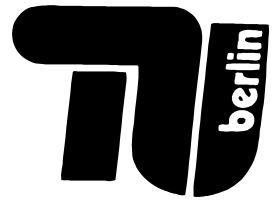


Technische Universität Berlin



**Wettbewerb im ÖPNV:
Gefordert, gefürchtet und verteufelt**

von

Hans-Jürgen Ewers und Gottfried Ilgmann

Diskussionspapier 1999/06

Herausgegeben von der

Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation

- Fachbereich 14 -

Uhlandstraße 4-5, 10623 Berlin

ISSN 0944-7741

Inhaltsverzeichnis

1. Umsatz und Subventionen im ÖPNV

2. Finanzbeziehungen und Auftragsverhältnisse

3. Finanzbeziehungen Bund - Land - Aufgabenträger

4. Förderung von Verkehrsinfrastruktur durch Bund und Länder

- 4.1 SPNV
- 4.2 ÖSPV

5. Ausgleichsleistungen für Schüler und Schwerbehinderte

6. Auftragsverhältnis Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen

- 6.1 SPNV
- 6.2 ÖSPV
 - 6.21 Busverkehr am Beispiel eines städtischen Verkehrsbetriebes
 - 6.22 Busverkehr am Beispiel eines Verkehrsbetriebes im ländlichen Raum
 - 6.23 Wettbewerbsbremse "Eigenwirtschaftlichkeit"

7. Fazit

8. Schlußwort

Wettbewerb im ÖPNV: Gefordert, gefürchtet und verteufelt

von

Hans - Jürgen Ewers und Gottfried Ilgmann¹

Wir können uns keine Bahn vorstellen, die fast 50 Jahre weltweiten Wettbewerb hinter sich hat. Uns fehlt die Phantasie, uns das Ergebnis von 50 Jahren Innovations- und Kostensenkungswettlauf vorzustellen. Der zentrale strategische Ansatz, das Credo, der Regierungskommission Bundesbahn (RKB) lautete daher: 'Wettbewerb auf der Schiene', um den versäumten Prozeß nachzuholen.

Das Credo der RKB erforderte Konsequenzen, insbesondere die Umwandlung der Behörde 'Bahn' in eine AG, ein unternehmerisches und wettbewerbsneutrales Management des Netzes sowie die Vereinigung von Aufgaben - und Ausgabenverantwortung für den Nahverkehr in der Hand der Länder. Diese sollten gemeinwirtschaftliche Leistungen im Wettbewerb ausschreiben, damit die Verkehrsunternehmen zum Zuge kämen, die aus einem vorgegebenen Länderbudget das attraktivste und kostengünstigste Verkehrsangebot herausholen würden.

Die RKB zielte mit ihrem wettbewerblichen Credo nicht isoliert auf den SPNV, sondern auf den ÖPNV insgesamt.² Die Länder sollten ihre neuen Spielräume einsetzen, um Wettbewerb im öffentlichen Verkehr auf der Schiene, auf der Straße und - intermodal - zwischen Straße und Schiene auszuschöpfen.

Was ist nach mehr als fünf Jahren seit Inkrafttreten der Bahnreform aus dem zentralen strategischen Ansatz von Wettbewerb im ÖPNV geworden? Um es mit den Worten des Soziologen Ulrich Beck zu sagen: „Verbale Aufgeschlossenheit bei überwiegender Verhaltensstarre“. Viele, die es angeht, scheinen nicht einmal begriffen zu haben, daß Wettbewerb der zentrale strategische Ansatz der Bahnreform gewesen ist.

¹ Anschriften der Verfasser:

Hans-Jürgen Ewers, Prof. Dr., TU Berlin, FG Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Uhlandstr. 4-5, 10623 Berlin
Gottfried Ilgmann, Dr.-Ing., Managementberater, Gneisenaustr. 10, 20253 Hamburg.

² Die RKB hat ausdrücklich keine Einschränkung für die Verwendung der Regionalisierungsmittel (öffentlicher Verkehr für Schiene oder Straße) empfohlen. Auch die Rahmengesetzgebung des Bundes, das Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG), hat den Ländern freigestellt, ob und inwieweit sie in ihren individuellen Regionalisierungsgesetzen eine Zweckbindung der ihnen zugeordneten Mittel für Bus oder Bahn festschreiben.

1. Umsatz und Subventionen im ÖPNV

Mit ca. 40 Mrd. DM/Jahr Umsatz oder ca. 500 DM pro Einwohner und Jahr ist der ÖPNV - Markt (ohne Taxen) kein Nischenmarkt¹ (Bild 1-1).

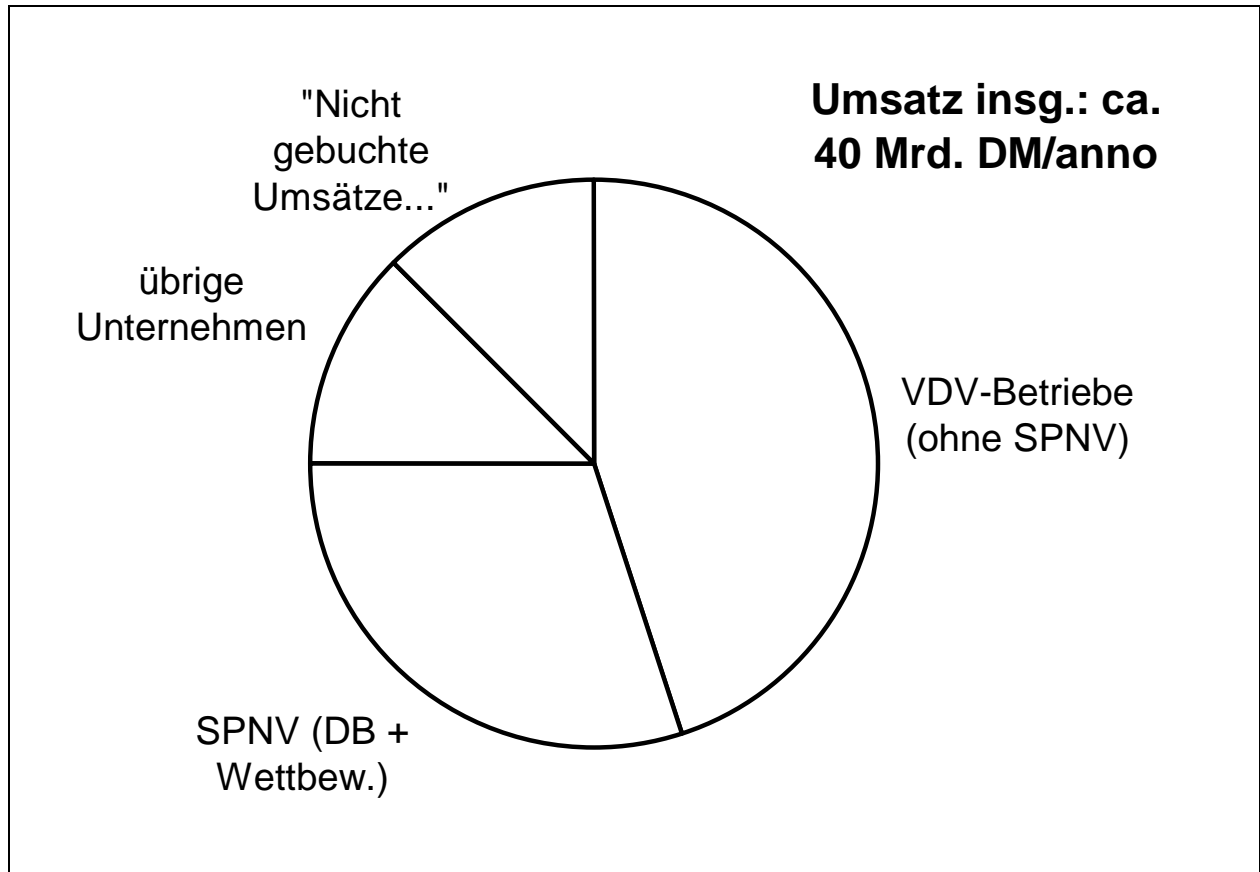


Bild 1-1: ÖPNV - Umsatz

Auf den Schienenverkehr entfallen rund 30 % (davon 96 % DB Regio und 4 % SPNV - Wettbewerber der DB). Rund 45 % Marktanteil halten die VDV - Unternehmen (Bus, U- und Straßenbahnen)². Ca. 12 bis 13 % vom Umsatz entfallen auf übrige Unternehmen, insbesondere Busunternehmen. Ca. weitere 12 bis 13 % entfallen auf sogenannte „nicht gebuchte Umsätze“. Unter dieser Rubrik verbergen sich insbesondere Quersubventionen³. Bekanntestes Beispiel sind Stadtwerke, die mit Überschüssen aus den Versorgungsbetrieben Verluste aus den städti-

¹ Mehr als 1 % der gesamten Bruttowertschöpfung der Bundesrepublik Deutschland.

² Ohne SPNV - Anteile von Mitgliedern des VDV.

³ Um die ca. 5 Mrd. DM „nicht gebuchter Umsätze, Verluste etc.“ (vgl. Bild 1-1) umfassend nach Qualität und Quantität zu beschreiben, bedürfte es eines umfangreichen Subventionsberichtes. Eine dezidierte Auflistung findet sich in Kap. 6.23.

Letztlich sind die 12-13 % (5 Mrd. von 40 Mrd. DM) nur schwer abzugrenzen. Beispiel: Wie hoch ist eigentlich der SPNV subventioniert, nachdem zum Zeitpunkt der Bahnreform am 1.1.1994 fast das gesamte Anlagevermögen der alten DB und DR (bis auf die Grundstückswerte) auf Null abgewertet wurde?

schen Verkehrsbetrieben ausgleichen (Subventionen des ÖPNV z. B. qua Stromrechnung). Es kann sich aber auch darum handeln, daß eine Kommune einem Verkehrsbetrieb aus Steuermitteln eine überdachte Haltestelle mit Sitzbank, Papierkorb und Beleuchtung bezahlt hat, deren Verzinsung und Abschreibung in keiner G+V - Rechnung eines Verkehrsbetriebes auftaucht.

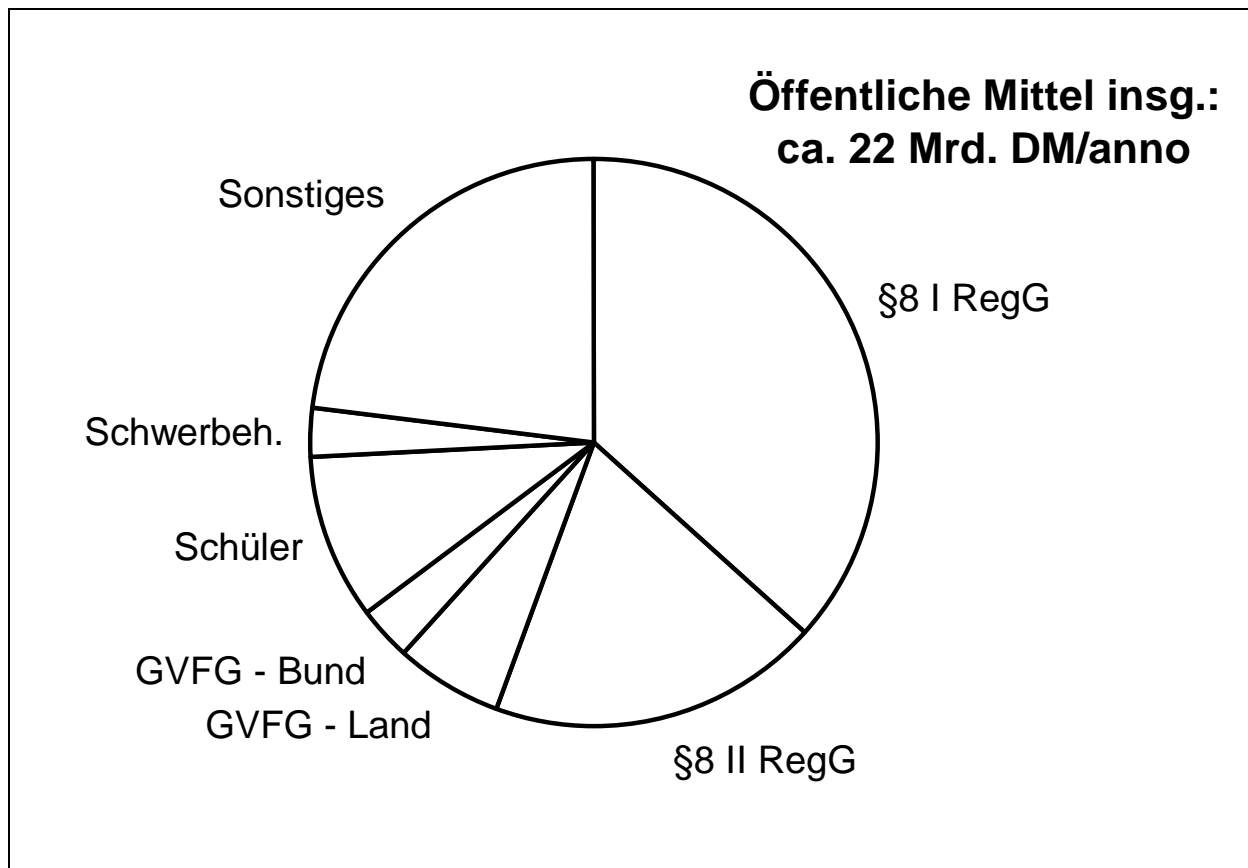


Bild 1-2: Öffentliche Mittel für 1997

Bezogen auf den Umsatz von ca. 40 Mrd. DM/Jahr fließen dem ÖPNV ca. 22 Mrd. DM/Jahr öffentliche Mittel zu (Bild 1-2):

- 7,9 Mrd. DM/Jahr umfassen die Regionalisierungsmittel gemäß § 8 I RegG - vorwiegend für Betriebsleistungen im SPNV.
- 4,1 Mrd. DM/Jahr umfassen die Regionalisierungsmittel gemäß § 8 II RegG - eingesetzt sowohl für Betriebsleistungen von Bus und Bahn als auch für Investitionen in Fahrzeuge und Infrastruktur.

- 1,3 Mrd. DM/Jahr sind sogenannte GVFG - Mittel der Länder¹ für den ÖPNV.
- 0,8 Mrd. DM/Jahr sind sogenannte GVFG - Mittel des Bundes². Sie werden überwiegend für S-, U- und Straßenbahn - Infrastruktur ab 100 Mio. DM pro Einzelvorhaben eingesetzt.
- 2,0 Mrd. DM/Jahr sind in aller Regel Mittel der jeweiligen Schul- oder Kultusressorts der Länder, um den Schülertransport zu subventionieren.
- 0,6 Mrd. DM/Jahr sind Ausgleichszahlungen der Länder für die Subventionierung von Schwerbeschädigten, deren Ansprüche sich aus einem Bundesgesetz (SchwbG) ableiten.
- Ca. 5 Mrd. DM/Jahr sind die oben beschriebenen „nicht gebuchten Umsätze etc.“³

Insgesamt entfallen von den 40 Mrd. DM/Jahr ÖPNV - Umsatz rund 55 % auf staatliche Hilfen und 45 % auf Fahrgeldeinnahmen. Der Subventionssatz von 55 % ist höchst ungleichmäßig verteilt. Er dürfte je nach Verkehrsbetrieb zwischen 10 und 80 % schwanken.

Fazit: Der Markt ist groß und weckt bei europäischen Systemanbietern (z. B. Stagecoach aus Großbritannien und Vivendi aus Frankreich) Begehrlichkeiten. Da ein Kabotageverbot für alle Beziehungen Stadt - Umland gilt, haben ausländische Anbieter nur eine Chance, indem sie sich bei deutschen Firmen einkaufen. Dies geschieht offen und verdeckt. Innerhalb der künftigen EU hat Deutschland eine zentrale Lage und ist mit rund 25 % Einwohneranteil und rund 30 % Anteil an der Bruttowertschöpfung der interessanteste Markt. Will ein ÖPNV - Systemanbieter zum „European Player“ aufsteigen, muß er in Deutschland präsent sein, das den ergiebigsten Markt für europaweit agierende ÖPNV - Unternehmen bietet. Vice versa haben die angestammten deutschen Unternehmen allen Grund, sich zu fürchten, soweit sie auf den Fortbestand ihrer faktischen Monopole setzen.⁴ Angesichts von Umfang, Zweck und Herkunft der Hilfen für den ÖPNV ist bereits vorprogrammiert, wie schwer es ist, fairen Wettbewerb zu veran-

¹ 80 % von insgesamt 3,3 Mrd. DM/Jahr = 2,6 Mrd. DM/Jahr. Davon setzen die Länder etwa die Hälfte (= 1,3 Mrd. DM/Jahr) für den ÖPNV ein (Förderung von Fahrzeugbeschaffungen, Hilfe für Betriebsleitsysteme, für Betriebshöfe etc.). Die andere Hälfte von 2,6 Mrd. DM/Jahr verwenden die Länder im Straßenbau.

² 20 % von insgesamt 3,3 Mrd. DM/Jahr.

³ Nicht enthalten in dieser Aufzählung sind die Mittel, die gemäß § 8 II des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchWAG) in das Schienennetz des Bundes für den SPNV investiert werden sollen (20% des gesamten Investitionsvolumens des Bundes in das Schienennetz). Näheres siehe hierzu Kapitel 4.1.

⁴ Unternehmen, die auf „Großvaterrechte“ aus dem am 1.1.1996 völlig unzureichend reformierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vertrauen (näheres s. Kap. 6.23), oder DB Regio, die gegenüber Wettbewerbern auf der Schiene über faktische Monopole verfügt, weil fast jedes deutsche Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), das zum Wettbewerb antritt, an anderer Stelle auf die Kooperation mit irgendeinem Konzernteil der DB angewiesen und damit erpreßbar ist (näheres s. Kap. 6.1).

stalten. Der zentrale strategische Ansatz der Regierungskommission Bundesbahn (RKB), nur Wettbewerb könne uns besseren und billigeren ÖPNV bescheren, erfordert, daß das gesamte System staatlicher Hilfen für den ÖPNV revidiert und durch ein System ersetzt wird, das einem fairen Wettbewerb gerecht wird. Es ist nicht einmal notwendig, in den Dschungel gelebter Subventionspraxis einzusteigen, um diese Forderung plausibel zu machen.

2. Finanzbeziehungen und Auftragsverhältnisse

In Bild 2-1 ist das Geflecht von Finanzbeziehungen und Auftragsverhältnissen skizziert.

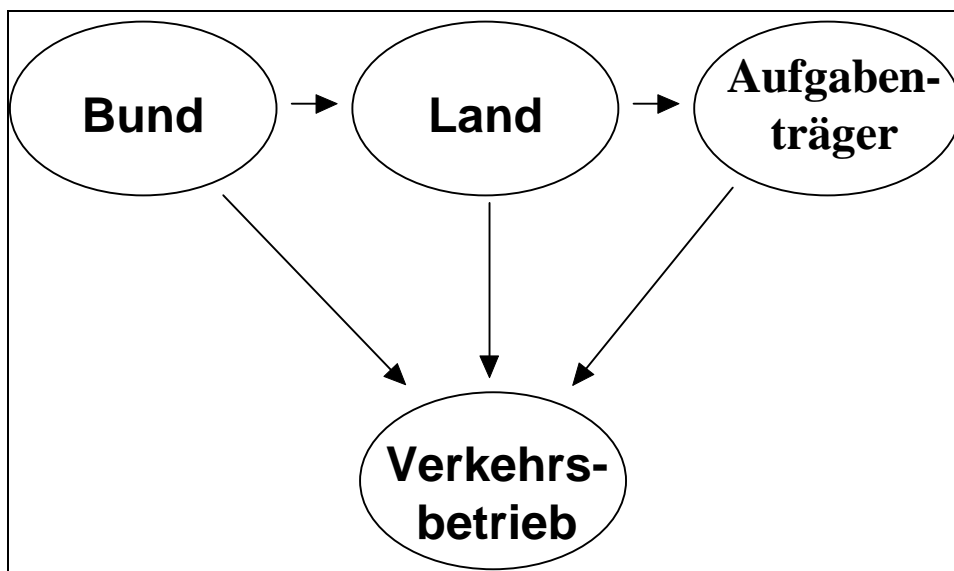


Bild 2-1: Finanzierungsgeflecht im ÖPNV

Der Begriff „Land“ subsumiert z. B.

- das Verkehrsressort, in dem die Regionalisierungsmittel und die Länder - GVFG - Mittel etatisiert sind,
- das Schul- oder Kultusressort, in dem die Mittel für Schülertransport bewirtschaftet werden,
- das Sozialressort, das die Mittel für die Schwerbehinderten bereitstellt.

Der Begriff „Aufgabenträger“ subsumiert die unterschiedlichsten „Filialen“, derer sich die Länder bedienen, um ihre Mittel regional zu verteilen, insbesondere

- Verkehrsverbände (in der neuen Definition¹),
- Landkreise und
- Zweckverbände (Zusammenschluß von kommunalen Gebietskörperschaften).

In einigen Fällen werden die Regionalisierungsmittel des Landes nicht auf diese Aufgabenträger heruntergebrochen, sondern zentral verausgabt. Das gilt überwiegend für den Einkauf von SPNV - Verkehrsleistungen (z. B. Bayern, Schleswig-Holstein).

Der Begriff „Verkehrsbetrieb“ subsumiert eine große Bandbreite von Unternehmen. Dies kann die DB Regio sein oder ein Tochterunternehmen wie die DB ZugBus Schleswig-Holstein oder die Berliner S-Bahn. Es kann sich um sehr große Betriebe im Eigentum von Ländern oder Kommunen handeln - und zwar in den unterschiedlichsten Rechtsformen². Am „unteren Ende“ kann der private 1-Mann-Busbetrieb stehen, der Schüler befördert und in den Sommerferien Ausflugsverkehr für Touristen anbietet.

Nachfolgend wird in Abschnitt 3 auf das Beziehungsgeflecht zwischen den staatlichen Ebenen (Bund - Land - Aufgabenträger) eingegangen. Anschließend werden typische und quantitativ bedeutsame Fälle aus dem Geflecht herausgegriffen:

- Bund - Verkehrsunternehmen (Kap. 4),
- Land - Verkehrsunternehmen³ (Kap. 4 + 5) und
- Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen (Kap. 6), differenziert nach
 - SPNV und
 - ÖSPV, und dieser wiederum differenziert nach
 - Stadtverkehr und
 - ländlichem Raum.

¹ Z. B. ist der Verkehrsverbund im Ballungsraum Hamburg in der alten Definition ein Zusammenschluß der örtlichen Verkehrsbetriebe. In der neuen Definition - seit der Regionalisierung - ist der Verbund eine Einrichtung der Freien und Hansestadt Hamburg und der angrenzenden Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die (im Idealfall) sämtliche Verkehrsleistungen im Wettbewerb für den Verbundraum ausschreibt.

² Von Aktiengesellschaften mit kleinen Anteilen freier Aktionäre (z. B. Hamburger Hochbahn AG) bis hin zu Verkehrsbetrieben, die in Stadtwerken integriert sind, welche als Eigenbetrieb, GmbH oder AG geführt werden.

³ Soweit die Länder Verkehrsleistungen zentral einkaufen, z. B. die Stadtstaaten, oder Flächenländer wie Schleswig-Holstein den SPNV zentral bestellen, handeln diese Länder als Aufgabenträger. Dieser Fall wird entsprechend unter der Rubrik „Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen“ abgehandelt (s. Kap. 6).

Das Problem der „Eigenwirtschaftlichkeit“ im ÖSPV wird übergreifend in einem besonderen Abschnitt (6.23) behandelt.

3. Finanzbeziehungen Bund - Land - Aufgabenträger

Bund - Land

Durch die Bahnreform wurden die Finanzmittel gesetzlich fixiert, die den Ländern vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Spielraum bietet nur noch die Revisionsklausel (§ 6 RegG), nach der die Zahlungen gemäß § 8 I RegG (rund zwei Drittel aller Regionalisierungsmittel in Höhe von rund 12 Mrd. DM) demnächst höher oder niedriger ausfallen können. Die Revisionsklausel ist für die Länder ein Fluch der bösen Tat: Obwohl sich die Länder ihre Zustimmung zur Verfassungsänderung zu einem hohen - gelegentlich auch als „unverschämt“ bezeichneten - Preis abkaufen ließen, plagte sie dennoch die Sorge, der Preis für das Verkehrsleistungsangebot im SPNV könne so stark explodieren, daß selbst die dem Bund abgetrotzten Mittel eines Tages nicht reichen würden. Das Absicherungsverhalten der Länder wird aller Voraussicht nach durch Kürzung der Regionalisierungsmittel nach § 8 RegG I bestraft. Der Wettbewerb im SPNV steckt zwar bislang in den Kinderschuhen (näheres s. Kap. 6.1), aber bereits das kleine bestehende Wettbewerbspflänzchen ließ die Preise des Verkehrsleistungsangebotes fallen.

Die Revisionsklausel sollte abgeschafft werden. Sie beschränkt den Anreiz für die Länder, die Möglichkeiten für besseren und kostengünstigeren ÖPNV auszuschöpfen. Dies sei an einem Beispiel erläutert:

Hypothetisches Ergebnis der Ausschreibung von SPNV - Verkehrsleistungen eines Landes:

- Ein Angebot gibt ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU)¹ ab, das im betreffenden Land seinen Sitz hat und Steuern zahlt.
- Ein Angebot gibt ein EVU aus einer fremden Region ab.
- Das Angebot des EVU aus dem eigenen Land ist schlechter als das aus der fremden Region.

¹ Die Abkürzung 'EVU' für Eisenbahnverkehrsunternehmen ist gebräuchlich geworden, obwohl diese Abkürzung zuvor bereits für Energieversorgungsunternehmen belegt war.

Das Land dürfte im vorliegenden Fall geneigt sein, dem EVU aus dem eigenen Lande den Zuschlag zu erteilen¹, weil der Bund qua Revisionsklausel letztlich die Mehrkosten gegenüber dem anderen Angebot trägt² - nicht sofort und bezogen auf diesen Fall, aber auf lange Sicht und summarisch für alle Fälle.

Dieser Anreiz zu unfairen Wettbewerbspraktiken auf Kosten eines Dritten ist aus den sogenannten Mischfinanzierungen bekannt (Kommune/Land, Land/Bund, Region/EU Unternehmen/Kommune, etc.). Erfahrungsgemäß führt die Erlaubnis, einem Dritten, in aller Regel einer aus Steuermitteln finanzierten Institution, in die Tasche fassen zu können, zu einer erheblichen Verschwendung.

Land - Aufgabenträger

Der Verteilungsschlüssel, nach dem die Regionalisierungsmittel auf die Aufgabenträger im Lande (Verbünde, Landkreise, Zweckverbände etc.) heruntergebrochen werden, wird jährlich verhandelt. Häufig verwendete Parameter sind Einwohner und Fläche. Sie taugen per se nicht als erfolgsorientierte Parameter³. Insider sprechen von einer Verteilung der Mittel auf die Aufgabenträger nach „politischem Geschmack“, weil die verschiedenartigen Verteilungsschlüssel wenig überzeugend begründet sind.

4. Förderung der Infrastruktur durch Bund und Länder

4.1 SPNV

Die Infrastruktur des SPNV wird fast ausschließlich durch den Bund gefördert. (Co-) Förderungen durch das Land, insbesondere mit Regionalisierungsmitteln gemäß § 8 RegG II sind derzeit die Ausnahme. Quantitativ sind sie unbedeutend.

Gemäß § 8 II des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchWAG) sollen 20 % der Investitionen in das Schienennetz des Bundes⁴ dem SPNV gelten. Diese Gesetzesklausel ist entbehrlich, weil es beliebig große Manipulationsspielräume für die DB Netzsparte (DB Netz) gibt, die

¹ Dabei wird versucht, die unfaire Entscheidung juristisch wasserdicht zu machen, indem mehr oder minder unwesentliche Gründe als *conditio sine qua non* hochstilisiert werden. Da vergabefremde Aspekte keine Berücksichtigung finden dürfen, wird ein solcher Versuch aber zumindest dann scheitern, wenn es zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung vor den Vergabesenaten der Oberlandesgerichte kommen sollte.

² Jedenfalls bis zu einer „Schmerzgrenze“.

³ Vgl. Berschin, F. und Hickmann, G.: Von der Bahnreform zur ÖPNV - Strukturreform, Internationales Verkehrswesen, Heft 12/ 98, S. 600.

⁴ 98 - 99 % der Eisenbahninfrastruktur gehören dem Bund.

Quote als erfüllt zu betrachten. Beispiel: Die Neubaustrecke von Köln nach Frankfurt zielt nur auf den schnellen SPNV¹. Mit der Einweihung werden Kapazitäten auf der linksrheinischen Strecke für den SPNV frei. Sie können auch genutzt werden, dem bestehenden SPNV günstigere Fahrplanlagen zu schaffen. Welchen Wert hat dieser Zuwachs an Kapazität oder Freiheitsgrad für den SPNV? Eine wissenschaftstheoretisch zweifelsfreie Methode zur Ermittlung des Wertes gibt es nicht, einen Konsens über ein nachvollziehbares Verfahren ebensowenig. Die 20 % - Klausel schafft deshalb nur Streit, der letztlich nicht ausgetragen werden kann. Streitbar sind insbesondere die Verfechter einer Flächenbahn².

Inwieweit ist die Förderung der Infrastruktur der Eisenbahn wettbewerbsfördernd oder -hemmend? Es ist unzweckmäßig, diese Frage aus der isolierten Betrachtung für die SPNV - Infrastruktur abzuhandeln. Nachfolgend wird auf sie übergeordnet und in aller Kürze eingegangen.³

Die Finanzierung der Schienenwege des Bundes gemäß BSchWAG hat faktisch keinerlei Veränderungen gegenüber dem Zustand vor der Bahnreform bewirkt. Die alte Förderpraxis - je teurer eine Strecke, desto höher sind auch die Zahlungen des Bundes - ist uns erhalten geblieben und führt zu unglaublicher Verschwendung.⁴ Die Förderpraxis sollte outputbezogen sein: Je mehr Fahrplantrassenverkauf ein Streckenneu- oder -ausbau nach sich zieht, desto günstiger stellt sich die Finanzierung für das Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) dar. Es hätte einen Anreiz, seinen Output mit dem geringsten Investitionsvolumen zu erreichen.

„Das Schienennetz ist der Kern der Eisenbahn“ (Saßmannshausen, Vorsitzender der RKB). Die Kosten des Fahrwegs sind bei europäischen Bahnen die ausschlaggebenden Kosten.⁵ Gelingt es nicht, das Netz produktiver zu gestalten, so wird es langfristig auch keinen blühenden Wettbewerb auf der Schiene geben können.

Wir scheuen uns auf nationaler und europäischer Ebene, auf die Förderung der Bahn völlig zu verzichten und stattdessen die externen Kosten allen Verkehrsträgern anzulasten. Da die beste wettbewerbliche Lösung (keine Subventionen) derzeit offensichtlich keine Mehrheit findet, käme die zweitbeste Lösung in Betracht. Diese wäre die Subventionierung des Fahrgastes - ähnlich

¹ Bedingt durch Halte in Bonn, Limburg und Montabaur wird diese Strecke allerdings auch einen quantitativ unbedeutenden Anteil SPNV - Verkehr aufnehmen.

² Hierzu sei nur eine kritische Bemerkung erlaubt: Flächenbahn bedeutet häufig den Einsatz der Eisenbahn dort, wo sie ihre strategischen Vorteile am wenigsten ausspielen kann.

³ Zu Besonderheiten im SPNV siehe Kap. 6.1.

⁴ z. B. Ilgmann, G.: Bahnreform - ein voller Erfolg? Vortrag anlässlich der Jahrestagung der Werner - von - Siemens - Ring - Stiftung am 11. 12. 1998 im Magnus - Haus in Berlin, Veröffentlichung in Vorbereitung.

⁵ Ilgmann, G.: Anteil der Fahrwegkosten im Straßen- und Schienenverkehr, Zeitschrift für Verkehrswissenschaften, Heft 4/1993, S. 237-248.

wie im Berlin-Verkehr vor dem Fall der Mauer. Da dieser Weg gegen EU - Recht verstößt¹, bleibt uns nur die drittbeste Subventionspraxis, die Subvention des Zwischenproduktes „Fahrplantrasse“. Bereits diese Praxis wirkt verzerrend, weil die Knappheit der teuren Ressource „Fahrweg“ zu wenig über den Preis signalisiert wird. Will heißen, Infrastruktur wird tendenziell verschwendet, mit Betriebsaufwand wird tendenziell geheizt. Das Optimum für den gesamten Aufwand wird verfehlt. Der drittbeste Weg der Subventionierung ist trotz seiner Tendenz - zu viel Infrastruktur gemessen am Optimum - dennoch hoch effizient gegenüber der derzeit gelebten Praxis der Förderung von DB Netz durch den Bund.

4.2 ÖSPV

Mit den GVFG - Mitteln des Bundes werden fast ausschließlich Infrastrukturvorhaben für U- und Straßenbahnen ab 100 Mio. DM pro Einzelvorhaben gefördert. In aller Regel werden 60 % gefördert, weitere 20 bis 30 % schießen die Länder aus dem GVFG - Landesprogramm hinzu. Diese Förderpraxis führt schon seit Jahrzehnten zur Ressourcenverschwendung. So verdrängen teure Infrastrukturlösungen, wie eine 'reine' U-Bahn, preiswertere Lösungen, wie z. B. eine U-Strab, die nur in Ausnahmefällen im Tunnel geführt wird (wie z.B. in Bonn). Oder die preiswertere U-Strab - Lösung verdrängt eine noch preiswertere Lösung, die aber verkehrspolitisch unbequem ist, nämlich die Umwidmung von Straßenverkehrsfläche zugunsten einer (fast) völlig überirdisch geführten Straßenbahn oder zugunsten eines Busses auf Bussonderspuren - unter bewußter Inkaufnahme, dem Individualverkehr Kapazitäten zugunsten des ÖSPV wegzunehmen.

Infrastrukturprojekte, sehr große und augenfällige noch dazu, sind auch politische Verführer. In Zeiten knapper Kassen sind sie besonders beliebt, weil durch Investitionen die von der Verfassung her vorgesehene Verschuldungsgrenze angehoben wird.² Mit den Argumenten, daß mit Investitionen die Konjunktur angekurbelt würde und Arbeitsplätze geschaffen würden, wird der Wettbewerb zwischen infrastrukturarmen und -reichen Lösungen noch stärker verzerrt.

Ein Verkehrsbetrieb, der sich darauf versteht, GVFG - Mittel einzuwerben, schafft sich Wettbewerbsvorteile. Auch wenn die GVFG - Mittel (angekoppelt an die Ausschreibung der Verkehrsleistungen) im Wettbewerb vergeben würden, was regelmäßig nicht der Fall ist, führt dies zu „Großvaterrechten“, d. h. zu „ewigen“ Wettbewerbsvorteilen. Die sunk costs der infrastrukturu-

¹ Subventionen im SPFV und im SGV dürfen nur an der Infrastruktur, nicht aber an den Transportsparten ansetzen. Im SPNV kann der Fahrgast subventioniert werden, jedoch müssen die Subventionen allen Wettbewerbern auf der Schiene offenstehen und im Wettbewerb vergeben werden.

² Künftig wird diese Obergrenze allerdings herabgesetzt werden durch die Maastrich - Kriterien der maximalen Verschuldung. Das Maastrich - Kriterium der jährlichen Neuverschuldung in Höhe von max. 3 % des Bruttosozialproduktes differenziert nicht nach konsumtiven und investiven Ursachen.

rintensiven Lösungen verhindern die Etablierung von Wettbewerb mit flexibleren, weniger infrastrukturintensiven Lösungen.

Damit wenigstens die Bewirtschaftung teurer Infrastruktur dem Wettbewerb ausgesetzt werden kann, könnte künftig der Aufgabenträger Ersteller und Eigentümer der Infrastruktur sein. Überzeugend ist die Lösung auch nicht, denn staatliche Stellen taugen nicht als Infrastruktur-Leasingunternehmen. Besser wäre da schon eine Ausschreibung unter privatwirtschaftlichen Leasingunternehmen: Wer vermag Infrastruktur am kostengünstigsten vorzuhalten?

Die allerbeste Lösung jedoch wäre die Abschaffung des GVFG - Bundesprogramms und die Zuschlagung dieser Mittel zu den Regionalisierungsmitteln. Der Landesgesetzgeber wäre dann frei, aus diesen Mitteln die wirtschaftlichsten Lösungen zu fördern, und zwar in der Weise, daß auch die geringstmöglichen „Großvaterrechte“ begründet werden, die künftigen Wettbewerb be- und verhindern.

Das GVFG - Landesprogramm für den ÖPNV¹ sollte ebenfalls abgeschafft werden. Auch dieses Geld sollte den Regionalisierungsmitteln zugeschlagen werden. Als Co - Finanzierungsmittel für das GVFG - Bundesprogramm würden die Mittel nicht mehr benötigt. Die Investitionshilfen für die Beschaffung von Fahrzeugen, Betriebsleitsystemen und Betriebshöfen aus dem GVFG - Landesprogramm können ebenso aus Regionalisierungsmitteln gemäß § 8 RegG II bezahlt werden², aber - vgl. GVFG-Bundesprogramm - es gäbe einen größeren Spielraum, die Hilfen weniger wettbewerbsschädlich einzusetzen.

5. Ausgleichsleistungen für Schüler und Schwerbehinderte

Es gibt es zwei Arten von Schülerverkehr. Entweder werden Schüler in reinen Schulbussen, d.h. im sogenannten „freigestellten Schülerverkehr“, befördert, oder sie fahren im allgemeinen Linienverkehr zur Schule.

¹ Gemeint sind die GVFG - Landesmittel, die für den ÖPNV vorgesehen sind (ca. 1,3 Mrd. DM/Jahr, vgl. Kap. 1).

² Da diese Mittel i. a. R. in Länder mit Ballungsräumen fließen, wäre hier ein abweichender Länderschlüssel angezeigt, nach dem diese Mittel den Ländern zugeschlagen werden.

Der freigestellte Schülerverkehr wird - häufig unprofessionell - von Schulbehörden ausgeschrieben. Besser wäre eine Inanspruchnahme der Aufgabenträger als Dienstleister für die Schulbehörde zwecks stärkerer Ausbildung von Professionalität und um Fördermittel für die Suche nach dem günstigsten Anbieter zu bündeln.

Es ist vernünftig, Schüler im Linienverkehr zu befördern, den sie subventioniert mitbenutzen. Faktisch wird jedoch Schülerverkehr eingerichtet, den andere Fahrgäste mitbenutzen dürfen („Öffnung“). Aufgrund bestehender Subventionierungsregelungen für die Schülerbeförderung nach § 45a PBefG besteht für die Verkehrsbetriebe ein Anreiz, den Aufwand für Schülerverkehr zu maximieren und den Standard zu minimieren. Hinzu kommt regelmäßig tariflicher Mißbrauch: Zunächst werden überhöhte Tarife für Zeitkarten 'normaler' Fahrgäste festgesetzt. Diese Fahrgäste akzeptieren diese Tarife in aller Regel nicht, aber der Verkehrsbetrieb maximiert dadurch seine Ansprüche auf Ausgleichszahlungen (Differenz aus „Mondpreis“ und Schülerzeitkartenpreis).

Um einen effizienten und attraktiven Verkehr auch für Schüler zu erhalten, wäre es sinnvoll, den Schülerverkehr - wie übrigen Linienverkehr (und mit diesem zusammen) - auszuschreiben. Auf diese Weise würde der Anreiz entfallen, großen Aufwand und hohe Tarife zu produzieren. Zudem ließe sich die Integration des Gesamtangebotes vereinfachen. Die bisherigen Fördermittel zur Subventionierung des Schülerverkehrs müßten dazu dem Besteller des Gesamtverkehrs zur Verfügung stehen.

Die Ausgleichsleistungen nach dem Schwerbehindertengesetz (Zahlungen der Länder aufgrund eines Bundesgesetzes, in den Länderhaushalten in aller Regel im Sozialressort etatisiert), erfolgen nach pauschal ermittelten Ertragsausfällen. Größere Wettbewerbshemmnisse oder -verzerrungen gehen von diesen Leistungen zwar nicht aus, aber den Einsatz könnte man mit dem der Regionalisierungs - Mittel bündeln (siehe auch Kap. 6.22).

Alle Bieter sollten bei Teilnahme an der Ausschreibung von Verkehrsleistungen kalkulieren, wie hoch der betriebliche Aufwand bzw. der Ertrag sind, die aus der Freifahrt von Schwerbehinderten und aus der Schülerbeförderung resultieren.¹

¹ Dieses wird zum Teil bereits im SPNV praktiziert, da dort nur die NE - Bahnen einen Anspruch auf Ausgleich für Schülerbeförderung haben, nicht jedoch die DB AG.

6. Auftragsverhältnis Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen

6.1 SPNV

Der strategische Ansatz der Regierungskommission Bundesbahn (RKB) war Wettbewerb auf der Schiene. Sechs Jahre nach der Bahnreform ist nur ein Bruchteil der Leistungen ausgeschrieben worden. Obwohl die Wettbewerber von DB Regio die Ausschreibungen überwiegend gewonnen haben, liegen heute nur rund 4 % des Umsatzes im SPNV bei den Wettbewerbern.

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum der SPNV - Markt nur im Schneckentempo eine Wettbewerbsveranstaltung wird. Dazu gehört, daß DB Regio mit der Bahnreform über einen großen Bestand rollenden Materials verfügte, der auf Null in der Bilanz abgewertet worden war. Aus solcher Situation resultiert ein großer Wettbewerbsvorteil. DB Regio hat darüber hinaus riesige Investitionen getätigt, um veraltetes rollendes Material auszutauschen und hat damit bis dato die Kapazitäten der Bahnindustrie in einem Umfang ausgelastet, daß die Wettbewerber größte Schwierigkeiten hatten, neues Material kurzfristig zu beschaffen. Natürlich hat DB Regio seine ausgemusterten Loks und Wagen nicht an potentielle Wettbewerber verkauft, obwohl dies (nach Totalabschreibung aufgrund der Bahnreform) „cash pur“ in die Kassen der DB gespült hätte. Aber dieser Vorteil wurde offensichtlich als zu klein gegenüber dem Nachteil eingeschätzt, durch Verkauf alten Materials an Wettbewerber¹ deren Wachstum und Konkurrenzierung zu unterstützen. Der Pfad guter Sitten wird spätestens dort verlassen, wo DB Regio beim Einkauf von rollendem Material durch SPNV - Wettbewerber bei anderen europäischen Bahnen interveniert, um diese Einkäufe zu verhindern², wie von Wettbewerbern zu hören ist.

Die Liste der Klagen von SPNV - Wettbewerbern gegen den Quasimonopolisten DB Regio (unterstützt vom DB - Konzern) ist lang. Nachfolgend wird eine Auswahl der Klagen wiedergegeben:

- **Angst vor Verantwortung:** Anfangs gab es keine Verträge zwischen DB Regio und den Ländern. Stattdessen wurden die Regionalisierungsmittel nach § 8 I RegG plus Zuschlag an DB Regio en bloc durchgeschoben. Ohne dezidierten Vertrag konnte man sich schlecht gegenseitig verklagen, weil die beiderseitigen Pflichten nicht fixiert waren. Gab es Probleme, so wurde im persönlichen „politischen Gespräch“ ein Ausgleich gesucht. Unterstützt wird eine solche Art der Problemlösung durch eine Mentalitätsgleichheit zwischen Landespolitikern und einem z. T. politisch besetztem DB-Vorstand.

¹ Dieses Material hätten die Wettbewerber in aller Regel in eigenen und fremden Werkstätten aufarbeiten lassen.

² Im strengen Sinn nachweisbar sind diese Verhaltensweisen naturgemäß nicht.

- **Remanenzkosten:** DB Regio fordert teilweise eine Fortzahlung in Höhe von 20% des bisherigen Umsatzes vom Land, wenn die SPNV - Leistung später ausgeschrieben wird und ein Wettbewerber den Zuschlag erhält. Mit dieser unsinnigen Forderung sollen „Großvaterrechte“ begründet werden, denn ein Wettbewerber müsste - bei gleicher Leistung - mehr als 20% preiswerter anbieten, damit das Land aus diesem Angebot einen Vorteil ziehen kann.
- **Locken und drohen mit Koppelgeschäften:** Die Bahn lockt mit Investitionen in ihren anderen Sparten (Netz, Reise & Touristik, Cargo), z.B. in Schleswig - Holstein mit der Elektrifizierung der Strecke Hamburg - Lübeck. Sie droht, die Strecken, auf denen Wettbewerber fahren werden, in der Priorität von Modernisierung, Ausbau und Unterhaltung herabzustufen. Sie droht - wie in S-H geschehen - mit der Abkopplung des Landes vom IC/ICE-Verkehr. Sie lockt mit eigenen Arbeitsplätzen in allen ihren Sparten oder droht mit einem Abbau, z.B. in den Ausbesserungswerken. Sie lockt und droht sogar, Fahrzeughersteller zu beeinflussen, um bestelltes rollendes Material im Werk des einen oder eines anderen Bundeslandes fertigen zu lassen.¹

Das größte Wettbewerbshindernis geht vom neuen Trassenpreissystem aus (TPS '98).²

- Das System ist grundsätzlich zweistufig aufgebaut. Der Nutzer zahlt für die Vorhaltung der Infrastruktur einen Grundbetrag - analog wie in der Telekommunikation und Energieversorgung - und erwirbt hierfür eine "Infracard". Für die konkrete Inanspruchnahme der Infrastruktur zahlt er darüber hinaus einen variablen, der Nutzung proportionalen Preisanteil. Der Gesamtpreis setzt sich aus beiden Preisbestandteilen zusammen.
- Sowohl der variable als auch der fixe Preisanteil für Infracard - Besitzer richten sich nach der Kapazitätsauslastung des Streckenabschnitts (Belastungsklassen B1 bis B3). Die Anforderung des Nutzers bezüglich der "Fahrplanflexibilität", die z. B. im Personenverkehr relativ gering ist, wird beim variablen Preisanteil durch einen Faktor zwischen 1,0 für Taktverkehre und 0,4 für "Angebotstrassen" berücksichtigt.

¹ Nachweisbar sind diese Verhalten nur zum Teil.

² Es wird hier nicht beurteilt, was TPS'98 im Sinne der professionellen Vermarktung taugt.

- EVU, die die Mindestlänge von 100 km zum Erwerb einer Infracard im SPNV nicht erreichen, können das Netz gegen Zahlung eines relativ hohen, der Nutzung direkt proportionalen Preises - "Variotarif" - nutzen. Ein Analogon ist aus der Energieversorgung bekannt, der Kleinverbrauchertarif.
- Lohnt sich eine Infracard wegen mangelnder Zugzahlen nicht, so wird ebenfalls der relativ hohe - der Nutzung direkt proportionale - "Vario - Preis" verlangt.

Bei schwächer belasteten Strecken - wo jeder, d. h. auch DB Regio, auf den Kauf einer Infracard verzichten würde, kann von diskriminierungsfreiem Zugang gesprochen werden.

Über Diskriminierung wird geklagt, wenn sowohl für DB Regio als auch für einen SPNV - Wettbewerber der Erwerb einer Infracard angezeigt ist. Dann hat derjenige die größten Vorteile, der die betreffende Strecke mit den meisten Linien belegt. Auf den hoch belasteten Strecken, über die viele SPNV - Linien führen, hat dann in aller Regel die angestammte DB Regio einen erheblichen Vorteil. Neueinsteiger sind hingegen chancenlos. Fährt DB Regio bereits mehrere Linien über die betreffende Strecke, kann sie im Wettbewerb um die wenigen ausgeschriebene Linien im Zweifel sogar mit dem sehr niedrigen variablen Preis kalkulieren.

Über Diskriminierung wird auch geklagt, wenn für einen Wettbewerber zwar der Erwerb einer Infracard angezeigt ist, dieser Streckenanteil aber deutlich unter dem Schwellenwert von 100 km¹ liegt. Auch dann ist der Wettbewerber chancenlos gegenüber der angestammten DB Regio.

Beide Diskriminierungseffekte können kumulieren. Inzwischen gibt es Beschwerden beim Bundeskartellamt, z. B. durch den Aufgabenträger Verkehrsverbund Ostwestfalen - Lippe (VVOWL). Das Kartellamt hat ein Verfahren nach §§ 22,26 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) wegen des Verdachts eingeleitet, daß DB Netz nichtbundeseigene Anbieter von SPNV - Leistungen schlechter stelle als die DB - eigene Regionalbahn Westfalen GmbH. Diese konnte den Trassenpreis für die ausgeschriebene Strecke Bielefeld - Lemgo und Bielefeld - Rahden (zusammen: 90 km) um etwa ein Drittel billiger als die Wettbewerber kalkulieren. Beim vorherigen Trassenpreissystem hätte die Kalkulationsdifferenz maximal 5 % betragen.

Beschwert sich VVOWL beim Kartellamt im Interesse eines benachteiligten Newcomers auf der Schiene? Vielleicht, aber sicherlich im eigenen Interesse. Machen die Trassenkosten an den

¹ Inzwischen wurde wegen vieler Proteste die Mindestlänge zum Bezug einer Infracard - bislang noch inoffiziell - auf 25 km herabgesetzt.

Gesamtkosten z. B. 36 % aus, so müßte ein Newcomer in dem o.g. Fall mindestens 12 %¹ preiswerter seine Transportleistung erstellen, ehe er im Wettbewerb zum Zuge käme. Wird dem Newcomer der gleiche Trassenpreis wie DB Regio eingeräumt, so dürfte der Verbund seine Leistung deutlich billiger einkaufen können - entweder weil der Newcomer DB Regio unterbieten kann oder weil DB Regio billiger anbietet, um den Wettbewerb zu gewinnen.

Wäre die anstehende Auseinandersetzung mit dem Kartellamt vermeidbar gewesen, wenn der Aufgabenträger VVOWL die benötigten Trassen eingekauft hätte? Der Gesetzgeber hat den Einkauf von Trassen nur Eisenbahnverkehrsunternehmen eingeräumt (§14 AEG). Nach der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) können die öffentlichen Besteller des SPNV Trassen nur „anmelden“, eine Art Vorreservierung (*invitatio ad offerendum*). Nur EVU können die vorreservierten Trassen dann auch kaufen.

Wäre es ein Ausweg gewesen, durch eine Änderung von §14 AEG den Aufgabenträgern den Erwerb von Trassen - ausschließlich zum Zweck selbst bestellter Leistungen - zu erlauben? Dann hätte der diskriminierungsfreie Zugang auf zweierlei Ebenen gewährt werden müssen, nämlich auf der Ebene 'DB Netz - Aufgabenträger' und auf der Ebene 'Aufgabenträger - EVU'. Gleichwohl sollte darüber nachgedacht werden, ob die Inkaufnahme von zweierlei Ebenen tatsächlich so nachteilig ist, wie sie zunächst erscheint. Auf der ersten Ebene 'DB Netz - Aufgabenträger' dürfte die Gefahr von Diskriminierung gering sein, weil die Aufgabenträger gegenüber DB Netz eine sehr viel stärkere Stellung haben als die Newcomer - EVU. Auf der Ebene 'Aufgabenträger - EVU' besteht zwar die Gefahr von Diskriminierung², werden aber Leistungen konsequent ausgeschlossen, kann dieses Problem nicht wirksam werden, weil alle EVU, die sich bewerben, bezüglich Qualität und Preis von Trassen gleichgestellt werden.

Ob überhaupt Gesetze/Verordnungen für sich allein tauglich sind, einen fairen Ausgleich der Interessen zwischen einem Fast - Monopolisten wie DB Regio und Newcomern auf dem Netz zu organisieren, ist zu bezweifeln. Die Richtung, in der nachgedacht werden sollte, weist die Regulierungsbehörde im Telekommunikationsbereich. Viele Interessenkollisionen zwischen der übermächtigen Deutschen Telekom und den Newcomern sind letztlich kaufmännisch aufgelöst worden, z. B. die Entgelte für die Mitnutzung der Ortsnetze. Kann überhaupt eine statische Verordnung, wie es die EIBV ist, einen derartigen Interessenausgleich herbeiführen? Sicherlich nicht.

¹ Ein Drittel von 36 % = 12 Prozentpunkte vom Gesamtpreis.

² Die Länder (direkt oder über sogenannte Landesverkehrsgesellschaften) stehen als Aufgabenträger im Interessenkonflikt, wenn sie auch (Mit-) Eigentümer von regionalen EVU sind, die sich an der Ausschreibung von SPNV - Leistungen beteiligen (siehe unten, Klagen über Diskriminierung von DB Regio). Analoges gilt bei Verbänden als Aufgabenträger, wenn die den Verbund tragenden Kommunen und Landkreise Eigentümer von EVU sind.

Verkehrsbetriebe, die vorrangig in Deutschland agieren, haben schlechte Aussichten, wenn sie sich gegen eine Diskriminierung durch TPS '98 beklagen. Fast jede NE - Bahn in Deutschland ist auch auf die Zusammenarbeit mit der DB angewiesen, z. B. wenn sie Güterwagen in die langlaufenden Güterverkehre von DB Cargo einstellt. In aller Regel kann also DB Regio über die engen Konzernbindungen existenziellen Druck auf diese NE - Bahnen ausüben, mit der Folge, daß Wettbewerb im SPNV unterbunden wird oder wegen unfairer Praktiken nur verzögert greift.

Aber nicht nur die potentiellen SPNV - Wettbewerber von DB Regio klagen. Auch die DB Regio selbst beklagt unfaire Wettbewerbspraktiken. Eine Auswahl:

- Aufgabenträger bevorzugten Wettbewerber der DB nur deshalb, damit Wettbewerb entsteht, nicht aber, weil das Angebot objektiv günstiger ist.
- Conflicts of interest der Gebietskörperschaften als Aufgabenträger und als Eigner regionaler Wettbewerber von DB Regio.
- Wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung der regionalen Wettbewerber der DB durch Verbund mit gewinnträchtigen Versorgungsunternehmen.
- Die Vorhaltung von rollendem Material durch die Aufgabenträger, wie z. B. in Bayern für die Oberlandbahn, oder die vorübergehende Vermietung von rollendem Material mit Lokführern an diesen Wettbewerber auf Druck des Auftraggebers (Befreiung des Wettbewerbers der DB vom Auslastungsrisiko).
- Aufgabenträger versuchten, der DB detailliert das unternehmerische Handeln vorzuschreiben, und bauen ein Controlling auf, um die Abweichung von detaillierten Vorgaben zu steuern (DB Regio als Trucker).
- Aufgabenträger vergäben - ohne Ausschreibung - an billigere Newcomer im SPNV Leistungen, die bislang DB Regio erbracht habe.¹

Während sich die Klagen der Newcomer im SPNV gegen DB Regio, gegen DB Netz und den Konzern DB als Ganzes richten, zielt die Kritik von DB Regio ausschließlich auf den Aufgaben-

¹ Dieser Vorwurf ist allerdings insofern pikant, als DB Regio zunächst fast alle SPNV - Leistungen ohne Ausschreibungen durchführen konnte. Auch heute noch erbringt DB Regio weit überwiegend Leistungen, die noch nie ausgeschrieben worden sind. Die DB AG kann daher gegen solches Verhalten nicht rechtlich vorgehen, weil sie sich sonst den Ast absägt, auf dem sie selbst sitzt.

träger, also auf staatliche Stellen ab.¹ Insgesamt hat die DB die Folterwerkzeuge unfaire Wettbewerbspraktiken härter und umfangreicher als die Aufgabenträger vorgezeigt.

Eine Ursache für unfaire Wettbewerbspraktiken seitens der DB hat so herausragende Bedeutung, daß ihr sehr schnell und konsequent begegnet werden sollte, nämlich die immer noch nicht erfolgte institutionelle Trennung von Netz und Transport der DB. Hierzu gibt es ein klares Plädoyer der RKB: "Die Ausgliederung (der Transportgesellschaften aus der Holding) schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, daß der Wettbewerb um Trassen diskriminierungsfrei verläuft und daß sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr als kalkulierbares Risiko lohnt".² Für die RKB ist dieser Akt eine *conditio sine qua non* gewesen, damit Wettbewerb überhaupt entstehen kann. Auch Wilhelm Pällmann, von 1982 bis 1991 Vorstandsmitglied der DB, plädiert für die institutionelle Trennung mit der bemerkenswerten Formulierung: „Das Diskriminierungspotential (von DB Netz) ... ist nicht beherrschbar“.³

Es gibt in der Bahn - und nicht nur dort - ein fast religiös verankertes Dogma, die Schnittstelle zwischen Rad und Schiene müsse institutionell zusammengehalten werden, um zu optimieren, das Gesamtsystem innovativ nach vorn zu bringen, um die Sicherheit und Zuverlässigkeit zu gewährleisten und den Kostendruck aufs Netz zu erhalten.

Das beeindruckende Argument „Sicherheit und Zuverlässigkeit“ ist rührend durchsichtig, wenn man beobachtet, wie ein Airbus automatisch bei stürmischem Wetter in Frankfurt gelandet wird:

- Während eine Eisenbahn nur einen Freiheitsgrad hat, sich zu bewegen, hat ein Flugzeug (mindestens)⁴ sechs Freiheitsgrade (3 Koordinaten und 3 Rollbewegungen über jede Achse). Optimierung, Innovierung und Gewährleistung von Sicherheit und Zuverlässigkeit stellen deshalb in der Luftfahrt komplexere Anforderungen als bei der Bahn.

¹ Der Vorwurf wettbewerbsverzerrender Quersubventionen der regionalen Wettbewerber der DB durch den Verbund mit gewinnträchtigen Versorgungsunternehmen ist berechtigt, aber da wird wohl aus dem Glashaus heraus mit Steinen geworfen, denn mit der drastischen Abwertung aller Anlagenwerte in der Eröffnungsbilanz der DB, der Übernahme finanzieller, sachlicher und personeller Altlasten durch das Bundeseisenbahnvermögen, sowie durch die nach oben katapultierte Einkaufsleistung der Länder hat DB Regio Bedingungen erhalten, die es dem Unternehmen erlauben, auch ohne jegliche Heldentaten in den Jahren nach der Bahnreform schwarze Zahlen zu schreiben. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr: Bahnstrukturreform in Deutschland - Empfehlungen zur weiteren Entwicklung, veröffentlicht in Internationales Verkehrswesen, Heft 12/97, Ziff. 3.1, S. 629 f.

² RKB: Abschlußbericht, Kap. 7.1, Dezember 1991.

³ Pällmann, W.: Eisenbahnen im Wettbewerb, Eisenbahntechnische Rundschau (ETR), Heft 1 / 2, 1999, S. 9 ff.

⁴ Weitere Freiheitsgrade ergeben sich aus der Coriolisbeschleunigung.

- Beginnt ein Airbus z.B. von Hapag-Lloyd seinen Sinkflug, um zur Landung in Frankfurt anzusetzen, dann arbeiten
 - Flughafen (GmbH)
 - Flugsicherung (GmbH)¹
 - Hapag-Lloyd (Konzernteil von PREUSSAG)
 - Deutscher Wetterdienst (Staat)

zusammen, um das Flugzeug sicher zu landen. Und das geschieht nicht nur in Frankfurt, sondern in ähnlicher Weise auf der ganzen Welt.

Ein anderes Argument, Rad und Schiene institutionell (via Holding) zusammenzuhalten, ist eher ernst zunehmen: Das Netz sei ein natürliches Monopol. Der Wettbewerbsdruck schliege nur indirekt (und viel zu schwach) über die Transportsparten auf den Netzbetrieb durch.

Es gibt eine Fülle von Vorschlägen, wie die nicht wegzudiskutierenden Nachteile aus einem natürlichen Monopol soweit reduziert werden können, daß der Wettbewerb durchaus auch auf das Netz ausreichend durchschlägt.² Verbleibende Mängel schrecken sehr viel weniger als das Szenario, daß unter der Kontrolle des DB Konzerns ein paar Wettbewerber Truckerdienste auf uninteressanten Relationen leisten.

Der Vergleich von DB und US - amerikanischen Eisenbahnen (bezüglich institutioneller Einheit von Rad und Schiene) hinkt nicht nur, sondern ist unzulässig. Die US - Bahnen stehen unter Existenzdruck. Die US - Regierung subventioniert nicht und würde auch den Konkurs einer US - Eisenbahn nicht aufhalten. Da greifen Chance und Risiko bereits bei intermodalem Wettbewerb, d. h. mit Lkw und Schiff. Intramodaler Wettbewerb auf der Schiene ist dann nicht zwingend.³ Im übrigen haben sich die US-amerikanischen Güterbahnen in Großbritannien eingekauft und drängen auf den Schienenverkehrsmarkt des europäischen Kontinents. Würden sie so agieren, wenn sie davon überzeugt wären, daß die Trennung von Netz und Transport des Teufels sei? Den Nachweis, daß in Deutschland (und ganz allgemein in Europa) Wettbewerb auf der Schiene mehr bewirkt als drückender Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern, be-

¹ Privatisiert im Sinne einer Organisationsprivatisierung, d. h. Leistungsauftrag des Staates in einem kaufmännischen Rahmen.

² Ilgmann, G., Miethner, M. i.A. des BMV: „Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegnutzung“, veröffentlicht in Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4/1992, S. 203 - 229, sowie Rodi, H.: „Effizienz im Schienenverkehr“, Heft 140 der Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Vandenhoeck & Rupprecht, Göttingen, 1996.

³ Dennoch ist der intramodale Wettbewerb auf der Schiene auf vielen Relationen trotz vertikal-integrierter regionaler Monopolisten existent. Dies liegt an der Größe der USA. Es gibt nämlich auf großen Distanzen Alternativen auf der Schiene bzw. Alternativen mit den Kombination Schiene/Schifffahrt.

weist DB Regio. Die Preise fallen dort, wo die Länder ausschreiben, und nicht dort, wo die Konkurrenz durch den Pkw am größten ist.

6.2 ÖSPV

6.21 Busverkehr am Beispiel eines städtischen Verkehrsbetriebes

Zur Schilderung der derzeitigen Wettbewerbssituation wird das Standardmodell eines städtischen Verkehrsbetriebes herangezogen, der in aller Regel quersubventioniert wird. Dies geschieht mit facettenreicher Methode. In aller Regel werden Verkehrsbetriebe mit gewinnträchtigen Versorgungsunternehmen zusammengefaßt. Der Verkehrsbetrieb kann dabei den Rechtsrahmen eines Eigenbetriebes, einer GmbH oder AG haben. Selbst eine börsennotierte Aktiengesellschaft wie die Hamburger Hochbahn AG nutzt den "Versorgerverbund". Der 95 % - Anteil der FHH liegt bei der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH, in der die Gewinne der Versorgergesellschaften (und anderer Gesellschaften) sowie die Verluste der HHA (und anderer Gesellschaften) saldiert werden. Das spart Steuern.¹

Die Kritik an diesem Standardmodell:

- Jeder Wettbewerb ist unfair, wenn mindestens ein Wettbewerber subventioniert wird - ggf. noch von der Gebietskörperschaft, die Aufgabenträger ist. Wettbewerber haben dann keine reelle Chance.² Wenn ihnen dennoch ein "Sieg im Wettbewerb zugestanden wird", nämlich in einem kleineren Segment, dann nur deshalb, um das kommunale Unternehmen sanft zu disziplinieren, damit der Durst nach Quersubventionen nicht allzu groß wird.
- In einer Stadt kann es politisch gewollt sein, daß der eigene Verkehrsbetrieb in einen fairen Wettbewerb gestellt wird - und zwar auch mit dem Risiko, daß der Betrieb im härtesten Fall in Konkurs geht und der Konkursverwalter die brauchbaren Ressourcen an die Wettbewerber vermarktet. Selbst wenn dies Beschlußlage eines Stadtrates wäre, so wäre eine faire Wettbewerbsveranstaltung dennoch nicht möglich, weil Art und Umfang der Quersubvention in aller Regel nicht transparent sind. Gegen die Transpa-

¹ Hamburg partizipiert nur an den Steuern, die dem Bund zustehen. Für die Kommunen in den Flächenstaaten ist das Steuersparmodell einträglicher. Sie partizipieren an den Steuern, die Bund und Land zustehen.

² In einem derartigen Fall hat das OVG Magdeburg entschieden, daß eine solche Finanzierung rechtswidrig sei und in Zukunft gemäß der VO (EWG) Nr. 1191/69 nur eine Finanzierung über eine sogenannte Auferlegung oder eine Vereinbarung im Wettbewerb erlaubt sei. Vgl. dazu OVG Magdeburg vom 07.04.1998, Az. A 1/4 S. 221/97 (nicht rechtskräftig), ZUR 1998, S. 210 ff. mit Anmerkungen von Barth.

renz gibt es Widerstände. Die sogenannten Transparenzrichtlinie der EG wird seit jeher von den städtischen Verkehrsbetrieben systematisch nicht angewendet.¹

- Häufig ist davon auszugehen, daß die kommunalen Aufgabenträger den Wettbewerb gar nicht wollen. Dafür gibt es Gründe:
 - Der Aufgabenträger steht im conflict of interests. Er ist Spieler (als direkter oder indirekter Eigner des Verkehrsbetriebes) und Schiedsrichter (als Wettbewerbsveranstalter) zugleich. Im US - amerikanischen Rechtssystem gilt eine solche Konstellation per se als wirtschaftskriminell.
 - Politik und Verwaltung einer Kommune sind es gewohnt, in ihren Verkehrsbetrieb operativ einzugreifen, wenn es aus ihrer Sicht Vorteile bringt. Bei einem Eigenbetrieb und einer GmbH im Eigentum der Stadt² ist dies rechtlich zulässig. Bei einer AG ist es schwieriger, aber aufgrund eines Gespräches "unter vier Augen machbar", denn jeder Vorstand möchte wiederbestellt werden. Gewinnt jedoch ein Wettbewerber die Ausschreibung, dann haben operative Eingriffe von Politik und Verwaltung ein Ende. Zwar wird auch der Chef eines privaten Verkehrsbetriebes versuchen, Politik und Verwaltung die Wünsche von den Augen abzulesen. Dies hat jedoch seine Grenzen dort, wo der Wunsch Geld kostet und den Gewinn zu sehr schmälert.
 - Von den großen europäischen Systemanbietern, die auf den Markt drängen (z. B. Stagecoach, Vivendi, Via GTI etc.) wird berichtet, daß der Dialog zwischen den Kommunen und den Systemanbietern durch einen "Mangel an juristischen und buchhalterischen Fähigkeiten der Behörden"³ gekennzeichnet sei. Das heißt: Die Systemanbieter verhandeln professionell Rechte und Pflichten gegenüber dem künftigen Auftraggeber. Dies scheint ein Horrorszenario für Politik und Verwaltung zu sein, die den Anspruch auf operative Eingriffe fast als Verpflichtung für das Gemeinwohl sehen.
 - Die kommunalen Behörden scheuen häufig die Verantwortung, die sie eingehen, wenn sie Verträge mit einem Wettbewerber schließen. Sie fürchten, die Konse-

¹ RiL 80/723/EWG vom 25.06.1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. L 195/35 vom 29.07.1980, geändert durch RiL 85/413/EWG vom 24.07.1985, ABl. L 229/20 vom 28.08.1985 sowie durch RiL 93/84/EWG vom 30.09.1993, ABl. L 254/16 vom 12.10.1993.

² Unabhängig davon, ob in Stadtwerken etc. integriert oder nicht.

³ Viegas, José M.: "Die ÖPNV - Strukturen in den EU - Mitgliedsstaaten heute - Ausblick auf die künftige Entwicklung", Symposium in Bremen, April 1998, Veranstalter VBN (Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH).

quenzen der geschlossenen Verträge nicht zu übersehen und in die Haftung für die Endqualität der Dienstleistung genommen zu werden, z. B. durch "direkte Bindung an Vertragsstrafen"¹, wenn die Kommune ggf. die vereinbarten Bedingungen für die Erstellung der Dienstleistung nicht erfüllt.

- Manche Kommunen scheinen Wettbewerb im ÖPNV für überflüssig zu halten. So wird in einigen hessischen Gebietskörperschaften formal die Aufgabenträgerschaft an das eigene lokale Verkehrsunternehmen übertragen. Nicht bekannt ist, ob ein solches Unternehmen formale Ausschreibungsunterlagen erstellt, daraufhin ein formales Angebot abgibt und schließlich das Angebot akzeptiert - alle drei Akte unterzeichnet vom Chef des Verkehrsbetriebes.² Es wird kolportiert, daß eine Stadt in den neuen Bundesländern die Aufgabenträgerschaft an das lokale private Verkehrsunternehmen delegiert habe. Man mag über solches Agieren zur Erhaltung von Monopolrenten lächeln, aber selbst in Auftragsverhältnissen auf dem Niveau Land - SPNV geschieht letztlich nicht sehr viel Unterschiedliches, wenn eine Landesregierung die Regionalisierungsmittel gemäß § 8 I RegG (ggf. zuzüglich Aufschlag) an DB Regio durchreicht - nach dem Motto: The same procedure as last year? Yes, the same procedure as every year.

Noch immer wird für alle Verkehre Stadt - Umland und für innerstädtische Verkehre ein Kabotageverbot praktiziert, auch für die Mitgliedsstaaten der EU. Die Rechtsgrundlage dafür ist nicht ersichtlich.³ Ausländer müssen erst eine deutsche Tochter vorweisen, um das Kabotageverbot zu umgehen.⁴ Kaum zu umgehen ist ein anderes Wettbewerbshemmnis. Es richtet sich auch gegen alle deutschen Wettbewerber. Besitzt ein Verkehrsunternehmen die Linienkonzession für sogenannten eigenwirtschaftlichen Verkehr⁵, dann kann es zwar seine Konzession verlieren, wenn ein Wettbewerber ein wesentlich besseres Verkehrsangebot unterbreitet, aber dieser Vorgang ist in neuerer Zeit nicht mehr beobachtet worden (!). Das DIW bemerkt hierzu lakonisch: "Die juristische Auslegung des Begriffs 'besseres Angebot' ist derzeit völlig offen. Es gab bislang noch keinen Präzedenzfall."⁶ Finden sich etwa keine Wettbewerber, um Wettbewerb zu veranstalten? Auch hierauf hat das DIW eine lakonische Antwort: "Aufgrund des Verfahrens der

¹ Viegas, a. a. O.

² Subtilere und sehr viel häufigere Formen der Selbstkontraktion stellt die Personalunionen in der Leitung von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen dar, z. B. beim Kreis Pinneberg (Aufgabenträger) und bei der Verkehrsgesellschaft in Pinneberg (Verkehrsunternehmen).

³ Nur im grenzüberschreitenden Regionalverkehr herrscht kein Kabotageverbot.

⁴ Ipsen, W.: Eigenwirtschaftlichkeit - Gemeinwirtschaftlichkeit, Ziele im ÖPNV, Symposium in Bremen, April 1998, Veranstalter VBN (Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH).

⁵ Zum eigenwirtschaftlichen Verkehr siehe Kap. 6.2.3.

⁶ DIW, a.a.O., S. 313.

Konzessionserteilung besteht faktisch allerdings ein fast vollständiger Schutz vor Marktneulingen".¹ Noch gewichtiger dürfte wirken, daß der Altunternehmer massiv durch Subventionen gefördert wird. Damit dürfte er in der Lage sein, jedes Konkurrenzangebot abzuwehren, das nur mit den Tarifeinnahmen kalkuliert ist.

Aufgrund mangelnder Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (1. 1. 1996) und mehr noch durch fehlende Anpassung der Praxis an den geänderten Rechtsrahmen ist Deutschland eine Wettbewerbswüste im ÖPNV. In einer Befragung von September 97 bis November 97 von Landesverkehrsministern, Genehmigungsbehörden der Länder, Aufgabenträger, Verbände und Verkehrsunternehmen hat das DIW nur zwei eigenwirtschaftliche Linienkonzessionen ausmachen können, die in die Ausschreibung gelangt sind.² Inzwischen beginnt die Wüste zu leben. Erstes Grün zeigt sich. In Bayern wurde inzwischen eine größere Zahl von Einzellinien im Wettbewerb vergeben. Zudem häufen sich die Fälle von Ausschreibungen in Kleinstädten und im ländlichen Raum (z.B. Rottweil, Singen, Senftenberg, Bad Homburg bzw. im Kreis Kleve und im Münchener Umland).

6.22 Busverkehr am Beispiel eines Kreises im ländlichen Raum (Kreis ohne eigenes Unternehmen)

Der Aufgabenträger 'Kreis' müßte besonders am Wettbewerb interessiert sein, da keine eigene Verkehrsgesellschaft in Schieflage geriete, wenn ein Newcomer zum Zuge käme. Im ländlichen Raum sind die Mittel nach §45a PBefG und SchwBG sowie die Investitionen nach GVFG (Landesprogramm) die nahezu einzigen Finanzierungsmittel neben den Tarifeinnahmen. Eigene Mittel der Kreise sind eher unbedeutend. Genau diese Finanzierungsarten werden so gehandhabt, daß sie nicht wettbewerbsfördernd sind, sondern kostentreibend, oder daß sie sogar „Großvaterrechte“ begründen, weil über das GVFG - Landesprogramm "ausgewählte" Betriebe durch Investitionszuschüsse (z. B. Betriebshöfe) einen dauerhaften Wettbewerbsvorteil erhalten.

¹ Ebenda.

² DIW, Wochenbericht 19/98, S. 315. Von insgesamt acht Ausschreibungen waren zwei erst geplant, eine war nur eine Preisanfrage zwecks Angebotsvergleich und drei bezogen sich auf gemeinwirtschaftliche Linienkonzessionen.

Die Kreise im ländlichen Raum wären ganz besonders darauf angewiesen, die wenigen Mittel zu bündeln und sie zur Veranstaltung von Wettbewerb einzusetzen.

Berschin und Hickmann ¹ bringen die Wettbewerbsmisere auf dem flachen Lande, wo wesentlich der Schülerverkehr das Verkehrsleistungsangebot bestimmt, auf den Punkt: "... ist es für die Verkehrsunternehmen finanziell am lukrativsten und sichersten, sich auf den (Minimal-) Verkehr des Schülerverkehrs zu konzentrieren (Rosinenpickerei). Für sie besteht kein unternehmerischer Anreiz zu offensiven Strategien, um wahlfreie Kunden zu gewinnen... (sie) tendieren... zu teurer Produktion bzw. nutzen die Gewinne hier (im Schülerverkehr), um im harten Wettbewerb des Gelegenheitsverkehrs zu bestehen, indem dort durchweg nur noch mit Deckungsbeiträgen gerechnet wird."

Wir haben offensichtlich im ländlichen Raum wettbewerbsgewohnte Verkehrsunternehmen (Gelegenheitsverkehr). Offensichtlich hat aber die Öffentliche Hand ein Herz für Kaffeefahrten und sponsert sie über den Schülerverkehr.

6.23 Wettbewerbsbremse "Eigenwirtschaftlichkeit"

Schon der Begriff "Eigenwirtschaftlichkeit" ist eine semantische Falle. Wer nicht mit dem Metier vertraut ist und im Gesetzestext liest: gemeinwirtschaftliche Verkehre sind auszuschreiben, nicht jedoch eigenwirtschaftliche Verkehre ...², denkt zunächst: Die Öffentliche Hand muß dort, wo sich ÖSPV - bei akzeptablen Fahrpreis - nicht lohnt, für ein Angebot sorgen. Sie schreibt es aus, um den Unternehmer zu finden, der bei akzeptablem Fahrpreis mit dem geringstem Zuschußbedarf "die Sache macht". Und bei eigenwirtschaftlichem Verkehr denkt der gebildete Laie, der das Metier nicht kennt: Wenn sich die Verkehre lohnen, aus sich heraus ("eigen") wirtschaftlich sind, entsteht naturgemäß Wettbewerb, ohne daß es eines besonderen Eingriffs des Staates bedarf. Diese Denkungsweise ist tatsächlich soziale Marktwirtschaft: Nur wo über den Markt kein Angebot entsteht, greift der Staat ein, und zwar effizient (Einkauf gemeinwirtschaftlicher Verkehre im Wettbewerb). Wo Markt entsteht, weil rentierlich zu bedienende

¹ Berschin, F. und Hickmann, G., a.a.O., S. 602.

² Der Wortlaut des Gesetzestextes ist hier aus pädagogischen Gründen simplifiziert worden.

Nachfrage besteht, hält sich der Staat zurück und beschränkt sich - wie auf allen Wirtschaftssektoren - auf den Ordnungsrahmen eines fairen Wettbewerbs.¹

Die Realität straft diese richtige Denkungsweise Lügen. Die Beteiligten am ÖSPV², der (deutsche) Gesetzgeber, der BMV in der Rolle als Vordenker künftiger Gesetzgebung, die Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftlichen ÖSPV betreiben, und weitgehend auch die Aufgabenträger bilden ein „Kartell“, um über das Vehikel "Eigenwirtschaftlichkeit" ÖSPV - Betriebe vor Wettbewerb zu schützen.³

Was ist Eigenwirtschaftlichkeit im Verständnis dieses "Kartells"?

Verkehrsbetriebe, die eigenwirtschaftliche Verkehre betreiben, können im Extremfall wie folgt gekennzeichnet sein:⁴

- Ausgleichszahlungen für vergünstigte Tarife im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG
- Investitionsförderung nach dem Gemeinde - Verkehrs - Finanzierungsgesetz (GVFG) für Fahrzeuge, Betriebshöfe, Omnibusbahnhöfe und alle anderen Infrastruktureinrichtungen
- Ausgleichszahlungen für die Schwerbehindertenfreifahrt nach § 62 SchwBG
- Zuschüsse für einzelne Fahrten oder besondere Tarife
- Einnahmesicherungen (dynamisierte Alteinnehmengarantien bzw. mit Kooperationsförderungen aufgefüllte Einnahmepools) im Zuge von Verbundtarifen
- Steuerliche Begünstigung des Querverbunds
- Kfz-Steuerbefreiung für Linienbusse
- kostenlose Sondernutzung öffentlicher Infrastruktur
- Gesellschaftereinlagen der öffentlichen Hand (jeweiliger Eigentümer: Gebietskörperschaft)
- Eigenkapitalzuschüsse

¹ Zu dem Begriffspaar der eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehre in der hier dargestellten Diktion vgl. umfassend Werner, J.: „Nach der Regionalisierung – Der Nahverkehr im Wettbewerb“, Dortmund 1998, Kapitel 9 II.

² Hier wird bewußt auf den ÖSPV (ÖPNV ohne SPNV) abgehoben, weil der SPNV - zumindestens von der Gesetzeslage her - nicht nach Gemeinwirtschaftlichkeit und Eigenwirtschaftlichkeit unterscheidet.

³ Hier wird mit dem Wort "weitgehend" auf den Aufgabenträger abgehoben, der im conflict of interests steht, nämlich einerseits effizienten Verkehr zu organisieren, aber auch andererseits die Verkehrsbetriebe im Eigentum seiner Gebietskörperschaft vor Wettbewerb zu schützen.

⁴ DIW, a.a.O., S. 313 sowie Hickmann, G., a.a.O., S. 601.

- Erträge aus Verlustübernahmen durch den (öffentlichen) Eigentümer
- Ausfallbürgschaften.

Wenn Verkehre unter solchen Bedingungen als „eigenwirtschaftlich“ betrachtet werden und diese Verkehre deshalb nicht ausgeschrieben zu werden brauchen, ist dies eine Perversion des Denkens. Um der Klarheit des Denkens willen sollte „Eigenwirtschaftlichkeit“ zutreffender als Schutz des eigenen Betriebes vor Wettbewerb definiert werden. Gemeint sind vorrangig die Betriebe im Eigentum von Gebietskörperschaften.¹

Karel van Miert, europäischer Wettbewerbskommissar, spricht: "Wenn ein Unternehmen die Möglichkeit bekommt, den Wettbewerb auszuschalten, dann wird es das tun"². Der Mißbrauch des Begriffs der "Eigenwirtschaftlichkeit" ist die Krönung, mit welcher abstrusem Konstrukt dieses geschehen kann.

In § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG findet sich die Erklärung, welche Verkehre eigenwirtschaftlich sind und deshalb nicht ausgeschrieben werden müssen: „Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch

- Beförderungserlöse
- Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich
- sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne“.

„Damit werden vorerst alle traditionellen Finanzierungsquellen des ÖPNV umrissen, auch auf die Gefahr hin, daß sie früher oder später mit dem Beihilfebegriff des europäischen Rechts nicht unbeschränkt vereinbar sein würden...“.³ Fünf Jahre nach der Bahnreform (Credo: Wettbewerb) ist der Schutz vor Wettbewerb für den weitaus größten Teil des ÖSPV noch immer gesetzlich garantiert.

¹ Die Verkehrsbetriebe, die im Eigentum der öffentlichen Hand sind, wickeln - gemessen an den Verkehrsleistungen - den weit überwiegenden Teil des ÖSPV ab. Für die privaten Unternehmen gelten die Argumente nur zum Teil.

² Die Woche, Rubrik "Angespitzt", Weihnachten 98/Neujahr 99.

³ Ipsen, a.a.O., S. 7 f. Viele Finanzierungsquellen dürften schon mit dem derzeit gültigen Beihilfebegriff der EU nicht im Einklang stehen, nur hat noch niemand geklagt, um dieses feststellen zu lassen. Vgl. auch Berschin, F.: Europäisches Recht der Finanzierung im ÖPNV bringt Wettbewerb um die Subventionen, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 1/1997, S.8: „Eigenwirtschaftlichkeit fingierende Finanzierung“.

Viele der Beteiligten am ÖSPV machen sich ernsthafte Hoffnungen, die EU vom abstrusen deutschen Weg der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit zu überzeugen, um den Wettbewerbsschutzzaun um den ÖSPV auch in die europäische Zukunft hinüberzuretten. Letztlich sind die Chancen gering, daß der für andere Europäer logisch gar nicht vermittelbare deutsche Weg EU-Recht wird. Es geht nur um Rückzugsgefechte. Je länger es der Bundesregierung in den Verhandlungen mit der EU gelingt, den Rückzug zu verzögern, desto mehr wird dem ÖSPV geschadet.

Es gibt allen Grund, Liberalisierungsbestrebungen der EU nicht zu behindern, sondern zu fördern, denn die Mittel, um gemeinwirtschaftlichen Verkehr "eigenwirtschaftlich zu stellen" (vulgo: Verschwendung durch Schutz vor Wettbewerb), werden kleiner werden.

Auf Länder und Kommunen kommen insbesondere steigende Lasten aus den Personalhaushalten (inkl. Pensionslasten) zu. Die Haushälter¹ der *Länder* werden daher gegenüber den Regionalisierungsmitteln begehrt werden, um ihre Haushalte auszugleichen. Zunächst werden die eigenen Mittel, die über die Regionalisierungsmittel hinausgehen, heruntergefahren. Dann werden Regionalisierungsmittel am Rande der Legalität bestehender Landesregionalisierungsgesetze zweckentfremdet. Schließlich werden auch die Regionalisierungsgesetze selbst geändert, um diese Mittel ganz legal anderweitig einsetzen zu können. Die Haushälter der *Kommunen* können zwar nicht Regionalisierungsmittel des jeweiligen Landes zweckentfremden, aber auch sie können freiwillige Leistungen herunterfahren und Spielräume nutzen. Auf kommunaler Ebene wird auch der Quell versiegen, der Quersubventionen von Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorger an kommunale Verkehrsunternehmen ermöglichte. Auslöser sind die Liberalisierung der Versorgermärkte durch die EU und zunehmende Klagen der Verbraucher von Gas, Wasser und Elektrizität gegen überhöhte Rechnungen kommunaler Versorgungsunternehmen. Die Monopolrenten kommunaler Versorger dürften als Ersatz für reguläre Steuereinnahmen bald ausgedient haben.

Es gibt die leidvolle Erfahrung, daß auf die Verknappung von Haushaltsmitteln mit Leistungseinschränkungen des Angebots - nicht nur im ÖSPV - reagiert wird. Folgen:

- Fixkosten sind schwer, zum Teil gar nicht abbaubar (sunk costs). Entsprechend werden Betriebsleistungen mit hohen variablen Kostenbestandteilen überproportional abgebaut.²

¹ Begriffliche Zusammenfassung von Parlamentariern im Haushalts- bzw. Finanzausschuß sowie von Beamten in der Verwaltung (Finanzminister, Kämmerer etc.).

² Beispiel: Bei 40% (nicht kurz- bis mittelfristig) abbaubaren Fixkosten und 60% variablen Kosten sollen die Gesamtkosten um 10% reduziert werden. Um diese Reduktion zu erreichen, müssen 10%-Punkte der variablen Kosten

- Dynamischer Nachfragerückgang. Aus Nachfrageverlusten resultieren Erlösverluste und diese führen zur weiteren Einschränkung des Angebots.¹

Bekannt sind diese Effekte als Abwärtsspirale. Ehe sich diese einstellt, sollte aus nationaler Sicht alles getan werden, den Wettbewerb im ÖSPV zu öffnen. Wettbewerbsabschottung durch Mißbrauch der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit hat keine Zukunft.

eingespart werden. Dies zieht - ceteris paribus - eine Reduktion des Verkehrsleistungsangebots von einem Sechstel (rd. 16%) nach sich.

¹ Vgl. Ilgmann, G.: Strategie im dünnbesiedelten ländlichen Raum, Zeitschrift für Verkehrswissenschaften, Heft 4/1995, S. 266-269.

7. Fazit

Deutschland ist noch eine Wettbewerbswüste im ÖPNV. Das gilt für den SPNV und - noch mehr - für den ÖSPV. Fünf Jahre nach der Bahnreform steckt der Wettbewerb noch in den Kinderschuhen. Die Hauptschuld trägt der Ordnungsgeber.

SPNV

Im SPNV (bzw. im Schienenverkehr insgesamt) hat der Bund seit der Bahnreform die Hände in den Schoß gelegt und nicht mehr nachgelegt im Sinne eines Regulierers, der Wettbewerb inszeniert. "Aus netzbesitzenden Monopolen wird nur mühsam ein Markt mit vielen Anbietern" schreibt Eberhard Witte¹ zur Telekom. Das gilt (mindestens) ebenso für die Bahn mit dem Schienennetz als natürlichem Monopol.² "Nur durch gezielte ordnungspolitische Eingriffe kann der ehemalige Monopolist daran gehindert werden, potentiellen Wettbewerbern den Markteintritt zu erschweren".³ Ordnungspolitische Eingriffe hat es seit der Bahnreform nicht mehr gegeben. Es wurde nicht einmal versucht, die Mängel in der Gesetzgebung auszubügeln, die durch die vielen Kompromisse verursacht wurden, die damals in Bundestag und Bundesrat eine Zwei - Drittel - Mehrheit sichern sollten, um eine Verfassungsänderung zu erreichen.

Es gibt auch Gründe zur Hoffnung. Dort, wo Wettbewerb eingekehrt ist, fallen die Preise - bei besserer Qualität. Insider schätzen, daß bereits das geringe Ausmaß von Wettbewerb zum Preisverfall in den nächsten Jahren um ca. 20 % bei besserem Standard führen wird.⁴ Eine der Ursachen ist der Preisverfall in der Bahnindustrie. Nach Jahrzehnten des Daseins als Hoflieferanten der Behörde "Bahn" und vor Wettbewerb in Deutschland fast völlig geschützt, erlebt die Bahnindustrie einen Umbruch, der den in der DB bei weitem übertrifft.⁵

¹ Witte, E.: "Standpunkte" in FAZ vom 5.1.1999: „...besteht in den USA und Groß-Britannien seit Jahrzehnten eine Regulierungspraxis, die ... die marktwirtschaftlichen Kräfte zu fördern sucht. Regulierung ist eben nicht harte Reglementierung.“

² Das Monopol des Netzes der Telekom ist in vielen Segmenten kein natürliches Monopol mehr (z. B. Konkurrenz durch Mobilfunk, Auf- und Ausbau weiterer Festnetze etc.).

³ Witte, E., a.a.O. (Aussage bezieht sich auf Telekom).

⁴ Homburg, U.: Statement auf dem Forum 3.9 (Bahnreform II: Weitere notwendige Reformschritte in Deutschland) der rail # tech 98 in Dortmund.

⁵ Der Vorstand der DB verweist gern auf den radikalen Personalabbau seit der Bahnreform. Der allergrößte Teil dieses Abbaus ist jedoch "Abwicklung" der DR, die wie alle Betriebe der alten DDR eine extrem hohe Fertigungstiefe aufwies und deren Verkehrsleistungen durch die Liberalisierung der Verkehrsmärkte auf einen Bruchteil der alten Werte zurückging. Im Einzugsbereich der alten Bundesländer wurden seit der Bahnreform keine betriebsbedingten Kündigungen ausgesprochen - im Gegensatz zur Bahnindustrie.

ÖSPV

Der Bund hat nach der Bahnreform trotz Drängen der Länder das PBefG weitgehend unangestastet gelassen. Diese Konstellation aus Konzessionsvergabe und Pervertierung des Begriffs der Eigenwirtschaftlichkeit dürfte das ausschlaggebende Hemmnis sein, warum Wettbewerb im ÖSPV bislang eine Petitesse geblieben ist. Nur dort, wo es der ÖSPV gegenüber dem Pkw ohnehin am schwersten hat, nämlich in der Fläche, gibt es Ansätze für mehr Wettbewerb, nämlich bei den gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Aber dieser Teil des ÖSPV ist quantitativ gering gegenüber dem ÖSPV, der "eigenwirtschaftlich gestellt" und damit vor Wettbewerb geschützt ist.

Die Länder haben zwar vor über fünf Jahren den Bund zur Änderung des PBefG gedrängt, aber von diesem Drang ist nicht mehr viel spürbar: Insbesondere die kommunalen Verkehrsbetriebe haben mit ihren Eignern eine mächtige Lobby, Wettbewerb zu verhindern. Auf Veranstaltungen der Beteiligten am ÖSPV ist inzwischen fast eine Wagenburgsmentalität eingekehrt. Sie erstreckt sich sowohl auf alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen, Verbände etc.) als auch auf die Verkehrsbetriebe - dominiert von denen in Öffentlicher Hand - und unterstützt von den privaten Verkehrsbetrieben, die in ihrer Region über Konzessionen für eigenwirtschaftlich gestellte Verkehre verfügen.¹ Bei verbaler Aufgeschlossenheit für Wettbewerb wird zwischen Ordnungsgeber, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen auf Kooperation gesetzt. Ziel ist ein sanfter Wettbewerb. Letztlich ist Abschottung gemeint. Manche fordern auch einen "akzeptablen" Wettbewerb, der einen Wettbewerb mit Unternehmen ausschließt, die mit "Billigtlöhnen" arbeiten. Manche verteufeln den Wettbewerb als l'art pour l'art, der nur mehr Arbeitslosigkeit hervorbringe und das mittelständisch organisierte Verkehrsgewerbe in Deutschland dem Untergang preisgäbe.² Zwar hat noch kein Wissenschaftler behauptet, Wettbewerb unter Unternehmen sei Selbstzweck wie bei Monopoly- oder Siedler von Katan-Spielen im Freundeskreis, aber in Zeiten großer Arbeitslosigkeit findet die Verteufelung von Wettbewerb Beifall.

Der Verteufelung von Wettbewerb durch die, die tatsächlich einem harten globalen Wettbewerb ausgesetzt sind, ist verständlich. Es ist sogar berechtigt, wenn die "Grenzen des Wettbewerbs"³ hinterfragt werden. Dabei aber geht es um die Ohnmacht der Politik vor der Wirtschaft und der Abhilfe dadurch, daß durch globale Verträge eine ökologisch und ökonomisch verantwortliche Kontrolle der globalen Wirtschaft erreicht wird, d. h. es geht um Rahmenbedingungen des

¹ Verkehrsunternehmen, die ohne Pfründe sind, im Wettbewerb agieren und von einer Öffnung der Märkte profitieren würden, sind in aller Regel zurückhaltend, denn es gilt, den potentiellen Auftraggeber, der in solchen Konferenzen am Tisch sitzt, nicht zu verärgern.

² Wirklich mittelständisch organisierte Unternehmen wickeln in Deutschland den kleinsten Teil des ÖSPV ab. Quantitativ dominieren die Unternehmen der öffentlichen Hand.

³ Die Gruppe von Lissabon: Grenzen des Wettbewerbs, Luchterhand, München 1997.

Wettbewerbs, die dafür sorgen, daß unsere Demokratie und unsere ökologischen Lebensgrundlagen nicht zerstört werden.

Die Verteufelung von Wettbewerb durch die ÖSPV - Branche folgt eher dem Motto: "Lerne zu klagen, ohne zu leiden". Letztlich sollen die Wirtschaftssektoren, die heute schon unter (globalem) Wettbewerb stehen, noch wettbewerbsfähiger werden, damit wir es uns als Gemeinwesen leisten können, aus Steuermitteln diejenigen vor Wettbewerb zu schützen, die bislang schon vor Wettbewerb geschützt waren.

Die europäischen Systemanbieter verbreiten Furcht in der ÖSPV - Branche. Es ist die Kapitalstärke, die Skalenproduktivität¹ und die Professionalität im Wettbewerbsverhalten. Verteufelt werden die Systemanbieter wegen der Rekrutierung von Personal mit "Billigstlöhnen". Aber gerade bezüglich dieser Verteufelung stehen viele große öffentliche Verkehrsunternehmen auf der Anklagebank. Schon viele Jahre lang haben öffentliche Betriebe Töchter gegründet, die Personal beschäftigen, das nur 60 % der Lohnkosten von vergleichbarem Personal in der Muttergesellschaft erfordert (Jargon: "Zweitcharter"). Die Gewerkschaft ÖTV z. B. verhandelt die Tarifverträge sowohl mit den Mutter- als auch mit den Tochterunternehmen. Da wird die Klage gegen europäische Systemanbieter mit dem Argument "Billigstlöhne" zur Heuchelei.

Es sind aber bei aller Wettbewerbsmisere auch hoffnungsvolle Ansätze zu erkennen. Einige Geschäftsführungen/Vorstände öffentlicher Verkehrsbetriebe mißtrauen der Perversion von Eigenwirtschaftlichkeit und ihrer Rettung in die Zukunft des europäischen Binnenmarktes und trimmen bereits jetzt ihre Unternehmen auf Wettbewerbsfähigkeit im zusammenwachsenden Europa. Geliebt werden diese Manager nicht², aber wahrscheinlich handeln sie verantwortlicher als die, die ihre Pfründe qua Lobbyarbeit retten wollen oder nur vorsorgliche Trippelschritte machen, um einem sanften, "akzeptablen" Wettbewerb zu genügen, der letztlich illusionär ist.

Im ÖSPV wird häufig die Wissenschaft der Ökonomie bemüht, um Wettbewerb zu verteufeln: Es werde ein Konzentrationsprozeß europäischer Systemanbieter gefördert, der schließlich zu Monopolrenten führe.³ Die mittelständisch organisierten deutschen Verkehrsunternehmen würden verschwinden. Große Monopolunternehmen würden die Preise diktieren, weit über das heutige Niveau hinaus, und ihre Shareholder mästen. Das kann so kommen - jedoch nur, wenn der Ordnungsgeber eines Tages ebenso unfähig gegenüber den europäischen Systemanbie-

¹ Z. B. bei der Fahrzeugindustrie Mengenrabatte zu realisieren oder die Fahrzeugindustrie zu Kooperationspartnern zu machen, vgl. Viegas, a.a.O.

² Auch diese Manager müssen sich an der geltenden Gesetzgebung der Besitzstandswahrung orientieren. Auch sie greifen zur Zweitcharter oder setzen ihren Betriebsrat/ihre Hausgewerkschaft/die ÖTV unter Druck mit der Vergabe von Leistungen an preiswertere Trucker.

³ DIW, a.a.O., S. 317.

tern agiert wie derzeit gegenüber den Verkehrsunternehmen, die "eigenwirtschaftlich gestellte" Verkehre bedienen.

8. Schlußwort

Sowohl die DB (SPNV) als auch die bislang vor Wettbewerb geschützten Unternehmen des übrigen ÖPNV (= ÖSPV) sollten sich weniger vor ihren intramodalen Wettbewerbern, das heißt vor ihresgleichen, fürchten oder sie gar verteufeln, sondern den intermodalen Wettbewerber fürchten. In der Zeit seit der Bahnreform setzt dieser Wettbewerber zu einem Innovations- und Kostensenkungswettlauf an - und das ausgehend von einem derzeit schon hohen Niveau - der das, was sich bei Bus und Bahnen tut, übertrifft.

Pkw's werden immer billiger, insbesondere der Einstieg in die automobilen Mobilität, z. B. mit Swatchautos bzw. mit Modellen, die dieser Linie folgen, um auch den begrenzten Möglichkeiten finanzschwacher Bevölkerungsteile zu entsprechen. Der Ölpreis ist so niedrig wie lange nicht mehr. Die geplante Öko-Steuer für Sprit ist eine Petitesse, denn sie ist geringer als die Schwankung des Ölpreises in DM während eines Jahres.¹ Das Swatchauto bietet Parkmöglichkeit auf erheblich reduzierter Fläche, das heißt, Restriktionen im ruhenden Verkehr von Städten werden unwirksamer. Satellitengestützte Leitsysteme, die auch online Staus und zähflüssigen Verkehr signalisieren, werden leistungsfähiger und gegenüber den ersten Systemen am Markt spottbillig. Damit werden Kapazitäten des Straßennetzes erschlossen, ohne daß Straßen hinzugebaut werden müßten. Pkw's werden noch umweltfreundlicher. Wer preissensibel ist - und das ist die große Mehrheit der SPNV- und ÖSPV-Nutzer - kann heute schon verbrauchsarme Pkw's kaufen. Warum dieses nur wenig geschieht, liegt daran, daß der Sprit so billig ist, daß der Mehraufwand für ökologische Autos (Beispiel Eco - Golf) nicht einmal durch die Spritpreissparnis zu kompensieren ist.

Daimler - Chrysler und Ford haben vor einem Jahr eine halbe Milliarde DM bereitgestellt, um das Wasserstoffauto serienreif zu entwickeln. Damit droht das Umweltargument für Bus und Bahnen zu kippen. Im Stadtverkehr wird die Lärmemission solcher Autos kein Thema sein, das CO₂-Argument kippt, wenn es gelingt, den Wasserstoff preiswerter aus regenerativen Energien

¹ Schwankung aus der Kumulation von Ölpreis und US-Dollar in 1998 rund 15 deutsche Pfennige pro Liter; Öko-Steuer für Benzin: 6 deutsche Pfennige zuzüglich 16 % Mehrwertsteuer gleich ungefähr 7 deutsche Pfennige pro Liter.

zu erzeugen oder - zunächst - aus fossilen Energieträgern mit sehr viel geringeren Umwandlungsverlusten bereitzustellen.¹

Möglicherweise trägt das Umweltargument contra Pkw und pro ÖPNV überhaupt nicht mehr. Eines Tages könnte der ÖPNV ausschließlich als soziale Veranstaltung legitimiert sein für diejenigen, die keinen Pkw fahren dürfen oder fahren können. Angesichts dieser Aussichten sind Heldentaten gefragt und kein Festhalten an Schutzzäunen vor Wettbewerb, die den ÖPNV weiter hinter den Hauptkonkurrenten Pkw zurückfallen lassen.

¹ In dem Ausmaß, daß ein Wasserstoffauto in dem gesamten Prozeß auch nicht mehr CO₂ erzeugt als ein 3-Liter-Fahrzeug.

Memos:

Bis der Bund diese zwingende Nachbesserung an den Rahmenbedingungen für die Bahn umsetzt, sollte der Vorstand des DB-Konzerns folgende Frage beantworten: Um wieviel besser wäre das Geschäftsergebnis der Konzerntochter DB Netz, wenn aufgrund fairen Wettbewerbs die Infrastruktur besser ausgelastet würde? Da Trassenmehrerlös "Gewinn pur" bedeutet, könnte der Mehrerlös schon mittelfristig erheblich größer sein als jegliche Einbuße im Geschäftsergebnis der Konzerntochter DB Regio.