

Die Liberalisierung des Marktes im ÖPNV

**Diskussionspapier zur Expertenrunde der
Schader-Stiftung am 5. und 6. Dezember
2002 in Seeheim - Jugendheim**

November 2002

A. Einführung

Der wesentliche Grund für die Einführung des Wettbewerbs im Bereich des ÖPNV ist das Bestreben der Europäischen Union, die Dienstleistungsmärkte zu liberalisieren, womit das Ziel verbunden wird, durch Ausnutzung wettbewerbsbedingter Innovationen und Effizienzsteigerungen die Wirtschaftlichkeit und die Attraktivität des ÖPNV zu erhöhen.

Grundlage dieser Entwicklung sind

- ï die EU-Verordnung 1191/69 in der Fassung 1893/91, die eine wirtschaftliche Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmen und die Beseitigung wettbewerbsverzerrender Bedingungen fordert, wobei eine ausreichende Verkehrsbedienung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen über Verkehrsverträge sicher zu stellen ist und
- ï die EU-Richtlinie 91/440, die im Wesentlichen den Schienenverkehr betrifft und eine Trennung zwischen Netz und Betrieb sowie einen diskriminierungsfreien Netzzugang für alle bestimmten Bedingungen genügenden Verkehrsunternehmen fordert.

Die entscheidende Frage im Zusammenhang mit der Entwicklung hin zu einer Liberalisierung des ÖPNV-Marktes stellt sich wie folgt: Kann Wettbewerb tatsächlich zu einem besseren und gleichzeitig wirtschaftlicheren ÖPNV führen?

Dies soll unter

- ï der derzeitigen juristischen Sichtweise
 - ï aus Sicht der Verkehrsunternehmen
 - ï aus Sicht der Aufgabenträger
 - ï aus Sicht der Fahrgäste (Kunden) und
 - ï aus Sicht der im ÖPNV Beschäftigten
- diskutiert werden.

B. Die derzeitige juristische Sichtweise

Die gesetzlichen Regelungen bilden die Grundlage allen Handelns. Aber auch sie sind zeitlichen Veränderungen unterworfen und müssen interpretiert werden.

So liegt seit Februar 2002 ein Entwurf der EU-Kommission zur Neufassung der EU-Verordnung 1191/69 (Marktöffnungsverordnung - Verkehr) vor, dessen wesentliche Inhalte sind:

- ï Verpflichtung zur Ausschreibung von Verkehrsleistungen (z.B. auch bei Eigenbetrieben und auch von integrierten Verkehren), womit letztlich die Unterscheidung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren entfallen könnte.
- ï Von einer Ausschreibung ausgenommen werden können
 - Metro- (U-Bahn-) Verkehre
 - Stadtbahnverkehre
 - Verkehre in kleineren Netzen mit jährlichen Betriebskosten bis zu 3 Mio. Euro.

Außerdem enthält der Entwurf die Regelung, dass Anbieter von einer Auftragsvergabe ausgeschlossen werden können, wenn sie dadurch mehr als 25 % Marktanteil erhalten oder schon haben.

Hieraus leitet sich u.a. folgende Frage ab:

- Widerspricht dieser Entwurf nicht dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, d.h. darf eine Gemeinde nicht selbst entscheiden, ob sie ein eigenes Unternehmen mit Dienstleistungsaufgaben nach ihren eigenen Vorstellungen beauftragt? (Der Münchner OB Christian Ude hat sich bei der VDV - Jahresveranstaltung 2002 in Frankfurt vehement dagegen verwahrt, die ÖPNV-Leistungen in München ausschreiben zu lassen).

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs als Folge des Magdeburger Urteils zur Subventionierung von Verkehrsleistungen wurde entgegen der Erwartungen bisher noch nicht verkündet. Sollte – was viele Beteiligte glauben – das Urteil bestätigen, dass staatliche Leistungen (auch Quersubventionierungen bei kommunalen Unternehmen) im eigenwirtschaftlichen Bereich nach § 8 Abs. 4, S. 1 PBefG unzulässig sind, muss die derzeitige Finanzierungspraxis des ÖPNV geändert werden (obwohl gerade die Quersubventionierung in den letzten Jahren an Bedeutung verloren hat).

Eine interessante Wende hat das Thema „Ausschreibungsverpflichtung“ durch die Änderung der Vergabeordnung (Zustimmung des Bundesrates am 18.10.2002) erhalten. Bei Leistungen im Eisenbahnpersonennahverkehr besteht demnach die Möglichkeit, während einer Übergangszeit (maximal 12 Jahre) in einem gewissen Rahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abzuweichen und diese Leistungen freihändig zu vergeben.

Hieraus leiten sich u.a. folgende Fragen ab:

1. Wie kann in Zukunft der ÖPNV finanziert werden, wenn der EuGH wie oben vermutet entscheidet?
2. Ist die Änderung der Vergabeordnung eine „Lex Mehdorn“ (vgl. Sachsen-Anhalt) und widerspricht diese Änderung nicht dem europäischen Recht?

C. Die Sicht der Verkehrsunternehmen

Von Verkehrsunternehmen eingeschaltete Beratungsunternehmen (aber auch viele Unternehmen selbst) sehen im Wesentlichen folgende Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und damit zu einer Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation (nach McKinsey):

- ï Leistungssteigerungen im Unternehmen selbst durch
 - bessere Anpassung von Angebot und Nachfrage
 - Liniennetz- und Umlaufoptimierung
 - Standardisierung von Fahrzeugen
 - Reduzierung der Personalkosten
- ï Kooperationen durch
 - Zusammenschluss mehrerer Verkehrsunternehmen in unterschiedlichen Regionen (Beispiel: Kölner und Bonner Verkehrsbetriebe)
 - enge Zusammenarbeit verschiedener Verkehrsunternehmen bei weiterer Selbständigkeit (Unternehmensverbund)
 - Bildung von Tochterunternehmen zwischen Unternehmen mit verschiedenen Verkehrssystemen (Beispiel: Tochterunternehmen Intalliance von ÜSTRA und DB AG)
- ï Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen, um damit
 - eine Trennung von Aufgabenträger und Ersteller zu erreichen (dort, wo Städte Anteilseigner eines kommunalen Unternehmens sind) (Beispiel: Frankfurt a.M.)

- günstigere Kostenstrukturen insbesondere bei den Personalkosten zu erzielen
- das Gemeinderecht „auszuhebeln“, das kommunalen Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb der Kommune nicht gestattet.

ï Spezialisierung durch

- Beschränkung der Aktivitäten auf Teilbereiche des bisherigen Verkehrsunternehmens.

Diese Möglichkeiten laufen alle unter dem Schlagwort „Fit machen der (kommunalen) Verkehrsunternehmen für den Wettbewerb“, d.h. Effizienzsteigerung bei verbesserter Wirtschaftlichkeit.

Unbestritten dürfte sein, dass bei einem entsprechenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Entfall der Möglichkeit einer Quersubventionierung) viele bisher eigenwirtschaftlich arbeitende Unternehmen in die Gemeinwirtschaftlichkeit rutschen, was bedeutet, dass sie dann dem Wettbewerb ausgesetzt sein werden.

Hieraus leiten sich u.a. folgende Fragen ab:

1. Welche Verkehrsunternehmen werden in Zukunft dem Wettbewerb unterliegen?
2. Wie können Verkehrsunternehmen im Wettbewerb dazu beitragen, einen effizienten und wirtschaftlichen ÖPNV zu gestalten?
3. Wie kann gewährleistet werden, dass auch in einem Wettbewerbsmarkt die Verkehrsunternehmen nicht zu reinen Lohnkutschern werden, sondern ihr Know-how auch weiterhin in die Gestaltung des ÖPNV einbringen können? (Eine Antwort hierauf könnte sein, dass den Verkehrsunternehmen durch nicht zu detaillierte Vorgaben in den Nahverkehrsplänen und in den Verkehrsverträgen eine ausreichende Gestaltungsmöglichkeit verbleibt).
4. Ist es sinnvoll, über Kooperationen, Privatisierung oder Spezialisierung von Verkehrsunternehmen eigene Gesellschaften
 - für Fahrzeugpools
 - für Personalpools (z.B. Berlin)zu bilden?
5. Ist das Beispiel Frankfurt a.M. sinnvoll (Trennung des bisherigen Verkehrsunternehmens VGF in eine Betriebsgesellschaft (Verkehrsinfrastruktur, Fahrzeuge und Personal) und in eine Aufgabenträgergesellschaft (Lokale Nahverkehrsgesellschaft), die das Planungs- und Ausschreibungsgeschäft übernimmt? Kann dabei noch die Einheit von Planung, Bau und Betrieb gewährleistet werden?

D. Die Sicht der Aufgabenträger

Im Rahmen der Umsetzung europäischen Rechts in deutsches Recht wurde die Verantwortung für die Gestaltung des ÖPNV an Aufgabenträger übergeben. Aufgabenträger sind nach den ÖPNV-Gesetzen der Länder i.d.R. die kreisfreien Städte, Kreise und Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr und die Bundesländer für den Schienenpersonennahverkehr, die diese Aufgaben wiederum an entsprechende Gesellschaften weitergeben können (z.B. Landeseisenbahngesellschaften, Verkehrsverbände).

Aufgabenträger gestalten den ÖPNV im Sinn einer ausreichenden Verkehrsbedienung u.a. durch

- ï die Aufstellung von Nahverkehrsplänen, in denen die Ziele für die künftige Gestaltung des ÖPNV festgelegt und Linienbündel als Grundlage für Ausschreibungen definiert werden
- ï die Ausschreibung (gemeinwirtschaftlicher) Verkehrsleistungen, womit Angebots- und Qualitätsstandards für den ÖPNV vorgegeben werden
- ï die Ausgestaltung von Verkehrsverträgen (z.B. Brutto- oder Nettovertrag).

Die Aufgabenträger sind für die Finanzierung des ÖPNV verantwortlich.

Hieraus leiten sich u.a. folgende Fragen ab:

1. Was ist eine „ausreichende Verkehrsbedienung“?
2. Nach welchen Kriterien sind in den Nahverkehrsplänen Linienbündel zu definieren?
3. Wie konkret dürfen Nahverkehrspläne sein?
4. Ist es richtig, dass Aufgabenträger keinem Wettbewerb unterliegen?
5. Spielt in Zukunft bei Ausschreibungen der Unterschied von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren überhaupt noch eine Rolle? (Bisher: Eigenwirtschaftliche Verkehre unterliegen nur einem Genehmigungswettbewerb, müssen also nicht ausgeschrieben werden – sofern der zu genehmigende Verkehr den Vorgaben eines Nahverkehrsplans entspricht. Gemeinwirtschaftliche Verkehre müssen ausgeschrieben werden. Es gewinnt der Anbieter, der die „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ erwarten lässt).

E. Die Sicht der Kunden

Die Kunden möchten ein gutes ÖPNV-Angebot, das ihnen die notwendige Mobilität gewährleistet. Sie sind bereit, dafür einen adäquaten Preis zu bezahlen.

Die Kunden möchten den ÖPNV in einem Gebiet als ein System begreifen, auch wenn mehrere Verkehrsunternehmen die Betriebsleistungen erbringen. D.h. die Kunden fordern

- ï ein Tarifsystem
- ï ein Fahrplansystem
- ï ein Informationssystem
- ï ein Verkehrsnetz

bei einer hohen Angebotsqualität in einem Verkehrsbedienungsgebiet.

Hieraus leiten sich u.a. folgende Fragen ab:

1. Was ist aus Kundensicht eine ausreichende Verkehrsbedienung? (Sicherlich keine die mit der Note „ausreichend“ (4,0) bewertet wird).
2. Wie ist aus Kundensicht ein guter ÖPNV definiert (z.B. in Bezug auf Sauberkeit, Freundlichkeit des Personals, Informationsqualität (wer ist dafür zuständig))?
3. Ist es dem Kunden „egal“ oder nicht, mit welchen Verkehrsunternehmen er fährt (oder hat der Kunde zu „seinem“ Verkehrsunternehmen engere Bindungen)?

F. Die Sicht der Beschäftigten

Unbestritten ist, dass die Personalkosten bei den kommunalen Verkehrsunternehmen im Mittel eher bei 50 % der Gesamtkosten liegen, bei den privaten Verkehrsunternehmen eher bei 30 %.

Hieraus leiten sich u.a. folgende Fragen ab:

1. Verdienen Beschäftigte in den kommunalen Verkehrsunternehmen zu gut?

2. Verdienen Beschäftigte in den privaten Verkehrsunternehmen zu schlecht und besteht z.B. bei Überführung kommunaler Verkehrsunternehmen in private Unternehmen die Gefahr des Lohndumpings?

Kassel, den 06.11.2002

gez.: Uwe Köhler