

Sichelschmidt, Henning

Article — Digitized Version

Anpassungsdruck im öffentlichen Personennahverkehr

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Sichelschmidt, Henning (2001) : Anpassungsdruck im öffentlichen Personennahverkehr, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 430-451

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2526>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Anpassungsdruck im öffentlichen Personennahverkehr

Von Henning Sichelschmidt

Die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Deutschland sind derzeit einem tiefgreifenden Wandlungsprozess unterworfen. Die traditionelle Finanzierung der Defizite dieses Sektors, in dem die meisten Betriebe ihre Ausgaben schon seit langem nur noch teilweise aus Fahrgeldern bestreiten können, ist zunehmend in Frage gestellt. Öffentliche Mittel werden künftig eher weniger als bislang verfügbar sein, und auch die oft zur Defizitabdeckung benutzten Überschüsse kommunaler Energieversorgungsunternehmen gehen wegen des Wettbewerbs auf den Energiemärkten zurück. Zudem hat die EU-Kommission den Entwurf einer Verordnung (Kommission 2000) vorgelegt, mit der auf den ÖPNV-Märkten ein europaweiter Wettbewerb auf der Basis von Ausschreibungen etabliert werden soll. Die Mitgliedsländer werden sich stärker für Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten öffnen müssen.

Im folgenden Beitrag wird zunächst kurz die aktuelle Ausgangslage skizziert. Sodann werden die neuen Entwicklungen analysiert und im Hinblick auf die Konsequenzen für die deutschen ÖPNV-Märkte und -Betriebe ökonomisch gewürdigt.

Die Ausgangslage im deutschen ÖPNV und die Bahnreform

Die Marktstruktur im ÖPNV war in Deutschland bis Mitte der neunziger Jahre durch eine straffe Regulierung geprägt. Marktzugang und -austritt, Preise sowie indirekt auch die angebotenen Kapazitäten unterlagen behördlicher Kontrolle. Die neben der Deutschen Bundesbahn tätigen Unternehmen waren an linienbezogene Konzessionen gebunden. Sie waren jeweils nur innerhalb räumlich abgegrenzter Bereiche (Linien bzw. Liniennetze) tätig, in denen sie fast stets der einzige Anbieter waren. Wettbewerb unter den Unternehmen war nahezu ausgeschlossen. Zahlreiche Groß- und noch mehr Kleinbetriebe, deren relative Größen nicht von ihrer Wettbewerbsfähigkeit, sondern primär von Größe und Verkehrsaufkommen ihrer Linien(netze) abhängig waren, existierten nebeneinander. Ein brancheninterner Kampf um Marktanteile fand nicht statt; Produkt- oder Prozessinnovationen, mit denen sich Anbieter in anderen Branchen Vorteile im Kampf um die Gunst der Nachfrager zu sichern suchten, waren selten. Insgesamt war die Branche durch eine häufig ineffiziente und teure Produktion, ausgeprägtes Besitzstandsdenken und eine geringe Kundenorientierung der Verkehrsunternehmen geprägt (Berschin und Hickmann 1998: 601).

Diese von der marktwirtschaftlichen Ordnung abweichenden Angebotsverhältnisse wurden mit gesellschafts- und verteilungspolitischen Zielen wie Umweltschutz, Erhaltung gewachsener Stadtstrukturen oder Fürsorge für ältere, be-

hinderte oder sozial schwache Mitbürger begründet (Böhme und Sichelshmidt 1994: 3 f.; Jochimsen 1984: 6 f.). Rechtlich lassen sich diese Argumente unter den Begriffen der staatlichen Daseinsvorsorge, als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips, sowie des Staatsziels Umweltschutz zusammenfassen (Barth 2000: 71–76, Werner 1998: 73–77).

Seit etwa fünf Jahren ist der traditionelle Regulierungsrahmen des ÖPNV in einem raschen Wandel begriffen. Mit der Regionalisierung, die als Teil der Bahnreform von 1994 beschlossen war, jedoch erst 1996 in Kraft trat, war die Betriebspflicht der Eisenbahn – unrentable Strecken konnten erst nach Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr stillgelegt werden – aufgehoben und durch das Bestellerprinzip ersetzt worden: Die nunmehr für den Nahverkehr verantwortlichen Länder bestellen ein von ihnen als notwendig erachtetes, aber mangels Rentabilität rein marktmäßig nicht zustande kommendes Angebot (auf Schiene oder Straße) bei den Verkehrsunternehmen und erstatten den aus Fahrgeleinnahmen nicht gedeckten Teil der Kosten (Laaser 1994: 8 f.). Das Monopol der Eisenbahn für Schienenverkehre auf ihrem Netz wurde aufgehoben, so dass auch „nichtbundeseigene“ Eisenbahnen Verkehrsleistungen auf Gleisen der Deutsche Bahn AG (DB), der Nachfolgerin der Bundes- bzw. Reichsbahn, erbringen können. Damit wurde ermöglicht, dass die Länder ihre Aufträge im Wege der Ausschreibung vergeben und auch DB-unabhängige Anbieter den Zuschlag erhalten können, wie es seither des öfteren geschah. Die Ausschreibung ist auch im öffentlichen Straßenpersonenverkehr vorgesehen; dort ist es allerdings besonders bedeutsam, dass nur so genannte gemeinwirtschaftliche Verkehre ausgeschrieben werden müssen und es de facto häufig den jeweiligen Aufgabenträgern überlassen ist, welche Verkehre als gemeinwirtschaftlich gelten (DIW 1998: 313).

Mit der Ausschreibung wurde unter dem Schlagwort „Wettbewerb um den Markt“ ein Element der Konkurrenz im Personennahverkehr eingeführt, wo Wettbewerb *im* Markt mangels einer Mehrzahl von Anbietern nicht möglich schien. Von dem intramodalen Wettbewerb – vordem waren die ÖPNV-Betriebe fast nur der intermodalen Konkurrenz des motorisierten Individualverkehrs (MIV) ausgesetzt – erhoffte man sich nicht nur eine Minimierung des Subventionsbedarfs im ÖPNV, sondern auch attraktivere Angebote an Verkehrsleistungen und damit einen steigenden Anteil des öffentlichen Verkehrs, dessen Förderung mit Rücksicht auf die Umwelt und die Entlastung des Straßennetzes als wünschenswert angesehen wird.

Kaum gesteigerte Dynamik der Nahverkehrsmärkte

Die erhofften positiven Wirkungen der Bahnreform auf die Dynamik der deutschen ÖPNV-Märkte sind bislang nur in Einzelfällen spürbar. Zu einer deutlich erhöhten Inanspruchnahme des Verkehrsangebots kam es nur dort, wo dieses qualitativ und meist auch quantitativ sprunghaft verbessert wurde; Beispiele sind die Stadtbahn in Karlsruhe sowie verschiedene ehemals von der Bundesbahn vernachlässigte Nebenstrecken in Randlage zu Ballungsräumen, die nach Übernahme durch nichtbundeseigene Bahnen mit attraktiven Fahrzeugen und Fahrplänen zum Teil erheblich höhere Fahrgastzahlen verzeichnen konnten. Dies sind aller-

Tabelle 1: Die Entwicklung des ÖPNV in Deutschland 1991–1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	<i>Verkehrsaufkommen (Mill. Fahrgäste)</i>							
Eisenbahnen ^a	1 381	1 421	1 441	1 457	1 517	1 589	1 710 ^b	1 656
Straßenpersonenverkehr ^c	7 775	7 761	7 835	7 846	7 804	7 753	7 769	7 730
ÖPNV insgesamt	9 156	9 183	9 276	9 303	9 321	9 343	9 479	9 386
	<i>Verkehrsleistungen (Mrd. Personenkilometer)</i>							
Eisenbahnen ^a	23,3	24,6	25,0	31,5	32,7	33,5	33,0	32,2
Straßenpersonenverkehr ^c	55,8	53,2	53,0	52,3	52,0	51,9	52,2	51,5
ÖPNV insgesamt	79,1	77,8	78,1	83,8	84,7	85,5	85,2	83,7

^a S-Bahnverkehr, Berufs- und Schülerverkehr sowie (bis 1993) Verkehr im Regeltarif bis 50 km Reiseweite; ab 1994 Verkehr in Zuggattungen des Nahverkehrs (Doppelzählungen beim Verkehrsaufkommen durch Umsteiger). – ^b Ab 1997 erhöhte Zahl an Umsteigern (um ca. 120 Mill.) durch neu- bzw. ausgegründete regionale Eisenbahnunternehmen. – ^c Stadtschnellbahn-(U-Bahn), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmen (ohne Verkehr der Kleinunternehmen mit weniger als 6 Kraftomnibussen) sowie der nichtbundeseigenen Eisenbahnen. Ohne Mehrfachzählungen durch Wechsel der Transportmittel; einschließlich des freigestellten Schülerverkehrs.

Quelle: BMVBW (1999: 208–211).

dings bislang nach wie vor Einzelfälle. Ihr Einfluss auf die ÖPNV-Märkte innerhalb der jeweils betroffenen Regionen mag nicht unbedeutend sein, im Gesamtbild der ÖPNV-Leistungen in Deutschland verliert er sich noch. Insgesamt ist die Entwicklung der Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen in Deutschland seit 1991, gleich ob am Fahrgastaufkommen oder an den Beförderungsleistungen in Personenkilometern gemessen (Tabelle 1), ähnlich wenig dynamisch verlaufen wie vordem in den alten Bundesländern (Boss, Laaser, Schatz et al. 1996: 110). Im öffentlichen Straßenpersonenverkehr, der statistisch außer dem Omnibusverkehr auch U- und Straßenbahnen umfasst, sind die Beförderungsleistungen von etwa 56 Mrd. Personenkilometern (1991) auf knapp 52 Mrd. Personenkilometer in 1998 gesunken. Die Eisenbahn wickelte in Zügen des Nahverkehrs 1998 mit rund 32 Mrd. Personenkilometern kaum mehr Verkehr ab als 1994.¹

Anteilssteigerungen des öffentlichen Verkehrs sind bislang kaum eingetreten. Nach wie vor entfallen auf den öffentlichen Verkehr insgesamt nur 19 Prozent, darunter auf den öffentlichen Nahverkehr 9 Prozent der Personenbeförderungsleistung in Deutschland, während der MIV über 80 Prozent auf sich vereinigt. Der Berufsverkehr wird (1997) zu 78 Prozent, der Geschäfts- und Dienstreiseverkehr zu 85 Prozent, der Einkaufsverkehr zu 72 Prozent und der Freizeitverkehr zu 81 Prozent im MIV abgewickelt² (BMVBW 1999: 213 ff.). Einen großen

¹ Zahlen früherer Jahre sind wegen methodischer Änderungen nicht vergleichbar.

² Im Urlaubsverkehr ist der MIV-Anteil geringer (62 Prozent), dies jedoch fast nur wegen des hohen Anteils von Flugreisen (26 Prozent).

Anteil von über 50 Prozent hat der ÖPNV nur noch im Ausbildungsverkehr, d.h. bei Altersgruppen ohne Fahrerlaubnis.

Im Unterschied zu der eher verhaltenen Entwicklung der Nachfrage ist das Angebot im ÖPNV in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich ausgeweitet worden. Der Schwerpunkt lag bei der Eisenbahn; die DB hat die Zahl ihrer Nahverkehrszüge (einschließlich S-Bahn) von knapp 27 000 in 1995 auf rund 31 000 in 1998, jeweils an einem Stichtag, angehoben; im öffentlichen Straßenpersonenverkehr wurden 1998 gut 3,8 Mrd. Wagenkilometer zurückgelegt, etwa 3 Prozent mehr als 1995 (BMVBW 1999: 55, 89).

Trotz der verhaltenen Nachfrage haben sich die Einnahmen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr von gut 14 Mrd. DM (1991) auf fast 19 Mrd. DM in 1998 erhöht. Abgesehen vom hier nicht interessierenden Gelegenheitsverkehr, den viele ÖPNV-Betriebe als zusätzliche Erwerbsquelle betreiben, waren die beiden wichtigsten Einnahmequellen die von den Fahrgästen gezahlten Fahrgelder sowie die Abgeltungszahlungen der öffentlichen Hand für verbilligte Beförderung von Schülern, Studenten, Auszubildenden und einzelnen anderen Personengruppen. Der Anteil dieser beiden Einnahmekategorien nahm im Beobachtungszeitraum jeweils leicht auf zuletzt knapp 47 bzw. 17 Prozent zu (Tabelle 2).

Die Einnahmensteigerung trug dazu bei, dass der Kostendeckungsgrad bei den Mitgliedern des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), der im We-

Tabelle 2: Einnahmen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr Deutschlands 1991–1998 (Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allgemeiner Linienverkehr	6 363	6 834	7 311	7 665	8 175	8 397	8 663	8 864
Sonderformen des Linienverkehrs	515	469	427	408	374	336	304	297
Abgeltungszahlungen	2 195	2 570	2 704	2 835	2 834	2 905	3 122	3 172
Gelegenheitsverkehr	3 031	3 171	3 238	3 265	3 332	3 360	3 372	3 465
Freigestellter Schülerverkehr	888	917	935	888	865	864	839	822
Vergütungen für Auftrags- fahrten	1 281	1 468	1 675	1 829	1 997	2 112	2 278	2 325
<i>Insgesamt</i>	14 274	15 428	16 290	16 890	17 576	17 973	18 577	18 945
	<i>Anteile (Prozent)</i>							
Allgemeiner Linienverkehr	44,6	44,3	44,9	45,4	46,5	46,7	46,6	46,8
Sonderformen des Linienverkehrs	3,6	3,0	2,6	2,4	2,1	1,9	1,6	1,6
Abgeltungszahlungen	15,4	16,7	16,6	16,8	16,1	16,2	16,8	16,7
Gelegenheitsverkehr	21,2	20,6	19,9	19,3	19,0	18,7	18,2	18,3
Freigestellter Schülerverkehr	6,2	5,9	5,7	5,3	4,9	4,8	4,5	4,3
Vergütungen für Auftrags- fahrten	9,0	9,5	10,3	10,8	11,4	11,8	12,3	12,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (1999: 28f.).

sentlichen die Unternehmen des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs³ sowie die nichtbundeseigenen Eisenbahnen umfasst, im Zeitraum 1992–1998 von gut 58 auf 68 Prozent anstieg.⁴ Die Einnahmen je Fahrgast erhöhten sich in der gleichen Zeit von 1,29 DM auf 1,56 DM. In dem zunehmenden Kostendeckungsgrad spiegeln sich aber auch erhebliche Rationalisierungsanstrengungen der Verkehrsbetriebe. Insbesondere sank die Zahl der (Voll- und Teilzeit-)Beschäftigten der VDV-Unternehmen von 146 000 in 1992 auf gut 124 000 in 1998, und die Produktivität stieg um etwa ein Viertel auf 1,85 Mill. Platzkilometer je Vollbeschäftigtem.

Zum Ausgleich des nach wie vor nicht gedeckten Teils der Aufwendungen hat wesentlich der *kommunale Querverbund* beigetragen. Die Gewinne, die zahlreiche kommunale Energieversorger infolge des beschränkten Wettbewerbs auf den Energiemärkten erzielten, wurden zum Ausgleich der Defizite („Quersubventionierung“) der Verkehrsbetriebe der gleichen oder gesellschaftsrechtlich verbundener Unternehmen benutzt, und zwar in Höhe von etwa 3 Mrd. DM jährlich.⁵ Manche Verkehrsunternehmen erhielten von der öffentlichen Hand noch „Ausgleichszahlungen für (verkehrs)verbundbedingte Belastungen“,⁶ ohne die nach Angaben der Beteiligten die meisten Verbundverkehre nicht durchzuführen wären. In manchen Fällen wurden Verluste auch unmittelbar von den zuständigen Gebietskörperschaften übernommen.

Traditionelle Finanzierung des ÖPNV zunehmend in Frage gestellt

Diese traditionellen Grundlagen, auf denen vor allem die Finanzierung des ÖPNV in Deutschland beruhte, werden zunehmend durch politische und rechtliche Entwicklungen in Frage gestellt. Bedeutsam sind

- die Diskussion um den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehren und die Abgrenzung eigenwirtschaftlicher von gemeinwirtschaftlichen Verkehren,
- die Liberalisierung der Energiemärkte und die damit eingeschränkten Möglichkeiten, ÖPNV über den Querverbund zu finanzieren,

³ Ohne die vor allem im ÖPNV ländlicher Regionen und kleinerer Städte wichtigen privaten Busunternehmer, die mit dem Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ihren eigenen Verband haben.

⁴ *Bus & Bahn* (1999b; 2000c). – Besonders stark erhöhte sich der Kostendeckungsgrad in den neuen Bundesländern (von 43,3 auf 58,1 Prozent). Er ist dort allerdings immer noch beträchtlich niedriger als in den alten Bundesländern, wo er von 61,3 Prozent (1992) auf 68,1 Prozent (1997) anstieg (VDV 1999: 21).

⁵ Davon entfielen etwa 1,8 Mrd. DM auf Steuerersparnisse (*Bus & Bahn* 2000a: 3).

⁶ Die zahlreichen Verkehrsverbünde (nicht zu verwechseln mit dem steuerlichen Querverbund zwischen Energie- und Verkehrsunternehmen) wurden, beginnend 1967 mit dem Hamburger Verkehrsverbund, eingerichtet, um den Fahrgästen die Benutzung mehrerer Verkehrsmittel unterschiedlicher Betreiber, in Hamburg vor allem der S-Bahn der DB und der städtischen U-Bahn, mit einem einzigen Fahrschein zu ermöglichen. Mit verbundbedingten Belastungen sind vor allem die bei dieser Art der Fahrpreisberechnung entstehenden Differenzen (auch als Durchtarifierungsverluste bezeichnet) zwischen den vom Fahrgast gezahlten Entgelten und den höheren Entgelten gemeint, die sich bei angenommener Lösung einzelner Fahrscheine für jedes beteiligte Unternehmen ergäben.

- die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung zur Öffnung der ÖPNV-Märkte für Wettbewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten.

Bei der Diskussion um die *Eigenwirtschaftlichkeit* geht es im Kern um die Frage, „ob die teilweise öffentliche Finanzierung eines Verkehrs automatisch zu seiner Gemeinwirtschaftlichkeit und damit zur Ausschreibungspflicht führt“ (Ipsen 2000a: 7). Bei dem bislang in Deutschland üblichen Verständnis von Eigenwirtschaftlichkeit wurde das wahre Ausmaß der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV verschleiert. Bedeutende öffentliche Zuschüsse wie vor allem

- Ausgleichszahlungen für herabgesetzte Fahrpreise im Ausbildungsverkehr,
- Ausgleichszahlungen für Schwerbehindertenfreifahrt,
- Ausgleichszahlungen (Einnahmesicherungen) in Verkehrsverbänden,
- Investitionsförderungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz,
- Erträge aus steuerlichem Querverbund mit Versorgungsunternehmen,
- Gesellschaftereinlagen und Eigenkapitalzuschüsse des Eigentümers,
- Erträge aus Verlustübernahme durch den Eigentümer

galten als unschädlich für die Eigenwirtschaftlichkeit (Berschin und Hickmann 1998: 601; DIW 1998: 313). So ließen sich die meisten Linienverkehre „eigenwirtschaftlich“ betreiben und mussten nicht ausgeschrieben werden (Teubner 1999: 66; Willeke 1999: 23).

Dieses Verständnis von Eigenwirtschaftlichkeit ist kürzlich vom Bundesverwaltungsgericht in Frage gestellt worden.⁷ Allerdings wird es immer noch unter anderem mit dem Argument verteidigt, es handle sich bei der Unterstützung der Verkehrsbetriebe nicht um Subventionen.⁸

Aus ökonomischer Sicht sollten ÖPNV-Leistungen immer möglichst kostengünstig beschafft und deshalb ausgeschrieben werden. Zwar mag die EU-Kommission bislang nur bei bestimmten – nicht eigenwirtschaftlichen – Verkehren auf Ausschreibungen drängen können, weil der EG-Vertrag nichts anderes vorsieht. Jedoch ist die öffentliche Hand grundsätzlich gehalten, mit ihren Mitteln möglichst wirtschaftlich umzugehen. Zur Erfüllung staatlicher oder kommunaler Aufgaben benötigte Leistungen sollten daher generell ausgeschrieben werden, unabhängig davon, wer sie bezahlt und ob die Bezahlung als Subvention bezeichnet

⁷ Anlässlich einer Revision gegen ein Urteil des OVG Magdeburg vom 7. April 1998 hat das Gericht dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, „ob eine nationale Regelung, die die Vergabe von Linienverkehrsgenehmigungen, die zwingend auf öffentliche Zuschüsse angewiesen sind, ohne Beachtung der EGVO 1191/69 zulässt, mit EG-Recht vereinbar ist“ (Ipsen 2000a: 7). Zum Urteil des OVG Magdeburg und einem ähnlichen, ebenfalls nicht rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts München siehe den Hinweis bei Freitag (2000: 14). – Siehe auch *Bus & Bahn* (1999a).

⁸ So hat Eberlein (2000: 324) versucht, die traditionelle deutsche Auffassung zu retten, indem er mit Blick auf die Zahlungen der öffentlichen Hand an ÖPNV-Betriebe unter anderem fragte, „ob es sich hier nicht lediglich um eine spezielle Form der bloßen Subventionsvermittlung handelt“, d.h., dass die eigentlich Begünstigten die Fahrgäste seien und eine Ausschreibungspflicht somit mangels einer Subvention der Betriebe nicht in Betracht käme. Dieses Argument ist ökonomisch kaum überzeugend, da die Subventionen an die Betriebe gezahlt werden und durchaus offen bleibt, in welcher Form und welcher Höhe sie an die Fahrgäste weitergegeben werden.

wird oder nicht. Auch Bauleistungen und größere Warenlieferungen für die öffentliche Hand werden in der Regel ausgeschrieben, obwohl normalerweise – und völlig zu Recht – niemand die Entgelte als Subventionen an die Bauunternehmen bzw. Lieferanten bezeichnet und diese auch „eigenwirtschaftlich“ arbeiten.

Der Grund, weshalb zahlreiche Gebietskörperschaften trotz des Gebots wirtschaftlicher Mittelverwendung Ausschreibungen im ÖPNV vermeiden, liegt in einem Interessenkonflikt (Ewers und Ilgmann 2000: 19; Teubner 1999: 66). Viele Städte und Landkreise sind selbst Eigentümer eines Verkehrsbetriebs. Die meisten dieser Betriebe sind, unter anderem infolge ihrer Nähe zum öffentlichen Dienstrecht mit spezifischen arbeitsrechtlichen Regelungen (Tarifverträge, Kündigungsschutz, Sozialleistungen), bislang wenig wettbewerbsfähig gegenüber privaten Verkehrsbetrieben (*Bus & Bahn* 1999a). Vielfach wird deshalb befürchtet, öffentliche Verkehrsbetriebe würden ausgeschriebene Verkehrsleistungen an private Wettbewerber verlieren. Da in diesem Falle die Existenz des öffentlichen Betriebs auf dem Spiel steht und angesichts umfassender Besitzstands- und Kündigungsschutzrechte die weitere Beschäftigung der Arbeitnehmer zum Problem wird, sind die betroffenen Gebietskörperschaften daran interessiert, Ausschreibungen zu vermeiden und ihren eigenen Verkehrsbetrieb mit den entsprechenden Leistungen zu beauftragen. Daher das Bestreben, den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit möglichst breit auszulegen.

Das ökonomische Prinzip, die Aufwendungen (öffentliche Zuschüsse) für einen gegebenen Ertrag (Verkehrsleistungen) so gering wie möglich zu halten, verlangt jedoch eine Ausschreibung, da so am ehesten die preiswerteste Bezugsquelle gefunden werden kann. Bestehendes Eigentum der öffentlichen Hand an einem Verkehrsbetrieb ändert daran nichts. Vielmehr stellt sich wie in privatwirtschaftlichen Konzernen auch bei Kommunen mit ÖPNV-Betrieben die Frage „make or buy?“: Soll man benötigte Leistungen weiterhin durch den eigenen Betrieb erstellen lassen oder sie anderswo billiger beziehen und den eigenen Betrieb verkaufen, liquidieren oder in seiner Funktion unwidmen?

Ökonomisch fragwürdig ist auch, dass bislang sogar gemeinwirtschaftliche Verkehre immer erst dann ausgeschrieben werden, wenn eine bestehende Konzession ausläuft. Grundlage dafür soll die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sein (*Bus & Bahn* 1998). Die mit dem seit langem umstrittenen (Peters 1968; Deregulierungskommission 1991: Tz. 193f.) Konzessionswesen verbundene Marktschließung ist jedoch im Zweifel effizienzmindernd und daher nicht per se schutzwürdig.⁹

Der vielfach praktizierte kommunale *Querverbund* war ein spezieller Weg, die Frage der Eigenwirtschaftlichkeit von ÖPNV-Leistungen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die Unterstützung durch die Versorgungsbetriebe erlaubte

⁹ Allerdings empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998: 222) die Beibehaltung der Genehmigungspflicht für ÖPNV-Leistungen, um ein „Rosinenpicken“ zu verhindern. Die Konzessionen sollten ausgeschrieben und in den Vertragsverhandlungen möglichst viel an Wettbewerbselementen durchgesetzt werden (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium 1998: 219, 221).

es in vielen Kommunen, defizitäre Verkehrsbetriebe formal ohne öffentliche Beihilfen fortzuführen und eine Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen somit zu umgehen. Entlastend für die kommunalen Haushalte wirkte sich die Minderung steuerpflichtiger Gewinne der Energieversorger aus (Körperschaftsteuer-Ersparnis).

Wegen der Liberalisierung der Energiemärkte, die mit dem freien Netzzugang einen Wettbewerb der Versorgungsunternehmen um die Energieabnehmer bringt, nehmen jedoch die Gewinne aus der Energieversorgung stark ab (Ludwig 1999: 10; Wiemann 2000: 43). Die zu erwartende und im Sinne einer effizienten Energieversorgung bis zu einem gewissen Grade wünschenswerte Konzentrationsbewegung auf den Versorgungsmärkten lässt den Weiterbestand kleinerer Stadwerke fraglich erscheinen. Die verbleibenden Gewinne von Versorgungsunternehmen werden zunehmend für Investitionen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen benötigt. Sie können daher allenfalls noch sehr begrenzt zum Verlustausgleich bei Verkehrsbetrieben herangezogen werden.

Aus den aktuellen Entwicklungen auf den Energiemärkten ergibt sich daher für den ÖPNV, dass Gewinne aus der Energieversorgung künftig in sehr viel geringerem Maße als bislang dazu verwendet werden können, bei Verlusten eines Verkehrsbetriebs dennoch eine Eigenwirtschaftlichkeit herzustellen, um eine Ausschreibung zu umgehen.

Neue Vorschläge der EU-Kommission

Der Ende Juli von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung „über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Anforderungen ... für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ (Kommission 2000) knüpft an die Maßnahmen an, mit denen verschiedene Mitgliedstaaten¹⁰ Wettbewerbselemente in dem bislang nicht nur in Deutschland abgeschotteten Markt für ÖPNV-Leistungen eingeführt haben. Mit ihrem Vorschlag will die Kommission vermeiden, dass Mitbewerber, die derzeit auf den ÖPNV-Märkten nicht zum Zuge kommen, beim Europäischen Gerichtshof Klage erheben könnten und die Rechtsprechung dann möglicherweise das Gemeinschaftsrecht „in einem zeitlich und inhaltlich schwer kalkulierbaren Prozess“ fortentwickelt (Meyer 2000; Kommission 2000: 3).

Vorläufer der vorgeschlagenen Verordnung war die Verordnung 1191/69 (*Amtsblatt* 1969), die bereits einmal durch die Verordnung 1893/91 (*Amtsblatt* 1991) geändert wurde und durch die neue Verordnung abgelöst werden soll, mit der das Wettbewerbsprinzip im Bereich des öffentlichen Verkehrs eingeführt werden soll (Kommission 2000: 3). Wie der aktuelle Vorschlag befassten sich auch schon die beiden früheren Verordnungen mit dem für den ÖPNV zentralen Problem, eine ausreichende Verkehrsbedienung auch dort sicherzustellen, wo sie infolge mangelnder privatwirtschaftlicher Rentabilität marktmäßig nicht zustande kommt. In

¹⁰ Außer Deutschland waren dies Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich (Kommission 2000: 5, Fußnote 7).

derartigen Fällen können die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Verordnung 1191/69 den Verkehrsunternehmen „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ auferlegen, wofür sie Entschädigungen zu zahlen haben, die nicht als staatliche Beihilfen im Sinne der Römischen Verträge angesehen werden und damit vom Meldeverfahren nach Art. 88 Abs. 3 EWG-Vertrag ausgenommen sind (Kommission 2000: 4). Die Verordnung 1893/91 änderte die vorerwähnte Verordnung insofern, als nunmehr neben den weiterhin möglichen Verpflichtungen zusätzlich der Abschluss gemeinwirtschaftlicher *Verträge* zwischen Behörden und Unternehmen vorgesehen ist. Offen blieb bislang, in welcher Form solche Verträge vergeben werden sollen (Kommission 2000: 4), insbesondere inwieweit dabei ein Wettbewerbsmechanismus zum Tragen kommen soll, wie dies nach der marktwirtschaftlichen Orientierung der EU wie auch der Bundesrepublik Deutschland und der anderen Mitgliedstaaten eigentlich der Fall sein sollte (Böhme und Sichelschmidt 1994: 3, 11). Auch kann nach wie vor kein EU-Mitgliedstaat gezwungen werden, seine ÖPNV-Märkte für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen – während dies in anderen Branchen aufgrund der Handels- und Niederlassungsfreiheit durchaus möglich ist.

Von Belang ist darüber hinaus die Verordnung 1107/70, die sich mit Beihilfen für Infrastrukturmaßnahmen im nationalen und internationalen Verkehr befasst und auch auf den ÖPNV erstreckt (Ipsen 2000b). Sie definiert Verkehrsinfrastruktur als „ortsfeste Anlagen zur Beförderung und zum Umschlag von Personen und Gütern und damit verbundene Sicherheits- und Navigationssysteme ...“ (Art. 2). Beihilfen an einen Betreiber der Infrastruktur sind zulässig für den Betrieb, die Instandhaltung oder die Bereitstellung von Teilen der Landinfrastruktur,¹¹ sofern die Beihilfen im Verhältnis zur Gesamtfinanzierung des Projektes notwendig sind, um das Vorhaben zu verwirklichen, und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen, deren Umfang Gemeinschaftsinteressen widerspricht (Art. 3). Diese Verordnung wird auch weiterhin gelten, während die Verordnungen aus 1969 und 1991 durch die neue Verordnung abgelöst würden (Kommission 2000: 3).

Hauptinhalte der nunmehr geplanten neuen Verordnung sind

- die Grundsätze, dass „die zuständigen Behörden berechnete gemeinwirtschaftliche Ziele in der Regel im Rahmen des kontrollierten Wettbewerbs verfolgen sollten“ und dass „die zuständigen Behörden den Betreibern einen Ausgleich für die ihnen durch die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Anforderungen entstehenden Kosten sowie ausschließliche Rechte für öffentliche Personenverkehrsdienste gewähren können“, wobei die Bedingungen dafür in der Verordnung festgelegt sind (Art. 1),
- die Verpflichtung der „zuständigen Behörden“, „angemessene öffentliche Personenverkehrsdienste von hoher Qualität und Verfügbarkeit“ zu gewährleisten (Art. 4),

¹¹ Beihilfen für die Nutzung der Infrastruktur sind nach VO 1107/70 nur für den Güterverkehr zulässig. Für derartige Beihilfen im ÖPNV gilt VO 1191/69.

- die Verpflichtung zum Abschluss gemeinwirtschaftlicher Verträge „für die Auszahlung jeglichen finanziellen Ausgleichs für die durch die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Anforderungen entstandenen Kosten“ und „für die Gewährung sämtlicher ausschließlicher Rechte“ (Art. 5),
- die Verpflichtung, die gemeinwirtschaftlichen Verträge regelmäßig „im Wege der Ausschreibung (zu) vergeben“ und die Laufzeit der Verträge auf fünf Jahre oder – bei hoher Spezifität der zur Erfüllung des Vertrags notwendigen Investitionen – auf die Amortisationsdauer der entsprechenden Wirtschaftsgüter zu beschränken (Art. 6),
- die Möglichkeit, gemeinwirtschaftliche Verträge im Schienenverkehr direkt (ohne Ausschreibung) zu vergeben, „wenn nationale oder internationale Sicherheitsstandards ... nicht anders gewährleistet werden können“ oder „wenn eine andere Lösung zusätzliche Kosten für die Koordinierung zwischen dem Betreiber und dem Verwalter der Infrastruktur mit sich bringen würde“ und dies auch auf Busverkehre im Rahmen so genannter integrierter Dienste auszuweiten (Art. 7),
- die Möglichkeit, gemeinwirtschaftliche Verträge nach bloßem Qualitätsvergleich zu vergeben, wenn der betreffende Verkehrsdienst auf eine einzelne Strecke beschränkt ist und kein finanzieller Ausgleich gewährt wird (Art. 8),
- verschiedene Absicherungen und Schutzmaßnahmen, unter anderem zur Wahrung der Rechte von Arbeitnehmern beim Übergang von Konzessionen auf andere Betreiber (Art. 9),
- unabhängig von den gemeinwirtschaftlichen Verträgen „können die zuständigen Behörden allgemeine Vorschriften oder Mindestkriterien festlegen, die von allen Betreibern einzuhalten sind“; ein Ausgleich der den Betreibern für deren Einhaltung entstehenden Kosten ist zulässig, allerdings nur bis zu jährlich „höchstens einem Fünftel des Wertes der Dienste des Betreibers in diesem Bereich“ und ohne Diskriminierung einzelner Betreiber (Art. 10),¹²
- ÖPNV-Betreiber aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) können sich ebenfalls auf Ausschreibungen bewerben, da sie als Unternehmen der Gemeinschaft behandelt werden (Art. 18 in Verbindung mit Anhang 2).

Mit der „Gewährung ausschließlicher Rechte“ ist offenbar das deutsche Konzessionssystem angesprochen, welches die Kommission reformieren möchte (Schmidt-Auerbach 2000: 8). „Die Gewährung ausschließlicher Rechte ... be-

¹² Damit soll den Behörden nach EU-Angaben (Kommission 2000: 13) ermöglicht werden, zusätzliche Anforderungen, die nicht durch gemeinwirtschaftliche Verträge abgedeckt sind, an die Verkehrsbetreiber zu stellen und in den erwähnten Grenzen die Mehrkosten hierfür zu erstatten. Darunter dürften in Deutschland vor allem die Erstattungs- bzw. Ausgleichsleistungen des Staates für die verbilligte Beförderung Schwerbehinderter und Auszubildender nach § 62 Schwerbehindertengesetz bzw. § 45a Personenbeförderungsgesetz fallen, die z. B. 1996 ohne Zahlungen an die DBAG 0,6 bzw. 1,5 Mrd. DM ausmachten (Girnau 1999: 94); Art. 10 Buchstabe a) der geplanten EU-Verordnung legt fest, dass durch Vorschriften/Kriterien nach diesem Artikel auch die Fahrpreise begrenzt werden dürfen, allerdings „nur für bestimmte Kategorien von Fahrgästen“.

schränkt“ nach Meinung der Kommission „den Marktzugang und verstößt damit – wenn auch indirekt – gegen den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit“ (Kommission 2000: 9).

Kritik der Kommunen und Verkehrsbetriebe am EU-Vorschlag...

Der Verordnungsvorschlag der Kommission ist bei Kommunen und Verkehrsbetrieben in Deutschland auf vielfältige Kritik gestoßen. Schon vorab wurde bemerkt, dass die bisherige breite Definition des Begriffs der Eigenwirtschaftlichkeit künftig durch die geplante EU-Verordnung in Frage gestellt werden könnte. Nach dem nunmehr vorgelegten Vorschlag kann zwar weiterhin zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren unterschieden werden; der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit wird aber deutlich stärker beschränkt als in Deutschland bislang üblich (Ipsen 2000b). Dies betrifft vor allem die so genannten ertragswirksamen Einlagen oder Zuschüsse der Eigentümer oder Aufgabenträger (konkret: die Übernahme von Defiziten der Verkehrsbetriebe durch öffentliche Haushalte), während die Möglichkeiten des Querverbundes ohnehin abnehmen. Beides zusammen machte in den neunziger Jahren etwa 7 Mrd. DM jährlich aus (Girnau 1999: 94 f.), die künftig größtenteils nicht mehr zur Verfügung stehen.

Im Einzelnen wird als Folge der beabsichtigten EU-Verordnung befürchtet:

- ein Wegbrechen der mittelständischen Strukturen im deutschen ÖPNV, weil ausländische Konzerne auf den – gemessen an Fahrgeldern *und* öffentlichen Zuschüssen – lukrativen deutschen ÖPNV-Markt drängen, wegen ihrer größeren Wettbewerbsfähigkeit die meisten Ausschreibungen gewinnen und den deutschen ÖPNV-Markt in ein Oligopol verwandeln würden, bei dem der Wettbewerb dann „weitgehend ausgeschaltet“ wäre (Ludwig 1999: 10; Rohde 1997) – mit der Folge, dass die Fahrpreise diktiert und das Angebot verschlechtert würden,
- eine zusätzliche Verschärfung der Wettbewerbssituation deutscher Verkehrsunternehmen bei Zulassung von Anbietern aus den Beitrittsländern, besonders aus Polen und der Tschechischen Republik (Ipsen 2000b),
- eine Verschlechterung der Angebotsqualität im ÖPNV, die befürchtet wird, weil scheinbar günstige Angebote durch Einsatz billiger Fahrzeuge – z. B. alter Wagen, die ihre Abschreibungen schon verdient haben – und schlecht bezahlten, wenig qualifizierten Personals sowie durch Einsparungen an den Stationen (Wetterschutz, Sitzgelegenheiten, Informationsmöglichkeiten etc.) zustande kommen könnten,¹³
- Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer im ÖPNV, vor allem bezüglich Arbeitszeit und -entgelte, weil sich insbesondere ausländische Konzerne dem deutschen (Arbeits-)Tarifvertragsrecht entziehen würden, um Ausschreibungen zu gewinnen (FAZ 2000a),

¹³ Hinzu kommt die Möglichkeit, die erforderliche Betriebsreserve sowohl bei den Fahrzeugen als auch beim Personal zu reduzieren, was aus Sicht der Fahrgäste letztlich auf Kosten der Zuverlässigkeit des Betriebs (Fahrplaneinhaltung) gehen dürfte.

- eine Gefährdung der zahlreichen Verkehrsverbünde in Deutschland, weil der Kommissionsentwurf keine angemessene Regelung zum Ausgleich verbundbedingter Belastungen der Verkehrsunternehmen enthält (Ipsen 2000b),
- ein hoher Verwaltungsaufwand bei den zuständigen Behörden und den Verkehrsunternehmen durch die vorgesehenen Vergabeverfahren, Berichts- und Nachweispflichten, „wobei erhebliche Zweifel an der Kontrollfähigkeit der EU-Kommission bestehen“ (Ipsen 2000b).

Im Vorfeld der Diskussion über die beabsichtigte Verordnung war auch darauf hingewiesen worden, die Laufzeit der auszuschreibenden Verträge müsse vor allem im Schienenverkehr auf die Langlebigkeit und Spezifität der Investitionsgüter abgestimmt werden, die das beauftragte Unternehmen benötigt, um den Verkehr durchzuführen (Teubner 1999: 70). Diesem Einwand trägt der vorgelegte Verordnungsentwurf sowohl durch die Möglichkeit, die Laufzeit gemeinwirtschaftlicher Verträge auf die Amortisationsdauer abzustimmen (Art. 6 Ziff. 3) als auch dadurch Rechnung, dass insbesondere bei U- und Stadtbahnen von Ausschreibungen ganz abgesehen werden kann (Art. 7 Ziff. 2).

... ist überwiegend nicht berechtigt

Die Befürchtungen dürften zwar nicht generell unzutreffend sein. Ihnen steht allerdings der Zweck der Politik der Kommission gegenüber, einen wettbewerblich organisierten europäischen Binnenmarkt für öffentliche Verkehrsdienste (Kommission 2000: 3) zu schaffen. Damit werden Politikansätze verschiedener Mitgliedstaaten, darunter Deutschlands, weiter entwickelt. Ziel ist es, die Effizienz des ÖPNV zu steigern und auf diese Weise zu den allgemeinen Zielen der EU beizutragen.

So müssen die Ängste vor einem „Wegbrechen der mittelständischen Strukturen“ im deutschen ÖPNV nicht zuletzt vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die bestehenden Strukturen alles andere als effizient sein dürften. Diese Vermutung stützt sich darauf, dass die vorhandenen Unternehmensgrößen, Linienverläufe usw. keineswegs das Resultat eines marktwirtschaftlichen „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ sind. Sie sind weit überwiegend nicht freiwillig und spontan zustande gekommen, sondern sind in erster Linie von bürokratischen Entscheidungen, vor allem der Konzessionserteilung, bestimmt.

Trotz der weitgehenden Marktschließung durch das Konzessionssystem haben in den letzten Jahren vor allem französische und britische Konzerne mit Erfahrung in Ausschreibungen von Linienverkehren über Beteiligungen bzw. Tochterunternehmen im Bus- und Bahnverkehr in Deutschland Fuß gefasst.¹⁴ Die kommunalen bzw. privaten Unternehmen in Deutschland haben auf die neue Konkurrenz reagiert, indem sie

¹⁴ Bekanntes Beispiel ist die zur französischen Vivendi-Gruppe gehörende CGEA Transport, die unter anderem die Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft und die ehemals schwedische Linjebuss Deutschland mit verschiedenen deutschen Omnibusbetrieben übernommen hat (Schmidt-Auerbach 2000: 9).

- sich verstärkt um Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen bemühen, um bei künftigen Ausschreibungen konkurrenzfähige Angebote machen zu können (vorm Walde 2000: 13; Ganseforth 1999: 63; Otto 1999; Burmeister 1998),
- Betriebsteile wie etwa die Instandhaltung und Reinigung von Fahrzeugen und baulichen Anlagen in der Form handelsrechtlicher Gesellschaften verselbständigten, um die größere Flexibilität und die tariflichen Möglichkeiten (z. T. erheblich niedrigere Arbeitsentgelte) der Privaten zu nutzen (FAZ 2000b; Göbel 1999: 34),
- vermehrt Kooperationen und Unternehmenszusammenschlüsse eingingen, ebenfalls mit dem Ziel einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Abwehr feindlicher Übernahmen,
- sich selbst um die Erweiterung ihrer Geschäftsfelder und die Akquisition neuer Tochterunternehmen, auch im Ausland, bemühen (Bus & Bahn 2000b).

Alle diese Maßnahmen müssen als konkrete Schritte zu einem effizienteren ÖPNV-System gesehen werden. Sie sind den Anfängen des Umbruchs im Weltluftverkehr vergleichbar, der vor mehr als zwanzig Jahren mit der Deregulierung in den Vereinigten Staaten begann und heute allgemein als Erfolg angesehen wird. Wie bei jedem wettbewerblichen Entdeckungsprozess sind dabei Irrtümer und Fehlschläge nicht auszuschließen, wie im Luftverkehr unter anderem an den Beispielen Pan American und Laker Airways deutlich wurde. Auch ein möglicherweise eintretender Konzentrationsprozess spricht nicht gegen die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des beschrittenen Weges, denn er würde die Bestreitbarkeit der ÖPNV-Märkte kaum gefährden.¹⁵

Ob von Wettbewerbern aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern ein deutlicher zusätzlicher Konkurrenzdruck ausgeübt werden kann, erscheint auch auf mittlere Sicht noch fraglich. Aus diesen Ländern stammende Bewerber müssten Kostenvorteile, die ihnen bei einer Ausschreibung den Zuschlag sichern, hauptsächlich im Bereich der Personalkosten haben, da die Kapitalkosten, d.h. Zinsen und Abschreibungen,¹⁶ in diesen Ländern wegen der aufbaubedingten Kapitalknappheit für längere Zeit noch deutlich höher sein dürften als in Westeuropa. Ob man dann von Sozialdumping sprechen kann (Berschin und Hickmann 1998: 606), ist fraglich, da der relative Reichtum Mittel- und Osteuropas an Arbeitskräften einen Export arbeitsintensiver Dienstleistungen wie ÖPNV ökonomisch nahe legt. In der Regel werden allerdings die Personalkosten von

¹⁵ Die Problematik der im Luftverkehr gegenwärtig zu beobachtenden Konzentration durch die Bildung strategischer Allianzen von Luftverkehrsunternehmen ergibt sich hauptsächlich aus der Anwendung von Computerreservierungssystemen und aus der Knappheit so genannter Zeitnischen (slots) für Starts und Landungen auf großen Flughäfen (vgl. Laaser et al., 2000: 37), die die Bestreitbarkeit der Luftverkehrsmärkte beschränken könnte. Entsprechende Probleme sind im ÖPNV kaum zu befürchten.

¹⁶ Soweit die Abschreibungen auf Fahrzeuge infolge niedrigerer Preise der Fahrzeugindustrie in den Beitrittsländern geringer sind, kann daraus kein Wettbewerbsvorteil für die Verkehrsunternehmen dieser Länder resultieren, da sich westeuropäische Unternehmen ebenfalls Fahrzeuge in diesen Ländern beschaffen können, wie dies auch gelegentlich bereits geschehen ist (Ikarus-Busse aus Ungarn).

Anbietern aus diesen Ländern kaum wesentlich unter denen vergleichbarer privater Unternehmen aus Westeuropa liegen können, da das Personal im ÖPNV – anders als im See-, Luft- und grenzüberschreitenden Landverkehr – in dem Land, wo es arbeitet, üblicherweise auch wohnt, so dass sich die Entlohnung an den Lebenshaltungskosten dieses Landes orientieren muss. Niedrigere Löhne, die im ÖPNV des Auslandes, beispielsweise Polens, für dort tätige Arbeitskräfte gezahlt werden mögen, dürften für die Konkurrenzsituation im ÖPNV westlicher Länder weitgehend bedeutungslos sein.¹⁷ Eine jeweils vorübergehende Beschäftigung wechselnder Arbeitskräfte, die ihren ständigen Wohnsitz in den Beitrittsländern behalten würden, nach dem Vorbild des Baugewerbes und der Landwirtschaft dürfte im ÖPNV wegen der besonderen Anforderungen an die Qualifikation des Personals, das anders als Bau- oder Landarbeiter täglich unmittelbaren Kontakt mit den Kunden (Fahrgästen) hat und deshalb über umfassende Sprach- und Ortskenntnisse verfügen muss, kaum in Betracht kommen.

In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass der Verordnungsentwurf ausdrücklich vorsieht (Art. 4 Ziff. 2 lit. i), bei Ausschreibungen die Qualifikation des eingesetzten Personals explizit in die Vergabekriterien einzubeziehen. Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen fordern darüber hinaus die Einbeziehung arbeits- und sozialrechtlicher Standards (FAZ 2000d). Insoweit es dabei um sicherheitsrelevante Kriterien wie Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer (FAZ 2000e) geht, ist dieser Forderung zuzustimmen, da derartige Kriterien in ökonomischer Sicht der Vermeidung materieller und immaterieller Unfallschäden (negativer Externalitäten) dienen und insofern die Effizienz des Verkehrssystems steigern können.

Was nun die Befürchtungen einer verschlechterten Angebotsqualität im ÖPNV betrifft, so ist in Deutschland bei den bisherigen Übernahmen von ÖPNV-Leistungen durch neue Anbieter, auch nach Ausschreibungen, die Angebotsqualität eher verbessert worden.¹⁸ Dies geschah insbesondere durch Einsatz neuer, modernerer Fahrzeuge,¹⁹ eine Verdichtung des Fahrplanangebots und dessen Erweiterung durch zusätzliche Verbindungen abends und an Wochenenden sowie durch verbesserte Betreuung der Fahrgäste etwa in kundenfreundlichen Warterräumen. Überdies können und sollten die Aufgabenträger, schon um die Vergleichbarkeit der Angebote zu sichern, bereits in der Ausschreibung die zu erbringende Leistung und die gewünschte Qualität beschreiben und über ein ökonomisches Anreiz- und Kontrollsystem²⁰ auf deren Einhaltung hinwirken; dabei

¹⁷ Ein Betrieb mit (täglichem oder mindestens Wochenend-)Grenzgängern wäre in Grenznähe zwar vorstellbar (etwa aus Polen nach Frankfurt/Oder oder Görlitz), doch ist davon nur vorübergehend etwas stärkerer Wettbewerbsdruck zu erwarten, da sich das Lohnniveau in den westlichen Grenzregionen der Beitrittsländer vergleichsweise rasch dem auf der anderen Seite der Grenzen annähern dürfte.

¹⁸ Dies wurde bereits 1996 in einer von einem Beratungsunternehmen durchgeführten Befragung festgestellt (Seiter und Bartelmes 1997: 250 f.).

¹⁹ Dazu kam es vor allem dann, wenn der Gewinner einer Ausschreibung ein kleineres Unternehmen war, das sein bisheriges Geschäftsvolumen erheblich ausweitete und aus diesem Anlass ohnehin neue Fahrzeuge beschaffen musste.

²⁰ Ein Beispiel hierfür sind die in Schleswig-Holstein anlässlich der Ausschreibung von Schienenverkehren vereinbarten Vertragsstrafen bei mangelnder Pünktlichkeit.

ist freilich auch – etwa durch Rückgriff auf Erfahrungswerte anderer Aufgabenträger – zu berücksichtigen, dass gesteigerte Qualitätsanforderungen tendenziell die Kosten aller in Betracht kommenden Anbieter erhöhen und so zu einem höheren Subventionsbedarf der ausgeschriebenen Leistungen führen.

Qualitätsverbesserungen im *Schienerverkehr* wurden allerdings verschiedentlich durch Lieferschwierigkeiten der Schienenfahrzeugindustrie und Kinderkrankheiten neu entwickelter Fahrzeugtypen vereitelt bzw. erheblich verzögert. Diese Mängel sind jedoch eher als Übergangsprobleme und Folgen der relativ abrupten Abkehr von der früher bei der Deutschen Bundesbahn üblichen Vernachlässigung des Nahverkehrs²¹ auf der Schiene anzusehen. Insgesamt scheint es bislang gelungen zu sein, die Ausschreibungen so auszugestalten, dass die Angebotsqualität im ÖPNV eher verbessert wird und die Befürchtung, neue preisgünstigere Angebote müssten zwangsläufig von schlechterer Qualität sein als die vorhandenen, nicht eingetreten ist. Gleichwohl ist eine noch stärkere Markt- bzw. Kundenorientierung – z. B. bezüglich der Fahrplangestaltung im Hinblick auf den zunehmenden Freizeitverkehr – der Ausschreibungen (Dostal 2000: 88) nach wie vor dringend geboten, wenn die politisch geforderte Steigerung der Attraktivität des ÖPNV eine Realisierungschance haben soll.

Die Arbeitsbedingungen im ÖPNV werden sich allerdings künftig dort verschlechtern, wo bislang (monopol)rentenartige Bestandteile in den gezahlten Entgelten und/oder den Nebenbedingungen der Tarifverträge enthalten waren, d. h. wo die Entgelte „zu hoch“ bzw. die Nebenbedingungen „zu günstig für die Arbeitnehmer“ waren, jeweils gemessen am zu vermutenden Ergebnis eines hypothetischen Wettbewerbsmarktes. Die erwähnten Maßnahmen, mit denen öffentliche Unternehmen des ÖPNV in Deutschland ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern wollen, geben Hinweise darauf, ob und wo dies für die Vergangenheit angenommen werden muss.

Ein typisches, auch aus anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes bekanntes Beispiel für den Abbau überhöhter Entgelte ist die Vergabe von Reinigungsarbeiten an ein privates oder mit privater Mehrheitsbeteiligung ausgegliedertes Unternehmen, das seine Arbeitskräfte nur noch nach dem niedrigeren Tarif des privaten Gebäudereinigerhandwerks statt nach dem des öffentlichen Dienstes zu bezahlen hat (Göbel 1999: 34). Die verbleibenden Verkehrsbetriebe können ihre Kosten allerdings nur allmählich senken, da für die vorhandenen Arbeitnehmer ein sehr weit gehender Besitzstandsschutz gilt. Immerhin erfolgen Neueinstellungen oft nur noch zu niedrigeren Tarifen; auf diese Weise dauert allerdings das Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit sehr lange (Girnau 1999: 99 f.). Schneller geht dies, zumindest auf Teilmärkten, wenn öffentliche Verkehrsbetriebe Tochterunternehmen mit privatem Lohnstarifniveau kaufen oder ausgründen (eventuell gemeinsam mit privaten Unternehmen) oder wie etwa in Hamburg und Lübeck vorhandene private Beteiligungsgesellschaften stärker in die Verkehrsab-

²¹ Auf besonders unrentablen Strecken legte die DB die damals bestehende Betriebspflicht großzügig zu ihren Gunsten aus: Die Anzahl der gebotenen Zugverbindungen wurde drastisch reduziert und die Anschlüsse bewusst schlecht gestaltet, um das damals vorgeschriebene langwierige Stillelegungsverfahren zu beschleunigen (Laaser 1991: 32).

wicklung einbeziehen (Burmeister 1997: 22, FAZ 2000c). In allen Fällen ist das Ergebnis, dass die Löhne bzw. Vergütungen jedenfalls für neu eintretende Arbeitnehmer erheblich unter dem alten, von monopolistischen Strukturen und dem öffentlichen Dienstrecht beeinflussten Niveau liegen.

Ökonomisch sind derartige Veränderungen als Schritte zu einem stärker marktorientierten und damit effizienteren Verkehrssystem zu bewerten. Die Wettbewerbsbedingungen im ÖPNV werden damit denen anderer Branchen angenähert, deren Beschäftigte ebenfalls nicht auf einen besonderen Wettbewerbsschutz bauen können – bei Arbeitsbedingungen, die etwa bezüglich Abend- und Wochenendtätigkeit durchaus denen im ÖPNV gleichen (Luftverkehr, Touristik, Hotellerie, Gastronomie). Auch Aktivitäten ausländischer Konzerne dürften aber kaum zusätzliche Verschlechterungen von Entlohnung und Arbeitsbedingungen in Deutschland gegenüber einem marktgerechten Niveau mit sich bringen, da sonst Schwierigkeiten mit der Rekrutierung von Personal zu erwarten wären.

Zweifelhaft erscheint schließlich, ob das Fehlen einer angemessenen Regelung für den Ausgleich verbundbedingter Belastungen wirklich ein Problem der beabsichtigten Verordnung ist. Es ist verständlich, dass Unternehmen, die bislang nach ihrem Verständnis eigenwirtschaftliche Linien betrieben haben, bei Teilnahme an einem Verkehrsverbund einen Ausgleich für die so genannten Durchtarifizierungsverluste erwarten, um die Eigenwirtschaftlichkeit ihrer Linien nicht zu gefährden, weil sie sonst eine Ausschreibung und möglicherweise den Verlust ihrer angestammten Linienverkehre befürchten müssen. Wie gezeigt, ist allerdings eine Eigenwirtschaftlichkeit, die nur mit Hilfe öffentlicher Zuschüsse zustande kommt, ökonomisch kein Grund, auf Ausschreibungen zu verzichten, mit denen die öffentlichen Zuschüsse minimiert werden können. Vielmehr sollte gegebenenfalls die Teilnahme an einem Verkehrsverbund in die Ausschreibungsbedingungen einbezogen werden, wie es auch im Verordnungsentwurf (Art. 4, 2c) vorgesehen ist. Geringere Einnahmen bei Verbundteilnahme schlagen sich dann in den Angeboten anlässlich der Ausschreibung nieder, da die Unternehmen ihren Angebotspreis nach den Vorgaben der Verdingungsunterlagen bemessen müssen (Werner 1998: 171); ein höherer Zuschussbedarf wird auch durchsetzbar sein, da die Bedingung der Verbundteilnahme für alle Ausschreibungsteilnehmer gilt.

Eher zu viele Ausnahmen im Verordnungsentwurf

Ökonomisch berechtigte Bedenken gehen eher in die Richtung, dass der Verordnungsentwurf schon durch zu viele Ausnahmebestimmungen verwässert ist (Krägenow 2000). Solche Kritik wurde nicht nur aus der Wissenschaft (Meyer 2000), sondern auch aus den Bundesländern laut (*Frankfurter Rundschau* 2000). In der Tat ist zu vermuten, dass insbesondere in Großstädten, die wie Berlin, Hamburg, München, Paris oder Wien kommunale Verkehrsbetriebe mit Schienenverkehr haben, dieser Verkehr weiterhin gemäß Art. 7 der geplanten Verordnung direkt an die bisherigen Betreiber vergeben wird, wobei Omnibusverkehre dieser Betriebe als integrierte Dienste einbezogen werden dürften. Die Bedingungen für die Anerkennung integrierter Dienste lassen sich im Zweifel durch eine Fu-

sion beteiligter Unternehmen erfüllen. Dann reicht die Anzeige bei der Kommission, um Ausschreibungen zu umgehen (Meyer 2000).

Die Notwendigkeit einer so weit gehenden Ausnahmeregelung ist jedoch nicht einzusehen. Die sicher notwendige Koordination von Fahrplänen und Tarifen steht einer Ausschreibung nicht im Wege. Alle ÖPNV-Betreiber sollten selbst ein Interesse daran haben, durch gute Abstimmung mit anderen Betreibern den Nutzen ihrer Dienste für die Konsumenten zu steigern, indem sie die Vorteile der Vernetzung (so genannte Netzwerkexternalitäten) ausschöpfen. So können sie möglichst viele Fahrgäste gewinnen; ihr Interesse daran lässt sich marktkonform durch eine Umsatzbeteiligung o.Ä. fördern. Zudem kann eine Koordination auch unmittelbar in die Ausschreibungsbedingungen einbezogen werden. Diese Argumentation gilt entsprechend auch für Vorkehrungen zur Betriebssicherheit. Sollten Sicherheitserwägungen wirklich gegen eine Mehrzahl von Betreibern auf ein und derselben Bahnstrecke sprechen, könnten jedenfalls ganze Strecken, Netze oder Teilnetze²² ausgeschrieben werden.

Problematisch wäre es auch, wenn die Auftragsvergabe an die Einhaltung von Tarifverträgen, die unter den früheren Bedingungen abgeschotteter Märkte und des öffentlichen Dienstrechts abgeschlossen wurden, geknüpft würde, wie dies Art. 9 des Verordnungsentwurfes unter Umständen zulässt. Damit könnten Chancen verschüttet werden, via verringerten Subventionsbedarf die öffentlichen Haushalte stärker zu entlasten als es unter den Bedingungen der geltenden Tarifverträge möglich ist. Auch die europäischen Gerichte haben eine Bindung von Aufträgen an die Tariftreue der Unternehmen bisher stets abgelehnt (*Financial Times Deutschland* 2000).

Auch die Ausnahmebestimmung des Art. 6 zu den Vertragslaufzeiten erscheint in dieser weit gehenden Form nicht notwendig. Das Problem, zwischen der Laufzeit von Verträgen im Rahmen von ÖPNV-Ausschreibungen und der Lebensdauer spezifischer Investitionen zur Erfüllung dieser Verträge eine Fristenkongruenz herzustellen, betrifft hauptsächlich die Fahrzeuge des Schienenverkehrs.²³ Im Straßenverkehr gibt es kaum spezifische Investitionen, da Omnibusse vielfältig verwendbar sind, und bei den Wegen (Gleisen) des Schienenverkehrs kann das Problem umgangen werden, wenn sie gemäß Infrastrukturverordnung durch die öffentliche Hand finanziert und den Betreibern diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden.

Bei den Fahrzeugen des Schienenverkehrs ist zu unterscheiden zwischen

- Fahrzeugen, die auf dem allgemeinen Eisenbahnnetz verkehren und daher ggf. wie Omnibusse auf andere Strecken umgesetzt werden können, und
- Fahrzeugen, die für bestimmte Netze wie U-Bahnen oder Straßenbahnen gebaut sind.

²² Dies bietet sich vor allem dort an, wo ohnehin mehrere technisch voneinander getrennte Netze bestehen, wie in Berlin, Paris und Wien. In der Anfangszeit des ÖPNV bestanden in zahlreichen Großstädten jeweils mehrere Straßenbahnunternehmen, die zum Teil miteinander konkurrierten und doch streckenweise die Gleise gemeinsam benutzten.

²³ Faktisch sind nach Höltge und Höltge (1998) im Schienenverkehr Fristen von nur 5 Jahren (Weser-Ems-Netz), aber auch von 15 Jahren (Bayerische Oberlandbahn) vereinbart worden.

Ein besonderes Problem stellt sich nur für die zuletzt genannten Fahrzeuge. Zwar sind auch diese bisweilen zwischen verschiedenen Netzen baugleich und daher alternativ einsetzbar (Beispiel: U-Bahnen in München und Nürnberg), die Regel sind aber mehr oder weniger starke Abweichungen zwischen den Fahrzeugen verschiedener Netze. Wenn auch hierdurch ein Wechsel des Einsatzgebietes nur mehr oder weniger erschwert, aber nicht unmöglich gemacht wird, so könnte doch erwogen werden, in solchen Fällen die speziellen Schienennetze und die darauf verkehrenden speziellen Fahrzeuge als eine Einheit zu betrachten, die nur gemeinsam an einen oder mehrere Betreiber zur Nutzung vermietet wird (Böhme und Sichelschmidt 1994: 18). Fallweise sind derartige Lösungen bereits verwirklicht worden.²⁴ Sie sind wohl auch EU-konform, wenn die Fahrzeuge ebenso wie die Schienennetze mietweise allen Betreibern ohne Diskriminierung zur Verfügung gestellt werden. Unter diesen Bedingungen ist es nicht notwendig, die Verträge für den Fahrbetrieb mit einer Laufzeit abzuschließen, die sich an der Amortisationsdauer der Schienenfahrzeuge orientiert, wie es der Verordnungsentwurf vorsieht.

Zur Entfaltung eines Wettbewerbs im ÖPNV müssten auch nationale deutsche Vorschriften zurückgenommen werden. Dies gilt insbesondere für das so genannte Territorialprinzip der Gemeindeordnungen. Trotz einschlägiger Bemühungen der kommunalen Verkehrsbetriebe könnten diese durch das Territorialprinzip – anders als private Unternehmen – gehindert sein, ihre Geschäftstätigkeit auszuweiten, um durch Realisierung von Skalenerträgen oder Verbundvorteilen wettbewerbsfähiger zu werden; sie könnten sich auch nicht ohne weiteres ein neues Betätigungsfeld suchen und sich beispielsweise nicht bundes- oder gar europaweit um Verkehrsdienste bewerben, wenn sie den Wettbewerb um ihr angestammtes Netz verlieren (Barth 2000: 113, 157).

Bei einer bundesweiten Einführung des Wettbewerbs um die ÖPNV-Märkte müssten die Beschränkungen des Territorialprinzips für die kommunalen Verkehrsbetriebe aufgehoben werden. Dies liegt nicht nur im Interesse der Betriebe, sondern dient auch zur Vergrößerung der Zahl potentieller Anbieter auf den einzelnen Märkten, um die Bestreitbarkeit (contestability) der Märkte zu sichern. Um die Chancengleichheit der privaten Verkehrsbetriebe im Wettbewerb zu wahren, sollten die kommunalen Verkehrsbetriebe dann auch materiell privatisiert werden. Der Daseinsvorsorge kann und muss durch – detailliert und präzise formulierte – Leistungsaufträge in den Ausschreibungen Genüge getan werden.

Öffnung der Märkte für mehr Wettbewerb sinnvoll und geboten

Insgesamt erscheint der Kommissionsentwurf als ein brauchbarer Ansatz, den ÖPNV unter den besonderen Bedingungen eines teilweise staatlich finanzierten Sektors in die allgemeine Wettbewerbsordnung des EG-Vertrags einzubeziehen.

²⁴ Unter anderem bei zwei Bahnen in Baden-Württemberg. Auch werden öffentliche Zuschüsse zu den Anschaffungskosten von Fahrzeugen (üblich sind 50–65 Prozent) neuerdings in der Regel mit der Auflage verbunden, bei späterem Verlust der Strecke im Wettbewerb die Fahrzeuge zum aktuellen Restwert an die neuen Betreiber weiterzuverkaufen (Girnau 1997: 57).

Die Dienstleistungsfreiheit würde insofern verwirklicht, als der ÖPNV einem Wettbewerb um den Markt geöffnet und zugleich die Rechtssicherheit erhöht würde.

Allerdings dürften zahlreiche Mitgliedstaaten nach wie vor versuchen, ihre nationalen ÖPNV-Anbieter vor europaweiten Ausschreibungen zu bewahren. Wohl im Blick darauf hat die Kommission sehr umfangreiche Publizitäts- und Nachweispflichten für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorgesehen. Andererseits beabsichtigt die Kommission anscheinend nicht, die ihr gemeldeten Ausnahmefälle nachzuprüfen; auch mag man die Effektivität allenfalls möglicher Kontrollen der Kommission zu Recht bezweifeln (Ipsen 2000b). Auch dies spricht dafür, die Verordnung so weit wie irgend möglich von Ausnahmen frei zu halten. Besser wäre es ohnehin, wenn die Mitgliedstaaten, auch eingedenk ihrer Verpflichtung zum sorgfältigen Umgang mit dem Geld ihrer Steuerzahler, von selbst ihre Politik der Protektion nationaler Anbieter und vorhandener Strukturen zugunsten einer Öffnung für Wettbewerb, vor allem auch aus anderen Mitgliedstaaten, aufgeben würden. Insbesondere sollten die Aufgabenträger von der Kann-Bestimmung in Art. 7 über eine Direktvergabe möglichst keinen Gebrauch machen.

Zahlreiche Detail- und Übergangsprobleme einer Marktöffnung – wie etwa das Trassenpreissystem im Schienenverkehr, die Zuordnung von Kompetenzen, die Aufbringung und Verteilung öffentlicher Zuschüsse und die Berücksichtigung von Interessen der Fahrgäste²⁵ – können an dieser Stelle nicht erneut erörtert bzw. vertieft werden. Teilweise dürften sie sich mit der Zeit von selbst bzw. durch den Markt lösen; so zeichnet sich, von Unternehmen des Schienenfahrzeugbaus initiiert, die Bildung eines Marktes für die Vermietung von Schienenfahrzeugen ab, durch die der Marktzugang außer im Güterverkehr auch im Schienenpersonennahverkehr erleichtert würde.

Summary

The article analyses the consequences of shrinking financial support and rising competitive pressures in Germany's public urban passenger transport sector. This sector has traditionally been tightly regulated and is even now, in spite of the railway reform of 1994, hardly exposed to any form of competition. Consequently, its traditionally poor economic performance has, at best, improved only moderately in recent years. A new proposal for organizational reform by the European Commission, however, can be expected to inject some elements of competition into the sector, inasmuch as publicly subsidized lines in passenger transport will

²⁵ Die Verkehrsunternehmen müssten Anreize erhalten, nicht nur auf einen Vorsprung im Wettbewerb um den Markt bedacht zu sein, sondern sich nach erfolgtem Vertragsabschluss mit dem öffentlichen Auftraggeber auch unmittelbar um die Gewinnung möglichst vieler zahlender Fahrgäste zu bemühen, damit die mit dem Bestellerprinzip verbundene Leistungsdynamik erhalten bleibt (vgl. Willeke 1999: 28). Insoweit ist den Warnungen der Verbände (VDV und bdo) zuzustimmen, dass die Verkehrsbetriebe nicht auf eine reine „Lohnkutscherrolle“ beschränkt werden sollten (VDV und bdo 1999: 1). Siehe auch Friedrich (2000: 17).

have to be put out to tender. German critiques of the intended EU policy point to the possibility of oligopolization of the market which in their view would ultimately result in higher prices and a deterioration of service qualities. However, such fears are hardly supported by empirical observations which point to efficiency gains resulting already from the mere announcement of increased competition. Economically-founded objections to the EU proposal rather suggest that some of the intended exception clauses are superfluous and potentially harmful to competition.

Literaturverzeichnis

- Amtsblatt (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)* (1969). Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. 12 (L 156): 1–7.
- (1991). Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. 34 (L 169): 1–3.
- Barth, S. (2000). *Nahverkehr in kommunaler Verantwortung. Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung*. Schriftenreihe für Verkehr und Technik 90. Bielefeld.
- Berschin, F., und G. Hickmann (1998). Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform. *Internationales Verkehrswesen* 50 (12): 600–606.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (1999). *Verkehr in Zahlen*. Hamburg.
- Böhme, H., und H. Sichelschmidt (1994). Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr. Kieler Diskussionsbeiträge 227. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Burmeister, J. (1997). 1996: Jahr 1 der Regionalisierung des Nahverkehrs. *stadtverkehr* 42 (2): 18–29.
- (1998). Milliardenmarkt ÖPNV – Wie müssen Busse und Bahnen künftig finanziert werden? *Bus & Bahn* 32 (1): 8–9.
- Bus & Bahn* (1998). Wettbewerb im allgemeinen ÖPNV: Qualitätsdienstleister oder Billiganbieter? 32 (2): 2.
- (1999a). Länder haben keinen Anlaß zur Änderung ihrer ÖPNV-Genehmigungspraxis. 33 (1): 2.
 - (1999b). Steht der Nahverkehr in Deutschland vor dem Aus? 33 (10): 2.
 - (2000a). Nahverkehrsfinanzierung in Deutschland gefährdet. 34 (1): 3.
 - (2000b). Rheinbahn will Anteil an Trans Regio erhöhen. 34 (4): 18.
 - (2000c). Busse und Bahnen haben 1999 rund ein Prozent Fahrgäste hinzugewonnen. 34 (5): 3.
- Deregulierungskommission (Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen) (1991). *Marköffnung und Wettbewerb*. Stuttgart.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1998). Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich. *Wochenbericht* 65 (19): 311–317.

- Dostal, A. W. T. (2000). ÖPSV-Strukturreform: „Schlimmbessern“ oder effektives Zurückdrängen des MIV? *Internationales Verkehrswesen* 52 (3): 86–89.
- Eberlein, H. (2000). Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr. *Internationales Verkehrswesen* 52 (7+8): 321–325.
- Ewers, H.-J., und G. Ilgmann (2000). Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt. *Internationales Verkehrswesen* 52 (1+2): 17–20.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2000a). ÖTV gegen Privatisierung des Nahverkehrs. 3. Juli: 17.
- (2000b). Leipzig ist Vorreiter bei der Privatisierung des Nahverkehrs. 19. Juli: 21.
- (2000c). Die deutschen Nahverkehrsbetriebe rüsten sich für den Wettbewerb. 9. August: 17.
- (2000d). Kommunen und ÖTV gegen Verkehrswettbewerb. 25. August: 14.
- (2000e). Länder beraten über Bahn und Nahverkehr. 28. September: 18.
- Financial Times Deutschland* (2000). Busfahren im Wettbewerb. 18. April: 33.
- Frankfurter Rundschau* (2000). Mainz stellt sich gegen Brüssel. 1. August: 9.
- Freitag, A. (2000). Verbände und Verkehrsunternehmen in einem liberalisierten Markt. *Der Nahverkehr* 18 (7–8): 11–15.
- Friedrich, G. (2000). Wohin führt die ÖPNV-Reform? *Der Nahverkehr* 18 (11): 14–17.
- Ganeforth, H. (1999). Strategien zur Erhöhung der Fahrgastzahlen und Verbesserung der Unternehmensergebnisse: Das Fallbeispiel Hannover. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '98*. Düsseldorf.
- Girnau, G. (1997). Attraktiv, wirtschaftlich, kundenorientiert: Die „Fahrzeug-Revolution“ im Regionalverkehr. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '97*. Düsseldorf.
- (1999). Wie können die DVV-Unternehmen ihre Zukunft im Verkehrsmarkt sichern? In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '98*. Düsseldorf.
- Göbel, S. (1999). Leipziger Verkehrsbetriebe zum Konzern umstrukturiert. *stadtverkehr* 44 (9): 33–34.
- Höltge, D., und M. Höltge (1998). Regionalbahnen auf (ehemaligen) DB-Strecken. *stadtverkehr* 43 (11–12): 21–31.
- Ipsen, W. (2000a). Wettbewerb im ÖPNV? *Der Nahverkehr* 18 (4): 6–8.
- (2000b). Die Vorschläge der EG-Kommission zu den EGVO 1191/69 und 1107/70 und deutsches ÖPNV-Recht. Vortrag gehalten auf der Tagung *Wettbewerb im ÖPNV in Schleswig-Holstein – „Wer bleibt übrig?“*, veranstaltet vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistag und der LVS Schleswig-Holstein GmbH am 16. Oktober. Rendsburg.
- Jochimsen, R. (1984). *Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs*. Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. von H. St. Seidenfus, 22. Göttingen.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2000). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Anforderungen und der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen. KOM (2000) 7 provisional. Brüssel, 26. Juli.
- Krägenow, T. (2000). Busse und Bahnen werden besser – außer in den Städten. *Financial Times Deutschland* 26. Juli: 27.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.

- (1994). *Die Bahnstrukturreform. Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?* Kieler Diskussionsbeiträge 239. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F., H. Sichelschmidt, R. Soltwedel und H. Wolf (2000). *Global Strategic Alliances in Scheduled Air Transport – Implications for Competition Policy.* Kieler Diskussionsbeiträge 370. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Ludwig, D. (1999). Begrüßungsansprache. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '98.* Düsseldorf.
- Meyer, D. (2000). Freifahrtschein für den Konkurrenzschutz bei Bus und Bahn. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16. August: 16.
- Otto, J. (1999). Die Rheinbahn rüstet für den Wettbewerb im ÖPNV. *stadtverkehr* 44 (5): 38–39.
- Peters, H.-R. (1968). *Die volkswirtschaftliche Problematik von Konzessions-Systemen im Personenverkehr.* Bad Godesberg.
- Rohde, N. (1997). Die Situation der privaten Omnibusunternehmer im ÖPNV. *Internationales Verkehrsweisen* 49 (5): 247–248.
- Schmidt-Auerbach, M. (2000). Konkurrenz im Busverkehr: Ehedem starrer Markt gerät in Bewegung. *stadtverkehr* 45 (4): 8–10.
- Seiter, R., und S. Barthelmes (1997). ÖPNV in Deutschland – Im Zeichen des Wettbewerbs? *Internationales Verkehrsweisen* 49 (5): 248–251.
- Statistisches Bundesamt (1999). *Fachserie 8, Reihe 3: Straßenpersonenverkehr.* Stuttgart.
- Teubner, W. (1999). Ausschreibung im Spannungsfeld zwischen Kostensenkung und Qualitätssicherung. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '98.* Düsseldorf.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1999). *VDV-Statistik 1998.* Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) und bdo (Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer) (1999). Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung. Entgegnung auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 70 (1): 1–13.
- vorm Walde, R. (2000). Die BVG als Leistungsträger für die Metropole Berlin. *Bus & Bahn* 34 (5): 13–15.
- Werner, J. (1998). *Nach der Regionalisierung – Der Nahverkehr im Wettbewerb.* Dortmund.
- Wiemann, R. (2000). Betreibermodelle, Finanzierung und Genehmigung von Stadtbussystemen. *Der Nahverkehr* 18 (3): 41–46.
- Willeke, R. (1999). Aufruhr im Sommerloch – wie frei ist die DB AG? *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 70 (1): 14–35.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998). Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 69 (4): 213–222.