

Knieps, Günter

Working Paper

Der Irrweg regulatorischer Marktsplattung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland

Diskussionsbeitrag, No. 145

Provided in Cooperation with:

Institute for Transport Economics and Regional Policy, University of Freiburg

Suggested Citation: Knieps, Günter (2013) : Der Irrweg regulatorischer Marktsplattung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland, Diskussionsbeitrag, No. 145, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/73034>

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.

Der Irrweg regulatorischer Marktspaltung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland

von Günter Knieps

Diskussionsbeitrag

Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik

Nr. 145 – April 2013

Abstract:

Die in der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes vollzogene Marktspaltung in vor Marktzutritt geschütztem öffentlichem Personennahverkehr und wettbewerblichem Linienbusfernverkehr ist willkürlich. Wettbewerbspotenziale zeigen sich bei freiem Marktzutritt sowohl im Fernverkehr als auch im Nahverkehr. Regulatorische Marktabgrenzungen hinsichtlich der Reisedistanz oder Reisezeit sagen weder etwas über die erforderlichen technischen Regulierungen, noch über den branchenspezifischen Verbraucherschutz oder über den verbleibenden Marktmachtregulierungsbedarf beim Zugang zu den erforderlichen Infrastruktureinrichtungen aus. Zudem gilt, dass nicht nur im Nahverkehr, sondern auch im Fernverkehr politisch gewünschte defizitäre Universaldienstleistungen im Ausschreibungswettbewerb bereitgestellt werden können.

Prof. Dr. Günter Knieps
Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Universität Freiburg
Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.
E-Mail: guenter.knieps@vwl.uni-freiburg.de

Die elektronische Version dieses Aufsatzes ist verfügbar unter:
[http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/vw/publikationen/
diskussionspapiere/Disk145.pdf](http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/vw/publikationen/diskussionspapiere/Disk145.pdf)

1 Einführung: Der lange Weg zur umfassenden Marktöffnung

Der Neujahrstag 2013 hat aus Sicht der europäischen Wettbewerbspolitik verschiedene gute Nachrichten gebracht: Das Schornsteinfeger-Monopol ist gefallen, so dass Hauseigentümer fortan selbst ihren Kaminkehrer auswählen können. Die Märkte für Briefdienste sind jetzt für alle europäischen Länder umfassend geöffnet, einschließlich der Nachzügler Griechenland und Luxemburg sowie der neun neuen EU-Mitglieder in Mittel- und Osteuropa. Ebenfalls zum 1. Januar 2013 ist die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)¹ in Kraft getreten. Die wettbewerbsfeindliche Bedarfsprüfung gilt für den Linienbusfernverkehr nicht mehr, so dass auf diesem Markt fortan umfassender Marktzutritt möglich ist (§13 Abs. 2, letzter Satz). Bei näherer Betrachtung lösen diese zweifellos guten Nachrichten doch einige Verwunderung aus. Wie konnte es geschehen, dass auf wichtigen Dienstleistungsmärkten der Prozess der Marktöffnung bis zum Jahre 2013 gedauert hat, obwohl der ordnungspolitische Paradigmenwechsel von gesetzlich geschützten Monopolen in den Verkehrs- und Versorgungssektoren hin zu offenen Märkten mit der 6. Kartellrechtsnovelle im Jahre 1998 endgültig vollzogen wurde? Seit dieser Zeit werden Verkehrs- und Versorgungsmärkte grundsätzlich nicht mehr als wettbewerbliche Ausnahmebereiche angesehen. Allerdings spielt die Konzeption der Bedarfsprüfung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nach wie vor eine zentrale Rolle.

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass die Konzeption der Bedarfsprüfung im deutschen Personenbeförderungsgesetz ein ordnungspolitischer Fremdkörper darstellt, der weder aus den Erfordernissen einer technischen Regulierung noch mit dem Ziel einer Daseinsvorsorge mit damit einhergehenden subventionierten Tarifen gerechtfertigt werden kann. Um die vielfältigen Potenziale des Wettbewerbs auch im ÖPNV umfassend auszuschöpfen, sollte daher eine erneute Reform des deutschen Personenbeförderungsgesetzes mit einer vollständigen Abschaffung der Bedarfsprüfung möglichst rasch umgesetzt werden.

¹ Konsolidierte Fassung des PBefG entsprechend Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages (BR-Drs. 586/12) vom 12.10.2012, dem der Bundesrat am 2.11. 2012 zugestimmt hat.

2 Potenziale des Wettbewerbs im Personenverkehr

2.1 Ordnungswirtschaftlicher Referenzpunkt

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass in einer Marktwirtschaft das Primat der offenen Märkte als ordnungswirtschaftlicher Referenzpunkt gilt (Eucken, 1952, S. 254-304). Jede Marktschließung ist nicht nur überflüssig sondern führt zu gravierenden volkswirtschaftlichen Nachteilen, weil sie den Wettbewerb bereits im Ansatz verhindert. Das Modell der vollkommenen Konkurrenz der allgemeinen Gleichgewichtstheorie, in der eine große Anzahl von Unternehmen angenommen wird, die keinen signifikanten Einfluss auf die Preise und andere Wettbewerbsparameter besitzen, stellt allerdings für die Charakterisierung des funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten keinen geeigneten Referenzrahmen dar, da insbesondere Größenvorteile in diesem Kontext ausgeschlossen werden (vgl. Debreu, 1959). Erste Einsichten über die Rolle des Wettbewerbs auf den Märkten des Personenverkehrs bietet die Theorie der angreifbaren Märkte. Diese Theorie wurde in einer Zeit entwickelt, als auch in den USA der Marktöffnungsprozess in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Anfangsphase stand. Die wirtschaftspolitische Fragestellung ist, ob der Wettbewerb auch bei Vorliegen von Größenvorteilen funktionieren kann (z.B. Willig, 1980). Die wettbewerbspolitische Aussage der Theorie der angreifbaren Märkte besteht darin, dass bei Vorliegen von Größenvorteilen der Wettbewerb in Form potenziellen Marktzutritts durchaus funktionsfähig sein kann (Baumol, Panzar, Willig, 1982). Das Drohpotenzial des Marktzutritts wurde bereits sehr früh erkannt. So verwies schon Chadwick (1859) auf den Unterschied zwischen „competition for the field“ und „competition within the field of service“. Nach Abbau sämtlicher gesetzlicher Marktzutrittsschranken sind allerdings nicht nur der potenzielle Wettbewerb sondern auch vielfältige Formen des aktiven Wettbewerbs von Bedeutung. Eine wesentliche Erkenntnis der Theorie des monopolistischen Wettbewerbs besteht gerade darin, dass auf wettbewerblichen Märkten die Abwägung zwischen dem Ausschöpfen von Größenvorteilen und den Bedürfnissen der Nachfrager nach Produktvielfalt spontan erfolgt (Chamberlin, 1933). Wettbewerb hat gleichzeitig die Verbesserung der statischen und der dynamischen Effizienz zum Ziel (Clark, 1940; Mason, 1939). Auch bei der Verfolgung des

Ziels der Realisierung von technischem Fortschritt ist der Wettbewerb von zentraler Bedeutung. Es handelt sich dabei um die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren (von Hayek, 1968).

Es ist ein wesentliches Charakteristikum des funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten für Verkehrsdienstleistungen, dass Größenvorteile in der Produktion eine wichtige Rolle spielen und dass Unternehmensstrategien wie Produktdifferenzierung, Preisdifferenzierung, Aufbau von Goodwill, Suche nach neuen Produkten und innovativen Produktionsprozessen von großer Bedeutung sind.

Eine Kosten-/Nutzenanalyse bezüglich einer Öffnung des Marktes im Vergleich zum Beibehalten eines gesetzlich geschützten Monopols ist aus Sicht der normativen Wettbewerbsökonomie ein sinnloses Unterfangen, da die zukünftigen Früchte des Wettbewerbs sich erst im dynamischen Wettbewerbsumfeld entwickeln können. Voraussetzung für Wettbewerb ist, dass die gesetzlichen Marktzutrittsschranken umfassend abgebaut und Ausschließlichkeitsrechte sowie Unternehmerprivilegien abgeschafft werden. Neben dem intramodalen Wettbewerb im Schienenverkehr bzw. Straßenverkehr ist auch der intermodale Wettbewerb zwischen Schienenverkehr und Straßenverkehr von Bedeutung. Voraussetzung hierfür ist der freie Marktzutritt für sämtliche Anbieter von Verkehrsdienstleistungen, so dass weder der Eisenbahnverkehr noch dessen Konkurrenz auf der Straße daran gehindert werden, ihre komparativen Vorteile auszuschöpfen. Externe Kosten wie Umweltverschmutzung, Lärm, Unfallkosten, die bei der Bereitstellung von Verkehrsleistungen entstehen, müssen von den jeweiligen Anbietern (bzw. deren Konsumenten) verursachungsgerecht getragen werden und stellen ebenfalls keine Rechtfertigung für interventionistische Eingriffe in den Wettbewerbsprozess dar.

2.2 Bedarfsprüfung als ordnungspolitischer Fremdkörper in einer Marktwirtschaft

Dreh- und Angelpunkt des Personenbeförderungsgesetzes ist die sogenannte Bedarfsprüfung gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 3. Eine Genehmigung ist demnach zu

versagen, wenn „durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden, insbesondere a) der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann, b) der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben wahrnehmen soll, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen, c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmen oder Eisenbahnen bereit sind, die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden Frist ... selbst durchzuführen, oder d) der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan ... festgelegten Linienbündel herauslösen würde.“

Die Bedarfsprüfung wurde bis zur zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes durchgängig sowohl im Linienbusfernverkehr als auch im ÖPNV umgesetzt. Der Abgleich mit dem bisherigen Leistungsangebot des etablierten Anbieters bzw. dessen Erklärungsabsichten in Bezug auf eine bloß reaktive Angebotsverbesserung führten zu einem Wettstreit der Marktparteien vor Gericht anstatt einem Wettbewerb auf den Märkten. Besonders eindrücklich zeigt sich dies in dem von Juli 2005 über verschiedene Instanzen bis hin zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Juni 2010 geführten Streit um die Genehmigung für einen Buslinienfernverkehr zwischen Frankfurt a.M. und Dortmund. Die im Jahre 2005 befristet bis zum 31. Oktober 2013 erteilte Genehmigung der Einrichtung und des Betriebs eines Linienbusverkehrs auf der Relation Frankfurt a.M. - Dortmund wurde mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juni 2010 unter Verweis auf einen möglichen Verfahrensfehler aufgehoben.²

Während die gute Nachricht ist, dass die marktzutrittsfeindliche Bedarfsprüfung nunmehr im Linienbusfernverkehr abgeschafft worden ist, besteht die schlechte Nachricht darin, dass sie im ÖPNV immer noch die gesetzlich sanktionierte Regel darstellt. In der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes wird die Bedarfsprüfung gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 3 im

² BVerwG 3 C 14.09 VGH 2 UE 922/07.

ÖPNV nach wie vor beibehalten. Die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes stellt folglich eine halbherzige Marktöffnung dar. Die in den Punkten a), b), c) und d) aufgeführten Gründe für das Versagen einer Genehmigung verkennen die Potenziale des Wettbewerbs im ÖPNV, denn nur bei freiem Marktzutritt können sich Preis- und Qualitätsdifferenzierungsstrategien von Marktneulingen entwickeln. Zwar wurden Reformen des Regionalverkehrs in Richtung einer transparenten und gleichzeitig konsistenten Ausübung der Bestellerfunktion von Transportleistungen bereits in den 1990er Jahren durch gesetzliche Neuregelungen initiiert. Besonders hervorzuheben ist hier der Übergang von ex post Subventionen hin zur ex ante Bestellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und eine Verlagerung der Bestellerfunktion auf Landesebene und Kommunen.³ Reformen in Richtung Wettbewerb bei der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen machen es jedoch erforderlich, unter Ausschöpfung des intramodalen und intermodalen Wettbewerbs über das gesamte Spektrum der relevanten Verkehrsträger und Verkehrsalternativen entscheiden zu können.

3 Potenziale des Wettbewerbs im öffentlichen Personenverkehr

3.1 Technische Regulierung und spezieller Verbraucherschutz im öffentlichen Verkehr

Unbestritten ist, dass auch nach einer umfassenden Marktöffnung technische Regulierungen der Sicherheitsstandards im öffentlichen Personenverkehr unerlässlich sind und folglich auch Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb darstellen. Hierzu zählen erstens die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen wie persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung; zweitens die Sozialvorschriften (insbesondere Lenk- und Ruhezeiten der Busfahrer, Lokomotivführer etc.) und die Kontrolle ihrer Einhaltung sowie drittens die technischen

³ Auf nationaler Ebene wurde im Dezember 1993 das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) verabschiedet (BGBl. I S. 2378, 2395), das ab 1. Januar 1996 in Kraft trat. Gemeinwirtschaftliche Leistungen können gemäß § 4 dieses Gesetzes mit einem Verkehrsunternehmen vertraglich vereinbart werden.

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 Bedarfsprüfung und den Schutz der Marktinsider gegen den Wettbewerb durch Marktneulinge lässt sich hieraus aber nicht ableiten.

Die Umsetzung von branchenspezifischen Verbraucherschutzmaßnahmen für den regelmäßigen Linienverkehr wie Fahrplanpflicht und Tarifpflicht und die damit einhergehenden transparenten Fahrgastinformationen sind auch in Zukunft unerlässlich. Die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben durch Verkehrsverbände (Abstimmung der Linien- und Netzplanung, Abstimmung der Fahrpläne, einheitliche Fahrscheine) erscheint kartellrechtlich auch bei einer Beteiligung der Verkehrsunternehmen unbedenklich. Voraussetzung ist allerdings, dass diese für neue Verbundpartner offen sind und nicht zur Marktschließung missbraucht werden. Völlig unbedenklich wäre die Schaffung von Verbundgesellschaften als unabhängige Anbieter von Koordinationsdienstleistungen.

3.2 Marktmachtregulierung versus allgemeine Wettbewerbspolitik

Selbst ein netzförmiges Angebot von Verkehrsleistungen und damit einhergehende Bündelungsvorteile implizieren bei freiem Marktzutritt der Transportgesellschaften keine Marktmacht. Es ist zu erwarten, dass der Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr besonders Erfolg versprechend 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. Nicht nur der potenzielle Wettbewerb sondern auch der aktive Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern von Verkehrsleistungen hat eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion, da er die Suche nach volkswirtschaftlich erwünschten Produkt- und Preisdifferenzierungen fördert. In offenen, wettbewerblichen Märkten werden Art, Umfang und Qualität kostendeckender Leistungen, abhängig von den Präferenzen der Konsumenten, von den effizientesten Unternehmen festge-

legt. Die Beförderungsqualität (Anzahl der Fahrten, Komfort der Fahrzeuge etc.) ergibt sich als unternehmerische Leistung endogen am Markt.

Ein wesentlicher Beitrag der Theorie der angreifbaren Märkte bei der Untersuchung der Rolle des potenziellen Wettbewerbs besteht darin, das Stigler'sche Marktzutrittsschranken-Konzept zugrunde zu legen (Stigler, 1968). Größenvorteile stellen hier keine Marktzutrittsschranken dar, da sie keine langfristigen Asymmetrien zwischen etablierten Anbietern und potenziellen Wettbewerbern hervorrufen. Hier kann der disaggregierte Regulierungsansatz anknüpfen, dessen Kernanliegen die Lokalisierung netzspezifischer Marktmacht und eine disaggregierte Zugangs- und Preisregulierung ist (Knieps, 1997, Knieps, 2006). Nur wenn in einem Netzbereich gleichzeitig potenzieller und aktiver Wettbewerb fehlen, tritt ein regulierungsbedürftiger monopolistischer Bottleneck auf. Die Bedingungen für eine monopolistische Bottleneck-Einrichtung sind erfüllt, wenn:

- (1) eine Einrichtung unabdingbar ist, um Kunden zu erreichen, wenn es also keine zweite oder dritte alternative Einrichtung gibt, d.h. kein aktives Substitut verfügbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund von Bündelungsvorteilen eine natürliche Monopolsituation vorliegt, so dass ein einziger Anbieter diese Einrichtung kostengünstiger bereitstellen kann, als mehrere Anbieter;
- (2) gleichzeitig die Einrichtung mit angemessenen Mitteln nicht dupliziert werden kann, um den aktiven Anbieter zu disziplinieren, d. h. wenn kein potenzielles Substitut verfügbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Kosten der Einrichtung irreversibel sind.

Zentrales Anliegen der Theorie monopolistischer Bottlenecks ist es, im Sinne eines disaggregierten Regulierungsansatzes zwischen denjenigen Netzbereichen zu differenzieren, in denen Wettbewerb funktionsfähig ist, und den regulierungsbedürftigen Netzbereichen, die als monopolistische Bottlenecks gekennzeichnet sind. Um funktionsfähigen Wettbewerb in den wettbewerblichen Netzbereichen zu ermöglichen, ist eine geeignete Zugangsregulierung für die monopolistischen Bottleneckbereiche erforderlich.

Voraussetzung für intramodalen Wettbewerb im Personenverkehr ist folglich, dass kein Anbieter von Bus- oder Eisenbahnverkehr einen bevorzugten Zugang zu den Infrastrukturen erhält. Trassenpreiskataloge dürfen keine Diskriminierungselemente zum Nachteil von Marktneulingen enthalten. Auch der diskriminierungsfreie Zugang zu Busbahnhöfen muss gewährleistet sein, insoweit diese den Charakter einer monopolistischen Bottleneck-Einrichtung besitzen, d. h. weder ein aktives noch ein potenzielles Substitut für diese Einrichtung vorhanden ist.

3.3 Wettbewerbliche Bereitstellung von defizitären Universaldienstleistungen

3.3.1 Wettbewerb um die Bereitstellung defizitärer Verkehrsleistungen

Nicht nur im Nahverkehr, sondern auch im Regional- und Fernverkehr können einzelne Strecken aufgrund geringen Verkehrsaufkommens nicht kostendeckend betrieben werden. Da defizitäre Universaldienste am Markt nicht spontan bereitgestellt werden, müssen Art und Umfang dieser Leistungen (Dichte des Bedienungsnetzes, Haltestellenabstand, Bedienungshäufigkeit, Pünktlichkeit, etc.) sowie die sozial erwünschten Tarife im politischen Prozess festgelegt und gleichzeitig auch die Finanzierung der Defizite gewährleistet werden. Erforderlich ist dabei eine trennscharfe Schnittstelle zwischen der Bestellerfunktion (Aufgabenträger) einerseits und dem Transportunternehmer (Auftragnehmer) andererseits.

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, so dass gleichzeitig der kostengünstigste Verkehrsanbieter mit dem niedrigsten Subventionsbedarf ermittelt werden kann. Eine transparente und gleichzeitig konsistente Ausübung der Bestellerfunktion von Transportleistungen macht es erforderlich, unter Ausschöpfung des intramodalen und intermodalen Wettbewerbs über das gesamte Spektrum der relevanten Verkehrsträger und

Verkehrsalternativen entscheiden zu können. Lange Zeit wurden in diesem Zusammenhang die Streckenkonzessionen und die damit einhergehende Bedarfsprüfung im Linienbusfernverkehr kritisiert, da hierdurch der intermodale Wettbewerb zu Gunsten der Bahnen verzerrt worden ist.

Der öffentlichen Hand verbleiben bedeutende hoheitliche Aufgaben bei der Bestellung von defizitärem öffentlichem Personenverkehr. 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 aufrechterhalten werden sollen, und wie deren Finanzierung zu sichern ist. Damit einhergehende Anforderungen an eine Tarifgestaltung und Fahrplankoordination bedeuten aber keineswegs, dass die öffentliche Hand als Bestellerin gleichzeitig auch die unternehmerischen Aufgaben wahrnimmt.

3.3.2 Das Aufdecken künstlicher Bestellerprobleme durch intermodalen Wettbewerb

Das langandauernde gesetzliche Verbot des innerdeutschen Buslinienfernverkehrs konnte nicht überzeugend mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass der intermodale Wettbewerb die flächendeckende Versorgung mit defizitären Bahnleistungen gefährden würde. Letztlich kann sich erst im intermodalen Wettbewerb zwischen schienen- und straßengebundenem öffentlichem Personenverkehr herauskristallisieren, welche Verkehrsangebote sich am Markt durchsetzen und inwieweit aufgrund von Defizitproblemen ein Bestellerproblem der öffentlichen Hand vorliegt. Für den Fall, dass sowohl Schienenverkehr als auch Busverkehr auf einer Strecke kostendeckend bereitgestellt werden können, handelt es sich um den auf wettbewerblichen Märkten üblichen monopolistischen Wettbewerb mit einer endogenen Preis- und Qualitätsdifferenzierung. Es kann durchaus der Fall auftreten, dass auf Strecken mit geringer Nachfrage ein Busverkehr aufgrund der geringeren fixen Kosten einer Fahrt noch profitabel ist, während der Schienenverkehr bereits defizitär ist. Anstatt in einem solchen Fall

bereits aus dem Subventionstopf für den Schienenverkehr zu schöpfen, würde der intermodale Wettbewerb zu einer Bedienung mit Busverkehr führen. Für den Fall, dass der Schienenverkehr auf einer Strecke defizitär, der Busverkehr dagegen kostendeckend ist, liegt folglich nach wie vor kein Bestellerproblem der öffentlichen Hand vor. Im Gegenteil, erst durch den Schutz der Bahn vor Wettbewerb durch den Bus wird künstlich ein solches Bestellerproblem geschaffen.

3.3.3 Quersubventionierung zwischen profitablen und defizitären Strecken?

In der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes werden als Lösung zur Finanzierung defizitärer Linien die Vergabe von Linienpaketen mit Exklusivrechten akzeptiert, die aus einer Mischung von defizitären und profitablen Strecken bestehen. Die in der EU Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ebenfalls vorgesehene marktzutrittskompatible Möglichkeit der Gewährung einer finanziellen Ausgleichsleistung an die Betreiber eines defizitären öffentlichen Personenverkehrs blieb dabei unberücksichtigt.⁴ Eine den öffentlichen Finanzhaushalt nicht zusätzlich belastende Form einer finanziellen Ausgleichszahlung könnte in der Erhebung einer „Marktzutrittssteuer“ auf den profitablen Strecken bestehen, wie sie als Bestandteil des Konzepts eines Universaldienstfonds zur Finanzierung defizitärer Telekommunikations- und Postdienste entwickelt wurde und bereits seit längerer Zeit gesetzlich verankert ist (Blankart, Knieps, 1988, S. 592ff., Knieps, 2007, S. 146ff.). Die Zielsetzung, durch Ausschreibung eines Bündels von profitablen und defizitären Netzleistungen – mit einer damit einher gehenden Marktschließung während der Laufzeit der Konzession – den Subventionsbedarf zu senken, ist zwangsläufig mit dem Nachteil verknüpft, die Potenziale des aktiven Wettbewerbs auf den lukrativen Strecken nicht ausschöpfen zu können. Dies ist aus netzökonomischer Sicht der entscheidende Nachteil des „kontrollierten Wettbewerbs“, bei dem nach erfolgtem Zuschlag der aktive Wettbe-

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.

werb im Ausschreibungsgebiet während der Versteigerungsperiode ausgeschlossen wird (Knieps, 2013). Potenziale des intermodalen Ausschreibungswettbewerbs bleiben ebenfalls unausgeschöpft. Selbst wenn ein politisch erwünschter öffentlicher Personenverkehr etwa durch Busverkehr kostengünstiger ohne Subventionsbedarf erbracht werden könnte, besteht die Gefahr, dass der subventionierte Zugverkehr weiter betrieben wird.

4 Fazit

Die in der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes vollzogene Marktsplaltung in vor Marktzutritt geschütztem öffentlichem Personennahverkehr und wettbewerblichem Linienbusfernverkehr ist willkürlich. Wettbewerbspotenziale zeigen sich bei freiem Marktzutritt sowohl im Fernverkehr als auch im Nahverkehr. Regulatorische Marktabgrenzungen hinsichtlich der Reisedistanz oder Reisezeit sagen weder etwas über die erforderlichen technischen Regulierungen, noch über den branchenspezifischen Verbraucherschutz oder über den verbleibenden Marktmachtregulierungsbedarf beim Zugang zu den erforderlichen Infrastruktureinrichtungen aus. Zudem gilt, dass nicht nur im Nahverkehr, sondern auch im Fernverkehr politisch gewünschte defizitäre Universaldienstleistungen im Ausschreibungswettbewerb bereitgestellt werden können.

Literatur

- Baumol, W.J., Panzar, J.C., Willig, R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego
- Blankart, C.B., Knieps, G.(1989), What Can We Learn From Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunications, *Kyklos*, 42, 579-598
- Chadwick, E. (1859), Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe; of Competition For the Fields as Compared with Competition Within the Field of Service, *Journal of the Royal Statistical Society*, 22, 381-420
- Chamberlin, E.H. (1933), *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Clark, J.M. (1940), Toward a Concept of Workable Competition, *American Economic Review*, 30, 241-256
- Debreu, G. (1959), *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press, New Haven and London
- Eucken, W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, 1990, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
- Hayek, F.A. von (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: E. Schneider (Hrsg.), *Kieler Vorträge*, N.F. 56, Mohr, Kiel, 3-20
- Knieps, G. (1997), Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, *Kyklos*, 50, 325-339
- Knieps, G. (2006), Sector-specific market power regulation versus general competition law: Criteria for judging competitive versus regulated markets, in: F.P Sioshansi, W. Pfaffenberger (eds.), *Electricity Market Reform: An International Perspective*, Elsevier, Amsterdam et al., 49-74
- Knieps, G. (2007), *Netzökonomie: Grundlagen-Strategien- Wettbewerbspolitik*, Gabler, Wiesbaden
- Knieps, G. (2013), Competition and the railroads: A European perspective, erscheint in: *Journal of Competition Law & Economics* (zuerst veröffentlicht online: 6. Februar)

Mason, E.S. (1939), Price and Product Policies of Large-Scale Enterprise, American Economic Review, 29, 61-74

Stigler, G.J. (1968), Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size, in: G.J. Stigler, The Organization of Industry, Irwin, Homewood, Ill., 67-70

Willig, R.D. (1980), What Can Markets Control?, in: R. Sherman (ed.), Perspectives on Postal Service Issues, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 137-159

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

92. **G. Knieps:** Versteigerungen und Ausschreibungen in Netzsektoren: Ein disaggregierter Ansatz, erschienen in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Versteigerungen und Ausschreibungen in Verkehrs- und Versorgungsnetzen: Praxiserfahrungen und Zukunftsperspektiven, Reihe B, B 272, 2004, S.11-28
93. **G. Knieps:** Der Wettbewerb und seine Grenzen: Netzgebundene Leistungen aus ökonomischer Sicht, erschienen in: Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Verbraucherschutz in netzgebundenen Märkten – wieviel Staat braucht der Markt?, Dokumentation der Tagung vom 18. November 2003, Berlin, 2004, S. 11-26
94. **G. Knieps:** Entgeltregulierung aus der Perspektive des disaggregierten Regulierungsansatzes, erschienen in: Netzwirtschaften&Recht (N&R), 1.Jg., Nr.1, 2004, S. 7-12
95. **G. Knieps:** Neuere Entwicklungen in der Verkehrsökonomie: Der disaggregierte Ansatz, erschienen in: Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Symposium „Transportsysteme und Verkehrspolitik“, Vorträge 17, Schöningh-Verlag, Paderborn, 2004, S. 13-25
96. **G. Knieps:** Telekommunikationsmärkte zwischen Regulierung und Wettbewerb, erschienen in: Nutzinger, H.G. (Hrsg.), Regulierung, Wettbewerb und Marktwirtschaft, Festschrift für Carl Christian von Weizsäcker, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, 2003, S. 203-220
97. **G. Knieps:** Wettbewerb auf den europäischen Transportmärkten: Das Problem der Netzzugänge, erschienen in: Fritsch, M. (Hrsg.), Marktdynamik und Innovation – Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Ewers, Duncker & Humblot, Berlin, 2004, S. 221-236
98. **G. Knieps:** Verkehrsinfrastruktur, erschienen in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 1213-1219
99. **G. Knieps:** Limits to the (De-)Regulation of Transport Services, erschienen als: “Delimiting Regulatory Needs” in: OECD/EMCT Round Table 129, Transport Services: The Limits of (De)regulation, OECD Publishing, Paris, 2006, S.7-31
100. **G. Knieps:** Privatisation of Network Industries in Germany: A Disaggregated Approach, erschienen in: Köthenbürger, M., Sinn, H.-W., Whalley, J. (eds.), Privatization Experiences in the European Union, MIT Press, Cambridge (MA), London, 2006, S. 199-224
101. **G. Knieps:** Competition in the post-trade markets: A network economic analysis of the securities business, erschienen in: Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 6, No. 1, 2006, S. 45-60
102. **G. Knieps:** Information and communication technologies in Germany: Is there a remaining role for sector specific regulations?, erschienen in: Moerke, A., Storz, C. (Hrsg.), Competitiveness of New Industries. Institutional Framework and learning in information technology in Japan, the US and Germany, Routledge, London, New York, 2007, S. 57-73

- 103. G. Knieps:** Von der Theorie angreifbarer Märkte zur Theorie monopolistischer Bottle-necks, in: Daumann, F., Okruch, S., Mantzavinos, C. (Hrsg.), Wettbewerb und Gesundheitswesen: Konzeptionen und Felder ordnungsökonomischen Wirkens, Festschrift für Peter Oberender, Andrassy Schriftenreihe, Bd. 4, Budapest 2006, S. 141-159
- 104. G. Knieps:** The Different Role of Mandatory Access in German Regulation of Railroads and Telecommunications, erschienen in: Journal of Competition Law and Economics, Vol. 2/1, 2006, S. 149-158
- 105. G. Knieps:** Aktuelle Vorschläge zur Preisregulierung natürlicher Monopole, erschienen in: K.-H. Hartwig, A. Knorr (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 157, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2005, S. 305-320
- 106. G. Aberle:** Zukünftige Entwicklung des Güterverkehrs: Sind Sättigungsgrenzen erkennbar? Februar 2005
- 107. G. Knieps:** Versorgungssicherheit und Universaldienste in Netzen: Wettbewerb mit Nebenbedingungen? erschienen in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Versorgungssicherheit und Grundversorgung in offenen Netzen, Reihe B, B 285, 2005, S. 11-25
- 108. H.-J. Weiß:** Die Potenziale des Deprival Value-Konzepts zur entscheidungsorientierten Bewertung von Kapital in liberalisierten Netzindustrien, Juni 2005
- 109. G. Knieps:** Telecommunications markets in the stranglehold of EU regulation: On the need for a disaggregated regulatory contract, erschienen in: Journal of Network Industries, Vol. 6, 2005, S. 75-93
- 110. H.-J. Weiß:** Die Probleme des ÖPNV aus netzökonomischer Sicht, erschienen in: Lasch, Rainer/Lemke, Arne (Hrsg.), Wege zu einem zukunftssträchtigen ÖPNV: Rahmenbedingungen und Strategien im Spannungsfeld von Markt und Politik, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2006, S. 119-147
- 111. G. Knieps:** Die LKW-Maut und die drei Grundprobleme der Verkehrsinfrastrukturpolitik, erschienen in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Die LKW-Maut als erster Schritt in eine neue Verkehrsinfrastrukturpolitik, Reihe B, B 292, 2006, S. 56-72
- 112. C.B. Blankart, G. Knieps, P. Zenhäusern:** Regulation of New Markets in Telecommunications? Market dynamics and shrinking monopolistic bottlenecks, erschienen in: European Business Organization Law Review (EBOR), Vol. 8, 2007, S. 413-428
- 113. G. Knieps:** Wettbewerbspotenziale im Nahverkehr: Perspektiven und institutionelle Barrieren, erschienen in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Warten auf Wettbewerb: ÖPNV in Deutschland, Reihe B, 2007, S. 11-23
- 114. F. Birke:** Universaldienstregulierung in der Telekommunikation heute: Herausforderungen, Chancen und Risiken – Ein historischer Ansatz, Mai 2007
- 115. G. Knieps, P. Zenhäusern:** The fallacies of network neutrality regulation, erschienen in: Competition and Regulation in Network Industries, Vol 9/2, 2008, S. 119-134
- 116. G. Knieps:** Disaggregierte Regulierung in Netzsektoren: Normative und positive Theorie, erschienen in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 31/3, 2007, S. 229-236

- 117. G. Knieps, H.-J. Weiß:** Reduction of Regulatory Risk: A Network Economic Approach, erschienen in: in: U. Blum (Hrsg.), Regulatorische Risiken – Das Ergebnis staatlicher Anmaßung oder ökonomisch notwendiger Interventionen?, Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Bd. 29, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009, S. 99-109
- 118. G. Knieps, H.-J. Weiß:** Regulatory Agencies and Regulatory Risk, Revised Version: January 2008
- 119. G. Knieps:** Regulatorische Entbündelung in Netzindustrien, erschienen in: Tagungsbände der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg e.V., 40. Freiburger Verkehrsseminar 2007, Entbündelung in Netzindustrien: Chancen und Risiken, Freiburg, S. 11-25
- 120. G. Knieps:** The Net Neutrality Debate and the German Communications and Competition Law, erschienen in: Journal of Law & Economic Regulation, Vol. 3/1, 2010, S.118-126
- 121. G. Knieps:** Verkehrsinfrastrukturen zwischen Wettbewerb und Regulierung, erschienen in: Wirtschaftspolitische Blätter, 56/1, 2009, S. 11-21
- 122. G. Knieps:** Wettbewerb und Netzevolutorik, erschienen in: Vanberg, V.J. (Hrsg.), Evolution und freier Wettbewerb – Erich Hoppmann und die aktuelle Diskussion, Walter Eucken Institut, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Band 58, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009, S. 193-210
- 123. G. Knieps, P. Zenhäusern:** ‘Stepping stones’ and ‘access holidays’: The fallacies of regulatory micro-management, erschienen in: P. Baake, R. Borck (eds.), Public Economics and Public Choice: Contributions in Honour of Charles B. Blankart, Springer Verlag, Berlin u.a., 2007, S. 257-277
- 124. G. Knieps:** Qualitäts- und Preisdifferenzierung im Internet, erschienen in: Jörn Kruse, Ralf Dewenter, Hrsg., Wettbewerbsprobleme im Internet, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009, S. 103-113
- 125. G. Knieps:** Wettbewerb im transeuropäischen Eisenbahnverkehr, erschienen in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 81. Jg., Heft 1, 2010, S. 1-12
- 126. G. Knieps:** Sektorsymmetrische Regulierung in Netzsektoren: Ein Vergleich zwischen Gas und Elektrizität, erschienen in: Netzwirtschaften & Recht (N&R), 6. Jg., Nr. 3, 2009, S. 138-143
- 127. G. Knieps:** Theorie und Praxis der Price-Cap-Regulierung, in: Netzwirtschaften & Recht (N&R), 7. Jg., Nr. 2, 2010, S. 66-71
- 128. G. Knieps, P. Zenhäusern:** The reform of the European regulatory framework for electronic communications: The unexploited phasing-out potentials, erschienen als: Phasing out sector-specific regulation in European telecommunications, erschienen in: Journal of Competition Law & Economics, Vol. 6/4, 2010, S. 995-1006
- 129. G. Knieps:** Regulatory Reforms of European Network Industries and the Courts, February 2010 – Revised Version: May 2010
- 130. G. Knieps:** Preis- und Qualitätsdifferenzierung in Verkehrsnetzen, erschienen in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 79/2, 2010, S. 211-220

- 131. G. Knieps:** Zur Evolutorik von Marktmechanismen für Flughafenslots, erschienen in: S. Bechthold, J. Jickeli, M. Rohe (Hrsg.), *Recht, Ordnung und Wettbewerb*, Festschrift zum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel, Nomos, Baden-Baden, 2011, S. 369-379
- 132. G. Knieps:** The Three Criteria Test, the Essential Facilities Doctrine and the Theory of Monopolistic Bottlenecks, erschienen in: *Intereconomics*, 46/1, 2011, S. 17-21
- 133. G. Knieps:** Der Einfluss von Gerichtsentscheidungen auf Regulierungsreformen, erschienen in: *Tagungsbände der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg e.V.*, 43. Freiburger Verkehrsseminar 2010, *Regulierung und Wettbewerb in Netzen: Zur Rolle der Gerichte*, Freiburg, 2010, S. 5-21
- 134. H.-J. Weiß:** Markt und Staat in der Verkehrswirtschaft, erschienen in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 83/2, 2012, S. 110-131
- 135. G. Knieps:** Network neutrality and the Evolution of the Internet, erschienen in: *International Journal of Management and Network Economics*, 2/1, 2011, S. 24-28
- 136. G. Knieps:** Market driven network neutrality and the fallacies of Internet traffic quality regulation, erschienen in: *International Telecommunications Policy Review*, 18/3, 2011, S. 1-22
- 137. G. Knieps:** Regulatory unbundling in telecommunications, erschienen in: *Competition and Regulation in Network Industries*, 12/4, 2011, S. 344-356
- 138. G. Knieps:** Zur Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat bei der Bereitstellung von Eisenbahninfrastrukturen, erschienen in: M. Hochhuth (Hrsg.), *Rückzug des Staates und Freiheit des Einzelnen: Die Privatisierung existentieller Infrastrukturen*, Duncker & Humblot, 2012, S. 77-92
- 139. G. Knieps:** Warum und wozu Regulierung im europäischen Mehr-Ebenen-System? – Gründe für bzw. Ziele von Regulierung, erschienen in: C. Manger Nestler, L. Gramlich (Hrsg.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke: Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos Verlag, 2011, S. 25-35
- 140. G. Knieps:** Wettbewerb und Pfadabhängigkeit in Netzen, erschienen in: H. Enke und A. Wagner (Hrsg.), *Zur Zukunft des Wettbewerbs. In memoriam Karl Brandt (1923-2010) und Alfred E. Ott (1929-1994)*, Metropolis-Verlag, Marburg, 2012, S.171-178
- 141. G. Knieps, P. Zenhäusern:** The reform process of the railway sector in Europe: A disaggregated regulatory approach, December 2011
- 142. G. Knieps:** Competition and the railroads: A European perspective, erscheint in: *Journal of Competition Law & Economics*, 2013
- 143. G. Knieps:** Europäische Telekommunikationsregulierung: Quo vadis?, Januar 2013
- 144. G. Knieps, P. Zenhäusern:** Regulatory fallacies in global telecommunications: The case of international mobile roaming, erscheint in: *International Economics and Economic Policy*, IEEP (Special Issue), 2013
- 145. G. Knieps:** Der Irrweg regulatorischer Marktsplaltung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland, erscheint in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 2013