

Diskussionsbericht der Expertenrunde  
**„Die Liberalisierung des Marktes im ÖPNV“**

*Claudia Pfeiff, Schader-Stiftung*

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) stellt zweifellos einen Bereich der Öffentlichen Daseinsvorsorge dar, in dem die Versorgung noch größtenteils von der öffentlichen Hand geleistet wird, sich jedoch eine Liberalisierung des Marktes immer deutlicher abzeichnet. Ein für Frühjahr 2003 erwartetes Urteil des EuGH wird diesen Prozess möglicherweise verstärken und dazu führen, dass ein Großteil der ÖPNV-Leistungen nur noch nach Ausschreibungen vergeben werden darf. Die flächendeckende Einführung von Wettbewerb im ÖPNV wäre die Folge. Dass dieser kontrolliert werden muss, zweifelt mit Blick auf die wichtige gesellschaftliche Funktion dieses Versorgungsbereichs niemand an. Unklar ist jedoch, wie dieser kontrollierte Wettbewerb genau gestaltet werden sollte und ob kommunale Verkehrsunternehmen, denen bislang eine Sonderstellung auf dem Markt zukam, in der Lage sein werden, sich in diesem zu behaupten.

Während Befürworter dieser Entwicklung auf eine effizientere Leistungserbringung durch Wettbewerb hoffen, befürchtet die andere Seite einen Qualitätsverlust in der Versorgung, verbunden mit einem noch nicht absehbaren Kontrollaufwand.

Im Rahmen einer Veranstaltungsreihe zum Thema „Öffentliche Daseinsvorsorge“ hat die Schader-Stiftung im Dezember 2002 Vertreter aus Wissenschaft und Praxis (Verbände, kommunale/ private Verkehrsunternehmen) zu einer Diskussionsrunde über die Zukunft der ÖPNV-Versorgung eingeladen.

### **Zur Rechtslage**

Das PBefG unterscheidet zwischen eigenwirtschaftlichen Versorgungsleistungen, die auf Betreiben der Verkehrsunternehmen von diesen aufgrund behördlicher Genehmigung und ohne öffentliche Beihilfen erbracht werden (PBefG § 8 Abs. 4), und gemeinwirtschaftlichen Versorgungsleistungen, die im Auftrag der Kommunen nach Ausschreibung von demjenigen Verkehrsunternehmen erbracht werden, das für seine Leistung die geringsten öffentlichen Beihilfen benötigt (PBefG § 13a Abs.1).

Umstritten ist, ob die in § 8 Abs. 4 PBefG genannten „Erträge“ bei der Einstufung einer Versorgungsleistung als „eigenwirtschaftlich“ mit der Folge unbeachtlich sind, dass sie nicht ausschreibungspflichtig sind, wovon das PBefG ausgeht, oder ob es sich bei diesen Ausgleichszahlungen tatsächlich um Beihilfen i.S.v. Art. 86 und 87 EGV (i. d. F. des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union pp. vom 2. Oktober 1997) mit der Folge handelt, dass auch nach § 8 PBefG Abs. 4 kalkulierte Versorgungsleistungen „gemeinwirtschaftlich“ und damit ausschreibungspflichtig wären.

Die Frage liegt derzeit dem EuGH zur Entscheidung vor (Vorlagebeschluss d. BVerwG v. 6. April 2000 - 3 C 7.99 -). Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die „Erträge“ i.S.v. § 8 Abs. 4 PBefG als „Beihilfen“ im Sinne europäischen Wettbewerbsrechts anzusehen sind, ist aufgrund erheblicher Ausweitung der Ausschreibungspflichtigkeit von Verkehrsleistungen eine starke Zunahme des Wettbewerbsdrucks auf die öffentlichen (kommunalen)

Verkehrsunternehmen zu erwarten. Manche sehen für diesen Fall deren Überlebensfähigkeit gefährdet, weil sie - etwa aufgrund ihrer Tarifgebundenheit - im Wettbewerb mit (häufig ausländischen) „Billiganbietern“ nicht mithalten könnten.

### Die aktuelle Diskussion zum ÖPNV

Einig sind sich die Experten in der Feststellung, dass es sich bei der ÖPNV-Versorgung um eine Aufgabe der Öffentlichen Daseinsvorsorge handele und somit eine Gewährleistungspflicht des Staates bestehe. Bei der Frage, wie die öffentliche Hand dieser Verpflichtung nachkommen solle, wurden jedoch zumindest konträre Meinungen deutlich.

Die Qualität des ÖPNV in Deutschland ist nach übereinstimmender Meinung grundlegend hoch einzustufen, auch wenn es vereinzelt noch Verbesserungsbedarf in den Stadt-Umland-Verbindungen gebe. Dabei obliege die Verantwortung für den ÖPNV den Bundesländern, vor allem aber den Kommunen und Landkreisen (s. z. B. Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen §4).

Noch erbrächten vornehmlich kommunale Verkehrsunternehmen die Leistungen des ÖPNV. Es habe jedoch, so die Experten, bereits eine Marktöffnung stattgefunden, so dass in den letzten Jahren zunehmend private Verkehrsunternehmen Versorgungsleistungen übernommen hätten.

Wie in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge sprechen sich auch im ÖPNV-Bereich Befürworter der traditionellen Versorgungsstruktur dafür aus, die Privatwirtschaft aus der Daseinsvorsorge „herauszuhalten“ und warnen vor den Negativfolgen einer vorrangig auf wirtschaftliche Gesichtspunkte („shareholder value“) ausgerichteten Versorgung. Ihnen zufolge werde eine zuverlässige, flächendeckende Versorgung durch private Anbieter gefährdet, da es jenen ausschließlich auf die Bedienung rentabler Versorgungsbereiche ankomme („Rosinenpickerei“). Wichtig für den ÖPNV als Teil der Öffentlichen Daseinsvorsorge sei demgegenüber die Verlässlichkeit und Kontinuität einer Grundversorgung, die man nicht dem Markt überlassen dürfe. Kritiker verweisen dagegen auf eine Steigerung der Effizienz durch Wettbewerb, die letztendlich dem Bürger zugute komme, und fordern „gleiche Spielregeln für alle“. Ausgleichszahlungen und Quersubventionierungen öffentlicher Verkehrsunternehmen stellten demzufolge eine Wettbewerbsverfälschung dar und seien [ineffizient](#).

Dass die Subventionspraxis im [defizitären](#) ÖPNV unabhängig von einer Überprüfung auf EU-Ebene verbessert werden müsse, war einhellige Auffassung. Nicht immer werde das Geld dort eingesetzt, wo der allgemeine Nutzen am größten sei. So wird kritisiert, dass im Rahmen des Flächenausbaus Schienenstrecken subventioniert würden, für die es kaum Nachfrage [gebe](#). Hier werde ein Nachteil des [Regionalisierungsgesetzes](#) deutlich, nach dem durch eine bereits festgelegte Zuteilung der Finanzmittel keine ausreichenden Anreize für deren effizienten Einsatz bestünden. Es bedürfe daher eines anhand von Fahrgastzahlen erstellten Leistungsschlüssels für jedes Land.

Als unbedingt erforderlich im ÖPNV erweise sich eine deutliche Aufgabenverteilung zwischen der Leistungs- und Gewährleistungsebene, „da man nicht Spieler und Schiedsrichter zugleich sein kann“. Die Forderung nach einer deutlichen Trennung zwischen der politischen Ebene und den Versorgungs-

unternehmen, von denen viele zurzeit noch als „ausgelagerte Behörde erschienen“ fand bei allen Experten Unterstützung.

Noch nicht absehbar sei, in welchem Maße kommunale Unternehmen in der Lage seien, im Wettbewerb mit privaten Verkehrsunternehmen, insbesondere den Großunternehmen als „global players“, zu bestehen. So gebe es bereits jetzt ausländische Großanbieter, die ihren Eintritt in den deutschen ÖPNV-Markt vorbereiteten. Viele kommunale Verkehrsunternehmen, darüber herrscht Einigkeit unter den Experten, seien hierfür bislang unzureichend vorbereitet und setzten somit langfristig ihre Existenz aufs Spiel. Es liege daher die Annahme nahe, dass wir es in 10 bis 15 Jahren mit einer grundlegend veränderten Unternehmensstruktur im öffentlichen Nahverkehr zu tun haben könnten.

Ungeachtet des zunehmenden Drucks, sich auch im ÖPNV durchgängig an betriebswirtschaftlichen Maßstäben zu orientieren, bliebe – so die einhellige Meinung – die Verpflichtung der öffentlichen Hand, die Grundversorgung zu gewährleisten. Was qualitativ und quantitativ als Grundversorgung anzusehen sei, bedürfe der öffentlichen Diskussion.

### **Zum Ausschreibungswettbewerb**

Entgegen einer gelegentlich geäußerten Auffassung stelle die Verpflichtung der Kommunen zur Ausschreibung bei Verkehrsdienstleistungen keinen Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Artikel 28 GG dar. Weder aus den Gemeindeordnungen noch aus dem Grundgesetz könne ein Schutz kommunaler Unternehmen vor Wettbewerb abgeleitet werden.

In diesem Zusammenhang warnt ein Diskussionsteilnehmer davor, beim Thema ÖPNV in eine ideologische Diskussion zu verfallen. Wie andere Versorgungsbereiche zeigten, könne durch eine Marktöffnung ein deutlich besseres Versorgungsergebnis erzielt werden. So habe es sich für den Bürger durchaus bewährt, bei Krankenhäusern, Banken und Stromlieferanten auch auf Privatanbieter zurückgreifen zu können. Wettbewerb und Ausschreibungen, so wird in der Diskussion deutlich, seien demnach keinesfalls per se negativ zu bewerten, sondern stellten vielmehr einen längst überfälligen Anlass für die Gemeinden dar, auf politischer Ebene konkrete Zielsetzungen für eine angemessene Nahverkehrsleistung festzulegen.

Als zentrales Instrument bei Ausschreibungen erweise sich der von den Aufgabenträgern beschlossene Nahverkehrsplan (§ 8 PBefG Abs. 3). Ihm komme als Rahmenplan eine wichtige Rolle insbesondere bei der Gewährleistung eines integrierten ÖPNV-Systems zu. Durch Linienbündelungen im Nahverkehrsplan könne Taktabstimmung gewährleistet werden. Ferner vermieden diese, dass Privatanbieter sich lediglich für die rentabelsten Verkehrslinien bewerben und somit die so genannte „Rosinenpickerei“ betreiben könnten.

Es sei anzunehmen, dass die durch die Regionalisierung ermöglichten verschiedenen Ausschreibungsmodelle zu einem notwendigen Lernprozess führten, der zur Ausfeilung dieses Instruments notwendig sei und einer Diskussion über eine Änderungen des PBefG und der Vergabeordnung vorausgehen müsse. Nach bereits in einigen Regionen erfolgten Ausschreibungen sowie Erfahrungen aus anderen europäischen Staaten zeichne sich ab, dass kommunale und mittelständische Verkehrsunternehmen bei Ausschreibungen, sofern sie sich an diesen überhaupt beteiligten, privaten

Großunternehmen unterlegen seien. Für die mittelständischen Unternehmen bliebe hier häufig nur die Rolle des Sub-Unternehmers.

Für Ausschreibungen in Deutschland sei demnach zu bedenken, dass private Busunternehmen überwiegend Klein- und Mittelbetriebe seien, die nur über begrenzte Kapazitäten verfügten. Die Linienbündelungen stellten zwar eine sinnvolle Maßnahme dar, dürften jedoch nicht zu weiträumig gefasst werden, da anderenfalls der Erhalt mittelständischer Unternehmen entgegen volkswirtschaftlichem Interesse gefährdet würde.

Erhebliche Kritik wird daran geäußert, dass Ausschreibungen häufig zu viele und detaillierte Leistungskriterien vorgäben und damit kaum noch unternehmerischen Spielraum zuließen. Hierdurch würden Verkehrsunternehmen zu reinen „Lohnkutschern“ degradiert: Es gehe nur noch um reinen Preiswettbewerb, bei dem es auf neue Ideen zur Leistungsgestaltung nicht mehr ankomme.

Dieser Entwicklung, so die Forderung, müsse durch aktive Lobby-Arbeit der Verbände entgegengetreten werden. Für eine gute und effiziente ÖPNV-Versorgung seien „Anreizausschreibungen“ unerlässlich, die unternehmerische Erfolge, etwa in Form von Fahrgastzuwächsen, prämierten. Die Verträge sollten als Nettoverträge abgeschlossen werden.

Als schwierige Aufgabe im Ausschreibungswettbewerb wurde die Erstellung von Bewertungskriterien zur Vergleichbarkeit der Angebote ausgemacht.

### **Neue Anforderungen an kommunale Verkehrsunternehmen**

Die Kritik an kommunalen Verkehrsunternehmen hinsichtlich ihrer Effizienz erweise sich häufig als zu pauschal. Die kommunalen Verkehrsunternehmen selbst verweisen darauf, dass sie erhebliche Wettbewerbsnachteile hinzunehmen hätten, die neben der Abhängigkeit von der Politik und Betriebsräten vor allem in der Tarifgebundenheit und somit höheren Personalkosten lägen. Gerade in diesem Zusammenhang zeige sich deutlich der „Spagat“, der kommunalen Unternehmen abverlangt würde. Der durch Wettbewerb erzwungene Personalabbau stünde der Attraktivität und der Kundengewinnung entgegen. „Es wird ein Cadillac gefordert und ein Kleinwagen bezahlt“ klagt der Vertreter eines kommunalen Verkehrsunternehmens. Ferner sei auch die Arbeitnehmerseite zu berücksichtigen: Schon jetzt könne mit einem Fahrergehalt kaum eine Familie ernährt werden.

Diese Hindernisse, so wird eingeräumt, dürften jedoch bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen nicht als Vorwand für Untätigkeit dienen. So zeige die Erfahrung, dass es Potenziale für Effizienzsteigerungen gebe, die sich häufig erst dem zweiten Blick eröffneten, z.B. die bessere Organisation der Fahrerpausen. Ebenfalls verfügten kommunale Verkehrsunternehmen über Kompetenzen, die nicht zuletzt in der detaillierten Kenntnis der örtlichen Verhältnisse bestünden. Diese Stärke gelte es nach Ansicht der Experten im Wettbewerb zu nutzen.

Es handele sich im ÖPNV derzeit um einen normalen Marktprozess, in dem Unternehmen sich an veränderte Marktbedingungen anpassen müssten, gibt ein Experte zu bedenken. Fluggesellschaften zeigten, dass dies auch zu bewerkstelligen sei. Um einen Überblick über die Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz der Unternehmensleistungen zu erhalten, sei ein regelmäßiges „benchmarking“ anzustreben.

Nach Auffassung der Runde gibt es für kommunale Unternehmen verschiedene organisatorische und strukturelle Ansätze, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Zum Beispiel erweise sich der Zusammenschluss kommunaler Unternehmen zu Verkehrsverbänden, mit denen u. a. die Beschränkung der Tätigkeit auf das Gemeindegebiet nach dem Gemeinderecht umgangen werden könne, als erfolversprechend. Ferner stellten Personal- und Fahrzeugpools gute Kooperationsmöglichkeiten dar. Um im Wettbewerb bestehen zu können, hätten einige öffentliche Verkehrsunternehmen bereits eigenwirtschaftliche Bereiche aus den Unternehmen herausgelöst und an private Investoren vergeben („outsourcing“).

### **Die Sicht der Kunden**

Einen wesentlichen Aspekt in der Diskussion über die zukünftige ÖPNV-Versorgung stelle die Erwartungen der Bürger und Nutzer dar. Deutlich wurde in der Diskussion, dass eine Unterteilung des ÖPNV-Bereichs in eine von Rechts wegen zu leistende „Grundversorgung“, die noch einer allgemein-gültigen Definition bedürfe, und in eine „Zusatzversorgung“, notwendig sei. Letztere erhöhe die Attraktivität des ÖPNV-Angebots und sei von der jeweiligen Gebietskörperschaft nach den lokalen Bedürfnissen zu definieren. Hierbei wird u.a. zu berücksichtigen sein, dass der Anteil der Bevölkerungsgruppen, die auf den ÖPNV angewiesen sind, vor allem etwa die Gruppe älterer Menschen, in Zukunft zunehmen wird.

Ferner wurde festgestellt, dass die Unternehmensbindung für den Bürger mittlerweile eine geringere Rolle spiele, als häufig angenommen. Entscheidend sei in erster Linie die Qualität der Versorgungsleistung. Als das ausschlaggebende Kriterium, das es bei Ausschreibungen zu berücksichtigen gelte, erweise sich nach Meinung der Expertenrunde ein integriertes System mit einer einheitlichen Benutzeroberfläche, die dem Bürger auch regional-übergreifende Fahrten ermögliche, ohne mit wechselnden Tarifsystemen und Nutzungsmodalitäten konfrontiert zu werden. Als Vorbild hierfür diene die Schweiz, in der eine Generalkarte die landesweite Nutzung verschiedener Verkehrsträger erlaube. Eine Erleichterung in der ÖPNV-Nutzung sehen Betroffene ebenfalls in der Möglichkeit, ÖPNV-Tickets in Einzelhandelsgeschäften erwerben zu können. Neben einer guten technischen Ausstattung der Fahrzeuge und möglichst engen, abgestimmten Beförderungstakten stelle die Kundenbetreuung ein bedeutendes Kriterium dar, das die Attraktivität des ÖPNV maßgeblich mitbestimme.

Für eine nutzerfreundliche Verkehrsbedienung und nicht zuletzt eine stärkere Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Motorisierten Individualverkehr (MIV) fordern die Experten einen flexiblen „Mix“ an Transportleistungen im ÖPNV. Dies sei etwa mit dem Anruf-Sammeltaxi gegeben, dessen Einsatz besonders in ländlicheren Räumen gefördert werden sollte. Insgesamt gelte es, Modelle für Transportangebote zu entwickeln, die wachsenden Individualinteressen gerecht würden.

Der zunehmenden Einführung von komplexer, elektronischer Technik im Fahrscheinerwerb steht die Expertenrunde auch kritisch gegenüber. So gelte „electronic-ticketing“ zwar als Zukunftsmodell, das eine flexiblere Nutzung des ÖPNV verspreche. Für einige Bevölkerungsgruppen, so etwa ältere Menschen, könnten diese neuen Zahlungsweisen jedoch eine abschreckende Wirkung haben und Selektionen in der Nutzung des ÖPNV bewirken. Schon jetzt sei der Ticketerwerb am Automaten für ortsunkundige ÖPNV-Nutzer häufig kaum ohne fremde Hilfe zu bewältigen.

## Fazit

Die Diskussion machte deutlich, dass die wirtschaftliche, organisatorische und auch technische Struktur des ÖPNV vor einem grundlegenden Wandel steht. Zumindest wird er sich verstärkt dem (auch internationalen) Wettbewerb stellen müssen, dessen Ziel in ausreichender Versorgung bei geringstmöglichem Einsatz öffentlicher Beihilfen zu sehen ist. Die Entscheidung des EuGH (s. o.) wird diese Entwicklung möglicherweise forcieren und beschleunigen.

Diese Entwicklung erfordert, dass die öffentliche Hand sich aktiv mit ihrer Rolle im ÖPNV auseinandersetzt. Wie in anderen Bereichen der Öffentlichen Daseinsvorsorge zeichnet sich eine Entwicklung vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat ab, dessen Funktion sich auf Marktregulierung und Leistungskontrolle beschränkt.

Im öffentlichen Diskurs wäre ferner festzulegen, welches Angebot im ÖPNV bundesweit als Grundversorgung anzusehen ist, und welche Leistungen als „Zusatzversorgung“ gelten. Eine über die Grundversorgung hinausgehende Verkehrsleistung läge demnach im Rahmen der Regionalisierung im Entscheidungsbereich der Bundesländer bzw. Aufgabenträger vor Ort.

**Teilnehmer der Expertenrunde „Die Liberalisierung des Marktes im ÖPNV“ am 5./6. Dezember 2002 in Seeheim-Jugenheim**

OB a.D. Wolfram Bremeier	Geschäftsführer der Deutschen Nahverkehrsgesellschaft mbH (DNVG), Hannover
Prof. em. Dr. Erhard Denninger	Universität Frankfurt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht
RD Dieter Ehle	Regierungspräsidium Darmstadt, Abteilung Regionalplanung, Bauwesen, Wirtschaft und Verkehr, Dezernat Personen- und Güterverkehr
Jörg Geißler	Geschäftsführer des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmen LHO e.V., Gießen
Prof. Dr. Michael Th. Greven	Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft; Vorsitzender des Kuratoriums der Schader-Stiftung
MDir Klaus-Peter Güttler	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr u. Landesentwicklung, Leiter der Abteilung Verkehr, Wiesbaden
Pieter Hilferink	Stellv. Leiter, NEA Transport research and training, Rijswijk
Karl Heinz Holub	Betriebsdirektor der HEAG-Verkehrs GmbH, Darmstadt
Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil	Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Soziologie; Vorstandsvorsitzender der Schader-Stiftung
Folkert Kiepe	Beigeordneter des Deutschen Städtetags, Dezernat Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin
Christoph Kulenkampff	Geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung
Prof. Dr. Andreas Knie	Wissenschaftszentrum Berlin, Abteilung Organisation u. Technikgenese; TU Berlin, Fachbereich Soziologie
Dr. Kirsten Mensch	Wiss. Referentin der Schader-Stiftung
Claudia Pfeiff	Wiss. Referentin der Schader-Stiftung
Dr. Karl-Heinz Rochlitz	Connex-Verkehr GmbH, Abteilung Marketing und Kooperation, Mettmann

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

Eberhard-Karls-Universität Tübingen,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Ralf Winkler

Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH

### Moderation

Prof. Dr.-Ing. Uwe Köhler

Universität Kassel, Fachbereich  
Bauingenieurwesen, Fachgebiet  
Verkehrssysteme und Verkehrsplanung