

Der Beirat ist davon überzeugt, dass bei Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen ein Beitrag zur Entwicklung der MOE-Staaten geleistet und die teilweise negativen Konsequenzen in der Übergangsphase für den Verkehrssektor in der Bundesrepublik Deutschland abgefedert werden können. Damit würde auch die Akzeptanz für die EU-Erweiterung erhöht.

Staatliche Steuerung im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr - Eine wettbewerbliche Alternative -

VON DIRK MEYER, HAMBURG

Der öffentliche Personennahverkehr befindet sich im Umbruch. Nichtsdestotrotz überwiegen weiterhin zentralwirtschaftliche, nicht-wettbewerbliche Strukturen. Nahverkehrspläne und die Konzessionierung der Verkehre sichern den staatlichen Einfluss von Kommunen und Ländern. Diskriminierungen im Rahmen eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre sowie die Marktmacht der etablierten Verkehrsverbände behindern den Wettbewerb. Alternativ wird ein wettbewerblicher Ordnungsrahmen dem gegenüber gestellt und als Modell eines Nutzerklubs konkretisiert.

1. Zur Problemlage des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs

Eine Diskussion der Problemlage des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV)¹ setzt ein *Referenzsystem* voraus. Von einem breiten Konsens dürften folgende Zielpunkte getragen sein:²

- *Bedarfsgerechtigkeit*: Im Sinne der Konsumentensouveränität sollte das Angebot durch die (potentiellen) Nachfrager gesteuert werden. Dies schließt eine politisch motivierte Übertragung von Kaufkraft an Personen grundsätzlich mit ein, deren Nachfrage mangels fehlender Kaufkraft unterbleiben würde (→ Effektivitätsziel).
- *Kostengünstigkeit*: Volkswirtschaftlich knappe Ressourcen setzen einen wirtschaftlichen, sparsamen Mitteleinsatz voraus (→ Effizienzziel).
- *dynamische Anpassung*: Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit sind das dynamische Pendant zu einer rein statisch verstandenen Bedarfsgerechtigkeit und Kostengünstigkeit.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Dirk Meyer
Universität der Bundeswehr Hamburg
Institut für Wirtschaftspolitik
22039 Hamburg

¹ Zur im Folgenden verwendeten Begrifflichkeit: Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) umfasst den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), wobei Straßenbahnen und U-Bahnen zum ÖSPV gerechnet werden.

² Siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 213.

Fazit: Volkswirtschaftlich betrachtet, sind aus der Problemlage des ÖSPVs lediglich die wettbewerbliche Ungleichbehandlung von Anbietern sowie die bislang durch staatliche Mittel gefüllte, zukünftig jedoch wachsende Finanzierungslücke von besonderem Interesse.

2. Analyse bestehender Ordnungsstrukturen

2.1 Allgemeines Kartellrecht versus sektorspezifische Regelungen

Die *Ordnungspolitik* setzt *Rahmenbedingungen*, unter denen das Verhalten der Akteure in einer arbeitsteiligen Wirtschaft koordiniert wird. Die Wettbewerbspolitik nimmt hierbei eine zentrale Stellung ein. Da der ÖPNV weder im EU-Recht noch im nationalen Recht als ein Ausnahmehereich gilt, finden die *allgemeinen Wettbewerbsregeln* im *EG-Vertrag (EGV)* nach Art. 81 (Kartellverbot) und Art. 82 (Missbrauchsaufsicht) sowie im *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)* ohne Vorbehalte Anwendung. Das Kartellverbot, das Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie die Missbrauchsaufsicht gelten somit uneingeschränkt auch für den ÖSPV. Hierzu zählt speziell der offene Zugang zu Netzen und Infrastruktureinrichtungen marktbeherrschender Unternehmen durch Dritte, soweit ein eigener Aufbau nicht möglich oder praktikabel ist (Art. 82 EGV; § 19 Abs. 4 GWB).

Diese Generalnormen finden jedoch Einschränkungen und Ergänzungen durch zahlreiche *sektorspezifische Regelungen*:

- § 8 Abs. 3 *PBefG* lässt Ausnahmen vom Kartell- und Empfehlungsverbot (§§ 1; 22 Abs. 1 GWB) für Verkehrsverbände zu, soweit sie dem „Interesse einer ausreichenden Bedienung ... sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung für eine Integration“ dienen. Die Freistellung unterliegt jedoch weiterhin der Missbrauchsaufsicht (§§ 12 Abs. 1; 22 Abs. 6 GWB).
- Die *EU-Sektorrichtlinie Nr. 1191/69* als eine Ausnahme vom Beihilfeverbot (Art. 73 EGV i.V.m. Art. 87) sieht gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste zur „ausreichenden Verkehrsbedienung“ und „im Interesse bestimmter Bevölkerungsgruppen“ (Art. 1) bei „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ (Art. 3) vor.¹¹
- Das *Regionalisierungsgesetz (RegG)* konkretisiert die Vorgaben in der „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung“ (§ 1) und beschreibt den ÖPNV als eine „Aufgabe der Daseinsvorsorge“, die unter anderem mit „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen“ (§ 4) durchzuführen ist. Dem Netzeffekt sowie der Wirtschaftlichkeit wird durch die Vorgabe einer integrativen Planung, Organisation und Finanzierung Rechnung getragen (§ 3), deren konkrete Umsetzung den Ländern obliegt.

¹¹ Derzeit wird eine Reformverordnung erarbeitet, die erhebliche Auswirkungen auf den ÖPNV-Wettbewerb in Deutschland haben wird. Vgl. Verordnungsentwurf zur Neufassung der VO (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der VO (EWG) 1893/91 zugeleitet dem EU-Parlament und dem Rat, Stand vom 26.07.2000.

- In *landesweiten Nahverkehrsgesetzen* wird der straßengebundene ÖPNV den kreisfreien Städten und Kreisen in ihrer Gewährsträgerfunktion als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen.¹² Neben der Netzintegration und der „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung“ werden dort als weitere Ziele die Belange besonderer Personengruppen (Schüler, Auszubildende, Behinderte, Kinder, alte Menschen, Frauen), die Verkehrssicherheit sowie der Umweltschutz angeführt.¹³
- Das *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)* verfolgt neben einer generellen „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“ die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die „Belange von Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen“ (§ 3).
- Eine „ausreichende Bedienung“ (§ 8), die Netzintegration (§§ 8 ff.), Qualitätsaspekte (§ 12), die Wirtschaftlichkeit (§ 13), die „Angemessenheit der Entgelte“ (§ 39) sowie die Verkehrssicherheit (§ 13) werden im *Personenbeförderungsgesetz (PBefG)* ausdrücklich als Ziele genannt.
- Vorgaben betreffend der Verkehrssicherheit finden sich in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen zum Betrieb von Kraftfahrtunternehmen sowie den Eignungsvorschriften zum Personal.

Fazit: Die Regulierungseingriffe gehen in doppelter Hinsicht weiter als es eine wettbewerblich-marktwirtschaftliche Ordnung erfordert. Zum einen verfolgen die Spezialgesetze neben einer aufgrund der Branchenbesonderheit zu rechtfertigenden Netzintegration weitere, eine ausreichende Versorgung betreffende Absicht sowie sozialpolitische und verkehrssicherheitsrelevante Ziele. Zum anderen trägt die Übertragung der Sicherstellung einer ÖSPV-Versorgung auf die unteren Gebietskörperschaften zwar dem geforderten kollektiven Handlungsbedarf Rechnung, zeigt aber darüber hinausgehend eine ausgeprägte staatliche Regulierungsintensität.

2.2 Nahverkehrspläne und Konzessionen als Instrumente staatlicher Steuerung

Das *Personenbeförderungsgesetz* sowie das *Regionalisierungsgesetz* geben auf Bundesebene die Ziele für den ÖPNV vor, dessen nähere Ausgestaltung den Ländern in eigenen ÖPNV-Gesetzen obliegt (siehe im folgenden auch Übersicht 1).¹⁴

¹² Als Träger kommen in Ausnahmefällen auch große kreisangehörige Gemeinden in Frage. Zudem wird der ÖPNV in Hessen als Pflichtaufgabe übertragen.

¹³ Vgl. beispielhaft die §§ 1; 3; 4; 5 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG-SH).

¹⁴ Beispielhaft wird im Weiteren das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG-SH) zugrunde gelegt.

gung aktueller Anbieter diskriminiert potentielle Newcomer, insbesondere wenn sie von außerhalb kommen und andere Konzeptionen vertreten. Allerdings gestattet diese Art der Beteiligung auch die Nutzung vorhandener Informationen und der Sachkenntnis regionaler Zusammenhänge, die nur durch langjährige Erfahrungen der eingesessenen Verkehrsunternehmen gewonnen werden können. Die in der Zukunft wachsenden Anforderungen an einen fairen Wettbewerb der Anbieter untereinander sowie notwendige Anpassungen und Neuerungen im ÖSPV sollten im Weiteren allen interessierten Anbietern eine gleichberechtigte Mitwirkung an der Erstellung des RNVPs ermöglichen.¹⁹

Der vom Kreistag bzw. Stadtparlament beschlossene und vom Land im Rahmen der Rechtsaufsicht genehmigte RNVP (§ 5 Abs. 3 und 4 ÖPNVG-SH) hat zwar ähnlich einem Flächennutzungsplan keine bindende Rechtswirkung. Dennoch schränkt die Konkretisierung der Vorgaben die Gestaltungsinitiativen der Unternehmen vielfach in nicht gesetzessprechender Weise ein und führt bei der Genehmigung von Linienverkehren mitunter zu *Konflikten* zwischen dem Antragsteller, dem Aufgabenträger (Kreis) und der Genehmigungsbehörde (Land).²⁰ Es besteht damit die Gefahr, dass die Planungshoheit der Unternehmen speziell für die eigenwirtschaftlichen Verkehre durch eine weitreichende staatliche Bedarfsplanung konterkariert wird.

2.2.2 Linienkonzessionen

Die Genehmigung von Linienverkehren gibt der zuständigen Landesbehörde ein Instrument der *Feinststeuerung* in die Hand (§§ 8 Abs. 3; 11 PBefG).²¹ Unter Beachtung des jeweiligen RNVPs sowie den in den Anträgen zum Ausdruck kommenden, vornehmlich von betriebswirtschaftlichen Interessen der Verkehrsunternehmen geprägten Vorstellungen, erhält die Genehmigungsbehörde eigene Gestaltungsspielräume. Für die Unternehmen bewirken die linienbezogenen Konzessionen sowie die damit verknüpfte Betriebspflicht (§ 21 PBefG) eine *Marktzutrittsschranke*, die die Inhaber zugleich vor Konkurrenten schützt. Aus der Sicht regional etablierter Marktführer entsteht somit ein „*Regulierungsgefängnis*“²², das ein Tätigwerden außerhalb des satzungsmäßigen Konzessionsgebietes verbietet. Zudem erschwert das am Status quo orientierte Gebot einer „ausreichenden Bedienung“ die Entdeckung zukünftiger Bedarfe. Vielmehr entsteht ein *innovationsfeindlicher Regelkreis*, in dem das vor Konkurrenz geschützte Angebot keine neue Nachfrage erkennen lässt und somit kein angepasstes Angebot notwendig macht.²³

¹⁹ Siehe hierzu ähnlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 223.

²⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 RegG sowie § 8 Abs. 3 PBefG. Siehe zur Problematik auch den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen und den Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (1999), S. 3 f.; Räßle (1997), S. 136; Muthesius (1997), S. 104 ff.

²¹ In Schleswig-Holstein obliegt die Genehmigung dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr.

²² Vgl. Rothengatter (o.J.), S. 12.

²³ Siehe ähnlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 220.

Die erteilte *Genehmigung*²⁴ beinhaltet eine genaue Festlegung der Linienführung, der Haltestellen sowie der Fahrzeiten. Des Weiteren enthält sie Angaben über die Anzahl, Art und Ausstattung der einzusetzenden Fahrzeuge. Schließlich muss den Beförderungsentgelten zugestimmt werden, deren Kalkulation auf der Basis der langfristigen Vollkosten vorzunehmen ist. Damit soll ruinöse Konkurrenz verhindert und die dauerhafte wirtschaftliche Existenz des Anbieters sichergestellt werden. Zumindest für den eigenwirtschaftlichen Verkehr entfällt der Anreiz zu fortwährenden Kostensenkungen. Änderungen der genehmigten Konzessionsinhalte bedürfen in jedem Fall der erneuten Zustimmung durch die Behörden. Die relativ lange Laufzeit der Konzession von in der Regel 8 Jahren sowie die Bevorzugung der „Altsassen“ bei Verlängerungsanträgen ermöglicht den eingesessenen Unternehmen eine relativ Konkurrenz geschützte Position.

Das *Genehmigungsverfahren* (§ 13 PBefG) beinhaltet verschiedene Prüfschritte:²⁵

- Eine Prüfung der subjektiven und objektiven Genehmigungsvoraussetzungen umfasst neben der fachlichen Eignung des Antragstellers dessen Zuverlässigkeit sowie die Leistungsfähigkeit des Betriebes. Newcomer ohne Referenzen haben bei diesen vergangenheitsorientierten Nachweisen Schwierigkeiten. Ausdrücklich wird den bisherigen Produzenten eine Vorrangstellung im Genehmigungsverfahren eingeräumt (§ 13 Abs. 3 PBefG).
- Die Versorgung hat im „öffentlichen Verkehrsinteresse“ zu erfolgen, d.h. eine bislang von der Genehmigungsbehörde als ausreichend gewertete Bedienung darf nicht durch zusätzliche Verkehre gefährdet werden. Vielmehr muss mit der Konzession eine wesentliche Verbesserung einhergehen, die die wirtschaftliche Existenz vorhandener Unternehmen nicht beeinträchtigt. Darüber hinaus wird diesen Gelegenheit gegeben, innerhalb einer angemessenen Frist selbst diese Zusatzleistung zu übernehmen. Außenseiter haben damit keinerlei Anreize zu innovativen Vorstößen. Jeglicher Schutz vor Imitation entfällt; er wird gar ins Gegenteil verkehrt: Die „Altsassen“ dürfen die Neuerung für sich anwenden und die eigentlichen Initiatoren ausschließen (§ 13 Abs. 2 PBefG).
- Die Genehmigung kann versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht mit dem RNVP vereinbar ist (§ 13 Abs. 2a PBefG). Dies eröffnet der Genehmigungsbehörde einen weitgehenden Gestaltungsspielraum, insbesondere wenn die Landesgesetze über die vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmenseetzungen hinausgehen, also beispielswei-

²⁴ Zum Inhalt der Genehmigung vgl. §§ 12 Abs. 1; 39; 40 PBefG sowie Werner (1998), S. 179 ff.

²⁵ Siehe hierzu ausführlich Werner (1998), S. 172 ff. sowie die Ausführungen des Bund/Länder-Fachausschusses Straßenpersonenverkehr (1997), S. 8 ff. zur vereinheitlichten Vorgehensweise beim Genehmigungsverfahren nach §§ 13 f. PBefG. Auf die Besonderheiten der gemeinwirtschaftlichen Verkehre nach § 13a PBefG wird in Abschnitt 3.3 eingegangen.

Auch wenn diese öffentlichen Mittel diskriminierungsfrei jedem Konzessionsinhaber gewährt werden, so erfolgt der eigentliche Marktzutritt durch Genehmigung der Konzession eben nicht diskriminierungsfrei. Genau dieser Sachverhalt unterscheidet aber den eigentümlichen vom gemeinwirtschaftlichen Verkehr, da nur letzterer wettbewerblich zu vergeben ist. Ob die für die gemeinwirtschaftliche Dienstleistung zusätzlich vergebenen Zahlungen eher den Tatbestand eines Leistungsentgeltes oder den der Subvention erfüllen, bleibt wettbewerbspolitisch belanglos.³⁶

Daneben stören die Eigenwirtschaftlichkeit auch nicht eine Reihe von finanziellen Transaktionen seitens der Kommune als Eigentümerin der Verkehrsunternehmen, wie etwa:

- Gesellschaftereinlagen der öffentlichen Hand;
- Eigenkapitalzuschüsse;
- Erträge aus Verlustübernahmen des Eigentümers;
- Ausfallbürgschaften;
- Erträge aus dem steuerlichen Querverbund mit Versorgungsunternehmen.

Damit entscheiden die Kommunen de facto, welche Verkehre dem Wettbewerb geöffnet werden und welche nicht.³⁷ Auf der anderen Seite nehmen aber auch die Verkehrsunternehmen Einfluss durch die Zuordnung ihrer Kosten. Da die Konzessionen jeweils für eine spezielle Linie vergeben werden, ermöglichen Quersubventionen zwischen den Verkehren weiterhin einen Wettbewerbsausschluss auch bei Linien mit Zuschussbedarf, zumal die Genehmigungsbehörden kein Prüfungsrecht hinsichtlich der Eigenwirtschaftlichkeit haben. Darüber hinaus fördern gemeinwirtschaftliche Zubringerdienste die als eigenwirtschaftlich deklarierten Linien.³⁸ Außerdem lässt es der Gesetzgeber offen, ob die Erträge lediglich die kurzfristigen variablen Kosten oder aber die langfristigen Totalkosten decken müssen, um die Bedingung der Eigenwirtschaftlichkeit zu erfüllen. Eine Teilkostenkalkulation läge durchaus „im eigenen wirtschaftlichen Interesse“ (Art. 2 Abs. 1 VO (EWG) 1191/69), um bei unabwendbaren Fixkosten durch die zusätzliche Bedienung positive Deckungsbeiträge zu erwirtschaften.

Unabhängig von beiden Verkehrsformen haben die *Subventionen* generell problematische Wirkungen. Infrastrukturvorhaben der U- und Straßenbahnen werden ab 51 Mio. Euro als Einzelvorhaben gefördert, wobei üblicherweise 60 % aus GVFG-Bundsmitteln und 20 – 30 % aus GVFG-Landesmitteln finanziert werden. Diese Mischfinanzierung lädt zu teuren

³⁶ Eine abweichende Sichtweise vertritt der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen und der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (1999), S. 10 f.

³⁷ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998a), S. 313.

³⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 218.

Lösungen ein.³⁹ Darüber hinaus ermöglichen mit GVFG-Investitionszuschüssen auf Landesebene geförderte Einrichtungen, wie beispielsweise Betriebshöfe, dauerhafte Kostenvorteile der „Altsassen“ aus Steuermitteln, die zur Marktschließung gegenüber Newcomern genutzt werden. Schließlich begünstigen die Quersubventionen im kommunalen Querverbund eine Intransparenz und ermöglichen Unwirtschaftlichkeiten, die sich bis zur Aufhebung der Gebietsmonopole der Energieversorger problemlos über entsprechende Aufschläge auf deren Dienstleistungen finanzieren ließen. Diese „implizite Besteuerung“⁴⁰ verstößt gegen grundlegende fiskalische Prinzipien der Steuertransparenz und –bestimmtheit. Die legislative Kontrolle wird umgangen. Die Wettbewerbsöffnung im Energiesektor wird diese Möglichkeit je nach Marktmacht zukünftig einschränken.

Die *Frage der Rechtmäßigkeit* staatlicher Finanzhilfen stellt sich aufgrund der Vorrangigkeit des EU-Rechts, konkret des Beihilfeverbots (Art. 87 EGV). Nach überwiegender Meinung verletzen die Quersubventionierungen kommunaler Versorgungsunternehmen sowie die nicht-wettbewerbliche Vergabepaxis bei direkten Subventionen und Ausgleichszahlungen bestehendes EU-Recht.⁴¹ Zwar besteht nach Art. 73 EGV, der in der VO (EWG) Nr. 1191/69 konkretisiert wird, für den Verkehrssektor eine Ausnahme vom generellen Beihilfeverbot, jedoch nur im Fall der hoheitlich auferlegten Verpflichtungen wie beispielsweise der Betriebs- oder der Beförderungspflicht. Bereits die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungs- und den Behindertenverkehr fallen nicht mehr unter diese Ausnahme.⁴² Von daher erscheint es nur als eine Frage der Zeit, dass sich die deutsche Rechtsinterpretation aufgrund gerichtlicher Klärungen hin zu einer wettbewerblichen Rechtsauffassung anpassen wird. Schließlich deutet sich auch auf EU-Ebene mit der angedachten Neufassung der VO (EWG) Nr. 1191/69 eine wettbewerbliche Reform des ÖPNV an.⁴³

Fazit: Die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linienkonzessionen – und damit die Möglichkeit einer nicht-wettbewerblichen Marktschließung – erfolgt willkürlich und liegt in der Hand der Kommunen und der beteiligten Verkehrsunternehmen. Die Finanzhilfen wirken generell strukturhaltend und können als Schutz gegen Newcomer missbraucht werden. Dies erscheint bedenklich, zumal damit die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel in Frage steht. Ein wahrscheinlicher Widerspruch zum EU-Recht sowie weitere Reformvorhaben auf dieser Ebene dürften mittelfristig erhebliche Änderungen und Anpassungsbedarfe für den ÖSPV notwendig machen. Bereits heute bewirken die nur noch

³⁹ Siehe Ewers / Ilgmann (1999), S. 10 und S. 23.

⁴⁰ Vgl. Knieps (1987), S. 278.

⁴¹ Vgl. Art. 1 Abs. 5b VO (EWG) Nr. 1191/69. Siehe hierzu auch die Anfrage des EU-Parlamentariers G. Jarzembowski an die EU-Kommission vom 11. Juli 1996. Vgl. außerdem Rapple (1997), S. 140; Baltes / Bayer / Hofmann (1994), S. 20; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998a), S. 313; Werner (1998), S. 166 f. Abweichend hierzu siehe Batzill (1994), S. 12 f.

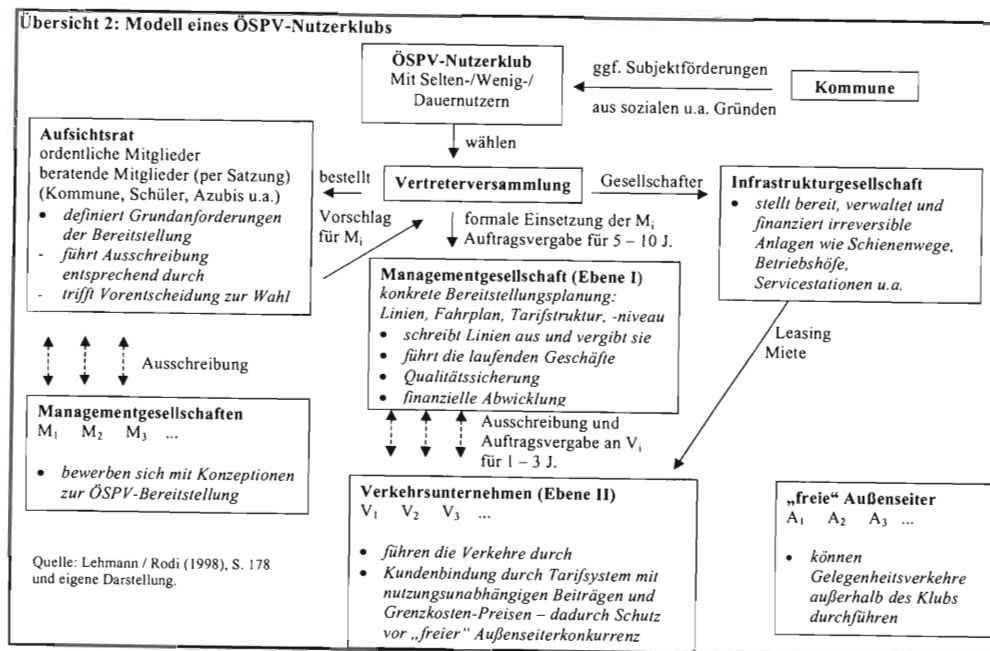
⁴² Vgl. zur Interpretation des Art. 73 EGV Erdmenger (1997), Bd. I/S. 1716.

⁴³ Siehe hierzu den Verordnungsentwurf zur Neufassung der VO (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung VO (EWG) Nr. 1893/91 sowie Meyer (2001).

3. Modell eines ÖSPV-Nutzerklubs

Ein wettbewerblicher Ordnungsrahmen hat die Besonderheiten des Gutes ÖSPV, seiner Bereitstellung und Produktion zu berücksichtigen. Das auf Lehmann/Rodi⁵² zurückgehende Konzept eines ÖSPV-Nutzerklubs kennzeichnet zwei Grundelemente: Zum einen wird die Regulierungsebene vornehmlich durch die Organisation eines *nicht-staatlichen ÖSPV-Nutzerklubs* ausgefüllt. Zum anderen findet in dem Modell eine strikte Trennung der *Sicherstellung* eines angemessenen ÖSPV-Angebots, der *Bereitstellungsplanung* und der *Durchführung* der Verkehre statt.

Die für die Sicherstellung verantwortliche *Bereitstellungsorganisation* ist entgegen bisheriger Praxis nicht das Land bzw. die Kommune, sondern ein *privater Klub*, bestehend aus den ÖSPV-Nutzern (siehe Übersicht 2).



Das Einzugsgebiet sollte so abgegrenzt sein, dass möglichst wenig Verkehrsverflechtungen zu anderen Regionen bestehen, um die Netzeffekte, und damit den Hauptnutzen, auf den zuständigen Klub zu begrenzen. Eine von den Mitgliedern gewählte *Vertreterversammlung* bestellt und beauftragt einen *Aufsichtsrat* mit der Formulierung der Grundanforderungen der

⁵² Siehe Lehmann / Rodi (1998), S. 174 ff. Vom Grundgedanken her ähnlich ist der Netzwerk-Institutionenmix, den Szabo (2000) aus dem Transaktionskostenansatz herleitet.

zukünftigen ÖSPV-Versorgung (*Sicherstellungsfunktion*). Diesem können per Satzung zusätzlich Vertreter der Gebietskörperschaft(en), der Schüler, der Auszubildenden sowie anderer Organisationen in beratender Funktion angehören.⁵³ Hauptaufgabe des Aufsichtsrates ist die *Ausschreibung der Bereitstellungsplanung*, um die sich verschiedene Managementgesellschaften mit konkreten Versorgungskonzepten bewerben können. Unter Berücksichtigung vermuteter Kompetenzdefizite der Vertreterversammlung sollte diese den vom Aufsichtsrat bestimmten Gewinner der Ausschreibung lediglich formal legitimieren und ihm den Auftrag für die konkrete Umsetzung des Konzepts erteilen.⁵⁴

Die *Managementgesellschaft* ist das auf Zeit bestellte Ausführungsorgan, das die *laufende Geschäftstätigkeit* des Klubs durchführt. Diese umfasst die *Planung* der Linienführungen, der Fahrpläne, der Tarifstruktur sowie der Tarife. Auf der Basis dieser Planungen schreibt die Managementgesellschaft die Linien einzeln oder im Verbund aus und vergibt sie an *Verkehrsunternehmen*.⁵⁵ Sie ist außerdem für die *Kontrolle der Qualität* und die *finanzielle Abwicklung* zuständig.

Neben einem festen Honorar für die Bereitstellungsplanung sollte die Managementgesellschaft *finanzielle Anreize* für eine effiziente und kundengerechte Erstellung der Verkehrsleistungen erhalten. Dabei könnte ihr ein festes Budget vertraglich zugesichert werden. Überschüsse bzw. Defizite, die sich aus der Differenz der Tarif- sowie sonstiger Einnahmen⁵⁶ und den Zahlungen an die Verkehrsunternehmen ergeben, würden als Residuum an die Gesellschaft fallen. Um die Risikokosten zu senken, wäre auch eine nur prozentuale Beteiligung des Klubs am Ergebnis vorstellbar.⁵⁷ Die Gesellschaft hätte damit ein Interesse, einerseits die Verkehre kostengünstig zu vergeben, andererseits für eine attraktive und damit erlössteigernde Bedienung zu sorgen. Anreize zur Realisierung von Einsparpotenzialen sowie innovativen Angeboten wären auch im Zeitablauf wirksam.

In dem geschilderten Modell findet ein Wettbewerb *um* den Markt auf zwei Ebenen statt, auf der der *Bereitstellungsplanung (I)* und auf der der *Verkehrsdienstleistung (II)*. Um den Druck des (potenziellen) Wettbewerbs auf beiden Ebenen wirksam zu halten, sollte der Ausschreibungszyklus so kurz wie möglich gewählt werden. Die versunkenen Kosten irreversibler Investitionen geben hier einen wesentlichen Anhaltspunkt. Auf der *Ebene I* fallen hierunter die Kosten für die Konzepterstellung und die einer ersten Realisierung der konkre-

⁵³ Vgl. ähnlich die Beteiligung von Verbänden und anderen Organisationen an der Aufstellung des RNVPs (§ 5 Abs. 3 ÖPNVG-SH).

⁵⁴ Diese Konzeption der Mitsprache ergibt sich aus den Erfahrungen mit Vertreterversammlungen bei Vereinen und Genossenschaften und bedeutet eine Modifikation zu Lehmann / Rodi (1998), S. 178.

⁵⁵ Vgl. auch Weiß (1998), S. 158 und S. 160 ff. Zu den Möglichkeiten und Problemen von Ausschreibungen im ÖSPV vgl. Werner (1998), S. 193 ff.; Eiermann (1993); Nicolaus (1997); HVV-AG Wettbewerb (1997).

⁵⁶ Zu den sonstigen Einnahmen zählen vornehmlich staatliche Subventionen.

⁵⁷ Je nach Ausgestaltung sollte die Gesellschaft die Tarifstruktur und die Tarife steuern dürfen, jedoch nur mit Genehmigung des Klub-Aufsichtsrates. Von daher dürfte ein Risikoteilungssystem vorzuziehen sein.

ten Bereitstellungsplanung. Eine Liquidation dieser Anfangsinvestitionen scheidet aus, da die Planungen in der Regel regionsspezifisch sind und eine Imitation durch konkurrierende Managementgesellschaften problemlos möglich wäre.⁵⁸ Von daher stellt der Ausschreibungszyklus auch eine Art Imitationsschutz sicher, der die Internalisierung der Erträge guter Konzeptionen sichert. Schließlich sollte der Zyklus auch Gelegenheit geben, anfängliche Schwierigkeiten und Reibungsverluste zu korrigieren. Je nach Neuigkeitsgrad gegenüber dem jeweils realisierten ÖSPV-Konzept dürfte deshalb eine Vertragsdauer von 5 bis 10 Jahren ausreichend sein.

Irreversibilitäten der *Ebene II* betreffen die betrieblichen Anlagen, die standortgebunden und nur spezifisch nutzbar sind, also insbesondere Gleisanlagen (Straßenbahn, U-Bahn), Haltestelleneinrichtungen sowie eingeschränkt die Betriebshöfe und Serviceeinrichtungen. Um den unterschiedlichen Abschreibungszyklen und den damit einhergehenden Problemen dieser Investitionen Rechnung zu tragen, könnten diese Einrichtungen von einer *Infrastrukturgesellschaft* des Klubs übernommen werden und von den Verkehrsbetreibern geleast werden. Entsprechend kurze Laufzeiten der Verkehrsbedienungsverträge wären dann möglich.

Um ein „Rosinenpicken“ auf der Ebene II durch einen Wettbewerb *im* Markt und eine Zerstörung der positiven Netzeffekte durch Außenseiter zu verhindern, muss der jederzeitige freie Marktzutritt eingeschränkt werden. Dies kann zum einen wie bislang durch eine *staatliche Linienkonzessionierung* erreicht werden. Zum anderen könnte aber auch ein entsprechendes *Tarifsystem* einen Marktzutritt von „freien“ Busunternehmen zufriedenstellend regulieren.

Drei Tarifelemente kennzeichnen ein solches System. „*Seltenfahrer*“ könnten sich durch einen jährlichen Mitgliedsbeitrag als Klubmitglied die Option einer gelegentlichen Nutzung offen halten. Bei tatsächlicher Nutzung wäre ein Fahrtpreis in Höhe der anfallenden Durchschnittskosten zu zahlen.⁵⁹ „*Wenigfahrer*“ könnten bei Mitgliedschaft günstigere Mehrfahrtscheine erwerben. „*Dauernutzern*“ steht schließlich ein gespaltenes Preissystem offen: Ähnlich den vielfach üblichen Dauerkarten wäre ein Berechtigungsausweis für einen mehrfachen Mitgliedsbeitrag zu erwerben. Pro Fahrt wären dann nur noch die Grenzkosten zu zahlen.⁶⁰ Eine Abbuchung über Chipkarten vereinfacht dabei den Zahlungsverkehr erheblich. Dieses System garantiert zunächst annähernd *allokative Effizienz*, da die (potenziellen) Nutzer mit ihren fahrtunabhängigen Mitgliedsbeiträgen die Fixkosten des ÖSPV-Systems

⁵⁸ Durch die Möglichkeit einer (teilweisen) Übertragung von Konzeptionen auf andere Regionen haben größere Managementgesellschaften gegenüber kleineren Planungsbüros erhebliche Vorteile. Langfristig dürfte lediglich eine Reihe von international tätigen Systemanbietern am Markt überleben.

⁵⁹ Um auswärtigen Besuchern die ÖSPV-Nutzung nicht zu verschließen, müsste in diesem Fall auf den Mitgliedsbeitrag verzichtet werden.

⁶⁰ Zur Options- und Grenzkostenpreisbildung bei Klubkollektivgütern vgl. ausführlich Grosseckler (1985) und (1991).

abdecken und somit grundsätzlich eine staatsfreie Finanzierung der Vorhaltung ermöglichen.⁶¹ Die geringen Grenzkostenpreise laden die Vielfahrer zu einer Auslastung der vorhandenen Kapazitäten ein. Darüber hinaus bietet dieses System gegenüber einer staatlichen Marktzutrittsregulierung *wettbewerbliche Vorteile*. Außenseiter können bei herausragenden Angeboten eine profitable Zusatzbedienung anbieten, die sich in der Regel auf Gelegenheitsverkehre beschränken dürfte. Der innovative Wettbewerb wäre kurzfristig auch *im* Markt möglich, wobei das Preissystem den Verkehrsanbietern des Klubs eine weitgehende Kundenbindung sichert. Die positiven Netzeffekte bleiben so gewahrt.

4. Zusammenfassung

Die derzeitigen staatlichen Regulierungseingriffe im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr gehen weit über das für eine wettbewerblich-marktwirtschaftliche Ordnung erforderliche Maß hinaus. Die zentralistische Bedarfsplanung durch regionale Nahverkehrspläne und die Feinsteuerung über die Vergabe von Linienkonzessionen bewirken eine Preis- und Kapazitätsregulierung. Darüber hinaus werden Außenseiter durch einen weitgehenden Bestandsschutz der „Altsassen“ und den kommunalen Querverbund sowie durch die strukturhaltenden staatlichen Finanzhilfen diskriminiert. Zudem wirken Verkehrsverbände vielfach als marktschließende Kartellorganisationen. Ausblickend wird das Modell eines privaten Nutzerklubs entworfen, welches unter Berücksichtigung der Gutsbesonderheiten eine wettbewerbliche Versorgung ermöglichen soll. Es beruht auf der Trennung der Sicherstellung, Bereitstellungsplanung und Durchführung der Verkehre, installiert einen Wettbewerb um den Markt auf zwei Ebenen und lässt sich mit einer Subjektförderung ergänzen.

Abstract

The actual scale of state interventions in local public road transport service however goes far beyond a competitive market framework. The centralistic supply planning through regional transport plans and licensing the slots effects an adjustment in price and capacity. In addition outsider get discriminated through an extensive protection of the long-established providers, the cross-subsidies of enterprises in state ownership and the structure keeping of public financial aid. Moreover integrated transport associations cartelize the market in many cases. For that reason the model of a private user club will be designed which establish a competitive provision in consideration of the peculiarity of the local public transport. It is based on the separation of securing the supply, planning the network and realizing the transport. It installs competition in the market on two levels and can be completed with personal support.

⁶¹ Dies schließt eine Subjektförderung des Staates aus sozialen oder anderen versorgungspolitischen Gründen nicht aus.

Literatur

Bücher und Aufsätze

- Articus, S. (1999), ÖPNV in Not, in: Der Nahverkehr, 17. Jg. (1999), H. 12, S. 6 – 7.
- Baltes, M., Bayer, D. und Hofmann, P. (1994), Unausweichlicher Wettbewerb, in: Der Nahverkehr, 12. Jg. (1994), H. 11, S. 18 – 24.
- Batzill, R. (1994), Der steuerliche Querverbund bleibt unberührt erhalten, in: Der Nahverkehr, 12. Jg. (1994), H. 7 – 8, S. 12 – 20.
- Bericht der Bundesregierung 1996 über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), BT-Drucksache 13/7552 v. 22. April 1997.
- Blankart, Ch. B. und Knieps, G. (1992), Netzökonomik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 11. Bd. (1992), S. 73 – 87.
- Bund/Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr (1997), Genehmigungsverfahren für Linienverkehre des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 15. Jg. (1997), H. 6, S. 8 – 12.
- Daduna, J. R. (1995), Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 187 – 206.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998a), Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, in: Wochenbericht des DIW, 65. Jg. (1998), S. 311 – 317.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998b), Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich, in: Wochenbericht des DIW, 65. Jg. (1998), S. 318 – 323.
- Dubrowsky, D., Geißler, J. und Venerius, W. (1994), Das Drei-Ebenen-Modell in Gießen, in: Der Nahverkehr, 12. Jg. (1994), H. 11, S. 35 – 42.
- Eiermann, R. (1993), Die Auswirkungen der EG-Richtlinie zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 16. Bd. (1993), S. 117 – 124.
- Erdmenger, J. (1997), Art. 77 Staatliche Beihilfen, in: Groeben, H., Thiessing, J. und Ehlermann, C.-D. (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 1, Baden-Baden, S. 1712 – 1716.
- Erdmenger, J. (1997), Art. 78 Eigenwirtschaftlichkeitsklausel, in: Groeben, H., Thiessing, J. und Ehlermann, C.-D. (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 1, Baden-Baden, S. 1717 – 1719.
- Ewers, H.-J. und Ilgmann, G. (1999), Wettbewerb im ÖPNV, Diskussionspapier 1999/06, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation, FB 14 der TU Berlin, Berlin.
- Frank-Bosch, B. (1999), Öffentlicher Straßenpersonenverkehr, in: Wirtschaft und Statistik, H. 8/99, S. 9 – 17.
- Grossekettler, H. (1991), Die Versorgung mit Kollektivgütern als ordnungspolitisches Problem, in: Ordo, 42. Bd. (1991), S. 68 – 89.
- Grossekettler, H. (1985), Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung, in: Knieps, G. (Hrsg.), Die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen, Bergisch Gladbach, S. 150 – 172.
- HVV-AG Wettbewerb (1997), Handreichung zur Vorbereitung auf den Wettbewerb im ÖPNV, Hamburger Verkehrsverbund (Hrsg.), o.O.
- Ilgmann, G. (1995), Strategie für den ÖPNV im dünnbesiedelten ländlichen Raum, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 265 – 278.
- Knieps, G. (1999), Diskriminierungsfreier Zugang zu Netzinfrastrukturen: Eine Herausforderung an das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik, in: Knieps, G. (Hrsg.), Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Bergisch Gladbach, S. 7 – 22.
- Knieps, G. (1995), Neuere Entwicklungen in der Regulierungsdiskussion, in: WiSt, 24. Jg. (1995), S. 617 – 622.
- Knieps, G. (1987), Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: Finanzarchiv, Bd. 45 (1987), S. 268 – 283.
- Kruse, J. (1987), Vertragsökonomische Interpretation der Regulierung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 6. Bd. (1987), S. 93 – 107.
- Lehmann, C. und Rodi, H. (1998), ÖPNV in der Marktwirtschaft – Ein Ordnungsentwurf mit kritischer Würdigung der jüngsten Reformen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 21. Bd. (1998), S. 167 – 188.
- Lorenzen, K. C. F. (1988), Möglichkeiten und Grenzen der Kostensenkung im öffentlichen Personennahverkehr durch Beteiligung von Privatunternehmen an den Omnibusdiensten, dargestellt am Beispiel der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft mbH, Lüdenscheid, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 11. Bd. (1988), S. 308 – 328.
- Meyer, D. (2001), Hoffnung auf mehr Wettbewerb im ÖPNV – Stellungnahme zum Verordnungsentwurf zur Reform der VO (EWG) Nr. 1191/69 der EU-Kommission (Stand vom 26.07.2000), in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, erscheint demnächst.

- Muthesius, Th. (1997), Das mit der Novelle zum Personenbeförderungsgesetz neu eingeführte Rechtsinstitut des Nahverkehrsplans, in: Püttner, J. (Hrsg.), Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden, S. 103 – 114.
- Muthesius, Th. (1996), Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr: Ein Überblick, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 19 (1996), S. 334 – 345.
- Nicolaus, H. (1997), Freihändige Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach europäischem Recht und Landeshaushaltsrecht, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 20. Bd. (1997), S. 298 – 313.
- Räpple, W. (1997), Probleme des regulierten ÖPNV aus der Sicht eines kommunalen Verkehrsunternehmens auf dem Hintergrund gegebener Rahmenbedingungen, in: Püttner, J. (Hrsg.), Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden, S. 135 – 147.
- Rothengatter, W. (o.J.), Drei Jahre Regionalisierung des Schienen- und Busverkehrs in Schleswig-Holstein, unveröffentlichtes Manuskript.
- Sichelschmidt, H. (1996), Öffentlicher Personennahverkehr, in: Boss, A. u.a. (Hrsg.), Deregulierung in Deutschland, Kieler Studien Nr. 275, Tübingen, S. 100 – 139.
- Szabo, O. (2000), Die Gestaltung „nachhaltiger“ ÖPNV-Netzwerke mit dem Transaktionskostenansatz, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 71. Jg. (2000), S. 1 - 39.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) (1999), Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 70. Jg. (1999), S. 1 – 13.
- Weiß, H.-J. (1998), Koordinationsprobleme im ÖPNV: Die Rolle der Verkehrsverbände im Wettbewerb, in: Knieps, G. (Hrsg.), Die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen, Bergisch Gladbach, S. 150 – 172.
- Werner, J. (1998), Nach der Regionalisierung – der Nahverkehr im Wettbewerb, Dortmund.
- Willeke, R. (1996), Mit Knappheitspreisen an der Krise vorbei? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jg. (1996), S. 1 – 13.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 69. Jg. (1998), S. 213 – 223.
- Zuck, H. (1994), Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen und geringste Kosten für die Allgemeinheit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 47. Jg. (1994), S. 941 – 949.

Gesetze

- Entwurf der Neufassung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, geändert durch die VO (EWG) Nr. 1893/91 (Stand vom 26.07.2000).
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG-SH).
- Gesetz über Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG).
- Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG).
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG).
- Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A).
- Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, geändert durch die VO (EWG) Nr. 1893/91.
- Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge (VgV).
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Vertrag von Amsterdam) (EGV).

Sonstiges

- Regionaler Nahverkehrsplan der Landeshauptstadt Kiel 1997.
- Regionaler Nahverkehrsplan Kreis Pinneberg 1998.
- Regionaler Nahverkehrsplan Kreis Schleswig- Flensburg 1996.
- Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (1999), Verkehr in Zahlen, Hamburg.