

78. Jahrgang – Heft 2 – 2007

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV –
Konzept, Finanzierung und Bewertung
Von Herbert Baum, Jutta Schneider und Heiko Peters, Köln | Seite 87 |
| Konzepte der Preisregulierung bei der Bahn
das Problem und die Lösungsversuche
Von Wolfgang Elsenbast, Köln | Seite 109 |
| Wettbewerbsrechtliche Aspekte der Flugpreiswerbung
von Billigfluggesellschaften – eine Bestandsaufnahme
der deutschen Rechtsprechung
Von Mark Friesen, St. Gallen | Seite 132 |

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:
Prof. Dr. Herbert Baum
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
50923 Köln

Verlag – Herstellung – Vertrieb – Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 40237 Düsseldorf
Telefon: (0211) 9 91 93-0, Telefax (0211) 6 80 15 44
www.verkehrsverlag-fischer.de
Einzelheft EUR 24,50 – Jahresabonnement EUR 59,00
zuzüglich MwSt und Versandkosten
Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 21 vom 1.1.2005
Erscheinungsweise: drei Hefte pro Jahr

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – Konzept, Quantifizierung und Bewertung

VON HERBERT BAUM, JUTTA SCHNEIDER UND HEIKO PETERS, KÖLN

1. Strategische Alternativen der ÖPNV-Finanzierung

1.1 Gefährdung der ÖPNV-Finanzierung

Die nachhaltige Finanzierung des ÖPNV ist durch verschiedene Entwicklungen gefährdet:

- Demographischer Wandel mit einer Abnahme der Bevölkerung und rückläufiger Verkehrsnachfrage,
- Abbau der staatlichen Zuschüsse,
- hoher Ersatzbedarf des ÖPNV im Bereich der Infrastruktur und der Fahrzeuge,
- Umschichtungen von Fördermitteln des ÖPNV zum Schienenverkehr für Substanzerhaltung und Ausbauvorhaben,
- Risiken für den steuerlichen Querverbund,
- Finanzkrise der Städte und Gemeinden.

Die Konsequenzen von Finanzmittelkürzungen im ÖPNV werden Tariferhöhungen, Leistungseinschränkungen und Verzögerungen im Ersatzbedarf des ÖPNV mit negativen Wirkungen für den Marktanteil des ÖPNV und für die Umweltsituation in Städten sein. Um dem entgegenzuwirken, muss eine langfristig stabile Finanzierungsbasis des ÖPNV geschaffen werden.

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Herbert Baum
Dr. Jutta Schneider
Dr. Heiko Peters
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität zu Köln
Universitätsstr. 22
50923 Köln
e-mail h.baum@uni-koeln.de

Dem Beitrag liegen zwei Forschungsarbeiten zugrunde: Baum, H., Peters, H., Henn, A., Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen, Studie für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 2006; Baum, H., Schneider, J., Peters, H., Drittnutzen des öffentlichen Personennahverkehrs im Raum Köln, Studie gefördert von der RheinEnergie Stiftung, Köln 2006.

1.2 Verkehrspolitische Paradigmenwechsel: Von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung

In der Verkehrspolitik wird seit Ende der 1990er Jahre über die zweckmäßige Form der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur diskutiert. Ausgangspunkt ist die derzeitige Finanzierung, die überwiegend aus öffentlichen Haushaltsmitteln erfolgt. Diese Haushaltsmittel werden aus Steuereinnahmen (u.a. Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer) bereitgestellt. Mit einer solchen Haushaltsfinanzierung- so die Kritik- sei die Nachhaltigkeit der Finanzierung wegen der Knappheit der Haushaltsmittel und der Konkurrenz anderer Verwendungszwecke nicht gewährleistet. Als Reformweg wird vorgeschlagen, statt der Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine Finanzierung durch Entgelte der Nutzer der Verkehrsmittel vorzusehen.

Dieser Wechsel hin zu einer Nutzerfinanzierung wurde in mehreren Konzeptpapieren vorbereitet:

- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht vom 5. September 2000 (“Pällmann-Kommission“),
- Europäische Kommission, Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, Weißbuch, Brüssel, 22. Juli 1998,
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme vom April 2007.

Die Vorteile der Nutzerfinanzierung werden in folgenden Punkten gesehen:

- Die Nutzerfinanzierung führt zu einer weitgehenden Abkopplung von den wechselnden Einflüssen der öffentlichen Haushalte und zu einer Stabilisierung der Finanzeinnahmen.
- Es kommt zu einer Konzentration bei der Mittelzuteilung auf sachbezogene Gesichtspunkte.
- Ausdrücklicher Bestandteil der Nutzerfinanzierung ist eine Mitfinanzierung durch Drittnutzer. Dritte haben unter Umständen ein privates Interesse an einem vorgezogenen Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, weil sie aus verbesserter Anbindung geldwerte Vorteile ziehen. Für diese Drittnutzer ist eine Beteiligung an den Finanzierungskosten vorzusehen.
- Eine staatliche Finanzierungsbeitrag kommt insoweit in Betracht, als aus verkehrs-, struktur- oder umweltpolitischen Gründen (“Staatsziele“) die Infrastrukturinvestitionen veranlasst sein können. Der Staat soll dabei die Finanzierungsanteile der nicht benutzungsspezifischen veranlassten Kosten an der Erhaltung oder am Ausbau der Verkehrsinfrastruktur übernehmen.

Der Schwerpunkt der Reformdiskussion mit einer Umstellung auf die Nutzerfinanzierung liegt in der Infrastrukturfinanzierung. In neueren Beiträgen wird diese Forderung aber auch für den ÖPNV erhoben.

1.3 Optionen der ÖPNV-Finanzierung

In der politischen Diskussion werden verschiedene Lösungskonzepte der ÖPNV-Finanzierung aufgegriffen. Sie bewegen sich in einer Spannweite zwischen der öffentlichen Subventionierung und der Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV. In diesem Rahmen wird die Lösung des Finanzierungsproblems zu suchen sein.

1.3.1 Subventionslösung für den ÖPNV

Die Subventionslösung entspricht der bisherigen Finanzierungspraxis des ÖPNV in Deutschland. Ein Teil der Finanzmittel wird aus Fahrgeldeinnahmen und sonstigen Markterlösen erbracht. Daneben fließen staatliche Zuschüsse und Beihilfen für bestimmte Aufwendungen und Bedarfe des ÖPNV. Der Finanzierungsrest wird über einen kommunalen Verlustausgleich herbeigeführt.

Diese Lösung ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend und nicht tragfähig für die Zukunftssicherung des ÖPNV. Sie besteht hauptsächlich aus ad hoc-Maßnahmen ohne Systematik im Finanzierungsaufbau und ohne zielgerichtete Wirkungsstruktur.

- Es ist fraglich, inwieweit die Subventionslösung angesichts fehlender und noch knapper werdender öffentlicher Finanzmittel in Zukunft noch aufrecht erhalten werden kann.
- Da eine Verbindung von Subventionen und Leistungen des ÖPNV fehlt, bietet die Subventionslösung keine Anreize für ein effizientes Handeln des ÖPNV hinsichtlich Kostengünstigkeit und Kundenattraktivität.
- Die Investitionsfinanzierung (Regionalisierungsmittel, GVFG-Mittel, Fahrzeugbeschaffung) ist eine Aufwandsfinanzierung. Es wird der Aufwand (Input) und nicht der Erfolg (Output) gefördert. Je höher der Aufwand ist, um so höher ist die Förderung. Insofern ist die Kosteneffizienz von Subventionslösungen nicht gewährleistet.
- Die Tatsache, dass bei der GVFG-Förderung die Antragsinitiative bei den Ländern und den Kommunen liegt und die überwiegende Finanzierungslast beim Bund, kann zu einer Überdimensionierung der Projekte führen. In der Vergangenheit sind über 90% der Finanzmittel in den Neu- und Ausbau von U-, S- und Stadtbahnen geflossen und diese wiederum überwiegend in Ballungsräume.
- Die Förderung kann zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen führen. Bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen können Unternehmen, die Fördermittel erhalten haben (z.B. für Fahrzeuge oder Betriebshöfe), ein günstigeres Angebot abgeben als Unternehmen, die keine Förderung erhalten haben.

- Das Fördersystem für den ÖPNV weist eine Investitionslastigkeit auf. Investitionen werden durchgeführt, weil es dafür staatliche Zuschüsse gibt, während andere Maßnahmen (z.B. Fahrplanverdichtung, Marketing) wegen fehlender Zuschüsse unterbleiben.
- Die Betriebskostenzuschüsse für den ÖPNV sind nicht zweckgebunden. Die fehlende Kopplung der Finanzhilfen an die Leistungserstellung beeinträchtigt das Effizienzziel. So werden Finanzhilfen gezahlt, die sich nicht als gemeinwirtschaftlich begründete Fahrgeldersatzeinnahmen rechtfertigen lassen, so z.B. Zuschüsse für Rabattmodelle oder Ausgleichszahlungen für die Mehrkosten einer Taktverdichtung.

Angesichts dieser Schwächen einer Subventionslösung für den ÖPNV sollte eine Fortsetzung der bisherigen Förderpolitik kritisch überdacht werden. Das Subventionsprinzip ist einerseits mit erheblichen Risiken für eine stabile Finanzierungsbasis für den ÖPNV verbunden, andererseits ergeben sich erhebliche Effizienzprobleme. Es sollte daher eine Umstellung des Finanzierungssystems für den ÖPNV auf ein neues Konzept eingeleitet werden.

1.3.2 Eigenwirtschaftliche Benutzerentgelte

Eine Finanzierung aus eigenwirtschaftlichen Benutzerentgelten bedeutet, dass eine Vollkostendeckung plus einem angemessenen Gewinn aus den Fahrgeldeinnahmen und aus sonstigen Markterträgen des ÖPNV erwirtschaftet werden. Es wird ein eigenwirtschaftlicher ÖPNV ohne Subventionen der öffentlichen Hand angestrebt. Dieses Konzept wird langfristig auch von der Verkehrspolitik in Deutschland verfolgt, die die Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV als Regelfall und die Gemeinwirtschaftlichkeit als Ausnahmefall ansieht. Dieses Konzept würde bedeuten, dass in einem mittelfristigen Anpassungsprozess eine drastische Verteuerung des ÖPNV für die Benutzer erfolgen müsste.

Gegen das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im ÖPNV sprechen folgende Argumente:

- Eine vollständige Finanzierung des ÖPNV durch die Verkehrsteilnehmer ist insofern nicht gerechtfertigt, als der ÖPNV neben der Beförderungsaufgabe für die Verkehrskunden auch Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (allgemeine Kommunikationsfunktion, Stadterhaltungsfunktion) ausübt. Zur Abgeltung dieser Funktionen ist ein Teil der Kosten des ÖPNV von der Allgemeinheit zu tragen.
- Der ÖPNV erzeugt externe Nutzen. Von ihm profitieren zum einen die Fahrgäste, die durch die Beförderung ökonomische Aktivitäten wahrnehmen können (z.B. Arbeit, Freizeit, Versorgung). Darüber hinaus haben vom ÖPNV noch andere Wirtschaftsgruppen ökonomische, geldwerte Vorteile („Drittnutzer“), u.a. die Arbeitgeber, der Handel, die Grund- und Bodeneigentümer, die Autofahrer. Deren Nutzen werden von den Beförderungsnutzen der Verkehrsteilnehmer nicht erfasst. Insofern ist eine vollständige Finanzierung durch die Fahrgäste nicht gerechtfertigt. Vielmehr sollten die externen Nutzen durch einen eigenen Finanzierungsanteil den Drittnutzern angelastet werden.

- Zu den verkehrspolitischen Grundprinzipien gehört die Mobilitätssicherung der gesamten Bevölkerung zu tragbaren Preisen. Damit ist das Anliegen des sozialen Ausgleichs verbunden. Die Verkehrsteilnehmer im ÖPNV weisen einen hohen Anteil von Beziehern geringer und mittlerer Einkommen auf. Diese würden durch eine volle Benutzerfinanzierung des ÖPNV relativ stärker belastet als die Bezieher hoher Einkommen. Die Fahrpreise im ÖPNV haben insofern eine „regressive“ Wirkung. Unter dem Ziel einer ausgewogeneren Einkommensverteilung ist eine ausschließliche Finanzierung des ÖPNV durch Benutzerentgelte, die immerhin eine Verdopplung der Fahrpreise nach sich ziehen würde, nicht vertretbar.

Eine Finanzierung des ÖPNV aus eigenwirtschaftlichen Benutzerentgelten trifft insgesamt auf ökonomische und politische Bedenken. Diese Lösung übersieht, dass vom ÖPNV ein breites Spektrum an Nutzenwirkungen ausgeht, an dem außer den Fahrgästen auch andere Nutzergruppen profitieren. Den Verkehrsteilnehmern würde dadurch ein zu hoher Finanzierungsanteil abverlangt.

2. Das „Nutznießprinzip“ als Finanzierungskonzept

Das in der Literatur als „Nutznießprinzip“ bezeichnete Konzept geht davon aus, dass die Finanzierung des ÖPNV von denjenigen aufgebracht werden soll, die den Nutzen aus der ÖPNV-Leistungserstellung haben. Aufgrund der ÖPNV-Dienste entsteht ein breites Spektrum an Nutzen:

- Interne Nutzen für die Fahrgäste: Sie haben einen unmittelbaren Nutzen aus der Beförderungsleistung, indem diese andere ökonomische und nicht-ökonomische Aktivitäten ermöglicht (z.B. Arbeiten, Freizeit, Versorgung).
- Externe Nutzen für andere Wirtschaftsgruppen: Sie sind nicht unmittelbare Benutzer des ÖPNV, aber gleichwohl Nutznießer der ÖPNV-Dienste, die ihnen geldwerte Vorteile schaffen. Zu diesen Drittnutzern gehören die Allgemeinheit, die Arbeitgeber, die Autofahrer, der Handel, Grund- und Bodeneigentümer, Großveranstalter u.a.m.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Nutzenträger und die Nutzenarten.

Die Finanzierungsstruktur des ÖPNV entspricht bisher nicht seiner Nutzenstruktur. Die Finanzierung wird von den Fahrgästen und dem Staat getragen, während die Nutzen einem weiteren Kreis von Wirtschaftsgruppen zugute kommen. Aufgrund des Auseinanderfallens von Nutzen und Entgelten kommt es zu einer Unterfinanzierung des ÖPNV, die eine Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV verhindert. Das strukturelle Problem des ÖPNV besteht darin, dass aufgrund des Nutzens des ÖPNV vom ÖPNV Leistungen gefordert werden und diese Leistungen von den Verkehrsunternehmen auch erbracht werden, ohne dass dafür entsprechende Entgelte zur Kostendeckung gezahlt werden.

Tabelle 1: Nutzenträger und Nutzenarten des ÖPNV

Nutzergruppe	Nutzenart
1. Fahrgäste	<ul style="list-style-type: none"> a) Mobilitätsnutzen = Vorteile aus Aktivitäten, die durch Verkehrsleistungen ermöglicht werden b) Eingesparte Kosten bei der Benutzung des ÖPNV (im Verhältnis zum Pkw-Verkehr)
2. Allgemeinheit	<ul style="list-style-type: none"> a) Mobilitätssicherung als flächen- und zeitdeckende Verfügbarkeit von Verkehrsmöglichkeiten b) Einsparungen von Kosten (Umweltbelastung, Unfälle, Energieverbrauch, CO₂, Flächenbeanspruchung, Investitionen im Straßen- und Stellflächenbau) c) Höhere Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen, Optimierung der Betriebsgrößen kommunaler Einrichtungen
3. Autofahrer	<ul style="list-style-type: none"> a) Straßenentlastungsfunktion des ÖPNV (Kfz- und Zeitkosten) b) Beförderungsoption für Autofahrer im Bedarfsfall
4. Arbeitgeber	<ul style="list-style-type: none"> a) Bessere Erreichbarkeit der Arbeitsplätze, Produktivitätssteigerungen durch bessere Erschließung des Arbeitsmarktes b) Geringere Kosten (Löhne, Parkplätze)
5. Handel	<ul style="list-style-type: none"> a) Umsatzsteigerungen durch ÖPNV-Anbindung b) Parkkapazitäten für Kunden freigehalten c) Kostengünstigere Beschaffungslogistik durch freie Parkgelegenheiten
6. Haus- und Grundstückseigentümer	<ul style="list-style-type: none"> a) Steigerung der Grundstückspreise durch ÖPNV-Anbindung b) Höhere Mietpreise durch ÖPNV-Anschluss
7. Großveranstalter	<ul style="list-style-type: none"> a) Höhere Besucherfrequenz b) Einsparung von infrastrukturellen und betrieblichen Kosten (Stellflächen für Pkw, Organisations- und Kontrollkosten)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Unterfinanzierung des ÖPNV ergibt sich daraus, dass für die Drittnutzer die Möglichkeit besteht, unentgeltlich in den Nutzen des ÖPNV zu kommen und nur ein geringer Anreiz gegeben ist, sich freiwillig an den Kosten des ÖPNV zu beteiligen. Dieses „Trittbrettfahrerverhalten“ der Drittnutzer kann dazu führen, dass der ÖPNV nicht ausreichend oder nur mit Defiziten angeboten wird, da ein Großteil der Nutznießer in der Hoffnung, dass andere Dritte die Finanzierung des ÖPNV übernehmen werden, ihre wahren Präferenzen nicht offenbaren und keinen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten.

Die verkehrs- und finanzpolitische Aufgabe besteht darin, die externen Nutzen den Drittnutzern finanziell anzulasten und damit zusätzliche Einnahmen für den ÖPNV zu schaffen.

Dieses Finanzierungsprinzip wird in der Literatur auch „value capture“ („Werteroberung“) genannt. Private Gruppen sind aus Interesse an einer Werteroberung bereit, Sonderabgaben zu bezahlen, mit dem der ÖPNV finanziert wird, da sie von den ÖPNV-Diensten eine Wertsteigerung des eigenen Besitzes erhoffen, die höher ist als die zusätzliche Abgabenbelastung. Die Finanzierungsbeitragung der Drittnutzer stellt eine konsequente Anwendung des Prinzips der Nutzerfinanzierung im Sinne der Pällmann-Kommission dar. Da der Nutzen nicht nur auf die unmittelbaren Benutzer (Fahrgäste) entfällt, sondern auch noch bei Dritten, werden diese mit in die Finanzierung des ÖPNV eingebunden. Von der Pällmann-Kommission wurde im Rahmen der Nutzerfinanzierung ausdrücklich eine Mitfinanzierung durch Drittnutzer vorgesehen.

Von den bestehenden Optionen für eine Finanzierungsreform für den ÖPNV wird das Konzept der Drittnutzerfinanzierung im weiteren empfohlen. Es weist gegenüber den Alternativen folgende Vorteile auf:

- Das Konzept stellt eine Transparenz der Finanzierungslasten her. Die Finanzierungsanteile richten sich nach den Nutzenanteilen, die die verschiedenen Gruppen aus dem ÖPNV ziehen.
- Die Nutzenorientierung in der Finanzierung entspricht dem Grundsatz der Marktwirtschaft, wonach die zu zahlenden Preise und Entgelte den Nutzen aus diesem Angebot reflektieren sollen.
- Mit der Nutzerfinanzierung wird eine „Quasi-Marktlösung“ etabliert, in der die Marktkräfte die Steuerung des ÖPNV-Angebots übernehmen. Die verschiedenen Drittnutzergruppen treten praktisch als Nachfrager nach den Angebotsleistungen des ÖPNV auf, und ihre Interessen werden bei der Angebotsgestaltung des ÖPNV berücksichtigt. Dazu wird ein Entscheidungspool eingeführt, in dem verschiedene Stakeholder-Gruppen vertreten sind. Dadurch kommen örtlich und zeitlich angepasste Förderstrategien zur Anwendung.
- Durch die Konstruktion eines Quasi-Marktes zwischen ÖPNV-Unternehmen und Drittnutzergruppen mit Entgeltzahlung der Drittnutzer werden Anreize für hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz des ÖPNV gegeben.
- Das Konzept erlaubt eine Zurückdrängung des Staatsanteils in der ÖPNV-Finanzierung durch die Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung. Damit werden die ungünstigen Wirkungen einer öffentlichen Subventionierung abgebaut.
- Es werden ad hoc-Finanzhilfen in der ÖPNV-Finanzierung abgeschafft und durch ein auf Dauer angelegtes Finanzierungskonzept ersetzt. Damit wird eine stabile Finanzbasis mit ausreichenden Finanzmitteln geschaffen, wodurch Planungssicherheit für den ÖPNV erreicht wird.
- Es findet bei diesem Konzept keine Mehrbelastung der Wirtschaft und Bevölkerung statt. Die bisherige Staatsfinanzierung wird durch die Finanzierung durch Nutzergrup-

pen abgelöst. Die Mehrbelastung der Nutzergruppen wird kompensiert durch eine Senkung der staatlichen Finanzierung, des kommunalen Verlustausgleichs oder des steuerlichen Querverbundes.

- Die Nutzerfinanzierung kann in eine Wettbewerbslösung für den ÖPNV eingebracht werden. Bei der Ausschreibung der Verkehrsleistungen können die Anforderungen der Drittnutzer in den Leistungskatalog mit aufgenommen und dem Wettbewerb der Verkehrsbetreiber überantwortet werden.

Eine Mitfinanzierung des ÖPNV durch dritte Nutznießer wird zum Teil im Ausland praktiziert. Die Einführung derartiger Drittnutzerfinanzierungen begann in den 1970er Jahren, als der Nutzen des ÖPNV für Bevölkerung und Wirtschaft erkennbar wurde. Die Beispiele sind Ausdruck des Versuches der Anlastung der externen Nutzen des ÖPNV an die Drittgruppen. Die Drittnutzerfinanzierung erfolgt zum Teil über Zwangsabgaben (Steuern oder Beiträge), teilweise aber auch auf freiwilliger Basis (Sponsoring). In Deutschland gibt es bisher nur ein Beispiel, und zwar die Finanzierung des Lückenschlusses der A 31 (Emslandautobahn) durch freiwillige Beiträge der gewerblichen Wirtschaft in der Region im Jahr 2003/2004. Die Beispiele des Auslands sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Beispiele einer Mitfinanzierung des ÖPNV durch Drittnutzer im Ausland

<ul style="list-style-type: none"> • „Versement de Transport“ in Frankreich (Arbeitgeberabgaben) • Dienstgeberabgabe in Wien (U-Bahn - Steuer) • ÖPNV-Finanzierung aus Congestion Charging in London • Finanzierung von ÖPNV-Verbesserungen aus Parkgebühren der Londoner Flughäfen • Finanzierungsbeteiligung des Einzelhandels an ÖPNV-Projekten (Park and Ride-Anlagen, Zufahrtsstraßen, Parkplätze) in Großbritannien • Finanzierungsbeteiligung von Bauherren und Maklern an den Kosten der Schienenanbindung in London (Canary Wharf in den Docklands) • Verwendung von Einnahmen aus Strafmandaten im Straßenverkehr zur Verbesserung des ÖPNV in Frankreich • Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturanbindungen durch Anwohner (value capture) in USA • Finanzierung von Eisenbahn- und ÖPNV-Anbindungen durch Bauträger, Anwohner und Gewerbe in Japan • Finanzierung von Stadtbahnssystemen in Kopenhagen durch öffentliche und private Kredite • Mitfinanzierung des ÖPNV aus Steuereinnahmen aus der Grundsteuer in Barcelona
--

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3. Quantifizierung der Drittnutzen – am Beispiel der Stadt Köln

Im Folgenden wird eine empirische Abschätzung der Drittnutzen des ÖPNV dargestellt. Als Anwendungsfall dient der ÖPNV im Stadtgebiet von Köln. Das Untersuchungsjahr ist 2002.

3.1 Nutzen der Autofahrer

Die Wirkungen des ÖPNV-Angebots auf den Straßenverkehr werden mit Hilfe eines Simulationsmodells des Instituts für Verkehrswissenschaft Köln ermittelt. Das Simulationsmodell basiert auf den Funktionen der „Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97)“ und Wertansätzen des „Bundesverkehrswegeplans 2003“. In dem Simulationsmodell werden zunächst die physischen Wirkungen einer Verlagerung der Verkehrsströme des ÖPNV auf den Straßenverkehr berechnet. Hierfür finden Funktionen u.a. zum Zusammenhang zwischen Verkehrsstärke, Fahrgeschwindigkeit, Kraftstoffverbrauch und Emissionen Verwendung. Im Rahmen der Simulationsrechnungen wird für das Stadtgebiet von Köln ermittelt, welche Veränderungen des Verkehrsaufwandes sich ergeben, wenn der ÖPNV nicht existieren würde. Die Nutzen des ÖPNV in Form von Kostenveränderungen werden in den Simulationsrechnungen quantifiziert. Ergebnis der Berechnungen sind Veränderungen der Betriebs-, Zeit-, Unfall-, Schadstoffemissions-, CO₂-Emissions- und Lärmkosten, die sich durch die Nichtexistenz des ÖPNV im Straßenverkehr ergeben. Die Betriebs- und Zeitkosten werden den Straßenverkehrsteilnehmern zugerechnet (interne Kosten). Die externen Kosten (Unfallkosten, Kosten der Schadstoff-, CO₂- und Lärmemissionen) werden als Nutzen der Allgemeinheit verrechnet.

Rund 1,2 Mrd Pkm der jährlichen Verkehrsleistung der Kölner Verkehrsbetriebe müssten bei einem Wegfall des ÖPNV von der Straße aufgenommen werden. Umgerechnet in Pkw-Fahrleistungen entspricht dies etwa 880 Mio zusätzlichen Fahrzeugkilometern pro Jahr im Kölner Stadtgebiet. Täglich kommt es damit zu einem Fahrleistungsanstieg von ca. 3,4 Mio Fzkm.

Die physischen Effekte im Straßennetz werden anschließend einer monetären Bewertung unterzogen. Die Kostensätze zur Monetarisierung orientieren sich an den EWS – 1997 sowie an den aktualisierten Kostensätzen des BVWP – 2003 (Tabelle 3). Der jährliche Ressourcenmehraufwand, der aus den zusätzlichen Fahrleistungen hervorgerufen wird, ist in Tabelle 4 dargestellt.

Eine Verlagerung der Verkehrsleistungen der Kölner Verkehrsbetriebe auf das Kölner Straßennetz würde also zu Kostensteigerungen für den Straßenverkehr von 232,8 Mio € pro Jahr führen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der ÖPNV in Köln Nutzen durch Kosteneinsparungen für Autofahrer in gleicher Höhe zur Folge hat.

Tabelle 3: Kostensätze zur Bewertung der physischen Effekte im Straßenverkehr

Nutzenkomponente		Bezugseinheit	Kostensatz
Betriebskosten	Betriebskosten-Grundwerte	Euro/(100 km*Kfz)	Pkw: 9,95 Lkw: 15,42 Lastzug: 26,49 Bus: 49,84
	Kraftstoffkosten	Euro/l	Benzin: 0,273 Diesel: 0,234
Zeitkosten		Euro/h	Pkw: 6,26 Lkw: 24,03 Lastzug: 34,31 Bus: 71,41
Unfallkosten		Euro/1.000 Fahrzeugkilometer	20,00 – 198,73
CO ₂ -Emissionskosten		Euro/t CO ₂	218,44
Schadstoffemissionskosten	Emissionen	Euro/t NO _x -Äquivalent	388,93
	Immissionen	Euro/SEG	3,59
Lärmkosten		Euro/ Fahrzeugkilometer	Pkw: 0,0031 Lkw: 0,0052

Quelle: Eigene Berechnung nach Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97), Köln 1997 und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 2003 – Grundzüge der Gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Berlin 2002.

Tabelle 4: Ressourcenmehraufwand im Straßenverkehr bei Nichtexistenz des ÖPNV in Köln

Bewertete Effekte	Summe (in Mio € / Jahr)
Betriebskosten	15,01
Zeitkosten	184,17
Mehrkosten im Parksuchverkehr (Betriebs- und Zeitkosten)	33,58
Summe	232,76

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2. Nutzen der Allgemeinheit

Der ÖPNV erzeugt Nutzen für die Allgemeinheit dadurch, dass andere Verkehrsmittel (Pkw) mit einer höheren Ressourcenbeanspruchung in geringerem Ausmaß genutzt werden. Die Nutzen bestehen in Einsparungen im Straßenverkehr an Schadstoff- und CO₂-Emissionen, Lärmbelastungen und Unfallfolgekosten infolge der Verkehrsleistungen des ÖPNV. Die Quantifizierung der eingesparten Umwelt- und Unfallkosten erfolgt mit Hilfe des bei den Nutzen der Autofahrer beschriebenen Simulationsmodells für den Stadtverkehr von Köln (Tabelle 5).

Tabelle 5: Nutzen des ÖPNV für die Allgemeinheit (Mio EUR)

	Unfall	Lärm	Schadstoffe	CO ₂	Gesamt
Kosteneinsparungen im Hauptstraßennetz (einschl. ÖPNV-Linienbusse)	42,17	2,62	1,69	41,82	88,30
Kosteneinsparungen Parksuchverkehr	2,85	0,09	9,24	2,37	14,55
Kosten Stadtbahn	-13,83	0,00	-0,02	-7,22	-21,07
Gesamtkosten Allgemeinheit	31,19	2,71	10,91	36,97	81,78

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Ergebnis der Simulationsrechnung würden für die Allgemeinheit im Stadtgebiet von Köln bei einer Verlagerung des gesamten ÖPNV auf die Straße (Fall der Nichtexistenz des ÖPNV) Steigerungen der Umwelt- und Unfallkosten von 82 Mio EUR pro Jahr auftreten.

3.3 Nutzen der Arbeitgeber

Kostenvorteile in den Unternehmen der Region entstehen dadurch, dass für die Arbeitnehmer kein Parkraum in der Nähe des Firmengeländes vorgehalten werden muss. So entfallen Kosten für den Erwerb, Bau und Unterhalt des Parkraumes (z.B. Stellplatzablöse).

Ohne ÖPNV würden in Köln pro Tag etwa 650.000 Fahrten mit dem Pkw zusätzlich abgewickelt. Der Berufsverkehr hat davon einen Anteil von 36%, das sind 232.000 Berufsfahrten pro Tag. Unter Berücksichtigung eines Besetzungsgrades von 1,2 und der Hin- und Rückfahrt ergeben sich daraus rund 97.000 Fahrten zusätzlich im Berufsverkehr pro Tag. Bei einem Parkplatzumschlag von 1,11 im Berufsverkehr pro Tag errechnet sich daraus ein Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen von 87.000.

Die Investitionskosten der zusätzlichen Parkplätze werden mit 16.200 € je Parkplatz angenommen. Die gesamten Investitionskosten für alle zusätzlichen Parkplätze belaufen sich auf 1,4 Mrd. €. Bei einer unterstellten Nutzungsdauer der Stellplätze von 30 Jahren und einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals von 6% pro Jahr ergeben sich damit jährliche

Investitionskosten in Höhe von insgesamt ca. 102,7 Mio. €. Die Unterhaltungskosten pro Parkplatz/Jahr betragen 200 €, so dass Unterhaltungskosten für die Parkplätze von jährlich 17,4 Mio EUR entstehen. Die Gesamtkosten der zusätzlichen Parkplätze für Mitarbeiter betragen in einer Situation ohne ÖPNV in Köln 120,1 Mio € pro Jahr. In dieser Höhe entsteht ein ÖPNV-bedingter Nutzen der Arbeitgeber.

3.4 Nutzen des Handels

Der ÖPNV erzeugt für den Einzelhandel in den Innenstädten in mehrfacher Hinsicht wirtschaftlichen Nutzen:

- Durch eine gute Zugänglichkeit der Innenstädte werden die Umsätze und Gewinne des Einzelhandels positiv beeinflusst.
- Die ÖPNV-Anbindung bietet für die Beschäftigten des Einzelhandels eine Beförderungsalternative, wodurch Parkflächen für den Kundenverkehr mit Pkw freigehalten werden.
- Die Beschaffungslogistik der Einzelhandelsunternehmen wird erleichtert, wenn Kunden und Beschäftigte den ÖPNV benutzen.

Der Ausbau des innenstadtorientierten schienengebundenen ÖPNV hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Innenstädte als höchstrangige Einkaufsbereiche behaupten konnten. Der Einzelhandel fordert daher auch mit Nachdruck einen attraktiven ÖPNV.

Im Folgenden wird eine Abschätzung des Nutzens des Einzelhandels in der Stadt Köln vorgenommen. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2002.

- Die Ermittlung des ÖPNV-Nutzens an den Einzelhandelsumsätzen und -gewinnen geht von einem Gesamtumsatz des Einzelhandels in Köln von 6.545 Mio € aus. Es wird angenommen, dass 5% des Umsatzes auf die ÖPNV-Anbindung zurückgehen. Bei einer Umsatzrendite des Einzelhandels von 2% ergibt sich ein ÖPNV-abhängiger Gewinn des Einzelhandels in Köln von 6,55 Mio €.
- Neben dem Gewinneffekt des ÖPNV im Einzelhandel schafft der ÖPNV für den Handel die Möglichkeit, auf Investitionen in Parkplätze für Kunden zu verzichten. Da in den Innenstadtlagen kaum weitere als Parkflächen nutzbare Grundstücksreserven existieren, müssten hier vor allem Tief- bzw. Hochgaragen mit entsprechend höheren Kosten errichtet werden.

Ohne ÖPNV würden in Köln pro Tag etwa 650.000 Fahrten mit dem Pkw mehr unternommen. Unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Pkw-Besetzungsgrades, des Anteils des Einkaufsverkehrs und des zu erwartenden Parkplatzumschlags pro Tag ergibt sich daraus eine Anzahl zusätzlich erforderlicher Parkplätze im Einkaufs-/Versorgungsverkehr von 4.867. Die Investitionskosten pro Parkplatz werden mit 16.200 € angenommen. Die

Nutzungsdauer der Parkplätze beträgt 30 Jahre. Bei einem Zinssatz in Höhe von 6% belaufen sich die jährlichen Investitionskosten für die zusätzlichen Parkplätze im Einzelhandel auf rund 5,7 Mio. €. Für die Instandhaltung der Parkplätze fallen darüber hinaus Kosten in Höhe von knapp 1 Mio. € jährlich an. Damit ergeben sich für die zusätzlichen Parkplätze im Handel bei Nichtexistenz des ÖPNV in Köln insgesamt Kosten in Höhe von 6,7 Mio. € pro Jahr.

Für den Handel entsteht also insgesamt ein ÖPNV-Nutzen von 13,3 Mio. €, der aus dem gesteigerten Umsatzvolumen und aus vermiedenen Investitionen in zusätzliche Parkplätze resultiert.

3.5 Nutzen der Grund- und Immobilieneigentümer

Wirtschaftliche Vorteile aus der ÖPNV-Anbindung entstehen für die Eigentümer von Grund und Boden sowohl in den Innenstädten als auch in dem durch den ÖPNV erschlossenen Umland.

- In der Innenstadt ist eine gute ÖPNV-Anbindung mit ein Bestimmungsfaktor der Immobilienpreise, die über entsprechend hohe Mietpreise von den Eigentümern abgeschöpft werden. Dies gilt sowohl für Wohn- als auch Geschäftsimmobilien.
- Die Erschließung und Bedienung des Stadtumlandes durch den ÖPNV hat nachweisbare siedlungsstrukturelle Wirkungen, die sich in Wertsteigerungen der Grundstücke niederschlagen. Dies gilt insbesondere für Schienenanbindungen, in deren Einzugsbereich es zu einer Belebung der Bautätigkeit, steigenden Bodenpreisen und Mietpreissteigerungen kommt. Das stadtnahe Umland verzeichnet nach Schienenanbindung Wandlungsgewinne mit Eigenheim- und Mietwohnungsbau.

Ausgangshypothese ist für Wohnimmobilien, dass eine günstige Verkehrsanbindung an den ÖPNV als ein Preisbestandteil in die Mietforderung des Vermieters eingeht. Um den Mietpreiszuschlag infolge der ÖPNV-Anbindung zu ermitteln, wird versucht, die Mietpreisdifferenz für die Fälle Ohne-ÖPNV-Anbindung und Mit-ÖPNV-Anbindung zu berechnen. Für die Geschäftsimmobilien wird davon ausgegangen, dass der Nutzer der Grundstücksanbindung mit der Abschöpfung durch die Handelsabgabe bereits erfasst ist und daher eine Beitragserhebung von Immobilieneigentümern von gewerblichen Flächen nicht mehr erfolgt.

Ausgangspunkt der Nutzenermittlung ist die im Mietspiegel für frei finanzierte Wohnungen in Köln ausgewiesene Mietpreisstruktur. Es werden die durchschnittlichen Quadratmeterpreise für eine 70 qm-Wohnung differenziert nach der Baualtersgruppe und der Wohnlage ausgewiesen (Tabelle 6).

Tabelle 6: Durchschnittliche Nettomiete einer 70 qm-Wohnung in € je qm Wohnfläche/Monat

	einfache Wohnlage	mittlere Wohnlage	sehr gute Wohnlage	Durchschnitt
	4,70	5,14	6,38	5,40
	6,36	6,99	7,62	6,99
	6,76	7,42	8,53	7,97
	8,08	8,88	9,70	9,29
Durchschnitt (bei Gleichverteilung)	6,47	7,10	8,05	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Stadt Köln, Kölner Mietspiegel, Stand 1. Juli 2002

Aus diesen Daten werden die Mietpreisdifferenzen je qm zwischen der mittleren und der einfachen Wohnlage sowie zwischen der sehr guten und der einfachen Wohnlage ermittelt. Diese Mietpreisdifferenzen sind Ausdruck der unterschiedlichen Wohnqualitäten.

Die Wohnqualität umfasst ein Bündel von unterschiedlichen Anforderungen der Mieter. Empirische Untersuchungen "Kommunaler Mikrozensus" zeigen, dass die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln einen Stellenwert von 10% der Mietanforderungen hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass 10% der Mietpreisdifferenz aufgrund einer ÖPNV-Anbindung vom Vermieter gefordert werden können.

Um den Nutzen der Vermieter durch den ÖPNV im Kölner Stadtgebiet abzuschätzen, ist es erforderlich, die Wohnungsfläche für die mittlere und sehr gute Wohnlage zu ermitteln. Bei insgesamt 521.652 Wohnungen in Köln in 2002 und einer durchschnittlichen Wohnfläche je Wohnung von 70,6 qm ergibt sich eine Gesamtwohnfläche in Köln in 2002 von 36,8 Mio qm.

Bei einer Verteilung der Wohnfläche auf Wohnlagen von 55% auf einfache Wohnlage, 30% auf mittlere Wohnlage und 15% auf sehr gute Wohnlage und unter Berücksichtigung der Mietpreiszuschläge aufgrund der ÖPNV-Anbindung errechnet sich ein Nutzen der Immobilieneigentümer mittlerer Wohnlage von 8,7 Mio € pro Jahr und für die Immobilieneigentümer sehr guter Wohnlagen von 10,5 Mio € pro Jahr. Der Gesamtnutzen des ÖPNV für die Eigentümer von Wohnimmobilien beträgt 18,8 Mio € pro Jahr.

4. Drittnutzerfinanzierung in einem Finanzierungsverbund für den ÖPNV

Nach dem Konzept der Nutzerfinanzierung soll jede Nutzergruppe einen Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV entsprechend dem Nutzenanteil leisten. Diese verschiedenen Finanzierungsbeiträge gehen in einen Finanzierungsverbund ein, aus dem der ÖPNV gefördert wird. Die verschiedenen Nutzergruppen sind die unmittelbaren Verkehrsteilnehmer im ÖPNV,

die Drittnutzer, die vom ÖPNV in Höhe der dargestellten Nutzen profitieren (Autofahrer, Arbeitgeber, Handel, Grund- und Bodeneigentümer) und die Allgemeinheit.

Zu klären ist, welches Finanzierungsvolumen durch den Finanzierungsverbund erschlossen werden soll. Das Finanzierungsvolumen ergibt sich aus den Kosten des ÖPNV. Hierbei ist eine Trennung zwischen Betriebskosten und Infrastrukturkosten vorzunehmen, für die jeweils unterschiedliche Finanzierungsträger vorgesehen sind.

- Die Betriebskosten werden durch die laufenden Markterlöse des ÖPNV finanziert. Zu den Markterlösen gehören die Fahrgeldeinnahmen im Linienverkehr, die gesetzlichen Abgeltungszahlungen (Schüler- und Schwerbehindertenverkehr) sowie sonstige Erträge. Der Grundsatz, dass die Betriebskosten durch Markterlöse gedeckt werden sollen, ergibt sich daraus, dass die Fahrgäste den unmittelbaren Nutzen aus der Beförderung haben und folglich für die Kosten der Verkehrsleistungserstellung aufzukommen haben. Die Fahrgeldeinnahmen geben eine Untergrenze des Nutzens an, den die Verkehrsteilnehmer aus der ÖPNV-Benutzung ziehen. Ansonsten würden sie die Verkehrsnachfrage nicht entfalten.
- Die Infrastrukturkosten des ÖPNV werden durch die Drittnutzer finanziert. Die ökonomische Legitimation ergibt sich daraus, dass die ÖPNV-Infrastruktur die Basis für die Verkehrsleistungen darstellt, die zu den Drittnutzen führen. Die Infrastruktur des ÖPNV ist das Potential für die Nutzenstiftungen bei den Drittnutzern.

Gegenüber der heutigen Situation unterscheidet sich das Konzept dadurch, dass die verschiedenen staatlichen Finanzhilfen zur Infrastrukturfinanzierung des ÖPNV (u.a. GVFG-Finanzierung, Investitionshilfen, Regionalisierungsmittel für die Infrastruktur) abgelöst werden durch einen Finanzierungsverbund der beteiligten Drittnutzer. Mit einem solchen Finanzierungsverbund können die Risiken, die aus den Infrastrukturkosten des ÖPNV bestehen, aufgefangen werden und auf eine stabile Finanzierungsbasis gestellt werden.

Das nutzenorientierte Finanzierungskonzept sieht vor, dass die Betriebskosten des ÖPNV aus Markterlösen gedeckt werden. Demgegenüber sollen die Infrastrukturkosten des ÖPNV aus den Beiträgen der indirekten Nutznießer finanziert werden. Für den ÖPNV in Köln entstehen Infrastrukturkosten in Höhe von 102 Mio € pro Jahr (Durchschnitt von 1993 bis 2002).

Die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der verschiedenen Nutznießergruppen ergeben sich aus den Anteilen der verschiedenen Gruppen an den Drittnutzen. Die Nutzen der verschiedenen Drittnutzergruppen des ÖPNV werden für die Verkehrsverhältnisse in der Stadt Köln im Jahr 2002 ermittelt. Die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der verschiedenen Nutznießergruppen ergeben sich aus dem Verteilungsschlüssel (Tabelle 7).

Tabelle 7: Finanzierungsbeiträge der Drittnutzergruppen in der Stadt Köln

	Nutzensumme (in Mio. €)	Nutzenanteil (in Prozent)	Finanzierungs- beitrag (in Mio. €)
Kostenvorteile der Arbeitgeber	120,1	25,70%	26,3
Umsatzsteigerungen und Kostensenkungen im Handel	13,3	2,90%	3
Wertsteigerungen von Wohnimmobilien	18,8	4,00%	4,1
Nutzen für die Allgemeinheit	81,8	17,50%	17,9
Entlastungseffekte für Autofahrer	232,8	49,90%	51,1
Summe	466,8	100,00%	102,4

Quelle: Eigene Berechnungen

Den größten indirekten Nutzen des ÖPNV haben die Autofahrer mit 50%, es folgen die Arbeitgeber mit knapp 26%, die Allgemeinheit mit 18%, die Immobilieneigentümer mit rund 4% und der Handel mit 3%.

5. Umsetzung in Finanzierungsinstrumente

5.1 Staatsanteil für die Allgemeinheit

Für den Nutzenanteil, der der Allgemeinheit zugute kommt, muss der Staat einen Finanzierungsbeitrag leisten (=“Staatsanteil“ der ÖPNV-Finanzierung). Der Staatsanteil an der ÖPNV-Finanzierung mit 18 Mio € pro Jahr würde im Vergleich zur bisherigen Finanzierung durch die Beteiligung weiterer Nutznießer geringer ausfallen. Das Finanzierungskonzept würde eine Entlastung für die öffentlichen Haushalte erbringen. Einsparungen würden entstehen u.a. bei der Investitionsfinanzierung nach GVFG, Infrastrukturhilfen, kommunaler Verlustausgleich. Dies entspricht dem Finanzierungsprinzip, dass weniger aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden soll und dafür ein größerer Anteil von den Nutznießern.

5.2 Mineralölsteueranteil der Autofahrer

Die Abgeltung der Nutzen des ÖPNV durch die Autofahrer könnte über die Mineralölsteuer erfolgen. Eine Zweckbindung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird von den Haushaltspolitikern wegen des “Steuer“-Charakters abgelehnt. Dem ist jedoch die Tatsache entgegen zu halten, dass bereits bisher zur Finanzierung des ÖPNV (GVFG, Regionalisierungsmittel) Teile der Mineralölsteuer zweckgebunden werden. Es ist daher eine Frage des politischen Willens, einen bestimmten Anteil der Mineralölsteuer zweckgebunden für die Abgeltung der Nutzen der Autofahrer aus dem ÖPNV zu verwenden.

Der Finanzierungsvorschlag geht dahin, dass der ÖPNV-Anteil aus dem bestehenden Mineralölsteueraufkommen aufgebracht wird. Dazu bestehen Spielräume, da in diesem System die GVFG – Finanzierung aus der Mineralölsteuer wegfällt. Bei einem Finanzierungsvolumen der ÖPNV-Infrastruktur von 51 Mio € in Köln würde daraus ein lokaler Anteil der Mineralölsteuer in Höhe von ca. 8 ct/Liter Kraftstoff resultieren. Unterstellt wird bei dieser Berechnung eine Fahrleistung von rund 20 Mio Fzkm pro Tag im Kölner Stadtgebiet und ein durchschnittlicher Kraftstoffverbrauch von rund 8 l/100 km. Natürlich kann eine Mineralölsteuererhöhung nicht als Insellösung für die Autofahrer in Köln durchgesetzt werden. Es wird hierfür vielmehr eine Einigung für das gesamte Bundesgebiet vorausgesetzt.

5.3 Arbeitgeberbeitrag

Finanzierungsbeiträge der Arbeitgeber für den ÖPNV werden im Ausland zum Teil erhoben. Es werden dabei Anteile von der Lohnsumme oder auch feste Abgaben pro Beschäftigtem zur Finanzierung des ÖPNV abgeführt. Für Deutschland eignet sich zur Finanzierung des Arbeitgeberanteils am ÖPNV das Instrument des Beitrags. Beiträge sind Abgaben, die für öffentliche Leistungen erhoben werden, aus denen dem Einzelnen ein Sondervorteil erwächst. Der Beitrag setzt nicht den Empfang einer Leistung voraus, sondern wird bereits für ein bevorzugendes Leistungsangebot unabhängig von der tatsächlichen Nutzung erhoben.

Zur Berechnung des durchschnittlichen Beitrags der Unternehmen je Beschäftigtem in Köln wird auf Angaben zur Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Stadt Köln im Untersuchungsjahr 2002 zurückgegriffen. Bei rund 466.000 Beschäftigten im Kölner Stadtgebiet (Kölner und Einpendler) ergibt sich für die Unternehmen eine durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung je Arbeitnehmer in Höhe von rund 56 € pro Jahr. Unterstellt wird hierbei ein Finanzierungsanteil der Unternehmen an den Infrastrukturkosten des Kölner ÖPNV in Höhe von ca. 26%. Nicht berücksichtigt werden konnte bei der Berechnung, dass u.U. kleine und mittelständische Unternehmen (z.B. bis 9 Beschäftigte) von der Abgabenlast befreit werden. In einem solchen Fall würde sich die Bemessungsgrundlage (Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Köln) reduzieren und entsprechend die Pro-Kopf-Umlage ansteigen.

Eine Verrechnung der Arbeitgeberabgabe könnte in der Praxis dadurch erfolgen, dass jedes Unternehmen für seine Mitarbeiter ein Job-Ticket abnimmt. Der Preis für das Job-Ticket müsste dabei um den Arbeitgeberbeitrag für den ÖPNV erhöht werden.

5.4 Handelsabgabe

Der Nutzen des Handels durch den ÖPNV kann – ähnlich wie bei den Arbeitgebern – durch einen ÖPNV-Beitrag des Handels abgegolten werden. Da der ÖPNV-Nutzen des Handels vor allem aus dessen Umsatzaktivitäten resultiert, bietet es sich an, den Beitrag des

Handels als eine umsatzabhängige Abgabe (EUR/EUR-Umsatz) einzuführen. Die Feststellung des Umsatzes als Bemessungsgrundlage kann im Rahmen der Umsatzsteuererklärungen der Einzelhandelsunternehmen erfolgen. Der Jahresumsatz des Kölner Einzelhandels beträgt in 2002 insgesamt 6,5 Mrd €. Vom Handel ist ein Finanzierungsbeitrag in Höhe von 3,0 Mio € für den ÖPNV zu leisten. Verteilt man die Finanzierungslast auf den Jahresumsatz, so ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag von 0,44 €/1000 € Umsatz.

5.5 Grund- und Bodenabgabe

Für die Grund- und Bodeneigentümer werden nur die Nutzen der Wohnungsimmobilien berücksichtigt, die Nutzen der Geschäftsimmobilien bleiben wegen der Doppelerfassung mit den Nutzen des Handels außer Ansatz. Die Nutzen der Wohnungseigentümer infolge der bestehenden ÖPNV-Anbindung des Grundstückes könnte entweder über eine Steuer oder über einen Beitrag abgeschöpft werden.

Für eine Steuerlösung bietet sich als mögliches Abgabensinstrument die Grundsteuer an, da sie mit Äquivalenzgesichtspunkten begründet wird. Der Gemeinde stehen finanzielle Ansprüche für ihre Leistungen (z.B. Straßenbau, Anschlüsse an das Versorgungsnetz) gegenüber dem Grundstückseigentümer zu. Der Gegenwert der ÖPNV-Anbindung ist bisher noch nicht Bestandteil der Grundsteuerforderung. Da die öffentlichen Verkehrsunternehmen quasi im Auftrag der Gemeinde die ÖPNV-Leistungen erbringen, könnte die Gemeinde über die Grundsteuer den Finanzierungsbeitrag für die Leistung erheben. Die Grundsteuer ist objektbezogen gestaltet, d.h. Beschaffenheit und Wert des Grundstückes werden herangezogen, um die Steuerhöhe zu ermitteln. Der Wert des Grundstückes umfasst damit auch den Nutzen durch die ÖPNV-Anbindung.

Eine andere Möglichkeit ist die Erhebung eines Beitrags von den Grundstückseigentümern für die ÖPNV-Anbindung. Die Erhebung des Beitrags ist davon unabhängig, ob und in welchem Ausmaß diese Vorteile in Anspruch genommen werden. Für die Bemessung des Beitrags wird der Mietpreiszuschlag infolge der ÖPNV-Anbindung zugrundegelegt.

Aus dem Nutzenanteil der Immobilienbesitzer in Höhe von 4% der Gesamtnutzensumme ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag in Höhe von rund 4 Mio. €. Bei Zugrundelegung der Wohnfläche in mittleren und guten Wohnlagen im Kölner Stadtgebiet ergibt sich daraus ein Finanzierungsbeitrag pro qm Wohnfläche in Köln von 0,25 €. Jährlich entfallen auf eine Wohnung (70 qm) damit rund 17 €. Monatlich müssten Immobilienbesitzer in Köln für die Abgeltung der Drittnutzens durch das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs eine Belastung in Höhe von 1,45 € je Wohnung (70 qm) in Kauf nehmen.

Eine zusammenfassende Übersicht über die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der Drittnutzer für den ÖPNV gibt Tabelle 8.

Tabelle 8: Finanzierungsbeiträge der Drittnutzer für das Stadtgebiet Köln

1. Arbeitgeber:	56 € je Arbeitnehmer pro Jahr
2. Handel:	0,44 € / 1.000 € Umsatz
3. Immobilien:	17 € pro Wohnung und Jahr
4. Allgemeinheit:	„Staatsanteil“ von 18 Mio. € pro Jahr
5. Autofahrer:	Lokaler Anteil an der Mineralölsteuer von 8 cents/Liter

6. Bewertung der Drittnutzerfinanzierung

6.1 Infrastrukturfonds als Organisationsform

Das Finanzierungskonzept der Drittnutzerfinanzierung muss in die bestehende Organisationsform der ÖPNV-Finanzierung eingepasst werden. Das Konzept sieht vor, dass eine Trennung der Finanzierung der Betriebskosten und der Infrastrukturkosten des ÖPNV erfolgt. Die Betriebskosten sollen erwirtschaftet werden aus den Fahrgeldeinnahmen und sonstigen Markterträgen. Die Finanzierung der Infrastrukturkosten soll durch Beiträge der Drittnutzer erfolgen. Die verschiedenen Finanzierungsgruppen sollen entsprechend ihrem Finanzierungsanteil an der Entscheidungsbildung im ÖPNV beteiligt werden.

Die Einbringung der Finanzierungsmittel für die Infrastruktur und die Bündelung der Interessen der Infrastrukturfinanziers kann durch einen eigenständigen Infrastrukturfonds für den ÖPNV vorgenommen werden. In dem Infrastrukturfonds sind die beteiligten Drittnutzer mit einem Stimmrecht entsprechend dem Finanzierungsanteil vertreten. Es müsste gewährleistet werden, dass jede Gruppe ihre Vertreter in dieses Gremium entsendet. Dies kann aus den Interessenvertretungen der verschiedenen Gruppen (u.a. Verbände, Vereine, Industrie- und Handelskammer) erfolgen.

Der Infrastrukturfonds bündelt die Mitgestaltungsrechte der Drittnutzer. Er ist quasi das Mitspracheinstrument der Finanzierungsgruppen über die Weiterentwicklung und Angebotsgestaltung des ÖPNV (u.a. Infrastrukturprojekte, Linienführung, Frequenz, Fahrzeugausstattung). Die Interessen der Drittnutzer werden hier eingebracht. Ihr Mitgestaltungsrecht ist die Gegenleistung für die zu erbringende Finanzierungsleistung.

Der Infrastrukturfonds muss in die Organisationsstruktur des ÖPNV eingebunden werden. Dies kann aufgrund der derzeitigen Organisationsstruktur des ÖPNV erfolgen, indem der Infrastrukturfonds an die heutigen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen angeknüpft wird. Die heutige Organisationsstruktur sieht vor, dass der ÖPNV von den Aufgabenträgern (Städte und Kreise) auf der Grundlage von Nahverkehrsplänen gestaltet wird. In diese Struktur müsste der Infrastrukturfonds eingebunden werden. Dies könnte erreicht werden, indem er bei der Ausgestaltung der Nahverkehrspläne mitwirkt und zum anderen in der Zweckverbandsversammlung vertreten ist. Der Aufgabenträger bzw. die Zweckverbände schreiben die ÖPNV-Leistungen aus. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der An-

forderungen des Aufgabenträgers und unter Wahrung der Ansprüche der indirekten Nutznießer des ÖPNV.

6.2 Stärken-Schwächen-Profil der Drittnutzerfinanzierung

Eine Stärken-Schwächen-Analyse stellt ein geeignetes Mittel dar, um die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Finanzierungskonzeptes zu überprüfen. Anhand verschiedener qualitativer Bewertungskriterien werden die Stärken und Schwächen des Konzepts herausgearbeitet. Die Einordnung erfolgt auf Basis einer subjektiven Einschätzung. Mit dieser Methode wird eine Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen der Drittnutzerfinanzierung im Verhältnis zur Haushaltsfinanzierung vorgenommen.

Abbildung 1: Stärken-Schwächen-Profil der Haushalts- und der Nutzerfinanzierung im ÖPNV

Kriterium	Stärke	Ausprägung	
		←	→
Nutzengerechte Anlastung der ÖPNV-Kosten	Hoch	←	→
Finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte	Niedrig	←	→
Finanzielle Belastung der regionalen Unternehmen bzw. des Handel	Niedrig	←	→
Finanzielle Belastung der Allgemeinheit	Niedrig	←	→
Finanzielle Belastung des Straßenverkehrs	Niedrig	←	→
Konformität mit dem Wettbewerbsprinzip im ÖPNV	Hoch	←	→
Zentralität der Verantwortung für den ÖPNV	Niedrig	←	→
Sozialgerechtigkeit der Verteilung der Finanzierungslasten	Hoch	←	→
Sicherheit der Finanzierung	Hoch	←	→
Komplexität des Finanzierungssystems	Niedrig	←	→

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass es sich bei den Finanzierungskonzepten um sehr gegensätzliche Ausrichtungen handelt. Stärken des einen Konzeptes sind meist Schwächen des anderen Konzeptes. Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, dass die Drittnutzerfinanzierung über deutlich mehr Stärken als Schwächen verfügt. Im Stärken-Schwächen-Vergleich schneidet die Drittnutzerfinanzierung erheblich besser ab als die Haushaltsfinanzierung des ÖPNV.

Abstract

Facing considerable financing risks, a long-term sustainable financing basis has to be found for the protection of public transport. In order to achieve this goal, the third party financing offers a concept. Third users are specific groups, which take a monetary advantage of the public transport supply in terms of cost savings and increases in sales, without compensating these financially. Third users of the public transport are motorists, the general public, employers, the trade as well as real estate and property owners. In order to gain a conception of the magnitude of the third user benefits, an empirical estimation for the public transport of the city of Cologne is carried out for the year 2002. Out of that, concrete recommendations for the design of the third users' financial contributions are derived. The financing concept determines that the operating costs of public transport are funded by fare income and the infrastructure costs are financed by third user contributions. Finally, an evaluation of the third party financing takes place in comparison with the present budget financing.

Literaturverzeichnis

- Autoritat del Transport Metropolitana, INECO, Comparative Study of the Finance Systems of the Public Transport in Different Metropolitan Areas of Europe, Oktober 2001
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 2003- Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Berlin 2002
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Verkehr in Zahlen, Hamburg, diverse Jahrgänge
- Europäische Kommission, Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung. Weißbuch, Brüssel, 22.07.1998
- Federal Transit Administration, Innovative Financing Techniques for America's Transit Systems, Washington D.C. 1998
- Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97), Köln 1997
- Gemeinsame Arbeitsgruppe Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen/Deutscher Städte- tag, Zukunftsorientierte Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, August 1990
- Geschäftsberichte der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB), diverse Jahrgänge
- Higginson, M., Alternative Finanzierungsquellen, in: Der öffentliche Nahverkehr in der Welt, Heft 5 (1999), S. 16ff.
- Intraplan, Kommunalen Nutzen des ÖPNV, München, Stuttgart 1995

- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht vom 05. September 2000
- Litman, T., Evaluating Public Transit Benefits and Costs. Previously: Defining and Quantifying Public Transit Benefits. Victoria Transport Policy Institute, 2004
- Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Nahverkehrsplan der Stadt Köln 2003-2007, Köln 2004
- Stadt Köln, Statistisches Jahrbuch, diverse Jahrgänge
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Neuer Konsens zur Finanzierung des ÖPNV, Diskussionspapier, Köln, September 2005
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Zukünftige Finanzierung des allgemeinen ÖPNV – Ein Diskussionspapier, Köln, September 2002
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme vom April 2007

Konzepte der Preisregulierung bei der Bahn

VON WOLFGANG ELSENBAST, KÖLN

Inhalt

1. Netzzugang bei der Bahn
2. Bedeutung von Marktschranken
3. Grundsätzliche Alternativen der Netzzugangsregulierung
 - 3.1 Kostenregulierung
 - 3.2 Anreizregulierung
 - 3.3 Kapazitätsauktionen (Trassenbörsen)
 - 3.4 Qualitätsregulierung
4. Vergleich von alternativen Trassenpreiskonzepten
 - 4.1 Vergleich bestehender Trassenpreissysteme
 - 4.2 Vorschläge zur Trassenpreisgestaltung
 - 4.3 Bewertung der Vorschläge
 - 4.4 Was kann zusätzlich aus der Regulierung anderer Netze für die Preisregulierung gelernt werden?
5. Der politische Rahmen
6. Schlussfolgerungen

1. Netzzugang bei der Bahn

Die Regulierung der Bahn ist eine neue Aufgabe, die sich der Bundesnetzagentur seit dem Beginn des Jahres 2006 stellt.¹ Zielsetzung der damit verbundenen Zusammenführung der Regulierungskompetenzen in einer Behörde – wie sie speziell die Monopolkommission favorisiert hat – ist u.a. eine möglichst einheitliche Regulierung von Netzindustrien sowie die Vermeidung von „regulatory capture“.² Bei seiner neuen Aufgabe kann der (Bahn-)Regulierer teils aus den Erfah-

Anschrift des Verfassers:

Dr. Wolfgang Elsenbast
Fachhochschule Köln
Claudiusstraße 1
50678 Köln

Der Autor dankt Jörg Borrmann, Markus Lange, Gernot Müller und Robert Wieser für wertvolle Hinweise.

¹ Diese Tätigkeit wurde bis Ende 2005 von dem Regulierungsreferat des Eisenbahnbundesamtes durchgeführt.

² Vgl. hierzu auch Wieser, R., Regulatoren in Netzwerkindustrien - eine polit-ökonomische Synthese, BMF Working Papers, 2, Wien 2000.

rungen schöpfen, die er speziell im Bereich der Telekomregulierung gemacht hat, teils stellen sich neue industriespezifische Probleme. Dieser Artikel skizziert die grundlegenden Regulierungsprobleme und möglichen Regulierungsansätze im Bahnbereich. Dabei wird neben der Darstellung der Möglichkeiten einer Kosten- und einer Anreizregulierung auf die Gestaltungsmöglichkeiten und die ökonomische Attraktivität einer Trassenbörse im Vergleich zu diesen eher „konventionellen“ Regulierungsformen eingegangen. Ferner werden ausgewählte Ländererfahrungen skizziert und regulierungspolitische Empfehlungen abgeleitet.

Ein nach Wertschöpfungsstufen untergliedertes Schienenverkehrsangebot³ differenziert zwischen

- Netzleistungen (Erstellung, Unterhaltung und Betrieb der Schieneninfrastruktur),
- Verkehrsleistungen (Transport von Personen und Gütern) sowie
- einer Steuerungsebene.

Letztere ist für die Koordinierung der Netzangebote (Bereitstellung von Trassen im Sinne von zeitlich definierten Streckennutzungsrechten für Zugfahrten), die Steuerung der Nutzungsprozesse und für die Erstellung der Fahrpläne zuständig (Monopolkommission, 2002). Sie kann die Vermarktung der Trassen (Schienenslots) und die Festlegung der Preise für die Netznutzung (Trassenpreise) einbeziehen. Dabei ist die Inanspruchnahme von Netzleistungen unabdingbare Voraussetzung für die Produktion von Eisenbahnleistungen. Hieraus resultieren grundlegende Abhängigkeiten der Verkehrsleistungsanbieter; auch die Steuerungsebene ist von der Qualität der Schieneninfrastruktur bei der Erstellung von Trassenangeboten abhängig. So werden die Produktionsmöglichkeiten sowie die Kosten von Eisenbahnverkehrsleistungen entscheidend durch die Verfügbarkeit, die Qualität und die Preise der Netzleistungen bestimmt. Die Netzkosten erreichen 30 bis 40 % der Gesamtkosten von Eisenbahntransporten. Andererseits ist das Netz von der Nachfrageintensität und den Zahlungsmöglichkeiten für beanspruchte Leistungen abhängig. Diese führen zu einer starken Kostendegression bei zunehmender Netzauslastung. Bei einer disaggregierten Betrachtung fallen in erster Linie die erheblichen Größenvorteile im Bereich des Netzes auf, welche sich aus den hohen Fixkosten der Netzhaltung (Kapitalkosten, Teile der Unterhaltung, Management) ergeben. Diese resultieren in einem natürlichen Monopol. Auch die Steuerungsebene ist ein natürliches Monopol (Knieps, 1996). Hingegen werden die Transportleistungen im Schienenverkehr als wettbewerbliche Dienstleistungen angesehen (Armstrong et al., 1994, Kessides and Willig, 1995, Knieps, 1996, Freebairn, 1998). Bei der Frage nach der Notwendigkeit einer Regulierung geht es nach dem sog. Bottleneck-Ansatz (Knieps, 1996 und 2004) um die Existenz von wesentlichen Einrichtungen, die sich durch die Eigenschaften eines natürlichen Monopols und durch versunkene Kosten auszeichnet und die weder

³ Vgl. Knieps, G., Wettbewerb in Netzen, Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts Nr. 148, Tübingen 1996, S. 14 ff.

aktiv noch potenziell zu substituieren ist, d.h. weder eine vergleichbare Einrichtung besteht noch diese in absehbarer Zeit in wirtschaftlicher Weise zu erstellen ist.⁴ In diesem Fall liegt eine stabile netzspezifische Marktmacht vor, die grundlegende Möglichkeiten für eine Diskriminierung der Konkurrenten bietet (Knieps, 2004)

2. Bedeutung von Marktschranken

Bei einer Analyse der Marktmacht eines Anbieters spielen das Ausmaß der Größenvorteile und der versunkenen Kosten eine große Rolle, diese werden hier vorab einer Analyse spezieller preislicher Anforderungen an die Regulierung von wesentlichen Einrichtungen bei dem Schienenverkehr – speziell der Regulierung der Trassenpreise – diskutiert. Bei einer Relevanz der beiden Faktoren ergibt sich oft eine Begrenzung der Anzahl der möglichen Marktteilnehmer. Dies kann auch für den Schienenverkehr gelten. Insofern erscheint aufgrund von Größenvorteilen und nicht vollständig vernachlässigbaren versunkenen Kosten ggf. auch im Transportbereich eher eine begrenzte Anzahl von Konkurrenten zum Incumbent zu erwarten zu sein. Speziell dürfte dies gelten, wenn es sich um ein Angebot überregionaler Leistungen handelt. Einschränkende Markteintrittsbedingungen im Transport können speziell zu Beginn einer tatsächlichen Marktliberalisierung auftreten. So dürfte bspw. das Rollmaterial von neuen Konkurrenten nicht unbedingt ohne relevante Verluste wieder verkauft werden, insoweit der Nachfragerkreis beschränkt ist. Auch kann es in der Marktöffnungsphase eine gewisse Personalknappheiten geben. Folglich sind die Transportdienstleistungen keine perfekt kontestablen Märkte.⁵ Kostensenkenden Einfluss auf die anzunehmenden Kostennachteile von Konkurrenten kann eine möglichst umfassende Interoperabilität der Schienennetze in Europa haben, welche die Konkurrenzsituation auf dem deutschen Markt intensivieren dürfte, so indem sie den Kreis der potenziellen Konkurrenten erhöht, respektive deren komparative Nachteile gegenüber dem etablierten Unternehmen verringert. Insgesamt scheint eine Missbrauchsaufsicht über die Märkte für Rollmaterial geboten (Borrmann, Remetic und Wieser, 2006).

Hingegen ist es beim Schienennetz (einschließlich Bahnhöfen) offensichtlich, dass keine konkurrierenden (Netz-)Strukturen in einer wirtschaftlichen Weise aufgebaut werden können. Dies gilt grundsätzlich auch für die Steuerungsebene. Bei der ökonomischen Bewertung dieser somit

⁴ Der Begriff der wesentlichen Einrichtungen geht auf das Antitrustrecht der USA zurück. Demnach sind diese als Einrichtungen zu charakterisieren, die für ein konkurrierendes Produkt- und Dienstleistungsangebot unverzichtbar sind, deren Kosten einer Eigenerstellung für konkurrierende Unternehmen prohibitiv sind, wobei die Verweigerung eines Zugangs zu der Einrichtung durch das etablierte Unternehmen den Wettbewerb entscheidend hemmt und zugleich keine überzeugenden wirtschaftlichen Gründe beim etablierten Unternehmen gegen einen Zugang vorliegen.

⁵ Dies bedeutet, dass ein Marktzutritt nicht „kostenlos“ ist und somit kein vollständiger (potentieller) Wettbewerb herrscht. Allerdings impliziert diese Form der Nicht-Kontestabilität (im Gegensatz zur der Existenz wesentlicher Einrichtungen) keine Regulierungsnotwendigkeit per se.

wesentlichen Einrichtungen und ihrer Organisationsform sind die Auswirkungen von Verbundvorteilen zwischen den einzelnen Wertschöpfungsebenen von Relevanz, nicht zuletzt da divergierende Auffassungen über deren Ausmaß bestehen. Deshalb werden bestehende (oder auch nur vermutete) Verbundvorteile gerne zu einer ökonomischen Begründung einer integrierten Lösung benutzt, d.h. gegen eine umfassende Trennung von Netz und Betrieb. Eine solche Sichtweise ist einerseits zwar prima facie nicht unplausibel, jedoch stellt sie auf eine allzu statische Sicht der Netzwerkökonomien ab. Ein schwerwiegendes Problem hierbei ist, dass die exakte Quantifizierung der Verbundvorteile wohl auch in Zukunft schwierig bleiben wird, da sich die Netzstrukturen im Schienenverkehr nicht zeitunabhängig variieren lassen. Insofern erscheinen vermutlich alleine Strukturaussagen hinreichend belastbar, die besagen, dass eine wettbewerbspolitisch erwünschte institutionelle Separierung in zwei Bereiche, dem Transport und dem Netzbetrieb einschließlich Zugkontrolle mit Verlusten an Verbundvorteilen verbunden sein wird. Zugleich bestehen bei einer Integration der Leistungen erhebliche Diskriminierungspotentiale gegenüber den Konkurrenten des integrierten Netzbetreibers (Borrmann et al. 2006). Dies sprechen wiederum recht klar gegen eine Integrierung.

Was bedeuten diese Erkenntnisse für die Regulierung? Zunächst bilden die Diskriminierungspotentiale ein wichtiges Argument für die Schaffung von Rahmenbedingungen für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb auf den Transportmärkten. Dabei ist aus dynamischer Sicht zu berücksichtigen, dass der Wettbewerb in aller Regel dazu führt, dass sich die Leistungen stärker an die Bedürfnisse der Nachfrager anpassen. Insofern ist die längerfristige (volkswirtschaftliche) Bedeutung von Verbundvorteilen zu hinterfragen, da mögliche statische Kostennachteile gegenüber den zu erwartenden dynamischen Effizienzgewinnen deutlich an Bedeutung verlieren könnten.

Leider sind die tatsächlichen Erfahrungen mit Bahnreformen nicht so klar und eindeutig wie die theoriegeleiteten Einschätzungen. Aus ökonomischer Sicht ist es dennoch offensichtlich, dass aufgrund der asymmetrischen Information zwischen reguliertem Unternehmen und Regulierer verbleibende Einflussmöglichkeiten des Incumbents auf das Netz erhebliche wettbewerbspolitische Probleme mit sich bringen. Folglich ist bei einer Marktöffnung bei der Bahn ohne institutionelle Separierung von Betrieb und Netz eine möglichst umfassende und strikte Regulierung erforderlich, während die Regulierung sich bei einer institutionellen Separierung auf die Netzgesellschaft beschränken kann, wenn diese unabhängig von den Transportgesellschaften geführt wird (Monopolkommission, 2002). Worauf muss sich folglich die Regulierung im Wesentlichen beziehen? Zunächst sollte sie neben einer Preis- und Qualitätsregulierung des Netzbetreibers eine umfassende Interoperabilität sicherstellen und mögliche Diskriminierungspotentiale bei dem Rollmaterial zu Beginn einer tatsächlichen Liberalisierung kontrollieren. Wird keine institutionelle Separierung umgesetzt - wie dies der deutsche Weg zu sein scheint - so sind hohe Anforderungen an die Kontrolle des Unternehmens zu stellen, welche das Netz bewirtschaftet.

Dabei sollt es möglichst außerhalb dessen Macht stehen, relevanten Einfluss auf die Alloziierung und Bepreisung der Trassenrechte zu haben. Dies spricht eindeutig für eine Ex-ante Regulierung.⁶

3. Grundsätzliche Alternativen der Netzzugangsregulierung

In der Regulierungsökonomie werden unterschiedliche Ansätze der Netzzugangsregulierung beschrieben; diese werden zunächst nach den Verfahren der Kosten- und der Anreizregulierung differenziert. Der nachfolgende Überblick soll dazu dienen, Vorschläge zur Festsetzung der Trassenpreise sowie generell zur Preisregulierung der Bahn besser einordnen zu können.⁷

3.1 Kostenregulierung

Unter Kostenregulierung versteht man, dass ein reguliertes Unternehmen seine Kosten für die regulierten Dienstleistungen nachweist und auf deren Basis über eine Preisgenehmigung für einzelne Tarife entschieden wird. Bei der Bahn kann eine Kostenregulierung bei jeglicher Form der Einzelpreisregulierung im Netzzugang angewandt werden, speziell bei den Trassenpreisen.

Bei einer Kostenregulierung können auch bestimmte Preisregeln verfolgt werden. Im Rahmen der sog. ‚rate-of-return‘-Regulierung, wird es dem Unternehmen ermöglicht, eine marktliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu erzielen. Die Kostenregulierung erfolgt im Rahmen der sog. ‚rate-of-return‘-Regulierung auf Basis der nachgewiesenen Kosten. Deshalb droht hier der sog. Averch-Johnson-Effekt, d.h. eine Kostenüberhöhung aufgrund einer Überkapitalisierung im Unternehmensbereich. Die Kostenregulierung kann mit bestimmten Preisregeln verbunden sein. Eine grundlegende Preisregel, die im Rahmen der ‚rate of return‘-Regulierung aber auch bei alternativen Regulierungsformen umsetzbar ist, ist in der Grenzkostenpreissetzung zu sehen. Diese ist volkswirtschaftlich optimal, sofern die externen Effekte nicht von Belang sind und in anderen Verkehrssektoren ebenfalls Grenzkostenpreissysteme angewandt werden. Deshalb sind Grenzkostenpreissysteme in der Realität wohl nur eingeschränkt optimal, dies gilt auch bei Berücksichtigung der externen Effekte, die in ihrer Berücksichtigung zu sozialen Grenzkostenpreissystemen führt. Zudem kann ein Finanzierungsproblem des Staates bei einem geringen Anteil der Grenzkosten an den gesamten Kosten von Belang sein. Zu den neben den sozialen

⁶ Dabei ist festzuhalten, dass die Marktmacht der Deutschen Bahn SAG als intramodaler Monopolist durch den intermodalen Wettbewerb beschränkt wird; vgl. Müller, G. und Franz, O., Zur Frage der Marktbeherrschung durch die Deutsche Bahn AG, WIK-Consult Bericht zugleich Studie für die Deutsche Bahn AG, Bad Honnef, 2006. Eine derartige Feststellung schließt jedoch nicht aus, dass die Deutsche Bahn AG ein relevantes Diskriminierungspotential im intramodalen Wettbewerb hat, das es zu kontrollieren gilt.

⁷ Die nachfolgende Darstellung erweitert und spezifiziert die Darstellung in Elsenbast, W., Ein industrieökonomischer Rahmen für die Netzzugangsregulierung bei postalischen Teilleistungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 1/2001 bzw. Monopolkommission, Hauptgutachten 2000/2001, Bonn, 2002 für den Schienenverkehr.

Grenzkosten zu berücksichtigenden Faktoren gehören vor allem Unterbrechungs- und Staukosten, d.h. engpassbedingte Knappheitskosten, diese sind als weitere Aufschläge auf die (Grenz-) Kosten zu erfassen und abzugelten.

Aufgrund des bei einer Grenzkostenpreissetzung auftretenden Finanzierungsproblems des Staates ist aus wohlfahrtstheoretischer Sicht speziell die Ramseyregel attraktiv. Sie definiert Preisaufschläge auf die Grenzkosten, unter denen die Wohlfahrtsverluste aus dem Abweichen von den (sozialen) Grenzkosten minimiert werden. Dies impliziert, dass bei einem Gut mit einer höheren Preiselastizität und bei einem Gut mit einer geringeren Preiselastizität das preisunempfindlichere Gut einen größeren Anteil an den Fix- und Gemeinkosten zu tragen hat. Zur Regulierung des Netzzugangs können über die Ramseyregel Netzzugangspreise für den Fall hergeleitet werden, dass mittels des Inputs der wesentlichen Einrichtung mit bestimmten Grenzkosten zwei Substitute, das Endprodukt des Eigentümers der wesentlichen Einrichtung und das Endprodukt des Konkurrenten, produziert werden. Hierbei nimmt die Komplexität der resultierenden Netzzugangsregel merklich zu. Die Ramseyregel erzeugt bei angemessener Definition eine allokativ effiziente Preisstruktur, die sich bei Kenntnis der relevanten Nachfrage- und Substitutionsbeziehungen in Form von Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten ermitteln lässt. Mit ihrer Umsetzung ist allerdings in der Regel ein erheblicher statistischer Aufwand verbunden, der nur bei stabilen und auch ermittelbaren preislichen Beziehungen gerechtfertigt erscheint. Diese Bedingungen sind im Schienenverkehr zu hinterfragen.

Nach einer alternativen Preisregel, der sog. ‚efficient component pricing rule‘ (ECP-Regel) ist der Preis für den Netzzugang aus den durchschnittlichen inkrementellen Kosten der Teilleistung plus den Opportunitätskosten der Netzzugangsgewährung zu setzen; hierbei wird unter den Opportunitätskosten des Netzzuganges die Gewinnveränderung beim Incumbent durch den Netzzugang verstanden. In Form der sog. ‚margin rule‘ impliziert dies, dass der Netzzugangspreis sich aus dem Preis für die von einem integrierten Unternehmen angebotene End-to-end-Dienstleistung abzüglich der innerhalb eines längerfristig durchschnittlich wegfallenden Kosten ergibt. Somit stellt sich bei Anwendung der ECP-Regel das den Netzzugang gewährende Unternehmen nicht schlechter als vor der Netzzugangsregulierung. Dies ist kritisch, wenn die Ausgangspreise der End-to-end-Dienstleistung unregulierte Renten beinhalten. Die Anwendung der ECP-Regel beinhaltet allerdings eine Steigerung der produktiven Effizienz, da sich auf der wettbewerblichen Wertschöpfungsstufe der Anbieter durchsetzt, der effizienter arbeitet. Diese Regel liefert daher bestenfalls Produktions- aber keine Allokationseffizienz.

Von den (sozialen) Grenzkostenkonzepten sind die inkrementellen Kostenkonzepte zu unterscheiden. Inkrementelle Kosten beinhalten in Ergänzung zu den kurzfristig variablen Kosten, d.h. den Grenzkosten, zusätzlich die Kosten, die über einen längeren Zeitraum gestaltbar sind, sie können somit als Zusatzkosten begriffen werden, wobei deren Umfang davon abhängt, wel-

che Periode betrachtet werden. In der Regel wird auf langfristige durchschnittliche Zusatzkosten, sog. ‚long run average incremental costs‘ (LAIC), abgestellt, wobei „langfristig (long run)“ nicht eindeutig definiert ist. Der Ansatz von (durchschnittlichen) inkrementellen Kosten in der Preisgestaltung respektive -regulierung führt somit im Regelfall zu einem höheren Preisansatz und damit auch zu einer höheren Kostendeckung als bei einem Ansatz von Grenzkosten. Allerdings beinhalten diese Konzepte im Gegenzug den Nachteil größerer allokativer Ineffizienzen, da die ökonomischen Knappheiten bei Preisen auf Basis von inkrementellen Kosten im Vergleich zu Grenzkostenpreisen nicht korrekt berücksichtigt werden. Im Kontext einer Regulierung auf Basis der LAIC ist die sog. kostenorientierte Preissetzung von Relevanz. Zusätzlich werden in der Praxis - mehr oder minder - marktmäßige Zuschläge zur Deckung der leistungsmengenneutralen Gemeinkosten erhoben, so die deutsche Praxis in der Telekomregulierung. In der Telekommunikation werden bei dieser Regulierungsform speziell zu Regulierungszwecken entwickelte analytische Kostenmodelle verwandt. Dies sind technisch-ökonomische Gleichungssysteme, die das Ziel haben, die aggregierte Kostenfunktion des zu regulierenden Netzzugangs – ausgehend von den einzelnen Kostenkomponenten – zu (re-)konstruieren. Diese Praxis versucht vor allem das Problem überhöhter Kostenansätze zu vermeiden und Transparenz zu schaffen und zielt weniger auf allokativer Effizienz ab, nicht zuletzt auch da die marktmäßigen Zuschläge oft einen Ad-hoc-Charakter aufweisen und die Basis der Netzzugangspreise nicht auf die Grenzkosten abstellt.

„Bahnspezifische“ Varianten eines inkrementellen Kostenkonzeptes sind das Prime- bzw. Sole-User-Konzept.⁸

- Bei dem Prime-User-Konzept haben die einzelnen Verkehrsarten in Abhängigkeit ihrer Nutzungsintensität die jeweiligen Zusatzkosten zu tragen, d.h. es wird eine Nutzungshierarchie einschließlich eines sog. Prime-User bestimmt. Die dem „Prime user“ zugeordneten Kosten entsprechen seinen Stand alone-Kosten. Die den anderen Nutzern zugeordneten Kosten, den jeweiligen Zusatzkosten unter Beachtung der Nutzungshierarchie.
- Beim Sole-User-Konzept gilt die Bestimmung der Kosten für den ersten und somit zugleich als maßgeblich angesehenen Nutzer analog. Die anderen Nutzer werden jedoch bei diesem Konzept gleich behandelt, d.h. die ihnen zugeordneten Kosten orientieren sich nicht an einer bestimmten Nutzungshierarchie.

Anzumerken ist, dass die beiden obigen Konzepte auf alle Kosten oder auch nur auf die Gemeinkosten angewandt werden können; im letzteren Fall können sie ergänzend mit einer zusätzlichen Teilkostenrechnung im Form einer (sozialen) Grenzkostenpreissetzung bzw. entsprechend der durchschnittlichen variablen Kosten umgesetzt werden.

⁸ Beide Konzepte sind „hierarchischer Natur“, d.h. sie unterstellen eine gewisse Nutzungsabfolge.

Besonderes Augenmerk bei der Preisgestaltung ist aus wohlfahrtsökonomischer Sicht den sog. mehrteiligen Tarifen zu widmen; diese werden im Schienenverkehr meist in Form zweiteiliger Tarife angewandt. Zweiteilige Tarife setzen sich aus einem festen Grundbetrag und einem nutzungsabhängigen variablen Preis zusammen. Sie haben aus allokativer Sicht die positive Eigenschaft, dass sie unter bestimmten Bedingungen ‚first best‘ sein können.⁹ Sie können aber zugleich wirkungsvoll eingesetzt werden, um bestimmte Wettbewerber zu diskriminieren. Deshalb spielt bei ihrem Einsatz die mögliche Transparenz der Kosten und auch die Regulierung eine große Rolle.

Speziell für den Schienenverkehr gilt - im Vergleich zu anderen Netzindustrien - zusätzlich der Aspekt, dass in Trassenpreisen die externen Effekte der Dienstleistungserbringung berücksichtigt werden können, da mit dem Schienenverkehr - insofern er andere Transportarten substituiert, die eine höher Umweltbelastung aufweisen - positive volkswirtschaftliche Effekte im Sinne geringerer negativer externer Effekte der erbrachten Transportdienstleistungen verbunden sind.

3.2 Anreizregulierung

Unter einer Anreizregulierung versteht man, dass die Regulierung dem regulierten Unternehmen Anreize zur Kostensenkung und Preissetzung gibt, ohne durch eine explizite Kostenbewertung oder strikte Preisvorgaben Einflüsse auf die Produktion zu nehmen. Eine Anreizregulierung bei der Bahn würde sich auf die Erlöse in den „nicht-wettbewerblichen“ Bereichen beschränken, d.h. auf Erlöse aus dem Angebot von Netzleistungen.

Grundlegende Idee der Anreizregulierung ist es, dass die Preisentwicklung für einen Korb (oder auch mehrere Körbe) von Dienstleistungen an die Preissteigerungsrate der Inputs und den Produktivitätsfortschritt zu binden. Der Durchschnittspreis von in einem Korb zusammengefassten Dienstleistungen darf diesen Index nicht übersteigen. Eine Anreizregulierung - die oft in Form einer sog. Price-Cap-Variante durchgeführt wird - wird im Regelfall so gestaltet, dass die Gewichte des Korbes nach dem Verhältnis der in der vorangegangenen Periode konsumierten Dienstleistungen gebildet werden (Laspeyres-Index).¹⁰ Eine derartige Indexbildung impliziert, dass der Durchschnittspreis für einen in der vorangegangenen Periode definierten Warenkorb von regulierten Produkten maximal um die Differenz zwischen der Preissteigerungsrate und der Produktivitätssteigerung zunimmt. Von einer Price-Cap-Regulierung und vergleichbaren Formen der Anreizregulierung - wie speziell einer Revenue-Cap-Regulierung - gehen positive ökonomische Anreize hinsichtlich der allokativen sowie produktiven Effizienz aus, da die Nachfra-

⁹ Dies ist der Fall, wenn der nutzungsabhängige Preis den Grenzkosten entspricht und der feste Grundbetrag so gesetzt wird, dass die Unternehmung den ‚break even‘ erreichen kann; vgl. Train, K., *Optimal regulation: The economic theory of natural monopoly*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1991, S. 196.

¹⁰ Formal $w_t p_t \leq w_0 p_0 (1+I-X)$; w steht für die Gewichtung; hier entsprechend dem Laspeyres-Index, p für Preise; I für die Preisveränderung der Inputs und X für die erwartete Produktivitätssteigerung.

ge von dem Unternehmen in der Preisbildung berücksichtigt wird. Dies gilt speziell, wenn innerhalb der Körbe keine weiteren Restriktionen festgelegt werden.

Bei einer Anreizregulierung werden die Rationalisierungsanstrengungen des Unternehmens, die über den sog. X-Faktor induziert werden, an den Kunden weitergegeben. Zusätzliche Rationalisierungsanstrengungen über die gesetzten hinaus, kommen bei einer Anreizregulierung dem Unternehmen in Form höherer Gewinne zugute. Unter einer Revenue-Cap-Regulierung ist im Unterschied zu einer Price-Cap-Regulierung eine Vorgabe für die Gesamterlöse eines Netzes zu verstehen;¹¹ hier gelten die Ausführungen zur allokativen Effizienz eingeschränkt. Der X-Faktor im Rahmen einer Anreizregulierung kann entweder ad hoc gesetzt oder durch eine explizite Kalkulation des realisierbaren Produktivitätsfortschrittes ermittelt werden. Hierbei ist zu beachten, dass eine exakte kostenrechnerische Bestimmung des X-Faktors schwierig sein kann. Grundsätzlich müssen bei einer genauen Erfassung des Produktivitätsfortschrittes, ähnlich einer kostenorientierten Preissetzung, umfangreiche Untersuchungen über die (zu erwartende) Kostenstruktur (und somit auch über die zu erwartenden Nachfragemengen) unternommen werden. Vorteilhaft an einer Anreizregulierung ist speziell die ihr zugrunde liegende Abkehr von der Auffassung, dass die Kosten des etablierten Anbieters eindeutig einzelnen Leistungen zurechenbar sind. Herauszuheben aus einer effizienzorientierten Ansicht ist, dass eine Price-Cap-Regulierung des Netzzugangs bei vergleichbaren Wachstumsraten der in einem regulierten Korb zusammengefassten Güter zu einer Ramseystruktur dieser Preise führen kann. Bei einer Anreizregulierung ist auf eine strikte Vorgabe von Qualitätszielen zu achten, da Qualitätsminderungen in der Regel kostensenkend sind und somit gewinnerhöhend wirken. In diesem Kontext ist zu beachten, dass insbesondere eine Qualitätsdifferenzierung zwischen eigen erstellten und für Dritte erstellte Leistungen attraktiv ist.

Eine Yardstick-Regulierung als eine weitere wenig eingriffsintensive Variante der Anreizregulierung impliziert, dass den Unternehmen ein Effizienzziel vorgegeben wird, das sich an der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung im Sektor orientiert.¹² Hierdurch wird dem Anreiz entgegengewirkt, die Kostensenkungsanstrengungen (speziell gegen Ende der Regulierungsperiode) zu reduzieren, um strikte Kostensenkungsvorgaben für die nächste Periode zu vermeiden. Unter einer Yardstick-Regulierung können die Unternehmen ihr bestehendes Kostensenkungspotential umfassender nutzen, insofern sich die Vorgabe für die nächste Periode nicht an ihrem individuellen Erfolg sondern an dem durchschnittlichen Erfolg der Industrie orientiert. Hiervon profitieren sowohl die Unternehmen (durch höhere Gewinne) als auch die Kunden (durch niedrigere Preise). Um eine wirtschaftliche Überforderung der Unternehmen zu vermeiden, die zu vermuten ist, wenn die durchschnittliche Produktivitätssteigerung niedriger ausfällt als ange-

¹¹ Formal $R_t \leq R_0 (1+I-X)$; R steht für Erlöse.

¹² Zur Funktionsweise der Yardstick-Regulierung vergleiche insbesondere CPB (2000).

nommen, kann in der nachfolgenden Periode die Vorgabe für die Steigerung der Produktivität um das ggf. überschätzte Kostensenkungspotential reduziert werden.

3.3 Kapazitätsauktionen (Trassenbörsen)

Auktionen über knappe Kapazitäten werden oft als besonders effektive und effiziente Allokationsmechanismen angesehen.¹³ Deshalb erscheinen sie vor dem Hintergrund der regulatorischen Probleme im Bahnbereich als eine besonders attraktive Option und sind im Fokus der praxisnahen Forschung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kapazitäten im Schienenverkehr, die der Versteigerungsgegenstand sind, speziell aus der Nachfragersicht höchst komplexe Güter sind (Gibson, 2003). Insbesondere sind die nachgefragten Kapazitäten nicht homogen und in ihren ökonomischen Werten interdependent; dies resultiert auch aus bestehenden Netzwerkeffekten. Zudem bestehen mitunter erhebliche Transaktionskosten bei einem Handel der Rechte. Obige Eigenschaften, insoweit sie die Interdependenz der Wertschätzungen betreffen, sprechen für relativ komplexe Auktionsmechanismen wie bspw. kombinatorische Auktionen. Derartige Auktionen können allerdings leicht zu unübersichtlich werden, so bspw. wenn sie von Seiten der Bieter nicht in hinreichend eindeutigen Strategieempfehlungen zu erfassen sind. Aus solch einem Manko entsteht zudem ein Auswahlproblem bezüglich des Auktionsmechanismus für den Regulierer, da dieser sich dann nicht auf eine volkswirtschaftlich optimale Allokation als voraussichtliches Ergebnis der Auktion berufen kann. Dennoch erscheinen Auktionen - zumindest aus einer kurzfristigen Sicht - als ein geeignetes Allokationsinstrument, sofern eine hinreichende Anzahl von interessierten Bietern besteht. Dabei sind von ihrer Grundform her speziell eine sog. Englische Auktion oder eine sog. Vickrey-Auktion attraktiv, weil sie leicht zu kombinatorischen Auktionen erweitert werden können und positive ökonomische Eigenschaften im Vergleich zu möglichen Alternativen wie bspw. eine geheime Höchstpreisauktion oder eine Holländische Auktion haben.¹⁴

¹³ Vgl. bspw. im Kontext von Frequenzauktionen Keuter A., Nett, L und Stumpf U.; Regeln für das Verfahren zur Versteigerung von ERMES-Lizenzen/Frequenzen sowie regionaler ERMES-Frequenzen, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 165, Bad Honnef, 1996.

¹⁴ Eine Englische Auktion ist eine offene und mehrstufige Auktion, bei der ein Auktionator zunächst ein Mindestgebot verkündet, das von einem Auktionsteilnehmer in einer ersten Runde überboten werden muss. In der nachfolgenden und allen weiteren Runden müssen die Auktionsteilnehmer jeweils hinreichend höhere Gebote abgeben. Das jeweils höchste Gebot wird zum neuen Mindestgebot. Die Auktion endet, wenn kein höheres Gebot mehr als das letzte Mindestgebot genannt wird. Der Auktionsgegenstand geht an den Bieter mit dem höchsten Gebot. Eine Vickrey-Auktion ist eine einstufige geheime Auktion, bei der Bieter mit dem höchsten Gebot den Zuschlag bekommt aber zu einem Preis, der über das zweithöchste Gebot bestimmt wird. Zu einer Klassifikation der Auktionsformen vergleiche bspw. Elsenbast, W., Effizienz und Praktikabilität von Universaldienstauktionen im Bereich der Postdienstleistungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1/2001 bzw. grundlegender: Milgrom, P.R. und Weber, R.J., A theory of auctions and competitive bidding, in: *Econometrica* 50, S. 1089-1122, 1985. bzw. Kagel, J.H., Auctions: A survey on experimental research, in: Kagel, J.H. und Roth, A.E. (eds.): *The Handbook of experimental economics*; Princeton 1995. Zielsetzungen bei einem Vergleich der Auktionsformen sind eine volkswirtschaftlich optimale Allokation der Trassenkapazitäten, eine Maximierung der Erlöse, ein Vermeiden von Kollusion

Allerdings gibt es bei Auktionen Probleme, wenn die kurzfristige Sicht verlassen wird, insbesondere wenn es speziell um Investitionsentscheidungen des Netzbetreibers geht, die ihren Niederschlag in den Trassenpreisen finden sollen. So zeigen Stern und Turvey (2003), dass aus Trassenauktionen ein Anreiz zu einem volkswirtschaftlich zu geringen Angebot an Trassenkapazitäten resultiert, wenn sich der Netzbetreiber durch die Erweiterung des Netzes verschlechtert. Zudem bestehen erhebliche Unsicherheiten in der langfristigen Entwicklung der Nachfrage, die über die Auktionen nur unvollständig erfasst werden. Diese Probleme könnten über die Berücksichtigung von Investitionsentscheidungen im Auktionsprozess erfasst werden, jedoch wird hierdurch voraussichtlich die sowieso schon nicht geringe Komplexität erheblich erhöht. Diese Probleme können, so Stern und Turvey, auch nicht gelöst werden, wenn die Trassenkapazitäten nach Auktionierung frei handelbar werden. Noch kritischer ist ein sog. „Grandfathering“ von Trassenkapazitäten zu sehen, da dieses mit ökonomisch nicht zu rechtfertigenden Renten verbunden ist.

Insofern dürften die faktischen Einsatzmöglichkeiten von Auktionen im Schienenverkehr wohl begrenzter sein als von manchem Wirtschaftstheoretiker gewünscht, d.h. sie dürften sich auf vergleichsweise einfache Mechanismen beschränken. Daher sind pragmatische Lösungen für das Investitionsproblem zu suchen.¹⁵

3.4 Qualitätsregulierung

Beim Netzzugang im Schienenverkehr spielt die Qualität eine herausragende Rolle. So ist speziell im Bahnbereich die Qualitätsreputation der Anbieter von hoher Relevanz, da der Transport ein Erfahrungsgut darstellt und die Erfahrungen die Nachfragen beeinflussen. Somit besteht ein erhebliches Diskriminierungspotenzial des Netzbetreibers. Deshalb sollte das den Netzzugang nachfragende Unternehmen zu vergleichbaren qualitativen Bedingungen Zugang erhalten, d.h. die Zugangsbedingungen der Konkurrenten des Incumbents sollten keine Benachteiligung gegenüber dem eingessenen Unternehmen darstellen. Dabei ist auch im Rahmen einer nachträglichen Kontrolle zu prüfen, ob die Bereitstellung zu den vertraglich vereinbarten Konditionen erfolgt. Der Regulierer sollte die Möglichkeit haben, einen vorliegenden Missbrauch wie auch Minderleistungen schnell abzustellen. Dies kann durch ausdrücklich formulierte Strafzahlungen in Form von selbsttätig wirkenden und dynamisch wachsenden Pönalen erfolgen (Elsenbast, 2001, bzw. Monopolkommission, 2002).

zwischen den Bietern und des Fluch des Gewinners („winner’s curse“), d.h. ein Überbieten des wahren Wertes eines Auktionsgegenstandes.

¹⁵ Auf diese Punkt wird im Weiteren eingegangen.

4. Vergleich von alternativen Trassenpreiskonzepten

Die Notwendigkeit und die Spannbreite einer Regulierung wurde vorne aufgezeigt, aber wie soll nun im Detail eine Regulierung erfolgen? Hierzu werden im Folgenden konkretere Empfehlungen für die Gestaltung der Trassenpreise abgeleitet, dabei wird auch ein empirischer Vergleich heran gezogen; ein solcher findet sich bspw. bei Müller (2006).¹⁶ Danach werden relevante Vorschläge zur Gestaltung des deutschen Trassenpreissystems diskutiert und weiter entwickelt.

Ökonomische Anforderungen an ein Trassenpreissystem sind

- eine Kosten- und Nachfrageorientierung (im Sinne einer produktiven und allokativen Effizienz),
- Transparenz und Diskriminierungsfreiheit (als Voraussetzung für Wettbewerbskompatibilität),
- ökonomisch sinnvolle Investitionsanreize sowie
- Anreize zu einer nachfrageorientierten Qualitätsdifferenzierung.

4.1 Vergleich bestehender Trassenpreissysteme

Zunächst sei in Anlehnung an Müller (2006) die Problematik der Entwicklung des Trassenpreissystems der Deutschen Bahn AG seit den 90er-Jahren beschrieben. Deren „Genesis“ zeigte eine diskriminierende Preisdifferenzierung bei den Trassenpreissystemen von 1994 und 1998 (TPS 94 und TPS 98), welche zu einer Benachteiligung der Konkurrenten der Deutschen Bahn AG führte, beim TPS 98 speziell von kleineren Transportgesellschaften. Dieser Effekt ist von wettbewerbspolitischer Bedeutung, da das TPS 98 einen Zweitstufentarif darstellte, d.h. zumindest von der Preisstruktur her in eine ökonomisch sinnvolle Richtung wies. Die allerdings nicht unerhebliche Diskriminierungswirkung des TPS 98 resultierte aus dem geringen Anteil der variablen Preiskomponente und der hieraus resultierenden Degression der nutzungsmengenabhängigen Netzentgelte. Diese Preisgestaltung benachteiligte die durchweg kleineren Konkurrenten der Deutschen Bahn AG. Dieses Manko wurde in den Preissystemen von 2001 und 2003 korrigiert, in dem die Deutsche Bahn AG zu einem linearen Preissystem zurückkehrte, welches (mit dem ebenfalls nicht diskriminierungsfreien TPS 94) auch vor dem Jahre 1998 galt. Dieser preispolitische „Roll back“ erfolgte, da lineare Preissysteme mit gleichen Tarifen für gleichartige Nachfragen gegenüber einem diskriminierend gestalteten Zweitstufentarif auf den ersten Blick unkritischer und deshalb wettbewerbspolitisch besser vermittelbar sind. Insoweit allerdings der Regulierungsbehörde die zugrunde liegenden Kosten und Nachfragelastizitäten nicht hinreichend genau bekannt sind, kann auch ein lineares Preissystem zur Benachteiligung der Konkurrenten

¹⁶ Die nachfolgende Darstellung begnügt sich mit einem Vergleich von Deutschland mit Großbritannien, Schweden und der Schweiz, da diese Ländern aus wettbewerbspolitischer Sicht besonders relevant erscheinen.

eingesetzt werden. Dies gilt speziell, wenn die Aufschläge auf die Grenzkosten besonders hoch ausfallen, sofern es sich um Strecken handelt, auf denen Wettbewerb herrscht, d.h. Konkurrenten anzutreffen sind (Monopolkommission, 2002). Die Diskriminierungsanreiz ist insgesamt umso stärker, wenn die Zahlung der Netzentgelte in einem integrierten Konzern ein mehr oder minder durchlaufender Posten ist.

In Großbritannien findet im Gegensatz zum aktuellen Tarif in Deutschland relativ weitgehend eine zweiteilige Tarifierung statt, d.h. ein prinzipiell mit dem TPS 98 vergleichbares System. Dieses Preissystem beinhaltet im konzessionierten Personenverkehr (zweiteilige) Tarife mit einer hohen Grundgebühr (diese umfasst ca. 90% der Gesamtkosten) und eine eher geringe variable Gebühr für die Abnutzung und den Stromverbrauch. Bei dem nicht-konzessionierten Personenverkehr und dem Güterverkehr bestehen hingegen keine Strukturvorgaben im Sinne zweiteiliger Tarife. Zweiteilige Tarife wurden trotzdem angewandt, wobei das nutzungsabhängige Element nicht die Grenz- bzw. inkrementellen Kosten überschreiten darf. Die regelmäßig stattfindenden Reviews der Preissysteme führten in Großbritannien zu einer Reduktion der fixen und einer Anhebung der variablen Komponenten, nicht zuletzt auch aufgrund von festgestellten Qualitätsmängeln. Wesentlicher ökonomischer Unterschied der britischen Trassenpreisgestaltung zum TPS 98 ist hier aber, dass der Netzbetreiber unabhängig von den Transportgesellschaften ist, d.h. keinen Anreiz hat, eine bestimmte Transportgesellschaft - sprich die mit ihm verbundene - zu begünstigen. In Schweden galt bis 1999, wie auch in Großbritannien, ein zweiteiliger Tarif. Dieser wurde zugunsten eines linearen Preissystems abgeschafft, wobei sich die Preise für die Trassen an den kurzfristigen sozialen Grenzkosten orientieren. Insofern findet in Schweden eine eindeutig umfassendere Subventionierung des Netzes durch den Staat als dessen Eigentümer statt. Der Wandel in der Tarifierungspolitik ist allerdings auch im Kontext der Marktanteilsverluste des Schienengüterverkehrs zu sehen, dem durch niedrige Netznutzungspreise Einhalt geboten werden soll. In der Schweiz findet wie in Schweden eine Orientierung der Trassenentgelte weitgehend an den kurzfristigen Grenzkosten statt; die externen Effekte werden bis dato nur über eine Lärmkomponente erfasst. Hinzukommen bestimmte Deckungsbeiträge, so dass - in toto - die Kostendeckung beim Schienennetz in der Schweiz deutlich höher ausfällt als in Schweden. Im Güterverkehr wurde der Deckungsbeitrag ausgesetzt, dies deutet auf eine ähnliche verkehrspolitische Problematik wie in Schweden hin.

Insofern finden in der Praxis unterschiedliche Regulierungsformen ihre Anwendung. Einfluss auf diese haben offensichtlich insbesondere der Grad der gewünschten Kostendeckung sowie die Berücksichtigung vorhandener Externalitäten des Verkehrswesens und zugleich auch die Organisationsform im Bahnverkehr.¹⁷

¹⁷ Klassifiziert man die gerade beschriebenen Systeme im europäischen Ausland, so ist grundsätzlich zwischen Grenzkostenpreissystemen mit einer intendierten Vollkostendeckung (Großbritannien), Grenzkostenpreissystemen mit systematischen Aufschlägen (Schweiz) und Grenzkostenpreissystemen mit einer Berücksichtigung externer Ef-

4.2 Vorschläge zur Trassenpreisgestaltung

Die verkehrswissenschaftliche Diskussion um die Trassenpreise in Deutschland hat diverse Vorschläge zu deren Gestaltung hervorgebracht; diese orientieren sich naturgemäß an der Gestaltung der Trassenpreise durch die Deutsche Bahn AG. Aus Sicht des Autors sind speziell die Vorschläge von Aberle (1993, 1995) und Schwalbach (1997) relevant.

So votiert Aberle für die Erhebung zweiteiliger Tarife, wobei sich die Nutzungspreise an den Grenzkosten orientieren sollen, hilfsweise nach den durchschnittlichen inkrementellen Kosten bemessen. Differenziert wird die Preisgestaltung nach unterschiedlichen Streckenkategorien, auf die hier nicht eingegangen werden soll. Ergänzend zu diesen Preisen sollen Beeinträchtigungs- und Knappheitszuschläge - als Annäherung der Staukosten unter Anwendung des Sole-users-Konzepts - angewandt werden. Zur Deckung der übrigen - d.h. verbleibenden - Kosten ist von den Nutzern ein sog. Systembeitrag zu leisten, der nach den Nutzungstagen und der Anzahl der verwandten Schienenfahrzeuge erhoben und degressiv ausgestaltet werden soll.

Schwalbach schlägt im Unterschied zu Aberle ein lineares Nutzungsentgelt vor. Der Trassenpreis soll sich aus einem Basispreis (bestimmt über Zugkilometer und fahrzeugbezogene Elemente) und einem Knappheitszuschlag (pro Zugkilometer) zusammensetzen. Der Basispreis reflektiert in seiner Differenzierung die von der Anzahl der Züge beeinflussten Kosten (Fahrplanerstellung, Zugdisposition und Leerfahrten) und - soweit erfassbar - die Zahlungsbereitschaften. Der Knappheitszuschlag soll wiederum die Unterbrechungs- und Staukosten approximieren.

4.3 Bewertung der Vorschläge und der Praxis

Betrachtet man die obigen Vorschläge und die Regulierungspraxis als Ausgangspunkt für eine Diskussion der Alternativen der Preisregulierung, so ist zunächst offensichtlich, dass die aktuelle Diskussion im Schienenverkehr sich bei Fragen der Preisregulierung insbesondere um die Vor- und Nachteile von zweiteiligen Tarifen bzw. einer - auch in der Praxis umsetzbaren - Anpassung einer linearen Preisstruktur an die Struktur von Ramseypreisen dreht.¹⁸

Aus ökonomischer Sicht erscheint dabei eine Einführung zweiteiliger Tarife vergleichsweise attraktiver, so sie von einem von den Transportgesellschaften unabhängigen Netzbetreiber oder

fekte (Schweden) zu unterscheiden. Reine Grenzkostenpreissysteme werden in den Niederlanden, Norwegen und Portugal angewandt. Offensichtlich findet nicht selten auch eine Preisdifferenzierung zwischen Güter- und Personenverkehr statt, meist um die Position des Schienengüterverkehrs im Wettbewerb mit anderen Arten des Güterverkehrs zu stärken. Auch dahinter steht der Ansatz der Berücksichtigung unterschiedlicher externer Effekte einzelner Transportarten.

¹⁸ Für diese beiden Alternativen gelten die obigen Argumente aus dem Abschnitt 3.1.

extern und ex ante durch einen Regulierer festgelegt werden. Somit kann ihr Diskriminierungspotenzial wirksam beschränkt werden. Problem bei diesem wohlfahrtstheoretisch vorteilhaften Konzept der Tarifierung ist die Schlüsselung der Gemeinkosten. Wie sind in diesem Kontext die Prime- und Sole-User-Konzepte zu bewerten? Diese stellen aus der Sicht des Autors einen praktikablen Versuch zur Gemeinkostenallokation dar. Auf den ersten Blick erscheint das Sole-User-Konzept bei dem gegenwärtigen Status quo der Marktstruktur in Deutschland am attraktivsten für die Zuordnung der leistungsmengenneutralen Gemeinkosten. Der Status quo ist durch einen dominierenden Nutzer, die Deutsche Bahn AG, gekennzeichnet, dem die Kapazitätskosten im Wesentlichen zuzuordnen sind. Dies kann idealer Weise über eine Spitzenlastpreissetzung erfolgen, oder angenähert und vereinfacht auf Basis inkrementeller Kostenkonzepte durch die beiden Konzepte eines Prime- oder Sole Users. Bei der gegenwärtigen Marktstruktur ist es ein Vorteil des Sole-User Konzeptes, dass es implizit unterstellt, dass die anderen Nutzer in keiner Weise untereinander vorrangig bezüglich der Kapazitätsplanung sind. Diese Annahme wäre zu überdenken, wenn neben der Deutschen Bahn AG, andere Konkurrenten an Bedeutung gewinnen, dann sollte ggf. zu dem Prime-User-Konzept übergegangen werden. Findet weitergehend eine Änderung der Marktstruktur statt, die die Deutsche Bahn nicht mehr als den dominanten Nachfrager erscheinen lässt, so kann auch auf eine Zuordnung der Kosten nach dem sog. Shapley-Wert übergegangen werden. Der Shapley-Wert ist ein spieltheoretisches Konzept, bei dem die durchschnittlichen zusätzlichen Kosten aller möglichen Permutationen von Hierarchien der Netznutzer berücksichtigt werden (Knieps, 1987).¹⁹ Insofern ist die Verteilung der Gemeinkosten bei einem Zwei-Stufen-Tarif an die Marktstruktur anpassbar. Bei den Nutzungspreisen bietet sich zunächst eine Orientierung an den Grenzkosten an. Sind diese jedoch abnehmend, so verbleiben bei einer Grenzkostenpreissetzung (zusätzliche) ungedeckte Kosten. In diesem Fall könnte auf die Preissetzung der Nutzungspreise nach den durchschnittlichen variablen Kosten übergegangen werden. Alternativ wäre zu überlegen, genaue Wirkungen der relevanten Kostentreiber zu ermitteln und diese in ein entsprechendes Ausschlagsschema zum Zwecke eines Zuschlags auf die Grenzkosten umzusetzen. Wird hingegen ein Zweistufentarif „unsachgemäß“ festgelegt, so kann er wirkungsvoll zur Diskriminierung verwandt werden und deshalb nachteilig sein. Deshalb sind die Unabhängigkeit des Regulierers und die Vermeidung von Einflussmöglichkeiten der dominierenden Transportgesellschaft auf den Regulierer von zentraler Wichtigkeit.

Die Diskriminierungsgefahr gilt in eingeschränkter Weise für lineare Tarife. Diese können ‚second-best‘ ausgestaltet werden, wenn sie sich in ihrer Struktur an Ramseypreisen orientieren. Aber hier gelten die obigen Einschränkungen bei der exakten Bestimmung der Ramseystruktura-

¹⁹ Das Konzept beruht auf der Annahme, dass es keine natürliche Abfolge in der Produktion bzw. Nutzung gibt, oder anders gesprochen, dass keine Basis- beziehungsweise Zusatzgüter bzw. -nutzungen eindeutig zu identifizieren sind. Infolgedessen sind prinzipiell alle möglichen Permutationen des alle Produkte/Nutzungen umfassenden Produkt- und Nutzungsplans zu untersuchen, die aus der Erweiterung von sog. Subplänen entstehen.

ren. Streng genommen müssen Ramseypreise, wenn sie ‚second best‘ sein sollen, auch stärker an die Kosten- und Nachfragestruktur angepasst werden. Dabei ist zwischen dem reinen Zugang bzw. einer Zugangsnachfrage und der Netznutzung bzw. einer Nutzungsnachfrage zu unterscheiden (Train, 1991). bei einer derartigen Unterscheidung bekommen Ramseytarife prinzipiell die Struktur von zweistufigen Tarifen, d.h. man ist eigentlich in der vorherigen Problemlage, außer wenn alleine die Nachfrage nach dem reinen Zugang preissensibel ist, aber nicht die nach der Nutzung. Dann ist eine Aufschlagskalkulation auf die Nutzungskomponente ‚second best‘ zu Deckung der Gemeinkosten. Diese Konstellation erscheint im Bahnbereich unplausibel. Zudem können Ramseypreise wettbewerbspolitisch auch bedenklich sein können inkrementellen Kosten und somit diskriminierend wirken. Insofern gelten die Einwände einer opportunistischen Preisdifferenzierung auch bei linearen Tarifen. Deshalb erscheinen insgesamt lineare Preissysteme als ein nur bedingt zu bevorzugender Ansatz.

Weitere Preisdifferenzierungen anhand der Qualität und unter Einschluss der von den Verkehren bewirkten externen Effekte sind hingegen wettbewerbspolitisch unkritischer zu sehen, solange jene nicht in opportunistischer Weise bestimmt werden. All diese Einschränkungen sprechen für eine möglichst umfassende Kostentransparenz und eine möglichst belastbare Erfassung der Nachfragen sowie ihre Interdependenzen.²⁰

Insofern zusätzlich dynamische Anreize zu einer Kostensenkung gesetzt werden sollen, erscheint im Rahmen der Preisregulierung des Incumbents die Festlegung einer Price-Cap-Regulierung attraktiv, welche durch - strukturelle oder ggf. differenzierte - Vorgaben an die Einzelpreisgestaltung ergänzt wird. Der Grad der Detaillierung sollte sich dabei an den vorhandenen Diskriminierungsanreizen orientieren. Bei einer umfassenden vertikalen Separierung erscheinen eher strukturelle Vorgaben geeignet. Hingegen sollten bei vorhandenen Einflussmöglichkeiten der dominierenden Transportgesellschaft auf das Netz die Vorgaben möglichst konkret sein. Bei einem Cap wird hier nur das zulässige Preis- oder Erlösniveau beschrieben, insofern fehlen hier Einzelvorgaben. Werden diese hingegen gemacht, so erscheint ein Cap- bis auf Vorgaben aus dem X-Faktor – teilweise redundant; dies gilt zumindest, wenn die Trassenpreisbildung auf Basis effizienten Kosten erfolgt.

Die grundlegenden Regulierungsprobleme stellen sich somit bei der Bahn als recht komplex dar, speziell wenn das Schiennetz nicht eigentumsmäßig separiert wird. Dieser Fakt spricht prinzipiell für die Anwendung von Trassenpreisbörsen. Hier gelten jedoch die oben erwähnten Einschränkungen. Dies bedeutet für die Praxis voraussichtlich, dass Trassenbörsen die ökonomische Komplexität reduzieren müssen, um umsetzbar zu sein. Vorstellbar ist diesbezüglich,

²⁰ Trotz all dieser Vorgaben wird es in der Praxis zu einer unvermeidlichen Unschärfe dieser Kosteninformationen kommen. Auch sind die Nachfragen nicht intertemporal stabil.

dass die Trassenkapazitäten im Regelfall zu festen Preisen vergeben werden, welche Investitionskalküle mit einbeziehen. Im Falle relevanter nicht kompatibler Nachfragen, sollte eine Auktionierung der Kapazitäten stattfinden, wobei die Überschüsse - verbindlich - in einen Netzausbau gehen müssen. Die Feststellung von nicht kompatiblen Nachfragen obliegt dabei dem Regulierer, der vorab versuchen sollte, die Nachfragen in Einklang miteinander zu bringen. Dies verhindert einerseits die Nutzung von überragenden Finanzreserven des etablierten Anbieters, andererseits erfolgt ein Abgleich der Verbindungen, da auch Fahrpläne diskriminierend eingesetzt werden können.²¹

4.4 Was kann zusätzlich aus der Regulierung anderer Netze für die Preisregulierung gelernt werden?

Aus der bisherigen Tätigkeit des deutschen Regulierers können weitere Empfehlungen für eine ökonomisch sinnvolle Regulierung des Schienennetzes abgeleitet werden. Diese beziehen sich in Ergänzung zu der obigen Darstellung insbesondere auf die Ausgestaltung einer Anreizregulierung sowie auf die Gestaltung von Effizienzvergleichen.

Bei einer Anreizregulierung ist – wie schon erwähnt - die Frage nach der des X-Faktors zentral. Diese legt fest, welche Effizienzsteigerungen von dem Netzbetreiber erfüllt werden müssen. Hierzu ist zunächst einmal zu erfassen, wie effizient der Netzbetreiber ist. Dies kann prinzipiell über ein Benchmarking erfolgen. Eine Schwierigkeit dabei ist allerdings, dass es kaum unregulierte Bahnnetze gibt. Ein Vergleich von Schienennetzen würde somit auf mehr oder minder regulierten Netzen aufsetzen, unter letzteres würde bspw. der Status quo bei der Deutschen Bahn AG fallen. Deshalb können internationale Vergleiche die Gefahr von Verzerrungen enthalten, nicht zuletzt aufgrund etwaiger Strukturunterschiede der Netze. Deshalb erscheint es prima facie nahe liegender zunächst die Effizienzpotenziale des deutschen Schienennetzes konkret zu bewerten.

Dabei können Benchmarks ein Ausgangspunkt sein, sinnvoll erscheinen aber vor allem explizite Kostenstudien, die zu einer Ermittlung der Kosten einer effizienten Leistungserstellung bei der dienen. Insofern gleicht die Bestimmung des X-Faktors bei der Bahn eher der in der Telekommunikation als der in der Energiewirtschaft. Basierend auf diesen Studien wäre ein (regulatorischer) Pfad zu bestimmen, der Vorgaben für den X-Faktor und somit die Trassenpreise festlegt. Ferner ist festzulegen, dass überschüssige Ergebnisse aus Kapazitätsversteigerungen in einen separaten Topf gehen sollten, der zum Netzausbau verwandt wird.²²

²¹ Im Falle einer vollständigen, d.h. umfassenden Auktionierung der Trassen, wäre zu überlegen, ob nicht von Seiten des Regulierers ein Kostendeckungsniveau inklusive Kostenbestimmung erfolgen und die überschüssigen Erlöse (über die Kosten) wiederum zwingend in den Netzausbau gehen sollten.

²² Bei der Festlegung der Preise sind - so keine Vollkostendeckung über die Trassenpreise angestrebt wird - die Finanzierungsanteile des Bundes einzurechnen. Die Festlegung der Preise sollte ex-ante erfolgen; dies gilt umso mehr eine vertikale Separierung von Netz und Betrieb in der Politik nicht durchgesetzt wurde.

Wohl eher mittel- bis langfristig könnte auf eine Yardstickregulierung übergegangen werden, um so den Regulierungsaufwand zu verringern. Aber auch hier stellt sich die zentrale Frage nach dem X-Faktor, mithin dem wesentlichen Yardstick. Diesbezüglich ist zum Vergleich unterschiedlicher Bahnnetze festzustellen, dass bei einer erreichten Annäherung der Schienennetze an eine sog. „Effizienzgrenze“, Möglichkeiten eines Vergleichs zunehmen. Dies bedeutet einerseits, dass im umfangreicheren Maße Analogschlüsse über den Vergleich unterschiedlicher Netze und deren anzunehmenden Rationalisierungspotenzial gezogen werden können, andererseits eine höhere Eignung einer Yardstick-Regulierung.

Bei all diesen kosten- und preisbezogenen Maßnahmen ist speziell im Bahnbereich auf eine -erlöswirksame - Qualitätsregulierung zu achten. Dies ist aufgrund der Kostenwirksamkeit von Qualitätsminderungen und der besonderen Bedeutung von Qualität - in erster Linie Pünktlichkeit und Sicherheit des Transports – von immenser Bedeutung. Des Weiteren muss darauf geachtet werden, dass der Incumbent sein Marktmacht nicht dazu nutzt, die Angebotsqualität der Konkurrenten negativ zu beeinflussen. Dies betrifft einerseits die notwendige Aufnahme von deren Verbindungen in die öffentlichen Fahrpläne der Deutschen Bahn AG sowie andererseits die Behinderung von Transportübergängen für einen Reisenden von einem Anbieter zum nächsten. Aus letzterem Problem ist eine Abstimmung und ggf. Voraballokation der Trassenkapazitäten durch den Regulier als weitere Empfehlung abzuleiten; diese Hinweise betreffen vor allem auch den Gestaltungsrahmen von Trassenbörsen.

5. Der politische Rahmen

Eine Marktöffnung ist nicht unabhängig von dem organisatorischen Rahmen zu sehen, sofern relevante Diskriminierungspotenziale bestehen. In Deutschland wurden, so in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebene PRIMON-Gutachten, speziell die folgenden Varianten untersucht:

- das integrierte Modell, das im Wesentlichen der aktuellen gesellschaftsrechtlichen Struktur der DB AG mit einer Management-Holding entspricht,
- das Eigentumsmodell mit einer Ausgliederung der Schieneninfrastruktur auf ein Wirtschaftsunternehmen, dessen Gesellschaftsanteile vom Bund gehalten werden,
- das Eigentumsmodell kombiniert mit einem Auftragsverhältnis, in dem zusätzlich die Trassenvergabe sowie bestimmte übergeordnete Steuerungsaufgaben des Infrastrukturmanagements auf den Eigentümer der Infrastruktur übergehen,
- das Finanzholdingmodell mit einer unmittelbaren Bundesbeteiligung an der Infrastruktur, in dem die Holding nur mehr eine vermögensverwaltende Tätigkeiten wahrnimmt und

- das getrennte Modell, das eine vollständige Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb vorsieht sowie eine materielle Privatisierung der Transportgesellschaften.

Bei all diesen Optionen gilt aus wettbewerbspolitischer Sicht weiterhin,²³ dass nur eine eigentumsmäßige Separierung des Schienennetzes Diskriminierungen der Konkurrenten der Bahn weitgehend verhindern kann.²⁴ Von Interesse sind in diesem Kontext speziell Untersuchungen zur Strukturreform europäischer Eisenbahnsysteme, die ergaben, dass selbst in Schweden, wo im Jahre 1989 eine völlige Trennung von Netz und Betrieb vollzogen wurde, auch nach gut zehn Jahren noch informelle Kontakte zwischen beiden Bereichen den Wettbewerb behinderten (Prognos, 2000).²⁵ Eine solche Gefahr eines ‚regulatory capture‘ ist solange relevant, wie die Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG weiterhin zu einem bedeutenden Teil im Bundeseigentum sind; in diesem Fall wird sich die Politik vergleichsweise überproportional an den Interessen der Deutschen Bahn AG orientieren und gegebenenfalls versuchen, Einfluss auf die Regulierung zu nehmen.²⁶ Dass die Deutsche Bahn AG zumindest aktuell ein erhebliches Einflusspotential hat, belegt nicht zuletzt die Entwicklung der Diskussion um deren Zukunft des Schienennetzes. Hier ersetzt ein (Zwischen-)Stand der Überlegungen den nächsten, so dass man mitunter den Eindruck hat, dass die sachlichen ökonomischen Argumente soll durch eine Verwirrungsstrategie immer weniger Einfluss eingeräumt werden. So soll - mithin der aktuelle Stand - die Deutsche Bahn AG das Netz in Zukunft verwalten und auch bilanzieren können; letzteres aus Gründen einer Erhöhung der Anleihefähigkeit des Konzerns bei dem Börsengang. Dabei hat sie voraussichtlich die volle wirtschaftliche Verfügungsgewalt über das Netz. Eine solche Regelung verwundert ein wenig, wenn das Ziel des gesamten Prozesses auch die Schaffung von Rahmenbedingungen für einen möglichst funktionsfähigen Wettbewerb sein sollte. Unklar ist bspw. warum ein bestimmtes Unternehmen zur Begünstigung seines Börsenganges in Unterpfand im Form eines staatlich finanzierten Netzes erhalten soll. Dieses ist zudem nur dann attraktiv, wenn es kostendeckend betrieben wird bzw. hinreichend bindende staatliche Finanzierungsregeln definiert werden und/oder halt das Diskriminierungspotential der Deutschen Bahn AG erhalten wird. All dies begünstigt die Deutsche Bahn AG. Auch kann weiterhin - selbst bei Vorhandensein einer leistungsfähigen Regulierungsbehörde - die Integration von Infrastrukturmanagement und Eisenbahnverkehrssparten in einen Konzernverbund sich wettbewerbsbehindernd auswirken, da sie grundsätzliche Interessenskonflikte zwischen Sparten- und Konzernin-

²³ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 2000/2001, Bonn 2002, Tz. 834 ff.

²⁴ Dies belegt nicht zuletzt die Entwicklung der Trassenpreissysteme der Deutschen Bahn AG.

²⁵ Vgl. <http://www.prognos.de/cgi-bin/cms/start/news/D/show/press/0109281713>.

²⁶ Nur um ein mögliches Einfallstor zu nennen, sei hier der im § 14 AEG fehlende Grundsatz einer Bildung von effizienzorientierten Entgelten zu nennen; dies gilt speziell vor dem Hintergrund einer im Eisenbahnrecht noch nicht eingeforderten allgemeinen betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung; vgl. hierzu Koenig, C., Neumann, A. und Schellberg, M., Neue Spielregeln für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur als Voraussetzung für chancengleichen Wettbewerb auf der Schiene, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 2/2006, 148f.

teressen generiert, und somit erheblichen zusätzlichen Regulierungsaufwand, da die Diskriminierungsansätze nicht weitmöglichst beseitigt werden.²⁷ Schließlich sind zukünftige Investitionsstrategien der Bahn (evtl. gar vom Bahnkonzern selber) zu hinterfragen, wenn das Netz (mehr oder minder) im Eigentum des Bundes stehen soll. Aufgrund von relevanten Diskriminierungspotentialen ist aus wettbewerbspolitischer Sicht die aktuelle (Zwischen-)Lösung nicht als eine zu bevorzugende Alternative zu sehen.²⁸ Insofern sind auch die Probleme für eine volkswirtschaftlich effiziente Regulierung der Bahn in nicht gerade geringem Maße vorprogrammiert.

6. Schlussfolgerungen

Eine möglichst umfassende Trennung von Betrieb und Transport erscheint aus wettbewerbspolitischer Sicht wünschenswert. In Deutschland wurde dieser wohl auch verkehrspolitisch nicht unberechtigte Wunsch bis dato nicht realisiert. Die Aussagen der theoretischen Literatur zur Allokation und Bepreisung von Trassenkapazitäten sind für den Schienenverkehr nicht vollkommen eindeutig. Dennoch sind geeignete Empfehlungen zu treffen:

- Vorteilig erscheinen aus Sicht des Autors insbesondere Zwei-Stufentarife, wobei sich die variablen Bestandteile möglichst an den Grenzkosten respektive sozialen Grenzkosten orientieren sollten, alternativ an den durchschnittlichen variablen Kosten bzw. kostenanalytisch ermittelten Aufschlägen auf die Grenzkosten. Auch sollten Staukosten berücksichtigt werden. Bei dem nutzungsunabhängigen Preis kann das Konzept des Sole-Users zur Allokation der Gemeinkosten angewandt werden. Je nach Marktstruktur kann bei diesem Kostenbestandteil auf das Konzept des Prime-users bzw. des Shapley-Wertes übergegangen werden.
- Die Erlöse aus den Trassenkapazitäten können speziell bei einer wettbewerblich unkritischen Organisationsform alternativ einer Anreizregulierung unterworfen werden, die ergänzend strukturelle Vorgaben für die Tarife als Nebenbedingungen enthält. Längerfristig wäre in diesem Kontext zu überlegen, ob eine Yardstickregulierung anzuwenden ist.

²⁷ So liegt zwar die Steigerung der Verkehrsleistungen eines Wettbewerbers im Interesse der Infrastrukturgesellschaft - die zusätzliche Deckungsbeiträge an die fixen Infrastrukturkosten erwirtschaftet - aber nicht im Interesse der Verkehrs-Tochtergesellschaften bzw. der Gesamt-Holding, da möglicherweise durch den Wettbewerber eigene Verkehrserträge verringert werden. Vgl. Prognos AG, Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, Gutachten im Auftrag des deutschen Verkehrsforum, Basel 2000, S. 87.

²⁸ Diese Einschätzung gilt nicht zuletzt auch unter dem Nebenaspekt um den Einsatzbereich von Trassenbörsen zu optimieren, denn diese funktionieren um so schlechter je mehr eine Transportgesellschaft Einflüsse auf deren Ergebnisse hat. Dies gilt auch mittelbar, wenn die Auktionserlöse und die Zahlungsbereitschaft einer Transportgesellschaft aufgrund von konzerninternen Rückflüssen in Verbindung zueinander stehen..

- Im Falle konkurrierender Nachfragen können Auktionen eingesetzt werden. Vorab sollte der Regulierer - angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse im Markt - eine möglichst umfassende Vorallokation der Trassenkapazitäten durchführen, dies gilt speziell wenn eine umfassende Separierung von Netz und Betrieb nicht erfolgt ist. Die verbleibenden nicht in Überklang zu bringenden Nachfragen sollten in eine Auktion der Trassenkapazitäten eingebracht werden. Überschüssige Renten aus den Auktionen sind in den Ausbau der Netzkapazitäten umzusetzen.²⁹

Abstract

Since January 2006 the German Railway Regulator is the Bundesnetzagentur (BNetzA). The BNetzA is now the regulator of all important network industries (telecommunications, posts, energy and railways) and has the objectives to enable fair and unrestricted competition. These objectives define no easy task, because it cannot easily be denied, that there is a lot of political influence on railway regulation. Nevertheless, the German regulator could stem on results of regulatory economics as well as the experiences it has made during the regulation of other network sectors, especially in telecommunications. In this article some proposals for the regulation of the track prices are made. They are trying to find a balance between aspects of welfare optimal pricing and an effective control of competition endangering potentials. The author proposes an ex-ante regulation of the prices for railway tracks. If there is a vertical separation of network and transport, the regulation can be in form of a price-cap and additional structural advice in favour of two-part-tariffs. If some influence of the dominating railway operator on the network will remain, tariffs have to be regulated in detail (and the cap may turn out to be redundant). In both cases, the anti-competitive potential of two-part-tariffs can be reduced if the fixed part of the tariffs is determined under reflections of the importance of different railway operators on network development, e.g. like in the sole-user-concept. The variable part of the two-part-tariff should be determined according to (social) marginal costs, alternatively according to average variable costs or mark-ups on marginal costs which are calculated by costing models. In case of excess-demands for the usage of railway tracks, tracking rights can be auctioned. Unfortunately, franchising of railway tracks includes some risks. Therefore, auctions should be used only in a restricted way. The regulator should ex ante try to find a "quasi-optimal" allocation of the rights by rearranging the conflicting demands. Remaining conflicts can be cleared within an auction of capacities. Excess revenues made within the franchising process should be used exclusively for the reduction of spare capacities in railway tracks.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G. und Hedderich, A., Diskriminierungsfreier Netzzugang bei Eisenbahnen, in: Internationales Verkehrswesen 45, 1993.
- Aberle, G., Brenner, A. und Hedderich, A., Trassenmärkte und Netzzugang; Analyse der grundlegenden ökonomischen Bestandteile von Trassennutzungsverträgen bei Trennung von Fahrweg und Eisenbahntransportbetrieb mit Marktöffnung für Dritte, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Hamburg 1995.

²⁹ Dies sollte auch für die Erlöse aus Stau- und Unterbrechungskosten gelten, sofern diese nicht zur Kompensation des benachteiligten Dritten verwandt werden

- Affuso, L., Auctions of rail capacity?, in: *Utilities policy* 11/2003, S. 43-46.
- Armstrong, M., Cowan, S. and Vickers, J., *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience* Cambridge MA 1994.
- Armstrong, M., The theory of access pricing and interconnection, in: M. Cave, M. S. Majumdar, S. und Vogelsang I., (eds.), *Handbook of Telecommunications*, 2000.
- Borrmann, J., Remetic, S. und Wieser, R., *On the Design of a regulatory framework for a liberalized rail sector in Europe*, (Mimeo), Wien 2006.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *Yardstick Competition – Theory, design and practise*, Working paper No. 133, Den Haag, 2000.
- Elsenbast, W., Ein industrieökonomischer Rahmen für die Netzzugangsregulierung bei postalischen Teilleistungen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 1/2001
- Elsenbast, W., Effizienz und Praktikabilität von Universaldienstauktionen im Bereich der Postdienstleistungen, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 1/2001.
- Elsenbast, W., Zur Zukunft der Bahn - Ein Kommentar zum PRIMON-Gutachten, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 4/2006.
- Faulhaber, G., Cross Subsidisation: Pricing in Public Enterprises, in: *American Economic Review* Vol. 65, S. 966-977, 1975.
- Freebairn, J., Access prices for rail infrastructure, *The Economic Record*, 76 (226), pp. 286-296, 1998.
- Gibson, S., Allocation of capacity in the rail industry, in: *Utilities policy* 11/2003, S. 39-42.
- Ivaldi, M., Railway (de-)regulation, in: *CESifo DICE Report*, 3 (4), pp. 3-9, 2005.
- Kessides, I. and Willig, R.D., *Restructuring regulation of the railroad industry. Private Sector/Viewpoint* World Bank, 58, 1995.
- Koenig, C., Neumann, A. und Schellberg, M., Neue Spielregeln für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur als Voraussetzung für chancengleichen Wettbewerb auf der Schiene, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 2/2006, S.148f
- Knieps, G., *Wettbewerb in Netzen - Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr*, Tübingen, 1996.
- Knieps, G., Zur Problematik der internen Subvention; *Finanzarchiv Neue Folge* Bd. 45 Heft 2; S. 268-283; 1987.

- Knieps, G., Potentiale eines Phasing-out sektorspezifischer Regulierung im neuen TKG, Vortrag auf dem SYMPOSIUM „TKG 2004: UMSETZUNG UND PERSPEKTIVEN“, Humboldt-Universität zu Berlin 2004.
- Laffont, J.-J. und Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, 1993.
- Monopolkommission, Hauptgutachten 2000/2001, Netzettbewerb durch Regulierung, Bonn, 2002.
- Müller, G., Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 279, Bad Honnef, 2006
- Müller, G. und Franz, O., Zur Frage der Marktbeherrschung durch die Deutsche Bahn AG, WIK-Consult Bericht (zugleich Studie für die Deutsche Bahn AG), Bad Honnef, 2006.
- Prognos AG, Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, Gutachten im Auftrag des deutschen Verkehrsforums, S. 87, Basel 2000.
- Schwalbach, M., Wettbewerb auf der Schiene, Die Vergabe von Fahrplantrassen nach der Bahnreform, in: *Logistik und Verkehr*, Göttingen 1997.
- Stern, J. und Turvey, R., Auctions of capacity in network industries, in: *Utilities policy* 11/2003, S. 1-8.
- Train, K., *Optimal regulation: The economic theory of natural monopoly*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1991.
- Wieser, R., *Regulatoren in Netzwerkindustrien - eine polit-ökonomische Synthese*, BMF Working Papers, 2, 2000.

Wettbewerbsrechtliche Aspekte der Flugpreiswerbung von Billigfluggesellschaften – eine Bestandsaufnahme der deutschen Rechtsprechung

VON MARK FRIESEN, ST. GALLEN

„Stoppt die Abzocke am deutschen Himmel“¹ – mit solch aggressiven und anderen provokanten Werbeslogans buhlen seit einigen Jahren sog. Billigfluggesellschaften oder Low Cost Airlines (LCA) um die Verbraucher.² Der Flugpreis steht dabei im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit für drei unterschiedliche Anspruchsgruppen. Während der Preis auf Seiten der Billigfluggesellschaften als der bedeutendste Aktionsparameter zur Stimulierung der Nachfrage gilt, ist er für den Passagier das wichtigste Kriterium für seine Kaufentscheidung. Für deutsche Wettbewerbsbehörden und Verbraucherschützer wiederum stößt die Preiswerbung der Billigfluggesellschaften wiederholt an die Grenzen des wettbewerbsrechtlich Zulässigen i. S. d. UWG und der PAngV.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes verfolgt der nachfolgende Beitrag drei Ziele. Erstens soll durch eine Aufarbeitung der jüngsten Rechtsprechung zur Flugpreiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland die zum Teil öffentlich sehr emotional geführte Debatte auf eine neutrale Urteilsgrundlage gestellt werden.³ Denn der Autor musste feststellen, dass selbst Wettbewerbsbehörden und Verbraucherinteressenverbände nicht über einen vollständigen Abriss der einschlägigen Urteile verfügen, ganz abgesehen von Fach- oder populärwissenschaftlichen Abhandlungen. Zweitens soll der Versuch unternommen werden, unter Einbeziehung der neuesten Entwicklungen auf europäischer Ebene die wichtigsten wettbewerbsrechtlichen Leitlinien für die Preiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland herauszuarbeiten. Drittens soll der Artikel auch dazu dienen, das Verständnis für das Geschäfts- und Preismodell „Billigfluggesellschaft“ bei allen Beteiligten zu schärfen.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Kfm. Mark Friesen
Externer Doktorand
Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstraße 40a
CH-9000 St. Gallen

¹ Diese Werbebotschaft der irischen Billigfluggesellschaft Ryanair wurde im Rahmen der einstweiligen Verfügung untersagt (LG Köln, Ur. vom 27.01.2005 - 84 O 4/05).

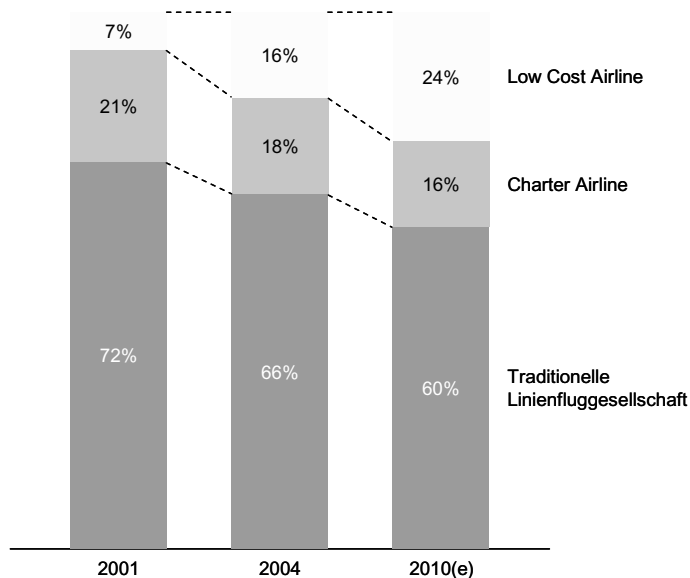
² Vgl. für eine ausführliche Diskussion des Geschäftsmodells der Low Cost Airlines BIEGER/LOTTENBACH (2001), S. 193ff.

³ Dieser Artikel beschäftigt sich ausschließlich mit den wettbewerbsrechtlichen Bedenken in Bezug auf die Preiswerbung von Billigfluggesellschaften. Auf ähnliche Urteile zur Flugpreiswerbung von traditionellen Fluggesellschaften wird lediglich verwiesen.

1. Billigfluggesellschaften leiten einen Paradigmenwechsel für den Kunden im Luftverkehr ein

Billigfluggesellschaften haben als alternatives Verbindungskonzept in Europa einen Paradigmenwechsel im Luftverkehr von der Leistungs- zur Preisorientierung eingeleitet. Flugreisen haben ihren elitären Nimbus verloren und sind nun auch für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich. Die „Demokratisierung“ des Luftverkehrs macht aus der Dienstleistung Fliegen eine „Quasi-Commodity“, zumindest im Kurz- und Mittelstreckenbereich.⁴ 70 Prozent der im Jahr 2005 durch TNS Infratest befragten Personen konnte sich vorstellen, in Zukunft Billigfluggesellschaften als Transportmittel für die Urlaubsreise zu nutzen.⁵ Diese rasante Entwicklung scheint erst am Anfang zu stehen, wie ein Blick auf die zukünftig erwarteten Wachstumsraten der europäischen Billigfluggesellschaften zeigt (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Innereuropäische Marktanteile von Luftverkehrsgesellschaften nach Passagiervolumen



Quelle: McKinsey&Company (2005), S. 3.

⁴ Vgl. REINHARDT-LEHMANN (2003), S. 254; FIRLUS/KIANI-KRESS (2002), S. 146.

⁵ Vgl. O'CONNELL/WILLIAMS (2005), S. 270f.; CONRADY/POMPL (1999), S. 566.

Auf Kundenseite ist der Preis für einen Billigflug zu dem alleinigen, entscheidungsrelevanten Produktmerkmal geworden. Waren Luftverkehrstarife zu Zeiten des IATA⁶-Konditionenkartells noch eine verlässliche Orientierungsgröße, haben sie heute aufgrund innovativer und aggressiver Preisgebaren der LCAs ihre formale Autorität für den Verbraucher verloren. Katalysiert durch die technischen und informativen Möglichkeiten des Internets hat die emotionale Kraft des tiefen Preises die Mentalität der Verbraucher verändert. Eine erhöhte Preissensitivität und -reagibilität gegenüber Flugpreisen ist die Folge.

2. Zur Preislogik der Billigfluggesellschaften

Die Preislogik der europäischen LCAs basiert darauf, dass bei Verkaufsbeginn für einen Flug zuerst die zu unteren Eckpreisen beworbenen Tickets angeboten werden, um nach Erreichen eines Buchungslimits die nächsthöhere Preisklasse zu öffnen. Dabei unterscheiden sich die Billigfluggesellschaften insofern, als dass die Mehrzahl ihre Tickets inklusive Steuern und Gebühren (Nettopreise) verkauft. Ein Teil der Billigfluggesellschaften ist mittlerweile dazu übergegangen, ihre Sitzplätze als Endpreise inklusive aller Steuern und Gebühren anzubieten (Bruttopreise). Unter dem Druck der angelsächsischen Konkurrenz haben letztlich auch die deutschen Billigfluggesellschaften - HLX⁷ als letzte im Januar 2005 - ihren Bruttopreisausweis aufgegeben, um im Nettopreisvergleich wettbewerbsfähig zu bleiben.⁸ Unabhängig von Brutto- oder Nettopreisdarstellung ist allen Preisen gemein, dass diese grundsätzlich progressiv zum Abflugstermin hin steigen. Die wirkliche Innovation neben dem gesenkten Preisniveau und der simplifizierten Preisstruktur ist die Verfügbarkeit der Flugtickets auf Einweg-Basis mit gar keinen oder nur minimalen Restriktionen.⁹ Trotz der beworbenen, beschränkt verfügbaren Sitzplätze zu Niedrigpreisen, lässt das Preismodell auch durchaus erheblich höhere Tarife zu. Diese Tarifspreizung kann bis zum Zehn- bis Zwanzigfachen des niedrigsten buchbaren Tarifs für denselben Flug ausmachen.¹⁰

Die aus Kundensicht oftmals schnellen und unvorhersagbar vielen Preisbewegungen rühren daher, dass im Unterschied zu einer simplen Preisdifferenzierung mit vorab festgelegten Preisniveaus für eine bestimmte Anzahl an Sitzen eine dynamische Preis-Mengen-Strategie durch LCAs verfolgt wird. Die als Revenue Management bezeichnete simultane Preis- und Kapazitätsteuerung von Billigfluggesellschaften unterscheidet sich gravierend von dem Ansatz, der bei klassischen Linienfluggesellschaften angewandt wird, und zwar in zweierlei Hinsicht: (a) Die Marktsegmentierung bei LCAs ist ausschließlich eine Funktion der

⁶ Die 1945 in Havanna gegründete International Air Transport Association (IATA) mit Sitz in Genf und Montreal ist die weltweite Interessenvertretung internationaler Luftfahrtgesellschaften. Ende 2005 zählte die IATA 265 Mitgliedsfluggesellschaften, die zusammen 94 Prozent des Passagiervolumens im weltweiten Linienluftverkehr stellten.

⁷ HLX ist seit Januar 2007 zusammen mit Hapagfly in der neuen Fluggesellschaft TUIfly aufgegangen.

⁸ Vgl. SCHMIDT (2005), S. 87f.

⁹ Vgl. TANEJA (2005), S. 118.

¹⁰ Vgl. HAGEN/KOHL-GARRITY (2005), S. 98f.; STIFTUNG WARENTEST (2005), S. 80.

Dauer zwischen Buchung und Abflug, der einfachen Flugstrecke sowie dem Zeitpunkt des Flugs (Uhrzeit und Wochentag). (b) Eine Produktdifferenzierung findet fast gar nicht statt, da kaum eine qualitative Differenzierung zwischen unterschiedlichen Buchungsklassen praktiziert wird.¹¹

3. Preiswerbung und -aktionen von Billigfluggesellschaften

Die subjektive Preiswahrnehmung des Kunden wird maßgeblich durch den extensiven Gebrauch von zeitlich limitierten und kontingentierte Tiefpreis-Promotionen beeinflusst.¹² Der Einsatz dieser öffentlichkeitswirksamen Sonderpreisaktionen ist außerhalb des regulären auf Eckpreisen basierenden Preissystems ein wichtiges Stimulierungs- und Steuerungsinstrument der Nachfrage. Neben Aufmerksamkeitseffekten bewirken die zumeist online durchgeführten, temporären Preisabsenkungen den Abverkauf zusätzlicher Restplatzkapazitäten. Die auf den ersten Blick niedrigen „Ab-Preise“, mal als Netto-, Brutto- oder Festpreis beworben, sollen beim Verbraucher eine suggestive Anziehungskraft auslösen, so dass die Informationssuche nicht mehr nach dem eigenem Bedürfnis, sondern im Gegenteil, das Bedürfnis nach der gebotenen Preisinformationen ausgerichtet wird.¹³ Vor allem die sprachliche und graphische Aufmachung bei dieser Preiswerbung von Billigfluggesellschaften war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Auseinandersetzungen.

4. Wettbewerbsrechtliche Beurteilung der Preiswerbung von Billigfluggesellschaften

In den letzten Jahren haben die aggressive Preiswerbung und die zahllosen Preisaktionen der Billigfluggesellschaften wiederholt Anlass zu Beschwerden, Klagen und Gesetzesvorstößen durch nationale wie internationale Wettbewerbsbehörden gegeben. Die deutsche Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. (WBZ)¹⁴ und der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) in Deutschland reklamieren vor allem die mangelnde Transparenz bei der Angabe der tatsächlichen Endpreise in der Internet-Werbung. Insbesondere war die Flugpreisgestaltung in Form von Netto- bzw. Bruttopreisen, zusätzlichen Preisbestandteilen in Gestalt von Steuern und sonstigen Gebühren, die Anzahl der zu Eckpreisen beworbenen Sitzplatzkontingente sowie Preisvergleiche auf Basis unterschiedlicher Abflughäfen mehrfach Gegenstand von Abmahnungs- und Unterlassungsverfahren.¹⁵ Nach Ansicht der Verbraucherschützer verhindert die mangelnde Preistransparenz eine leichte

¹¹ Vgl. ILLETSCHKO (1966), S. 152.

¹² Vgl. FRIESEN (2006), S. 104ff.; SCHMIDT (2005), S. 86ff.

¹³ Allein Germanwings führte im Jahr 2005 34 Preisaktionen im Internet durch.

¹⁴ Insgesamt 310 Mal ging die deutsche Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. (WBZ) im Jahr 2004 juristisch gegen Tourismusbetriebe vor.

¹⁵ Vgl. WAGNER (2004), S. 104.

und schnelle Vergleichbarkeit von Preisen. Als Grundvoraussetzung für einen lautereren Wettbewerb i. S. des § 3 UWG führt irreführende¹⁶ Preiswerbung zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen.

Im Rahmen eines Verordnungsvorschlags zur Modernisierung der Binnenmarktvorschriften für den Luftverkehr hat sich auch die Europäische Kommission der Verbesserung der Transparenz bei Flugpreisangaben angenommen.¹⁷ Um eine Vergleichbarkeit der Tarife zu gewährleisten, müssen die veröffentlichten Flugpreise alle anwendbaren Steuern, Gebühren und Entgelte enthalten. Der Gesetzesantrag vom 18. Juli 2006 soll dem Verbraucher präzise Informationen über den tatsächlichen Preis zur Verfügung stellen und gegen Praktiken vorgehen, die Flugpreise ohne Gebühren, Steuern oder Treibstoffzuschläge veröffentlichen. Die Bruttopreis-Angaben sollen letztlich irreführende Werbung und eine tarifliche Diskriminierung allein nach dem EU-Wohnsitzland verhindern helfen.¹⁸

5. Bestandsaufnahme der deutschen Rechtsprechung zur Preiswerbung von Billigfluggesellschaften

Im Einzelnen sollen im Folgenden die einschlägige Rechtsprechung zur Flugpreiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland aufgearbeitet werden. Dazu wurden die identifizierten Urteile zur wettbewerbswidrigen Flugpreiswerbung in drei Kategorien systematisiert (vgl. Tab. 1a bis Tab. 1c).¹⁹

5.1 Flugpreisdarstellung - brutto oder netto?

Bei der Flugpreiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland muss der zu zahlende Endpreis²⁰ auch die zum Zeitpunkt der Werbung geltenden und bei der Flugreise anfallenden Steuern sowie die Entgelte für solche Leistungen Dritter enthalten, welche bei jeder Flugreise in Anspruch genommen werden müssen (Flughafen-, Sicherheitsgebühren, Ticket Service Charges etc.).²¹

¹⁶ Eine Angabe ist irreführend, wenn sie geeignet ist, bei einem nicht unerheblichen Teil der Kunden unzutreffende Vorstellungen über das Angebot herbeizuführen und die Kaufentscheidung in wettbewerbsrelevanter Weise zu beeinflussen. Vgl. O. V. (2004), S. 1074.

¹⁷ Abhängig davon, ob der Antrag als unmittelbare Verordnung oder Richtlinie erlassen wird, kann es nach Einschätzung von Experten bis zu 18 Monate dauern, bis die Vorschriften Gültigkeit erlangen.

¹⁸ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006), S. 1f.

¹⁹ Diese Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Der Autor hat versucht, unter Ausnützung allfälliger Quellen (Originaltexte, Datenbanken, Wettbewerbsbehörden, Verbraucherschutzverbände, Expertengespräche, Tagespresse und Internet) einen umfassenden Überblick über die einschlägigen Urteile zur Preiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland zu gewinnen.

²⁰ Endpreise sind nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 Satz 1 PAngV diejenigen Preise, die einschließlich der Umsatzsteuer und sonstiger Preisbestandteile unabhängig von einer Rabattgewährung zu zahlen sind.

²¹ BGH, Beschluss vom 05.07.2001 - I ZR 104/99. Ebenso LG Köln, Urt. vom 14.11.2006 - 33 O 277/06 - nicht rechtskräftig.

Tabelle 1a) Urteile zur Flugpreisdarstellung in der Werbung von Billigfluggesellschaften

Gericht	Datum	AZ	Rechtsgrundlage	Urteilsbegründung
BGH	Beschluss vom 15.01.2004	I ZR 160/01	UWG § 1; § 13 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2; PAngV § 1 Abs. 1 S. 1	Ein verständiger Durchschnittsverbraucher kann die genannten Einzelpreise, die als „Ab“-Preise genannten Flugpreise und die jeweils hinzukommenden Luftfahrtskosten und Auslandssteuer als Bestandteile der Endpreise ohne weiteres einander zuordnen und die Endpreise ohne Schwierigkeiten berechnen.
BGH	Beschluss vom 15.01.2004	I ZR 180/01	UWG § 1; § 13 Abs. 2 Nr. 3; PAngV § 1 Abs. 1 S. 1	Einem durchschnittlich informierten und verständigen Verbraucher, der ein Angebot einer Flugreise sorgfältiger prüfen wird, wird durch eine Anzeige mit Mindestpreisen nicht irreführt. Ein interessierter Verbraucher kann die genannten Einzelpreise, die als „Ab“-Preise genannten Flugpreise und die jeweils hinzukommenden Steuern als Bestandteile der Endpreise ohne weiteres einander zuordnen und die Endpreise ohne Schwierigkeiten berechnen.
Landgericht Köln	Urteil vom 27.05.2004	31 O 199/04 - nicht rechtskräftig	UWG § 3	Die separate Berechnung der Mehrwertsteuer beim Verkauf von Flugtickets im Internet ist irreführend. Dem Durchschnittsverbraucher ist bewusst, dass bei dem Hinweis "zzgl. Steuern und Gebühren" zusätzlich zum Flugpreis Flughafensteuer, Luftfahrtsicherheitsgebühren oder Luftverkehrssteuer berechnet werden, die je nach Reiseroute und -tag variieren können. Damit ist aus Sicht des Verbrauchers allerdings nicht die getrennte Berechnung der bei Inlandsflügen üblicherweise eingeschlossenen Mehrwertsteuer gemeint.
Landgericht Berlin	Urteil vom 27.03.2001	5 U 1467/99	AGBG §§ 22, 22a; UWG §§ 1, 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3; PAngV § 1 Abs. 1 S. 1	Wer entgegen PAngV § 1 Abs. 1 S. 1 bei der Werbung für Flugreisen den Preis in der Weise angibt, dass ein "reiner" Flugpreis und zwangsläufig anfallende Steuern und Sicherheitsgebühren gesondert ausgewiesen werden, verschafft sich einen greifbaren Wettbewerbsvorteil vor gesetzestreuem Mitbewerber. Denn es besteht die Gefahr, dass die angesprochenen Verbraucher zu der Auffassung gelangen, auch das Flugpreisangebot der rechtstreuen werbenden Konkurrenten enthalte keine Steuern und Sicherheitsgebühren. Ein solcher Verstoß gegen die PAngV ist auch "wesentlich" im Sinne des UWG § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3.
Oberlandesgericht München	Urteil vom 11.02.1999	29 U 4389/98	PAngV § 1 Abs. 1; UWG §§ 1, 13 Abs. 2 Nr. 2	Die Werbung für internationale Linienflüge mit der Angabe des reinen Flugpreises und dem Zusatz "zuzüglich Steuern" mit oder ohne Angabe eines Betrags verstößt gegen PAngV § 1 Abs. 1. Der Verstoß ist jedoch nicht geeignet, den Wettbewerb i. S. d. UWG § 13 Abs. 2 Nr. 2 wesentlich zu beeinträchtigen.
Oberlandesgericht Köln	Urteil vom 05.03.1999	6 U 61/98	PAngV § 1 Abs. 1 S. 1; UWG § 1	Wenn eine Fluggesellschaft in Veröffentlichungen und Anzeigen gegenüber Endverbrauchern für Flugreise mit bestimmten Flugzielen wirbt, ohne die zusätzlich zu zahlenden (erheblichen) Passage- und Sicherheitsgebühren bzw. Flughafensteuer je Angebot anzugeben und diese vielmehr nur mit einem separaten "von... bis..." Sternchenhinweis pauschal bezeichnet, verstößt gegen UWG § 1 i. V. m. PAngV § 1 Abs. 1 S. 1.
Landgericht München I	Urteil vom 06.02.2003	33 O 2449/03	PAngV § 1 Abs. 1; UWG §§ 1, 13 Abs. 2 Nr. 2	Eine Flugpreiswerbung in Deutschland, die zu separat ausgewiesenen Steuern und Gebühren keine bezifferten Angaben enthält, nimmt dem Letztverbraucher die Möglichkeit eines Preisvergleichs und ist daher unzulässig.

Tabelle 1b) Urteile zu Flugpreisvergleichen in der Werbung von Billigfluggesellschaften

Gericht	Datum	AZ	Rechtsgrundlage	Urteilsbegründung
Landgericht Köln	Urteil vom 27.01.2005	84 O 4/05	UWG §§ 3, 5, 6, 8, 12	Ein Vergleich von Flugpreisen mit Durchschnittspreisen von anderen LCAs wird als irreführend angesehen, da im Gegensatz zur Antragsgegnerin die Wettbewerber nicht von Regionalflughäfen abfliegen bzw. diese anfliegen, sondern in der Regel internationale Flughäfen nutzen. Die damit verbundenen höheren Flughafenengebühren sowie der höhere Zeit- und Kostenaufwand für den Passagier macht einen Vergleich unzulässig.
Landgericht Köln	Urteil vom 20.06.2003	33 O 240/03	UWG §§ 1, 2, 13, 24, 25	Die Bezeichnung "lächerlich hoch" für Flugpreise von Wettbewerbern in einer Pressemitteilung wurde im Wege der einseitigen Verfügung untersagt.
Landgericht Köln	Urteil vom 15.05.2003	31 O 318/03	UWG §§ 1, 3, 24, 25	Eine Werbung, in der sich eine LCA als "erste deutsche Günstig-Airline" bezeichnet, wurde als für den Verbraucher irreführend und unzulässig untersagt.
Oberlandesgericht Hamburg	Urteil vom 19.02.2002	5 U 137/02	UWG §§ 1, 2 Abs. 2, 3 S. 2	Eine Fluggesellschaft darf Preise ihrer eigenen Angebote mit dem Abflugort Frankfurt-Hahn, einem ca. 120 km von Frankfurt am Main entfernt im Hunsrück gelegenen Flughafen, nicht mit Flugpreisen einer anderen Fluggesellschaft mit Abflugort Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt am Main vergleichen, ohne in der Werbung zugleich unübersehbar und deutlich auf die Lage und Erreichbarkeit des Flughafens Frankfurt-Hahn hinzuweisen.
Oberlandesgericht Hamburg	Urteil vom 30.09.2004	5 U 176/03	UWG §§ 3, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 Nr. 2	Eine Fluggesellschaft darf Preise ihrer eigenen Angebote mit dem Abflugort Frankfurt-Hahn, einem ca. 120 km von Frankfurt am Main entfernt im Hunsrück gelegenen Flughafen, nicht mit Flugpreisen einer anderen Fluggesellschaft mit Abflugort Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt am Main vergleichen, ohne in der Werbung zugleich unübersehbar und deutlich auf die Lage und Erreichbarkeit des Flughafens Frankfurt-Hahn hinzuweisen.

Tabelle 1c) Urteile zu Sitzplatzkontingenten in der Werbung von Billigfluggesellschaften

Gericht	Datum	AZ	Rechtsgrundlage	Urteilsbegründung
Landgericht Hannover	Urteil vom 07.10.2003	18 O 57/03 - nicht rechtskräftig	UWG § 3	Eine Werbung für den Preis von 19,99 EUR mit einer unzureichenden Menge an zu Verfügung stehenden Sitzplätzen (< 10%) ist nach dem Gesichtspunkt der sog. "Lockvogelwerbung" unzulässig. Begründet wird diese Irreführung nach § 3 UWG damit, dass bei einer Buchung über das Internet durchschnittlich aufmerksame, informierte und verständige Verbraucher zwar um die Begrenztheit des Angebots wissen, aber auch verlangen, das ein gewisser Teil an Sitzplätzen für diesen Preis tatsächlich zu buchen ist. Die Chance des Einzelnen, einen günstigen Tarif zu erhalten, ist hierbei von der generellen Erwartung des Verbrauchers zu trennen.

Denn die gesonderte Herausstellung dieser obligatorischen Gebühren ohne Einbeziehung in den Endpreis verstößt gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 PAngV.²² Die PAngV soll dem Verbraucher dazu dienen, sich Klarheit über die Preise und deren Gestaltung zu verschaffen. Zugleich soll verhindert werden, dass der Nachfrager seine Preisbeurteilung anhand untereinander nicht vergleichbarer Preise durchführen muss. Den lautereren Wettbewerb soll die PAngV allerdings nicht schützen. Verstöße gegen die PAngV sind daher per se nicht unbedingt geeignet, den Wettbewerb auf dem Markt für Flugpreise wesentlich zu beeinträchtigen.²³

Insbesondere wurde die Praktik moniert, dass der endgültige Bruttopreis erst im Laufe des Buchungsvorgangs ersichtlich war, was nach deutscher PAngV jedoch bereits am Anfang der Buchung hätte der Fall sein müssen. Obwohl die fehlende Addition der Preisbestandteile ein Verstoß gegen die PAngV ist, liegt keine Verletzung gegen das Wettbewerbsrecht vor, solange der verständige Durchschnittsverbraucher durch einfache Addition den Endpreis selbst ermitteln kann.²⁴ Aus diesem Grund ist es in der deutschen Werbung mittlerweile gestattet, einen Mindest-, einen Höchstpreis oder eine Preismarge als Endpreis anzugeben. Denn ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Verbraucher, der ein Angebot einer Flugreise sorgfältiger prüft, wird durch eine Anzeige mit Mindestpreisen nicht irreführt. Ihm wird die Fähigkeit unterstellt, die als „Ab-Preise“ angegebenen Flugpreise und die jeweils hinzukommenden Luftsicherheitskosten und Auslandssteuern als Bestandteile dem Endpreis ohne weiteres einander zuzuordnen und die Endpreise ohne Schwierigkeiten berechnen zu können.²⁵ Weiterhin ist davon auszugehen, dass der Verbraucher weiß, dass eine Werbung mit „Ab-Preisen“ bei LCAs bedeutet, dass zu dem beworbenen Eckpreis nur ein begrenztes Sitzplatzkontingent zur Verfügung steht und der Endpreis ggf. ein Vielfaches des Werbepreises betragen kann.²⁶ Im Unterschied dazu entschied das LG Berlin im Jahr 2001, dass sich ein Anbieter einen greifbaren Wettbewerbsvorteil vor gesetzestreuen Mitbewerbern verschafft, wenn er entgegen PAngV § 1 Abs. 1 S. 1 bei der Werbung für Flugreisen seinen Preis in der Weise angibt, dass ein „reiner“ Flugpreis und zwangsläufig anfallende Steuern und Sicherheitsgebühren gesondert ausgewiesen werden. Denn es besteht die Gefahr, dass die angesprochenen Verbraucher zu der Auffassung gelangen, auch das Flugpreisangebot des rechtstreu werbenden Konkurrenten enthalte keine Steuern und Sicherheitsgebühren. Das LG Köln bestätigte im Jahr 2006 diese Auf-

²² Eine Ausnahmeregelung nach § 1 Abs. 3 Satz 1 PAngV für behördlich genehmigte Flugtarife existiert hingegen nicht mehr, da seit dem 01.01.1993 für Flüge innerhalb der EU die Preise nicht mehr genehmigt werden müssen, sondern grundsätzlich frei kalkulierbar sind.

²³ Gegen § 1 UWG verstößt daher nur, wer sich bewusst und planmäßig über die Vorschriften der PAngV hinwegsetzt, um sich einen sachlich nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorsprung zu sichern. Zu den allgemeinen Voraussetzungen für einen wesentlichen Wettbewerbsverstoß auf dem Markt für Flugpreise nimmt § 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG Stellung.

²⁴ Vgl. O. V. (2004), S. 1075.

²⁵ BGH, Beschluss vom 15.01.2004 - I ZR 160/01 sowie I ZR 180/01.

²⁶ LG Hannover, Urt. vom 07.10.2003 - 18 O 57/03 - nicht rechtskräftig.

fassung der klaren Endpreiskommunikation für den Fall der „betterFly“-Angebote der Lufthansa.²⁷

Dem Durchschnittsverbraucher ist nach Ansicht des LG Kölns außerdem bewusst, dass bei dem Hinweis „zzgl. Steuern und Gebühren“ zusätzlich zum Flugpreis Flughafensteuern, Luftsicherheitsgebühren oder Luftverkehrssteuern berechnet werden, die je nach Reiseroute und -tag variieren können. Damit ist aus Sicht des Verbrauchers allerdings nicht die getrennte Berechnung der bei Inlandsflügen üblicherweise eingeschlossenen Mehrwertsteuer gemeint. Die separate Berechnung der Mehrwertssteuer beim Verkauf von Flugtickets im Internet ist daher irreführend.²⁸ Enthält eine Flugpreiswerbung in Deutschland allerdings zu den separat ausgewiesenen Steuern und Gebühren keine bezifferten Angaben, nimmt sie dem Letztverbraucher die Möglichkeit eines Preisvergleichs und ist daher unzulässig.²⁹ Ein Hinweis, der die zu entrichtenden Steuern und Gebühren nur mit einem separaten „von... bis...“-Sternchen pauschal bezeichnet, verstößt nach Ansicht des OLG Köln gegen UWG § 1 i. V. m. PAngV § 1 Abs. 1 S. 1.³⁰ Diese Usance hat sich allerdings bei der Angabe der zusätzlichen Steuern und Gebühren zumindest bei deutschen Billigfluggesellschaften durchgesetzt.

5.2 Flugpreisvergleiche – ist Frankfurt-Hahn Frankfurt a. M.?

Das Landgericht Köln urteilte im Jahr 2005, dass eine Billigfluggesellschaft nicht Preise ihrer eigenen Angebote mit dem Abflugort Frankfurt-Hahn mit Flugtarifen anderer Fluggesellschaft mit Abflugort Rhein-Main-Flughafen vergleichen darf, ohne in der Werbung zugleich unübersehbar und deutlich auf die Lage und Erreichbarkeit des Flughafens Frankfurt-Hahn³¹ aufmerksam zu machen.³² Zu einer ähnlichen Einschätzung war bereits das Oberlandesgericht Hamburg im Jahr 2002 gelangt. Das Urteil i. S. d. §§ 1, 3, 6 UWG wurde im Jahr 2004 bestätigt. Der Einschätzung des Gerichts folgend wird ein Vergleich von Flugpreisen mit Durchschnittspreisen anderer Billigfluggesellschaften als irreführend angesehen, da im Gegensatz zur werbenden Fluggesellschaft die Wettbewerber nicht von Regional- oder Provinzflughäfen abfliegen bzw. diese anfliegen, sondern in der Regel internationale Flughäfen nutzen. Die damit verbundenen höheren Flughafengebühren sowie der höhere Zeit- und Kostenaufwand für den Passagier machen einen Vergleich daher unzulässig.³³

²⁷ LG Berlin, Urte. vom 27.03.2001 - 5 U 1467/99; LG Köln, Urte. vom 14.11.2006 - 33 O 277/06 - nicht rechtskräftig. Vgl. auch WAGNER (2004), S. 104.

²⁸ LG Köln, Urte. vom 27.05.2004 - 31 O 199/04 - nicht rechtskräftig.

²⁹ LG München I, Urte. vom 06.02.2003 - 33 O 2449/03.

³⁰ OLG Köln, Urte. vom 05.03.1999 - 6 U 61/98.

³¹ Der Flughafen Frankfurt-Hahn liegt ca. 120 km von Frankfurt am Main entfernt im Hunsrück.

³² LG Köln, Urte. vom 27.01.2005 - 84 O 4/05.

³³ OLG Hamburg, Urte. vom 19.02.2002 - 5 U 137/02 und OLG Hamburg, Urte. vom 30.09.2004 - 5 U 176/03.

Semantische Zusätze in der Werbung für Flugpreise von Billigfluggesellschaften, wie die Bezeichnung „lächerlich hoch“ für Flugtarife von Wettbewerbern, wurden im Wege der einstweiligen Verfügung durch das Landgericht Köln im Jahr 2003 ebenso untersagt, wie eine Werbung, in der sich eine LCA als „erste deutsche Günstig-Airline“ bezeichnete. Beide Bezeichnungen sind nach Maßgabe der §§ 1, 3, 24, 25 UWG für den Verbraucher irreführend und damit unzulässig.³⁴

5.3 Sitzplatzkontingente - reichen 10 Prozent zum unteren Eckpreis?

In der Preiswerbung von Billigfliegern muss auf das begrenzte Sitzplatzkontingent der zum unteren Eckpreis beworbenen Flugtickets hingewiesen werden, sollte dieses kleiner als 10 Prozent sein.³⁵ Das Landgericht Hannover entschied im Jahr 2003 aufgrund der mündlichen Verhandlung, dass eine Werbung für den Preis von EUR 19,99 mit einer unzureichenden Menge an zu Verfügung stehenden Sitzplätzen i. S. d. § 3 UWG irreführend und nach dem Gesichtspunkt der sog. „Lockvogelwerbung“ unzulässig ist. Das Gericht argumentierte, dass durchschnittlich aufmerksame, informierte und verständige Verbraucher zwar um die Begrenztheit des Angebots bei einer Buchung im Internet wissen. Jedoch könnten sie auch verlangen, dass ein gewisser Teil an Sitzplätzen für diesen Preis auch tatsächlich buchbar ist. Die Chance des Einzelnen, einen günstigen Tarif zu erhalten, ist hierbei von der generellen Erwartung des Verbrauchers zu trennen. Eine eindeutige Festlegung, wie hoch das vorzuhaltende Sitzplatzkontingent zum beworbenen Eckpreis letztlich sein muss, wurde nicht getroffen.³⁶

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die wettbewerbsrechtlichen Aspekte der Flugpreiswerbung von Billigfluggesellschaften in Deutschland ein spannendes Forschungsdesiderat darstellen. Der vorliegende Artikel versuchte eingangs, das Verständnis für das Geschäfts- und Preismodell „Billigfluggesellschaft“ zu schärfen. Anschließend wurde auf die aggressive Preiswerbung der Billigfluggesellschaften in Deutschland eingegangen, welche in der jüngeren Vergangenheit wiederholt Anlass zu Abmahnungs- und Unterlassungsverfahren gegeben hat. Durch die Bestandsaufnahme und Systematisierung der relevanten Urteile und Beschlüsse in drei übergeordnete Kategorien können die folgenden, wettbewerbsrechtlichen Leitlinien für die Flugpreiswerbung in Deutschland entwickelt werden:

³⁴ LG Köln, Urt. vom 20.06.2003 - 33 O 240/03 und LG Köln, Urt. vom 15.05.2003 - 31 O 318/03.

³⁵ Ähnliche Klagen gegen British Airways (LG Frankfurt a. M., Urt. vom 14.11.2003 - 3/11 O 104/3) und Ryanair (LG Hamburg, Urt. vom 13.05.2004 - 115 O 517/03) wurden hingegen abgewiesen.

³⁶ LG Hannover, Urt. vom 07.10.2003 - 18 O 57/03 - nicht rechtskräftig. Vgl. auch WAGNER (2004), S. 103.

- Der zu entrichtende Endpreis muss i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 PAngV die zum Zeitpunkt der Flugpreiswerbung geltenden und bei der Flugreise anfallenden Steuern und Entgelte für Leistungen Dritter enthalten. Auch die Europäische Kommission fordert im Rahmen ihres Verordnungsvorschlags zur Modernisierung der Binnenmarktvorschriften für den Luftverkehr einen Bruttopreisausweis bei Flugtarifen.
- Verstöße gegen die PAngV sind aber per se noch kein Wettbewerbsverstoß nach Maßgabe des UWG. Gegen § 1 UWG verstößt daher nur, wer sich bewusst und planmäßig über die Vorschriften der PAngV hinwegsetzt, um sich einen sachlich nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorsprung zu sichern.
- Nicht eindeutig ist, inwiefern dem durchschnittlich informierten und verständigen Verbraucher i. S. d. § 1 Abs. 1 PAngV die Fähigkeit unterstellt werden kann, Preiszusätze - in Form von zusätzlichen Steuern und Gebühren - zu den als „Ab-Preisen“ angegebenen Nettopreisen ohne weiteres durch einfache Rechenoperationen richtig zuzuordnen.³⁷
- Ein Verstoß gegen PAngV § 1 Abs. 1 S. 1 liegt vor, wenn in einer Werbung sowohl der „reine“ Nettoflugpreis in Form eines Festpreises, als auch die anfallende Steuern und Sicherheitsgebühren gesondert ausgewiesen werden.
- Dem durchschnittlich informierten und verständigen Verbraucher wird das Wissen unterstellt, dass eine Werbung mit „Ab-Preisen“ bei Billigfluggesellschaften bedeutet, dass zu dem beworbenen Eckpreis nur ein begrenztes Sitzplatzkontingent zur Verfügung steht und Flughafensteuern, Luftsicherheitsgebühren oder Luftverkehrssteuern je nach Reiseroute und -tag variieren können.
- Flugpreisvergleiche in der Werbung von Billigfluggesellschaften mit Tarifen traditioneller Linienfluggesellschaften oder anderer LCAs sind i. S. d. §§ 1, 3, 6 UWG nur dann zulässig, wenn sich die beworbenen Preise auf den gleichen Flughafen beziehen.
- Irreführende semantische Zusätze in der Werbung für Flugpreise von Billigfluggesellschaften sind nach Maßgabe der §§ 1, 3, 24, 25 UWG zu unterlassen.
- Uneinigkeit besteht weiterhin über die Anzahl der zu günstigen Eckpreisen angebotenen Sitzplatzkapazitäten i. S. e. Irreführung nach § 3 UWG. Eine Mindestkontingentierung von 10 Prozent wurde vom Landgericht Hannover im Jahr 2003 aufgrund der mündlichen Verhandlung empfohlen.

³⁷ Das LG Hannover unterstellte dem Verbraucher in seinem jüngsten Urteil zum Preissystem einer Charterfluggesellschaft diese Fähigkeit (LG Hannover, Urt. vom 26.09.2006 - 18 O 238/06). Hingegen entschied das LG Düsseldorf in einem ähnlichen Verfahren zur Preiswerbung einer Ferienfluggesellschaft, dass eine Fluggesellschaft nicht mit „Ab-Preisen“ werben darf, wenn noch weitere Kosten, wie ein Kerosinzuschlag hinzukommen. (LG Düsseldorf, Urt. vom 14.08.2006 - 12 O 275/06). Das LG Köln bestätigte Ende 2006 diese Auffassung in einem jüngsten Urteil gegen die „betterFly“-Angebote der Lufthansa. (LG Köln, Urt. vom 14.11.2006 - 33 O 277/06 - nicht rechtskräftig).

Abstract

The fare of a Low Cost Airline flight has become the most prominent parameter to stimulate demand. For consumers the price of a No-Frills Airline ticket is the most important purchasing criteria. However, the frequently and aggressively used price advertising by Low Cost Airlines has been subject to numerous written warnings and files for injunctive relief by German antitrust authorities and customer protection associations. Even the European Commission has recently approached this issue. Based on the latest case law this article highlights the most important judgements in Germany. It becomes apparent that some displays of fares either as net or gross prices and the inclusion of additional surcharges and fees are intransparent and deceptive for the consumer. Moreover, the amount of seats offered for a promotional price as well as advertised price comparisons based on different departure airports distort competition. Therefore, this article develops advertising guidelines for Low Cost Airline fares that are in line with competition law.

Literatur

- BIEGER, THOMAS/LOTTENBACH, DAVID (2001): Airline-Geschäftsmodelle: Wann schaffen Sie Wert?, in: Bieger, Thomas/Pechlaner, Harald/Steinecke, Albrecht (Hrsg.), Erfolgskonzepte im Tourismus: Marken - Kultur - Neue Geschäftsmodelle, Wien 2001, S. 193-200.
- CONRADY, ROLAND/POMPL, WILHELM (1999): Airline-Management: Low Cost als strategische Option, in: *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 51, No. 12, S. 564-567.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Mehr Wettbewerb und Qualität: Europäische Kommission will Luftverkehrsbinnenmarkt stärken, Brüssel, S. 1-3.
- FIRLUS, THORSTEN/KIANI-KRESS, RÜDIGER (2002): Billigflieger: Heute hier, morgen dort, in: *Wirtschaftswoche*, 44, S. 146-148.
- FRIESEN, MARK (2006): Die Preiswahrnehmung bei europäischen Low Cost Airlines - Eine phänomenologisch-explorative Untersuchung anhand von Fokusgruppen, in: *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 58, No. 3, S. 104-107.
- HAGEN, JENS/KOHL-GARRITY, ELISA (2005): Preise im Tiefflug, in: *Capital*, 8/2005, S. 96-99.
- ILLETSCJKO, LEOPOLD L. (1966): Transport-Betriebswirtschaftslehre, Wien/New York 1966.
- MCKINSEY&COMPANY (2005): Business Breakfast: Billigflieger in Europa - eine Boombranche vor dem Wendepunkt, Frankfurt, S. 1-17.
- O. V. (2004): Zzgl. Steuern und Gebühren, in: *WRP*, Vol., No. 8/2004, S. 1073-1075.
- O'CONNELL, JOHN F./WILLIAMS, GEORGE (2005): Passengers' perceptions of low cost airlines and full service carriers: A case study involving Ryanair, Aer Lingus, Air Asia and Malaysia Airlines, in: *Journal of Air Transport Management*, Vol. 11, No. 4, S. 259-272.

REINHARDT-LEHMANN, ANNEGRET (2003): "No Frills-Markt" als europäischer Motor, in: *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 55, No. 5, S. 254.

SCHMIDT, LUTZ (2005): Der schöne Schein, in: *fvw International*, 23, S. 86-90.

STIFTUNG WARENTEST (2005): Billig fliegt man besser, in: *Test*, 2/2005, S. 78-83.

TANEJA, NAWAL K. (2005): *Fasten Your Seatbelt: The Passenger is Flying the Plane*, Aldershot/Burlington 2005.

WAGNER, BEATE (2004): Die "Billigfluggesellschaften" aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes, in: *RRa*, No. 3, S. 102-107.