

Knieps, Günter

Working Paper

Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr

Diskussionsbeitrag, No. 69

Provided in Cooperation with:

Institute for Transport Economics and Regional Policy, University of Freiburg

Suggested Citation: Knieps, Günter (2000) : Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr, Diskussionsbeitrag, No. 69, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47631>

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.

Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr*

von

Günter Knieps

69

April 2000

Kritische Kommentare an den Autor sind erwünscht!

Prof. Dr. Günter Knieps

Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik

Universität Freiburg

Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.

Phone: (+49) - (0)761 - 203 - 2370

Fax: (+49) - (0)761 - 203 - 2372

e-mail: knieps@vwl.uni-freiburg.de

* Vortrag auf dem Workshop Zukunft der Universaldienstleistungen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), 4./5. Mai 2000 in Wien

1 Reform der gesetzlichen Regelwerke

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) befindet sich gegenwärtig in einer spannenden Umbruchphase. Insbesondere die fortwährend ansteigenden Defizite und der damit einhergehende Finanzbedarf seitens der öffentlichen Hand führen zu der allgemeinen Forderung nach mehr Transparenz, mehr Effizienz der Leistungserstellung und mehr Flexibilität der eingesetzten Ressourcen. Die Vorstellung, den Gemeinwohlaufrag pauschal ohne konkreten Leistungsauftrag (Bestellung) zu erfüllen, war nach übereinstimmender Meinung mangels tauglicher Steuerungsmöglichkeiten gescheitert.¹ Der aktuelle Reformbedarf im ÖPNV führte inzwischen zu tief greifenden Änderungen der gesetzlichen Regelwerke sowohl auf europäischer und nationaler Ebene als auch auf der Ebene der Bundesländer. Im Jahre 1991 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften eine Verordnung, nach der die traditionellen Universaldienstverpflichtungen (Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht) der Verkehrsunternehmen im ÖPNV ersetzt werden sollten durch Universaldienstverträge. Anstatt einer Ex-post-Abgeltung des wirtschaftlichen Nachteils von Universaldienstleistungen sollten fortan Ex-ante-Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und Verkehrsunternehmen die zu erbringenden Leistungen und damit einhergehenden finanziellen Abgeltungen festlegen unter Verfolgung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmen.² Auf nationaler Ebene wurde Ende Dezember 1993 in Deutschland das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) verabschiedet,³ das ab 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist. Gemeinwirtschaftliche Leistungen können gemäß § 4 dieses Gesetzes mit einem Verkehrsunternehmen vertraglich vereinbart werden. Zuständig für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sind seitdem die Länder bzw. die nach Lan-

¹ Vgl. F. Berschin, G. Hickmann, Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform - Mehr Gestaltung und Kosteneffizienz im ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen (50) 12/1998, S. 600.

² Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 DES RATES vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedsstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs (Abb. Nr. L 169/1 vom 29.6.91).

³ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378)

desrecht bestimmten Stellen. Im Gegenzug sah der Kompromiss zwischen Bund und Ländern vom Dezember 1993 vor, dass der Bund den Ländern 1996 8,7 Mrd. DM und ab 1997 jährlich 12 Mrd. DM für die Regionalisierung überträgt⁴ und diese Zahlungen entsprechend dem Zuwachs des Mehrwertsteueraufkommens dynamisiert; zur Finanzierung wird das Mineralölsteueraufkommen herangezogen. Die finanzielle Verantwortung für den Regionalverkehr liegt damit faktisch weiterhin in erheblichem Umfang beim Bund. Die Finanzierungsfrage wird nach der neuen Regelung allerdings mehr in den Bereich des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern verlagert, während in der Vergangenheit Subventionen (1994: 7,4 Mrd. DM) direkt an die DBAG (bzw. früher DB) zwecks Abgeltung nicht kostendeckenden Personennahverkehrs gezahlt wurden.⁵

Es liegt seither in der Kompetenz der Länder zu bestimmen, welche Institutionen die organisatorische und finanzielle Gestaltung des ÖPNV übernehmen, insbesondere auf welcher Ebene (Kommunen, Kreise, Zweckverbände etc.) die Aufgabenträgerschaft angesiedelt wird. Da das Regionalisierungsgesetz des Bundes nicht in die Kompetenz der Länder eingreifen konnte, ist nicht festgelegt, welche Ebenen die Länder als organisatorische Einheiten für den ÖPNV bestimmen. Eine Selbstbindung der Länder, die Verantwortung dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend so weit wie möglich nach unten zu verlagern, fehlt demzufolge im Regionalisierungsgesetz. Hinzu kommt, dass das Regionalisierungsgesetz im Zusammenhang mit der Bahnstrukturreform beabsichtigt, mit den Transfermitteln des Bundes insbesondere den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zu finanzieren (§ 7, Regionalisierungsgesetz). Ein gewisses Konfliktpotenzial zu § 4 des gleichen Gesetzes ist nicht zu verkennen. Denn hiernach dürfen die Länder und Kommunen ein Unternehmen ihrer Wahl mit der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Leistungen des SPNV beauftragen und müssen nicht notwendigerweise die DBAG berücksichtigen. Sie sind darüber hinaus

⁴ Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass der Zunahme von 3,3 Mrd. eine Absenkung der Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in etwa der gleichen Höhe gegenüberstand (vgl. U. Scheele, D. Sterzel, Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlinteressen und Markt, Nomos, Baden-Baden, 2000, S. 54).

⁵ Vgl. C.-F. Laaser, Die Bahnstrukturreform - Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 239, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Oktober 1994, insbesondere S. 8 f., 15 - 18.

frei, den SPNV durch Straßenpersonenverkehr zu ersetzen. Insofern ist die organisatorische Verantwortung nahezu vollständig auf die Länder und Kommunen übergegangen. Die jeweiligen Bundesländer haben inzwischen entsprechende Gesetze zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs verabschiedet.⁶

Im Vordergrund stehen dabei die folgenden Kernprobleme:

- Die Festlegung der optimalen Entscheidungsebene auf der Bestellerseite mit dem Ziel einer transparenten, konsistenten Ausübung der Bestellerfunktion.
- Die Festlegung eines effizienten Vergabemechanismus für den unternehmerischen Transportauftrag mit dem Ziel einer effizienten Leistungserstellung im ÖPNV.

Die aktuellen Entwicklungen in Richtung einer Regionalisierung des Personennahverkehrs stehen in Zusammenhang mit den Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen der Bahnstrukturreform und dem ebenfalls im Dezember 1993 verabschiedeten Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG).⁷ Ziel war ein diskriminierungsfreier Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsunternehmen auf den Schienenwegen. Bereits in einer Richtlinie des Rates der Europäischen Union vom Juli 1991 war die Entwicklung in Richtung Wettbewerb auf den europäischen Schienennetzen eingeleitet worden.⁸

2 Regionalisierte Bestellerfunktion

Das Stichwort Regionalisierung des ÖPNV hat in jüngster Zeit erheblich an Popularität gewonnen. Auf eine kurze Formel gebracht bedeutet Regionalisierung die Zuordnung und Überleitung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen, die bislang vom Bund wahrgenommen worden sind, auf regionale Gebietskörperschaften.

⁶ Vgl. z.B. das Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg, GBl. vom 22. Juni 1995.

⁷ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378). In Kraft seit 1.1.1994.

⁸ Vgl. Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (91/440/EWG). Abl. Nr. L 237/25 vom 24.8.91.

Niemand bestreitet heute mehr, dass Planung, Koordination und Realisierung des konkreten ÖPNV-Angebotes am besten „vor Ort“ erledigt werden können.⁹ Mit anderen Worten, die sachliche und finanzielle Verantwortung für Umfang und Qualität des ÖPNV-Angebots sollte auf derjenigen Ebene von regionalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, wo auch die Nachfrage geltend gemacht wird. Die Bündelung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen der öffentlichen Hand auf der regionalen Ebene lässt erwarten, dass die erforderlichen kollektiven Entscheidungen - etwa bezüglich Umfang und Qualität des ÖPNV-Angebots - sich stärker an die regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger anpassen werden. Es erscheint nicht zweckmäßig, landesweit gültige und einheitliche allgemeine Bedienungsstandards im ÖPNV als Pflichtaufgaben politisch vorzugeben. Der Grad der flächenmäßigen Erschließung, die Bedienungshäufigkeit und die maximal zumutbaren Reisezeiten sind vielmehr den besonderen Verhältnissen jedes Nahverkehrsraums anzupassen und die Entscheidung darüber von jedem Kreis selbst festzulegen.

Eine transparente, konsistente Ausübung der Bestellerfunktion erfordert es, über den Einsatz sämtlicher Verkehrsträger und Verkehrsalternativen in einer Region entscheiden zu können. Das Ziel einer landesweiten Einführung eines integralen Taktfahrplans darf nicht zu einer Verwässerung der gesamten ÖPNV-Verantwortung „vor Ort“ („Angebot aus einer Hand“) führen. Da das Wissen um die regionale Verkehrsnachfrage und die spezifischen Bedingungen für den Verkehrsbetrieb auf den unteren föderalen Ebenen am größten ist und zugleich hier den Präferenzen der Bürger vor Ort am besten Rechnung getragen werden kann, sind die Kreise und Kommunen die geeigneten Institutionen, um ÖPNV zu organisieren. Eine intensive Zusammenarbeit mehrerer lokaler Aufgabenträger und - abhängig von den spezifischen Verhältnissen vor Ort - sich herauskristallisierende Zweckverbände sind sehr viel markt- und kundennäher als ein A-priori-Festhalten an einer Vergabe durch eine Landesbehörde. Es leuchtet unmittelbar ein, dass eine Diversifikation der Bestellerfunktionen auf unterschiedliche Entscheidungsträger nicht zu einem kostenminimierenden Verkehrsangebot in einer bestimmten Region führt.

⁹ Vgl. S. Vogt, Regionalisierung des ÖPNV - Herausforderung und Chance - in: Nahverkehrsforschung '92, Statusseminar XIX, Ottobrunn (1992), S. 303.

3 Wettbewerb um Subventionen durch effiziente Vergabemechanismen

3.1 Abschaffung der „Großvaterrechte“

Aktiver und potenzieller Wettbewerb im ÖPNV kann nur wirksam werden, wenn die Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten und Altunternehmerprivilegien abgeschafft wird. Wettbewerb um einen Markt wird ermöglicht, falls Konzessionen für einzelne Linien oder einen Verbund von Linien an den billigsten Betreiber versteigert werden. Dabei sollten jene Unternehmen ermittelt werden, die bereit sind, die in Qualität und Menge festgelegten Mindestleistungen zu den günstigsten Bedingungen anzubieten. Die Streckenkonzessionen sollten ohne Vorrangbestimmungen und Besitzstandsklauseln auf Zeit erteilt werden. Wettbewerb in einem Markt wird ermöglicht, wenn - etwa im rentablen Überlandlinienverkehr - mehrere Anbieter gleichzeitig eine Konzession erwerben können oder quantitative Marktzutrittsbeschränkungen völlig entfallen und die Tarife sich frei bilden können. Es ist zu erwarten, dass der potenzielle Wettbewerb im ÖPNV besonders erfolgversprechend ist, da sowohl Autobusse als auch Züge mobil und nicht an eine bestimmte Strecke bzw. an ein bestimmtes geographisches Netz gebunden sind und folglich keine irreversiblen Kosten auftreten, auf denen strategisches Verhalten basieren kann. Voraussetzung ist allerdings, dass kein Anbieter von Bus- oder Eisenbahnverkehr einen bevorzugten Zugang zu den Infrastrukturen oder eine bevorzugte Behandlung bei der Fahrplangestaltung erhält. Trassenpreiskataloge dürfen folglich keine Diskriminierungselemente zum Nachteil von Marktneulingen enthalten.

3.2 Wettbewerb und Beförderungsqualität

Oft wird die Befürchtung geäußert, die zunehmende Wettbewerbsintensität erzeuge einen Kostensenkungsdruck, der dazu führe, dass Maßnahmen zur Verkehrssicherheit missachtet werden. Die Deregulierung und Privatisierung des ÖPNV darf in der Tat nicht gleichgesetzt werden mit einem völligen Wegfall sämtlicher Regulierungsvorschriften. Die Regulierung der Sicherheitsstandards im öffentlichen Personennahverkehr ist nach wie vor unerlässlich. Hierzu zählen erstens die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen wie persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit; zweitens die Sozialvorschriften für den Straßen-

verkehr (insbesondere Lenk- und Ruhezeiten der Busfahrer) und die Kontrolle ihrer Einhaltung sowie drittens die technischen Zulassungsnormen für die Fahrzeuge und deren Überwachung. Probleme unzureichender Sicherheitsstandards lassen sich durch Anhebung der gesetzlich geforderten Mindeststandards und verschärften Kontrolleinsatz lösen; ein Argument für die Monopolisierung des Linienverkehrs und den Schutz der Marktinsider gegen den Wettbewerb der Außenseiter lässt sich hieraus aber nicht ableiten. Darüber hinaus sind auch die Verkehrsanbieter in ihrem eigenen längerfristigen Interesse an einer sicheren Transportleistung interessiert, weil hiervon entscheidend der „good will“ gegenüber ihren Kunden abhängt. Im Wettbewerb besteht zudem die Möglichkeit, mit der Einhaltung besonders hoher, über dem gesetzlichen Minimum liegender Sicherheitsstandards wie häufigeren oder strengeren technischen Kontrollen, längeren Ruhezeiten der Busfahrer und dem Einsatz neuester Busse zu werben.

Neben der Verkehrssicherheit gibt es natürlich noch andere Qualitätsmerkmale des Leistungsangebots, wie Netzdichte, Haltestellenabstand, Bedienungshäufigkeit und Pünktlichkeit. Bei einer Deregulierung des ÖPNV stellt sich die Frage, ob die Linien- und Netzplanung Aufgabe der Gebietskörperschaften sein soll. Ein Ziel von Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbänden (Verkehrsverbundsystem) besteht gerade darin, nicht nur einheitliche Beförderungsentgelte abzusprechen, sondern auch Vereinbarungen zu treffen, die sich auf die Schaffung zusammenhängender Liniennetze sowie die Abstimmung der Fahrpläne beziehen.¹⁰ Wenn man davon ausgehen könnte, dass die bei Ausschreibungen nachgefragten Qualitätsmerkmale nicht nur den Interessen der Politiker oder Beamten entsprechen, sondern auch den Präferenzen der Bürger, so wäre gegen eine umfassende Linien- und Netzplanung von Seiten der Gebietskörperschaften nach vollzogener Privatisierung überhaupt nichts einzuwenden. Um die Einhaltung von Produktionsvorschriften zu gewährleisten, braucht die öffentliche Hand jedenfalls nicht selbst die Produktion zu übernehmen.

¹⁰ Vgl. H.-J. Weiß, ÖPNV-Kooperation im Wettbewerb, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999.

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

Demgegenüber mag eine zentrale Linien- und Netzplanung im innerstädtischen öffentlichen Personennahverkehr nach wie vor erforderlich sein. Der hohe Vernetzungsgrad und die damit einhergehende Komplexität der Koordination der Anschlüsse sprechen für eine globale Organisation im Ortsnetzbereich gegenüber einer dezentralen Linienkoordination über den Markt. Privatisierung würde hier also die Versteigerung des gesamten innerstädtischen ÖPNV bedeuten. Die Linien- und Netzplanung wäre Aufgabe der Gebietskörperschaften. Dies hätte auch den Vorteil, dass politische Bestellerfunktion und unternehmerische Transportleistungen auseinanderfallen.

3.3 Die Bestellerfunktion der öffentlichen Hand

Auch nach einer konsequenten Privatisierung und Deregulierung des ÖPNV verbleiben der öffentlichen Hand bedeutende Aufgaben. Hierzu zählt nicht nur die Festlegung und Überprüfung von Qualitätsstandards im Bereich der Verkehrssicherheit und der Linien- und Netzplanung, erforderlich ist auch die Konkretisierung des politischen Ziels, in welchem Ausmaß gemeinwirtschaftliche, nicht kostendeckende Transportleistungen aufrecht erhalten werden sollen und wie deren Finanzierung zu sichern ist.

Die Anforderungen für eine Integration der Tarifgestaltung, der Tarifverbundsysteme und der Fahrplankoordination erfordern keinesfalls, dass die öffentliche Hand als Besteller gleichzeitig auch die unternehmerischen Aufgaben im ÖPNV wahrnimmt. Eine Vorgabe der Bedienungsqualität zu einem politisch erwünschten Tarif impliziert keineswegs die gleichzeitige Übernahme der unternehmerischen Aufgabe. Diese sollte vielmehr im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs vergeben werden, wobei gleichzeitig der kostengünstigste Verkehrsanbieter ermittelt wird. Gleichsam als „Turboeffekt“ könnte sowohl der Wettbewerb auf den Schienenwegen als auch die Deregulierung des Linienbusverkehrs dafür sorgen, dass ein funktionsfähiger (auch intermodaler) Wettbewerb um die Bereitstellung gemeinwirtschaftlich motivierter Leistungen entsteht.¹¹ Nach dem inzwischen auch von der EU akzeptierten Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit (vgl. Verordnung 1893/91 der EG), wonach den Eisenbahnunternehmen der Mitgliedsstaaten die Kosten für das Erbringen gemeinwirtschaftlicher Leistungen jeweils zu erstatten sind, würde derjenige Anbieter zum Zuge kommen, der die politisch erwünschte Leistung zum geringsten Subventionsbedarf erbringen kann. Mit anderen Worten: Das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit führt zu Kosteneinsparungen bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wenn zugleich durch obligatorische Ausschreibungsverfahren Wettbewerb herrscht zwischen den Unternehmen, die mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen beauftragt werden, und der Kostengünstigste unter den Bewerbern den Zuschlag erhält. Der kostengünstigste Bewerber wäre derjenige, der für den Betrieb innerhalb einer festgelegten Periode die geringste Subvention verlangt. Ohne Wettbewerbsdruck dagegen würde die Kostenerstattung für die erbrachten Leistungen bei einer einzigen Betriebsgesellschaft dazu verleiten, Kostenverschwendungen zu verursachen.

Eine Zweckbindung von Mitteln für den ÖPNV bei den kommunalen Gebietskörperschaften darf folglich den Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Nahverkehrsträgern nicht verfälschen. Insbesondere sollten bisher dem Schienenpersonennahverkehr des Bundes vorbehaltene Mittel auch für andere Arten des ÖPNV

¹¹ G. Aberle, Intermodaler Wettbewerb zwischen Bus und Bahn im Regionalverkehr, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, B 191, 1996, S. 39-45.

verwendet werden können. Andernfalls ist nicht garantiert, dass derjenige Anbieter zum Zuge kommt, der die gewünschte Verkehrsleistung am kostengünstigsten bereitstellen kann.¹²

4 Umsetzungsprobleme der Reform

Die bisherigen Ausführungen sollten verdeutlichen, dass eine Reform des Regionalverkehrs durch gesetzliche Neuregelungen initiiert wurde. Besonders hervorzuheben ist der Übergang zum Bestellerprinzip gemeinwirtschaftlicher Leistungen und eine Verlagerung der Bestellerebene in die Landkreise, Kommunen etc. vor Ort. Es wäre nun fern der Realität zu behaupten, dass die Reformen in Richtung Wettbewerb bei der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen inzwischen voll umgesetzt sind.

- Noch immer herrscht eine erhebliche Intransparenz, die sich bereits an der Kontroverse um den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit entzündet. Bei vielen der „eigenwirtschaftlichen“ Linien des straßengebundenen ÖPNV dürfte noch immer die Summe der öffentlichen Zuschüsse, Ausgleichszahlungen und Förderungen die Tarifeinnahmen übertreffen. Eigenwirtschaftliche Verkehre im ökonomischen Sinne, d.h. aus den Tarifeinnahmen gibt es in Deutschland nur in Ausnahmefällen.¹³ Aus diesem Grunde wird der Begriff der „Eigenwirtschaftlichkeit“ inzwischen sogar als semantische Falle bezeichnet. Nach dem Gesetz sind nur die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auszuschreiben, um dasjenige Unternehmen zu finden das - bei sozial erwünschtem Fahrpreis - mit dem geringsten Zuschussbedarf die politisch bestellte Beförderungsleistung erbringt. Gerade dieser Ausschreibungsmechanismus wird umgangen, wenn bereits vorab durch Förderung von Investitionen (etwa auf der Basis des Gemeindeverkehrsfinanzie-

¹² Vgl. C.-F. Laaser, Die Bahnstrukturreform - Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 239, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Oktober 1994; E. Christ, Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs, in: Reform der Eisenbahnen, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Ausgabe Nr. 7, Dezember 1994.

¹³ Vgl. F. Berschin, G. Hickmann, a.a.O., S. 601.

rungsgesetzes) in Fahrzeuge, Betriebshöfe etc. oder durch Zuschüsse für einzelne Fahrten eine scheinbare Eigenwirtschaftlichkeit hergestellt wird.¹⁴

- Insoweit die kommunalen Aufgabenträger selbst Eigentümer von Verkehrsbetrieben sind, besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb gar nicht erst erwünscht ist und es zu einem Interessenskonflikt zwischen eigener unternehmerischer Aktivität und objektiver Bestellerfunktion kommt.
- Der intramodale Wettbewerb im straßengebundenen ÖPNV durch Marktzutritt neuer Unternehmen ist nach wie vor durch den Schutzwall der Linienkonzession gefährdet.¹⁵ Für den Bahnverkehr wird beklagt, dass sechs Jahre nach der Bahnreform nur ein kleiner Teil der Leistungen im Nahverkehr der Bahn ausgeschrieben wurden.¹⁶ Aber auch der intermodale Wettbewerb zwischen schienengebundenem und straßengebundenem ÖPNV lässt noch immer zu wünschen übrig. So beklagt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsminister in einer ersten Analyse des Regionalisierungsgesetzes den fehlenden intermodalen Wettbewerb, insbesondere die oft unkritische Bevorzugung des schienengebundenen Personennahverkehrs. Nicht selten wurden in der jüngsten Vergangenheit z. B. Eisenbahnstrecken reaktiviert, ohne dass dieser Entscheidung eine sorgfältige Wirtschaftlichkeitsanalyse auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorangegangen wäre. Die Tendenz wird dabei oft von den Landkreisen unterstützt, weil beispielsweise eine wirtschaftlich sinnvolle Umstellung von SPNV auf kommunalen ÖPNV ihnen zusätzliche Lasten aufbürden würde.¹⁷

¹⁴ Vgl. H.-J. Ewers, G. Ilgmann, Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, in: Internationales Verkehrswesen (52) 1+2/2000, S.19.

¹⁵ Vgl. F. Berschin, G. Hickmann, a.a.O., S. 602.

¹⁶ Vgl. H.J. Ewers, G. Ilgmann, a.a.O., S.17.

¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1998, 69. Jg., Heft 4, S. 215 f.

**Als Diskussionsbeiträge des
Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
sind zuletzt erschienen:**

44. **M. Kunz:** Airport Regulation: The Policy Framework, in: Airports and Air Traffic: Regulation, Privatisation, and Competition, W. Pfähler, H.-M. Niemeier, O.G. Mayer (eds.), Frankfurt/Main etc.: Lang, 1999, S. 11-55
45. **M. Kunz:** Entbündelter Zugang zu Flughäfen: Zur Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste auf europäischen Flughäfen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 70, 1999, Heft 3, S. 206-232
46. **G. Knieps:** Neue Perspektiven für die Gemeinden als Anbieter von Verkehrs- und Versorgungsnetzen, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen, Reihe B, B 213, 1998, S. 7-18
47. **G. Knieps:** Zugang zu Netzen: Verselbständigung, Nutzung, Vergütung, Eigentumsschutz, in: MultiMedia und Recht (MMR), 6/1998, S. 275-280
48. **G. Knieps:** Ein analytisches Kostenmodell für das Ortsnetz - Referenzmodell: Stellungnahme und Kommentare, Mai 1998
49. **G. Knieps:** Die Liberalisierung der europäischen Transportmärkte aus ordnungspolitischer Sicht, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Neuer Ordnungsrahmen im Straßengüterverkehr, Reihe B, B 214, 1998, S. 1-6
50. **G. Knieps:** Access to networks and interconnection: A disaggregated approach, erscheint in: C.-D. Ehlermann, L. Gosling (eds.), Third Competition Law Annual 1998: Regulating Telecommunications, Hart Publishing, Oxford, 2000
51. **G. Knieps:** Das neue Trassenpreissystem: volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: Internationales Verkehrswesen, 50, Heft 10, 1998, S. 466-470
52. **G. Knieps:** Der Irrweg analytischer Kostenmodelle als regulatorische Schattenrechnungen: Eine kritische Analyse der Stellungnahmen zum WIK-Kostenmodell, in: MultiMedia und Recht (MMR), 11/1998, S. 598-602
53. **G. Brunekreeft:** Peak-Load Pricing, Perfect Competition and Price Discrimination, October 1998
54. **G. Knieps:** Costing und Pricing auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten, in: MultiMedia und Recht (MMR), 3/1999 (Beilage), S. 18-21
55. **G. Brunekreeft:** Light-handed Regulierung des Zugangs zu Infrastrukturen: Das Beispiel Neuseeland, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 82-103
56. **G. Knieps:** Interconnection and Network Access: The Case of Telecommunications, in: Fordham International Law Journal, Symposium, Vol. 23, 2000, S. S90-S115

- 57. G. Knieps:** Diskriminierungsfreier Zugang zu Netzinfrastrukturen: Eine Herausforderung an das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 7-22
- 58. G. Brunekreeft:** Vertical Integration to Conceal Profitability; A Note, April 1999
- 59. G. Knieps:** "Review 1999" der EU-Kommission: Ein Beitrag zur Reform der Interconnection-Regulierung aus netzökonomischer Sicht, in: MultiMedia und Recht (MMR), 8/1999, S. 460-464
- 60. G. Knieps:** Ein analytisches Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz - Referenzdokument - erstellt durch das WIK im Auftrag der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Stellungnahme und Kommentare, Juni 1999
- 61. G. Brunekreeft, W. Gross:** Price Structures in the Market for Long-Distance Voice Telephony in Germany, June 1999
- 62. G. Knieps:** Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Wirtschaftspolitisches Forum - Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes: Zukünftige Regulierungserfordernisse im Lichte bisheriger Erfahrungen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jahrgang, Heft 3, 1999, S. 297-304
- 63. G. Knieps:** Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt, in: MultiMedia und Recht (MMR), Beilage 2/2000, S. 1-15
- 64. A. Berndt, M. Kunz:** Trassenpreise, InfraCard und Kostendeckung: Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz der Deutschen Bahn AG, erscheint in: ifo Studien, Vol. 46, Heft 2/2000
- 65. G. Knieps:** Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, erscheint in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien - Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, 2000
- 66. G. Knieps:** Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt: Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, erscheint in: MultiMedia und Recht (MMR), 5/2000
- 67. G. Brunekreeft:** Kosten, Körbe, Konkurrenz: Price Caps in der Theorie, erscheint in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien - Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, 2000
- 68. A. Gabelmann:** Regulierung auf lokalen Telekommunikationsmärkten: Entbündelter Netzzugang in der Peripherie, April 2000
- 69. G. Knieps:** Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr, Vortrag auf dem Workshop Zukunft der Universaldienstleistungen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), 4./5. Mai 2000 in Wien