohe Konzentration wurde daher als hinreichender Grund angesehen, um staatliche Eingriffe zur Korrektur des angenommenen Marktversagens zu rechtfertigen. Es ist ein wichtiges Ergebnis der modernen Wettbewerbstheorie nachzuweisen, daß jene kausale Verknüpfung zwischen der Produktionsstruktur eines natürlichen Monopols und seiner Regulierungs-

12) Der Personenfernverkehr soll an dieser Stelle nicht betrachtet werden.

13) Vgl. *Fremdling, R., Knieps, G.*, Competition, Regulation and Nationalization – The Prussian Railroad System in the 19th Century, Research Memorandum No. 397, Faculty of Economics, University of Groningen (1990).

14) Vgl. *Lorenzen, K. C. F.*, a.a.O. S. 315.

15) Vgl. *Thiemeyer, T.*, Öffentliche Unternehmen als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit eines modernen marktwirtschaftlichen Systems, Verbraucherpolitische Hefte, 9 (1989), S. 27; *Bös, D.*, Arguments on Privatization, in: *Fels, G., v. Fürstenberg, G. M.*, (Hrsg.), A Supply Side Agenda for Germany, Berlin u.a. (1989), S. 227 sowie *Fremdling R., Knieps, G.*, a.a.O. (1990).

16) Vgl. *Scherer, F. M.* (1980), Industrial Market Structure and Economic Performance, 2. Auflage, Chicago.

bedürftigkeit einer ökonomischen Analyse nicht standhält.<sup>17)</sup> Der mangelnde Wettbewerb zwischen aktiven Firmen auf bestimmten Streckenkombinationen kann nämlich durch die Disziplinierungswirkung potentieller Marktneulinge ersetzt werden, falls das alteingesessene Unternehmen keine signifikanten Wettbewerbsvorteile gegenüber Marktneulingen besitzt. Dies setzt jedoch voraus, daß alteingesessene Firmen keine niedrigeren entscheidungsrelevanten Kosten besitzen, da sich hieraus ein Spielraum für strategisches Verhalten ergäbe.<sup>18)</sup> Potentieller Wettbewerb macht Regulierungseingriffe zur Disziplinierung der Marktmacht überflüssig oder sogar schädlich, da überhöhte Kosten oder hohe Profite zwangsläufig den Marktzutritt neuer effizienterer Firmen auf den Plan rufen.

Der potentielle Wettbewerb kann nur wirksam werden, wenn die Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten und Altunternehmerprivilegien abgeschafft wird. Wettbewerb um einen Markt wird ermöglicht, falls Buskonzessionen für einzelne Linien oder einen Verbund von Linien an den billigsten Betreiber versteigert werden. Dabei sollten jene Unternehmen ermittelt werden, die bereit sind, die in Qualität und Menge festgelegten Mindestleistungen zu den günstigsten Bedingungen anzubieten. Die Streckenkonzessionen sollten auf Zeit erteilt werden ohne Vorrangbestimmungen und Besitzstandsklauseln.<sup>19)</sup> Wettbewerb in einem Markt wird ermöglicht, wenn – etwa im rentablen Überlandlinienverkehr – mehrere Anbieter gleichzeitig eine Konzession erwerben können oder quantitative Marktzutrittsbeschränkungen völlig entfallen und die Tarife sich frei bilden können.<sup>20)</sup> Es ist zu erwarten, daß der potentielle Wettbewerb im ÖPNV besonders erfolgversprechend ist, da Autobusse mobil und nicht an eine bestimmte Strecke bzw. an ein bestimmtes geographisches Netz gebunden sind und folglich keine irreversiblen Kosten auftreten, auf denen strategisches Verhalten basieren kann. Voraussetzung ist allerdings, daß kein Anbieter von Busverkehr einen bevorzugten Zugang zu Busterminals oder eine bevorzugte Behandlung bei der Fahrplangestaltung erhält.

Ebenso stellen standortgebundene Betriebshöfe zum Reparieren, Warten und Unterstellen von Autobussen weder einen Wettbewerbsnachteil noch einen Wettbewerbsvorteil alteingesessener Firmen gegenüber Marktneulingen im ÖPNV dar. Zum einen sind die Kosten für Betriebshöfe auch für alteingesessene Busunternehmen immer noch entscheidungsrelevant. Falls die Nachfrage nach ÖPNV zurückgeht, können ihre Betriebshöfe ebenfalls für Charterbusse oder Busse im Fernverkehr genutzt werden oder aber für alternative Verwendungszwecke (wie etwa Tankstellen, Lagerhallen) umgerüstet werden. Zum anderen ist der Marktzutritt kleiner Busgesellschaften (ähnlich wie im Charterverkehr) auch ohne einen voll ausgebauten Betriebshof durch Auslagerung der Wartungs- und Reparaturarbeiten an hierauf spezialisierte Werkstätten möglich.

17) Vgl. *Demsetz, H.*, Why Regulate Utilities?, Journal of Law and Economics, 11, (1968), S. 55-66; *Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D.*, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York (1982); v. *Witzsäcker, C. C.*, Barriers to Entry; A Theoretical Treatment, Berlin u.a. (1980). Für einen guten Überblick siehe *Windisch, R.*, Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: *Windisch, R.* (Hrsg.), Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen (1987).

18) Vgl. *Knieps, G., Vogelsang, I.*, The Sustainability Concept under Alternative Behavioral Assumptions, Bell Journal of Economics, 13 (1982), S. 234-241 sowie *Knieps, G.*, Deregulierung im Luftverkehr – Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie und ihre Auswirkungen im Linienverkehr, Tübingen (1987), S. 5-10.

19) Vgl. *Monopolkommission*, a.a.O. S. 310-315.

20) Vgl. *Soltwedel, R. et al.*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen (1986).

Unternehmen, die alle Produktivitäts- und Rationalisierungsreserven ausschöpfen, haben diesen Markttest nicht zu befürchten, sei es, daß sie für eine rentable Linie (bzw. Linienkombination) den höchsten Betrag bieten können, sei es, daß sie für eine zu subventionierende Linie den geringsten Zuschuß beantragen müssen. Eine umfassende Öffnung der Märkte für ÖPNV bietet den privaten Busunternehmen eine wichtige Chance, sich gegen die kommunalen Verkehrsbetriebe zu behaupten. Ideenreichtum und unternehmerische Flexibilität werden sich dabei ebenfalls auszahlen,<sup>21)</sup> wie etwa der Einsatz von Bürgerbussen, Sammeltaxis oder Ruf-Bussen.<sup>22)</sup>

#### 4. Privatisierung gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen

Die Möglichkeit, über die interne Subventionierung einen weiten Bereich von öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, wird von der Gemeinwirtschaftslehre als entscheidende Aufgabe öffentlicher Unternehmen angesehen.<sup>23)</sup>

Der ÖPNV wird traditionell mit der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen betraut. So unterliegen die Konzessionsinhaber bisher verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Pflichten, wie etwa der Fahrplan- und Tarifpflicht (einschließlich der Genehmigungspflicht für Entgelte und Beförderungsbedingungen). Darüber hinaus besteht die Betriebspflicht, die zwar eine gewisse Ausdünnung zuläßt, nicht jedoch eine vorübergehende oder vollständige Einstellung der Bedienung.<sup>24)</sup> Zum Teil besteht bereits jetzt ein direkter Anspruch auf Subventionen, falls etwa der Unternehmer Schülern und Auszubildenden verbilligte Zeitfahrausweise zugesteht. Wie bereits erwähnt, werden auch die Kosten des sogenannten freigestellten Schülerverkehrs von der öffentlichen Hand getragen.

Insgesamt gesehen, verbleibt es allerdings im unklaren, wieviel Geld die kommunalen Verkehrsbetriebe für nicht kostendeckende Transportleistungen tatsächlich ausgeben, da anfallende Defizite zunächst aus Überschüssen anderer lukrativer Unternehmensbereiche gedeckt werden, wie z.B. auf bestimmten Strecken des überörtlichen Personennahverkehrs oder aber auch bei Verbundunternehmen aus völlig anderen Betriebsbereichen (etwa der lukrativen Energieversorgung). Es handelt sich dabei um eine interne Subventionierung im Gegensatz zu offenen Subventionen der öffentlichen Hand. In all diesen Fällen besteht ohne Druck der (aktiven oder potentiellen) Konkurrenz keine Möglichkeit nachzuweisen, in welchem Ausmaß private Unternehmen bestimmte sozial erwünschte Leistungen kostengünstiger anbieten können.

Es ist unbestritten, daß auch kommunale Unternehmen auf Dauer nicht in der Lage sind, verlustbringende Transportleistungen – ohne offene Subventionen aus der Staatskasse –

21) Zu den dynamischen Vorteilen des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren, vgl. v. Hayek, F. A., Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N. F. 36, Kiel (1968).

22) Vgl. ebenda, S. 268; sowie Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, März 1990, S. 148.

23) Vgl. Thiemeyer, T., Öffentliche Unternehmen als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit eines modernen marktwirtschaftlichen Systems, a.a.O., S. 31.

24) Vgl. Basedow, J., Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, Heidelberg (1989), S. 80 ff.

anzubieten, falls sie nicht in ihren lukrativen Unternehmensbereichen gesetzlich vor aktivem und potentielltem Wettbewerb geschützt sind. Daß dies keine neue Erkenntnis ist, zeigen die mannigfachen intermodalen Wettbewerbsbeschränkungen zum Schutz der Bahn, der einen ganzen Unternehmenszweig, nämlich den Linienbusfernverkehr, im Keim ersticke.

Der Abbau interner Subventionierung als Folge einer Öffnung der Märkte im ÖPNV ist jedoch keinesfalls gleichbedeutend mit dem Wegfall politisch erwünschter, gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen. Eine bereits erwähnte Möglichkeit besteht darin, im öffentlichen Verkehrsinteresse liegende, aber privatwirtschaftlich unrentable Busverbindungen im ÖPNV öffentlich auszuschreiben. Dabei sollte das Unternehmen mit dem niedrigsten Subventionsbedarf (bei vorgegebenem Sozialtarif und Beförderungsstandard) den Zuschlag erhalten.

Für eine Reduzierung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand könnten Konzessionen auf lukrativen Strecken meistbietend versteigert werden. Die öffentliche Hand könnte als Auktionserlös (im Grenzfall) die private Monopolrente abschöpfen. Dies hätte allerdings den Nachteil, daß der Konzessionsinhaber nach erfolgtem Zuschlag sich als Monopolist verhielte. Folglich würde sich weder der Wettbewerbspreis noch die sozial optimale Menge einstellen.<sup>25)</sup> Eine (flexiblere) Lösung besteht darin, eine symmetrische Marktzutrittsbesteuerung vorzunehmen.<sup>26)</sup> Diese spezielle Umsatzsteuer könnte hinsichtlich ihrer Sätze so gestaffelt werden, daß besonders förderungswürdige Transportleistungen subventioniert (d.h. negativ besteuert) würden, während die lukrativen Leistungen einem positiven Steuersatz unterlägen. Ein solches Steuersystem würde alle Firmen gleich behandeln und vermeidet es somit, die Last sozial erwünschter Subventionen asymmetrisch zu verteilen. Gleichzeitig würde Marktzutritt in die lukrativen Teilmärkte möglich, ohne daß dem Marktneuling „Rosinenpicken“ unterstellt werden kann. Da jedes Unternehmen, das in einem „förderungswürdigen“ Teilmarkt tätig wird, Anspruch auf eine explizite umsatzabhängige Subventionierung (negative Steuer) hätte, würde gleichzeitig ein Wettbewerbsprozeß um die Bereitstellung der subventionierten Leistungen in Gang gesetzt. Dies hätte den Vorteil, daß die tatsächlichen minimalen Kosten der traditionell intern subventionierten Transportleistungen aufgedeckt würden. Der Subventionsbedarf gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen wird schrumpfen, weil im Wettbewerb der jeweils kostengünstigste Verkehrsträger zum Zuge kommt.

Das politische Ziel der Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen stellt folglich weder ein Hindernis zur Privatisierung noch zur Öffnung der Märkte im Verkehrssektor dar.

25) Vgl. Vaubel, R., Privatisierung als wettbewerbliche Aufgabe, ORDO, Band 42 (1991), S. 261 ff.

26) Vgl. Knieps, G., Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, Finanzarchiv N. F. 45 (1987), S. 280 ff. sowie Blankart, Ch. B., Knieps, G., What Can we Learn From Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunication, Kyklos, Vol. 42 (1989) S. 579-598.

## 5. Privatisierung und Qualität des ÖPNV

Die Gegner einer Privatisierung des ÖPNV befürchten eine Gefährdung der Verkehrssicherheit. Die zunehmende Wettbewerbsintensität erzeuge einen Kostensenkungsdruck, der dazu führe, daß Maßnahmen zur Verkehrssicherheit mißachtet werden. So würden überaltete Verkehrsmittel nicht durch neue ersetzt und die Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten bei älteren Verkehrsmitteln eingeschränkt. Zudem würde unzureichend ausgebildetes Personal eingesetzt bzw. dieses dazu angehalten, überhöhte Verkehrsrisiken einzugehen.<sup>27)</sup>

Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Es ist die Aufgabe des Staates, ein ausreichendes Sicherheitsniveau gesetzlich festzulegen und dessen Einhaltung zu kontrollieren, wie dies auch in einem liberalisierten Flugverkehr geschieht. Die Privatisierung des ÖPNV darf daher auch nicht gleichgesetzt werden mit einem völligen Wegfall sämtlicher Regulierungsvorschriften. Die Regulierung der Sicherheitsstandards im öffentlichen Personennahverkehr ist nach wie vor unerlässlich. Hierzu zählen erstens, die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen, wie persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit; zweitens, die Sozialvorschriften für den Straßenverkehr (insbesondere Lenk- und Ruhezeiten der Busfahrer) und die Kontrolle ihrer Einhaltung sowie drittens, die technischen Zulassungsnormen für die Fahrzeuge und deren Überwachung. Probleme unzureichender Sicherheitsstandards lassen sich durch Anhebung der gesetzlich geforderten Mindeststandards und verschärften Kontrolleinsatz lösen; ein Argument für die Monopolisierung des Linienverkehrs und der Schutz der Marktinsider gegen den Wettbewerb der Außenseiter läßt sich hieraus aber nicht ableiten. Darüber hinaus sind auch die Busgesellschaften in ihrem eigenen längerfristigen Interesse an einem sicheren Busverkehr interessiert, weil hiervon entscheidend der „good will“ gegenüber ihren Kunden abhängt. Im Wettbewerb besteht zudem die Möglichkeit, mit dem Einhalten besonders hoher, über dem gesetzlichen Minimum liegender Sicherheitsstandards, wie häufigeren oder strengeren technischen Kontrollen, längeren Ruhezeiten der Busfahrer und dem Einsatz neuester Busse, zu werben.<sup>28)</sup>

Neben der Verkehrssicherheit gibt es natürlich noch andere Qualitätsmerkmale des Leistungsangebots, wie Netzdichte, Haltestellenabstand, Bedienungshäufigkeit und Pünktlichkeit. Bei einer Privatisierung des ÖPNV stellt sich die Frage, ob die Linien- und Netzplanung Aufgabe der Gebietskörperschaften sein soll. Ein Ziel von Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbänden besteht gerade darin, nicht nur einheitliche Beförderungsentgelte abzusprechen, sondern auch Vereinbarungen zu treffen, die sich auf die Schaffung zusammenhängender Liniennetze sowie die Abstimmung der Fahrpläne beziehen. Wenn man davon ausgehen könnte, daß die bei Ausschreibungen nachgefragten Qualitätsmerkmale nicht nur den Interessen der Politiker oder Beamten entsprechen, sondern auch den Präferenzen der Bürger, so wäre gegen eine umfassende Linien- und Netzplanung von seiten der

27) Vgl. *Monopolkommission*, a.a.O., S. 324 ff.

28) Eine analoge Argumentation für den Luftverkehr wird in *Knieps, G.*, Deregulierung im Luftverkehr, a.a.O., S. 43 ff. gegeben.

Gebietskörperschaften nach vollzogener Privatisierung überhaupt nichts einzuwenden. Um die Einhaltung von Produktionsvorschriften zu gewährleisten, braucht die öffentliche Hand jedenfalls nicht selbst die Produktion zu übernehmen.<sup>29)</sup>

Andererseits wurde bereits mehrfach angesprochen, wie wichtig kreative unternehmerische Entscheidungen im ÖPNV sind, nicht zuletzt um gegenüber dem Individualverkehr an Attraktivität zu gewinnen. Hier besteht ein bisher unausgeschöpftes Potential, durch Aufspüren neuer Streckenkombinationen und deren innovativer Bedienung, etwa mit Rufbusystemen, dem Individualverkehr Marktanteile abzuringen, ohne gleichzeitig durch immer größer werdende Subventionen die Kommunen in den finanziellen Ruin zu treiben. Ein differenzierter Lösungsansatz könnte darin bestehen, die Linien- und Netzplanung im überörtlichen Personennahverkehr mit Linienbussen grundsätzlich aufzugeben. Es verbliebe lediglich, die Qualität und Menge von Mindestleistungen auf solchen Busverbindungen festzulegen, die im öffentlichen Verkehrsinteresse liegen, aber privatwirtschaftlich unrentabel sind, um diese dann zum geringsten Subventionsbedarf auszuschreiben.

Demgegenüber mag eine zentrale Linien- und Netzplanung im innerstädtischen öffentlichen Personennahverkehr nach wie vor erforderlich sein. Der hohe Vernetzungsgrad und die damit einhergehende Komplexität der Koordination der Anschlüsse sprechen für eine globale Organisation im Ortsnetzbereich gegenüber einer dezentralen Linienkoordination über den Markt. Privatisierung würde hier also die Versteigerung des gesamten innerstädtischen ÖPNV bedeuten. Die Linien- und Netzplanung wäre Aufgabe der Gebietskörperschaften. Dies hätte auch den Vorteil, daß Auftraggeber und Produzent auseinanderfallen können und somit Mängelrügen viel eher Erfolg versprechen dürften.

## 6. Privatisierung des ÖPNV in europäischer Perspektive

Auch für den Personenverkehr auf der Straße ist die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages zu verwirklichen. Bisher wurden lediglich Maßnahmen in bezug auf die grenzüberschreitende Beförderung erlassen. Die Verordnungen für den Linienverkehr und den Pendelverkehr gehen nach wie vor vom Grundsatz der Doppelgenehmigung durch den Zulassungsstaat und Zielstaat aus. Die Kommission will an diesen Grundstrukturen festhalten, aber für eine diskriminierungsfreie Erteilung der Genehmigungen sorgen. Ihr Vorschlag sieht vor, daß jegliche Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit oder Niederlassung des Verkehrsunternehmens entfällt und der Zugang zum grenzüberschreitenden Verkehr zwischen zwei EG-Mitgliedstaaten grundsätzlich auch Unternehmen aus anderen EG-Staaten geöffnet wird.<sup>30)</sup> Gemäß einer Ratsverordnung im Juli dieses Jahres (1992) ist die zeitweilige Kabotage, d.h. Betätigung von Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat der EG, als in dem, in dem sich ihr Sitz oder ihre Niederlassung befindet, ab 1. Januar 1993

29) Vgl. *Vaubel, R.*, a.a.O., S. 264 ff.

30) Vgl. *Fromm, G.*, Privatisierung..., a.a.O. S. 182, Deregulierungskommission, a.a.O. S. 148, *Monopolkommission*, a.a.O., S. 315 f.

erlaubt.<sup>31)</sup> Zumindest in grenznahen Regionen schafft dies die Voraussetzung für eine Belebung des Wettbewerbs auch für deutsche Unternehmen.

Zu beobachten sind ferner verschiedene Harmonisierungsmaßnahmen. Hierzu zählen die Angleichung der Berufszugangsvoraussetzungen sowie der technischen Zulassungsnormen für die Fahrzeuge und deren technische Überwachung.<sup>32)</sup>

Privatisierungsmaßnahmen im ÖPNV sind im europäischen Ausland bisher nur in Großbritannien zu beobachten. Festzustellen ist, daß mit der Privatisierung in Großbritannien eine Deregulierung einhergegangen ist. Die National Bus Company wurde in kleinere Einheiten aufgeteilt und zum Verkauf angeboten. Im Falle der Kommune als Eigentümer von Verkehrsunternehmen müssen diese als Gesellschaft des Privatrechts geführt werden.

Während der Linienfernverkehr über Entfernungen von mehr als 30 Meilen (express coach) durch den Transport Act bereits 1980 dereguliert wurde, wurde im Omnibusnahverkehr (local stage bus) – mit Ausnahme von London – im Jahre 1985 freier Marktzutritt und flexible Tarifbildung zugelassen. Auch wenn ausländische Erfahrungen wegen der unterschiedlichen Ausgangslage nicht direkt auf die bundesdeutsche Situation übertragen werden können, so lassen sich hieraus jedoch bereits einige Erkenntnisse gewinnen. Es gilt vier Punkte festzuhalten:<sup>33)</sup>

Erstens, das Ziel der Verringerung der Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr ist erreicht worden. Demgegenüber hat die Freigabe der Tarifbildung nicht zu einer (realen) Verringerung des Preisniveaus geführt.

Zweitens, die lokalen Busnahverkehrsmärkte sind nicht nur dem potentiellen Wettbewerb, sondern auch der aktiven Konkurrenz ausgesetzt, wobei allerdings auf einigen Relationen das geringe Verkehrsaufkommen nur einem oder zwei Anbietern Platz bietet. Der Wettbewerb führte zu einer (realen) Senkung der Lohnkosten sowie einer Erhöhung des Auslastungsfaktors der Fahrzeuge (rd. 20% der im Nahverkehr eingesetzten Fahrzeuge sind inzwischen Minibusse).

Drittens, eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung in der Fläche, in den Tagesrandlagen sowie an Sonn- und Feiertagen ist nur dann nicht gefährdet, wenn die Kommunen die Subventionen an unrentablen Linien ausschreiben und gleichzeitig die erforderlichen Qualitätskontrollen vornehmen.

Viertens, negative Auswirkungen hatte die Deregulierung in Großbritannien auf die Sicherheitsstandards im ÖPNV. Ein berechtigtes Argument gegen eine Privatisierung und Markt-

31) Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2454/92, des Rates vom 23. Juli zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 251/1 – L 251/5, 29. 08. 92.

32) Vgl. *Monopolkommission*, a.a.O., S. 29.

33) Vgl. Ebenda, S. 328 f., *Fromm, G.*, Privatisierung..., a.a.O., S. 183 f. sowie *Deregulierungskommission*, a.a.O., S. 149 ff. Eine ausführliche Darstellung des britischen Busverkehrs findet der Leser in: *Glaister, S., Mulley, C.*, Public Control of the British Bus Industry, Aldershot (1983), *Glaister, S.*, Bus Deregulation, Competition and Vehicle Size, *Journal of Transport Economics and Policy*, May 1986, S. 217-244; *Robbins, D. K., White, P. R.*, The Experience of Express Coach Deregulation in Great Britain, *Transportation* 13 (1986), S. 359-384, *Davis, E.*, Express Coaching since 1980, *Liberalization in Practice*, Fiscal Studies, February 1984.

öffnung im ÖPNV folgt hieraus aber nicht. Das Problem unzureichender Sicherheitsstandards läßt sich durch eine Anhebung der gesetzlich geforderten Mindeststandards bei gleichzeitiger verschärfter Kontrolle lösen. Die bisherige britische Diskussion läßt erwarten, daß es zu einer solchen Maßnahme kommen wird.<sup>34)</sup>

### Abstract

In this paper the complementary role of privatization and deregulation is demonstrated. Competition is not only technically possible but also beneficial from an economic point of view. As a precondition every supplier of transport services must have the same conditions of market access. In particular, licences should be sold via auctions and not be allocated by "grandfathering" procedures. Finally, it is shown that competition on local passenger transport markets is compatible with the supply of socially desired unprofitable services. The solution is provided by an explicit compensation scheme embodying an entry tax on the one hand a price subsidy on the other.

34) Vgl. *Monopolkommission*, a.a.O., S. 329.