

Hans-Jörg Weiß

Wozu noch objektive Marktzugangsbeschränkungen im straßengebundenen ÖPNV?

Der straßengebundene öffentliche Personennahverkehr wurde bislang von Liberalisierungsbestrebungen ausgenommen. Im Personenbeförderungsgesetz sind objektive Marktzugangsbeschränkungen verankert, die lediglich im Fernverkehr, nicht aber im Nahverkehr abgebaut werden sollen. Der Autor untersucht, ob diese Marktzugangsbeschränkungen aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt sind.

Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) mit Bussen, Straßenbahnen und Taxen in Deutschland sind seit längerer Zeit reformbedürftig. Bereits vor 15 Jahren konstatierte R. Willeke: „Noch bestehen vor allem im öffentlichen Personenverkehr Schutzzonen völlig ungenügender Wettbewerbsintensität. Eine von Unternehmergeist und Wettbewerb geprägte Reform des Personenbeförderungsrechts ist nicht in Sicht, obwohl die ‚Regionalisierung‘ als Teil der Bahnreform einen Anstoß dazu hätte geben können.“¹

In anderen Bereichen der Verkehrswirtschaft, wie z.B. im Straßengüterverkehr oder im Luftverkehr, hat die EU „die Rolle eines Büchsenöffners in Richtung Marktöffnung gespielt“². Im öffentlichen Personenverkehr dagegen hat sich die EU-Kommission mit Initiativen zur Marktöffnung relativ schwer getan und mehrere Anläufe benötigt, bis schließlich vor fünf Jahren eine Verordnung beschlossen wurde, die den ins Stocken geratenen Liberalisierungsprozess voranbringen sollte.³

2009 formulierte die Bundesregierung im Koalitionsvertrag unter anderem einige verkehrspolitische Ziele, die in dieselbe Richtung wie die europäische Verkehrspolitik weisen: „Um für den ÖPNV verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, werden wir unverzüglich das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) novellieren und

an den europäischen Rechtsrahmen anpassen. Unser Leitbild ist dabei ein unternehmerisch und wettbewerblich ausgerichteter ÖPNV. (...) Wir werden Busfernlinienverkehr zulassen und dazu § 13 PBefG ändern.“⁴

Geplante Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes

Im vergangenen Jahr wurden zwei Gesetzentwürfe zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes in den Deutschen Bundestag eingebracht; zuerst von der Opposition,⁵ dann von der Bundesregierung.⁶ Im Folgenden soll auf die Einzelheiten und Unterschiede dieser beiden Gesetzentwürfe nicht näher eingegangen werden.⁷ Stattdessen wird eine Gemeinsamkeit

4 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode (Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.) vom 26.10.2009, S. 37.

5 Gesetzentwurf von SPD sowie BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungs- und mautrechtlicher Vorschriften, Bundestags-Drucksache 17/7046 vom 21.9.2011.

6 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften, Bundestags-Drucksache 17/8233 vom 21.12.2011.

7 Beide Gesetzentwürfe befinden sich derzeit (Frühjahr 2012) im parlamentarischen Verfahren, dessen weiterer Verlauf offen ist. Am 29.2.2012 hat der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestags dazu eine öffentliche Anhörung in Berlin durchgeführt, vgl. Ausschuss-Protokoll Nr. 17/66.

1 R. Willeke: Verkehrsmarktordnung – die unvollendete Reform, in: Ordo, 48. Jg. (1997), S. 297.
2 B. Wieland: Europäische Verkehrspolitik und der Wettbewerb im Eisenbahnwesen und im Straßengüterverkehr, in: Wirtschaftsdienst, Sonderheft 2010, S. 50.
3 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union L 315 vom 3.12.2007, S. 1-13.

Prof. Dr. Hans-Jörg Weiß lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fakultät Betriebswirtschaft und Wirtschaftsingenieurwesen der Hochschule Offenburg.

beider Gesetzentwürfe kritisch hinterfragt. Diese Gemeinsamkeit besteht darin, dass die bislang im PBefG verankerten objektiven Marktzugangsbeschränkungen nur im Fernverkehr abgebaut werden sollen; im Nahverkehr dagegen sollen sie weiterhin bestehen bleiben. Im Mittelpunkt des vorliegenden Aufsatzes steht die Frage, ob dieses Festhalten an objektiven Marktzugangsbeschränkungen im straßengebundenen ÖPNV aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt ist.⁸

Zunächst werden die im PBefG verankerten objektiven Marktzugangsbeschränkungen für den straßengebundenen ÖPNV vorgestellt und anschließend die Problembereiche des ÖPNV aus netzökonomischer Sicht skizziert. Darauf aufbauend wird untersucht, inwiefern die im PBefG verankerten objektiven Marktzugangsbeschränkungen einen Beitrag zur Lösung der Probleme des ÖPNV leisten können.

Objektive Marktzugangsbeschränkungen im PBefG

Die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (insbesondere Bussen und Taxen), mit Oberleitungsomnibussen (Obussen) und mit Straßenbahnen (auch U-Bahnen) unterliegt in Deutschland den Vorschriften des PBefG.⁹ Wer in diesem Bereich der Verkehrswirtschaft unternehmerisch tätig werden möchte, benötigt dazu gemäß § 2 PBefG eine staatliche Genehmigung. Die Erteilung dieser Genehmigung durch die jeweils zuständige Genehmigungsbehörde setzt voraus, dass der antragstellende Unternehmer sowohl subjektive als auch objektive Zulassungsvoraussetzungen erfüllt (§§ 13 und 13a PBefG).

Zu den subjektiven Zulassungsvoraussetzungen, die von der Person des Unternehmers abhängig sind, gehören insbesondere die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Unternehmers sowie die Sicherheit und Leistungsfähigkeit seines Betriebs.¹⁰ Darüber hinaus gibt es objektive Zulassungsvoraussetzungen, die nicht

unmittelbar von der Person des Unternehmers abhängig sind. So ist z.B. eine Genehmigung zu versagen, wenn der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die sich dafür aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes nicht eignen. Praktisch relevant als objektive Marktzugangsbeschränkung ist aber vor allem das Kriterium der sogenannten öffentlichen Verkehrsinteressen.

Gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG ist die Genehmigung 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 übernehmen soll, die vorhandene Unternehmer oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen, c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmer oder Eisenbahnen die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden angemessenen Frist (...) selbst durchzuführen bereit sind.“

Das Genehmigungsregime des PBefG ist geprägt vom Leitbild des Besitzstandsschutzes.¹¹ Wer in Deutschland als Anbieter von öffentlichen Personenverkehrsleistungen aktiv werden möchte, muss zunächst eine staatliche Genehmigungsbehörde davon überzeugen, dass durch die Umsetzung seiner unternehmerischen Pläne die öffentlichen Verkehrsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Prima facie wird davon ausgegangen, dass das bereits vorhandene Angebot den Bedarf hinreichend abdeckt. Objektive Marktzutrittschranken schützen die alteingesessenen Verkehrsunternehmen vor Marktzutritt durch Konkurrenten. Für Wettbewerb und Innovation lässt dieses Regime wenig Spielraum.

Im straßengebundenen öffentlichen Personenfernverkehr soll der Spielraum für Wettbewerb und Innovation durch die Novellierung des PBefG deutlich vergrößert werden.¹² Sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der Gesetzentwurf der Opposition sehen

8 Weitgehend ausgeblendet bleibt in diesem Beitrag der ÖPNV mit Eisenbahnen (SPNV), weil dort die objektiven gesetzlichen Marktzutrittsbeschränkungen bereits im Zuge der Bahnreform weitgehend abgebaut wurden; zur Wettbewerbsentwicklung im Bereich der Eisenbahn vgl. G. Götz, B. Pakula: Wettbewerb und Regulierung des Bahnmarktes, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 4, S. 270-275.

9 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.8.1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.11.2011 (BGBl. I S. 2272) geändert worden ist. Zu den Rechtsgrundlagen des ÖPNV vgl. W. Reinhardt: Öffentlicher Personennahverkehr: Technik – rechtliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen, Wiesbaden 2012, Kap. 2, insbes. S. 104-106 und 128 f.

10 Eine kritische Analyse der subjektiven Marktzugangsbeschränkungen im PBefG ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags.

11 Besonders deutlich macht dies § 13 Abs. 3 PBefG: „Ist ein Verkehr von einem Unternehmer jahrelang in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechenden Weise betrieben worden, so ist dieser Umstand (...) angemessen zu berücksichtigen.“

12 Zur gesetzlichen Abgrenzung von Fern- und Nahverkehr siehe § 8 Abs. 1 PBefG: „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

eine Liberalisierung des Marktzugangs im Buslinienfernverkehr durch Abbau der objektiven Marktzugangsbeschränkungen vor.¹³ Im straßengebundenen ÖPNV soll es dagegen im Wesentlichen bei den bisherigen objektiven Marktzugangsbeschränkungen bleiben.¹⁴ Es stellt sich die Frage, ob es im straßengebundenen ÖPNV besondere ökonomische Probleme gibt, die den Einsatz von objektiven Marktzugangsbeschränkungen als Regulierungsinstrument rechtfertigen können.

Die Probleme des ÖPNV aus netzökonomischer Sicht

„Ein wesentliches Charakteristikum beim Angebot von ÖPNV ist die Netzbildung.“¹⁵ Der ÖPNV zählt zu den sogenannten Netzindustrien (Verkehr, Energie, Telekommunikation etc.), die der spezifische Untersuchungsgegenstand der Netzökonomie sind.¹⁶ Eine zentrale Fragestellung dieser Teildisziplin der angewandten Mikroökonomie lautet: Was kann der Markt in Netzen leisten? Wo liegen seine Potenziale? Wo liegen seine Grenzen? Im Folgenden soll skizziert werden, wo die Grenzen des Marktes im ÖPNV aus netzökonomischer Sicht liegen. Dabei wird zwischen drei Problembereichen unterschieden: dem Marktmachtproblem, dem Defizitproblem und dem Koordinationsproblem.¹⁷

Das Marktmachtproblem

Die Verkehrswirtschaft galt in Deutschland lange Zeit als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich, in dem der Wettbewerb entweder nicht möglich oder nicht erwünscht sei. Abgesehen vom ÖPNV darf diese Vorstellung mittlerweile als überholt bezeichnet werden. Was der Markt in der Verkehrswirtschaft leisten kann, haben

z.B. die von der EU forcierten Marktöffnungen im Luftverkehr und im Straßengüterverkehr eindrucksvoll gezeigt. Die ausgesprochen dynamische Entwicklung der Logistikmärkte ist geradezu ein Paradebeispiel für den „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“¹⁸.

Bei der netzökonomischen Analyse der Verkehrswirtschaft im Allgemeinen und des ÖPNV im Besonderen ist zwischen Verkehrsdiensten und Verkehrsinfrastrukturen zu unterscheiden. Zu den unternehmerischen Funktionen auf der Ebene der Verkehrsdienste gehören neben der Erbringung der reinen Transportleistung (z.B. Personenbeförderung in Bussen oder Bahnen) auch die Produkt- und Tarifgestaltung, das Marketing, das Angebot zusätzlicher Mehrwertdienste etc. Zu den unternehmerischen Funktionen auf der Ebene der Verkehrsinfrastrukturen gehören der Neu-, Aus- oder Umbau von Verkehrswegen und Stationen (z.B. Schienentrassen und Busbahnhöfe) sowie deren Betrieb und Unterhaltung.

Auf der Ebene der ÖPNV-Dienste können der aktive Wettbewerb „im Markt“ oder der potenzielle Wettbewerb „um den Markt“ oder beide zugleich wirksam sein. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass auf einzelnen Dienste-Märkten natürliche Monopole vorliegen, aber aufgrund der alternativen Einsatzmöglichkeiten der Transportmittel (z.B. auf anderen Buslinien) ist in diesen Fällen der potenzielle Wettbewerb ein hinreichender Ersatz für den fehlenden aktiven Wettbewerb. Die entscheidende Voraussetzung für die Ausschöpfung der Wettbewerbspotenziale ist jedoch der diskriminierungsfreie Zugang zur komplementären Verkehrsinfrastruktur.

Auf der Ebene der ÖPNV-Infrastrukturen sind die Wettbewerbspotenziale sehr viel geringer. Aktiver Wettbewerb ist bei Verkehrsinfrastrukturen – zumindest intramodal – die Ausnahme. Der potenzielle Wettbewerb ist nicht funktionsfähig, weil die Investitionen, z.B. der Bau einer zusätzlichen Straßenbahntrasse oder der Ausbau eines Busbahnhofs, aufgrund ihrer Erdbundenheit weitgehend irreversibel sind.¹⁹ Verkehrsinfrastrukturen weisen somit typischerweise die Eigenschaften eines monopolistischen Bottlenecks auf. Es besteht die Gefahr, dass Infrastruktureigentümer ihre marktmächtige Position zur Diskriminierung von Konkurrenten auf der Dienste-Ebene missbrauchen. Dieses Marktmachtproblem ist aus dem Eisenbahnbereich (inklusive schienen-

13 Zu den jeweiligen Begründungen vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, a.a.O., S. 11; Gesetzentwurf von SPD, BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, a.a.O., S. 10 f.

14 Im Regierungsentwurf wird das Spektrum der in § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG genannten Möglichkeiten sogar noch um einen vierten Punkt d) erweitert. Demnach würden die öffentlichen Verkehrsinteressen auch beeinträchtigt, wenn „der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Absatz 3 festgelegten Linienbündel herauslösen würde“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung, a.a.O., S. 7).

15 G. Knieps: Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64. Jg. (1993), H. 4, S. 252.

16 Vgl. G. Knieps: Netzökonomie: Grundlagen – Strategien – Wettbewerbspolitik, Wiesbaden 2007; vgl. G. Knieps, H.-J. Weiß (Hrsg.): Fallstudien zur Netzökonomie, Wiesbaden 2009.

17 Vgl. H.-J. Weiß: Die Probleme des ÖPNV aus netzökonomischer Sicht, in: R. Lasch, A. Lemke (Hrsg.): Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV: Rahmenbedingungen und Strategien im Spannungsfeld von Markt und Politik, Berlin 2006, S. 119-147.

18 F. A. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. 56, Kiel 1968.

19 Hinzu kommen typischerweise relativ große Investitionsvolumina, technologisch bedingte Unteilbarkeiten, eine meist lange Planungs- und Bauphase sowie eine im Vergleich zu vielen anderen Kapitalgütern sehr lange wirtschaftliche Lebensdauer.

gebundener Personennahverkehr) hinlänglich bekannt. Seine Lösung erfordert im Bedarfsfall eine staatliche Zugangsregulierung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde.²⁰

Das Defizitproblem

Der ÖPNV gilt als chronisch defizitär. Nicht einmal die Hälfte der Gesamtkosten wird durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt. „Die Kostendeckung durch direkte Nutzerzahlungen dürfte beim ÖPNV in Deutschland vielmehr im Bereich von 40% bis 45% liegen; dabei liegt der SPNV in nachfrageschwächeren Regionen oft unter 20%.“²¹ Die Finanzleistungen aus öffentlichen Haushalten in Deutschland bewegen sich in einer Größenordnung von rund 15 Mrd. Euro jährlich. Früher erhielten die Unternehmen für die defizitären Leistungen häufig einen pauschalen Verlustausgleich. Es gibt in der europäischen Verkehrspolitik jedoch mittlerweile einen Konsens darüber, dass für defizitäre Leistungen das Bestellerprinzip gelten sollte.

Die idealtypische Umsetzung des Bestellerprinzips lässt sich in drei Phasen unterteilen. Zunächst wird der gewünschte Leistungsumfang – einschließlich politisch erwünschter Preise und Mindestqualitäten – im politischen Prozess im Rahmen des verfügbaren Budgets festgelegt. Danach wird der kostengünstigste Ersteller (Produzent) in einem transparenten, diskriminierungsfreien und wettbewerblichen Vergabeverfahren ermittelt. Schließlich wird in der dritten Phase der Vertrag erfüllt, der zwischen Besteller und Ersteller geschlossen wird. Die Details der zu erbringenden Leistungen, die Modalitäten der Bezahlung, die Vertragsdauer, die Konsequenzen unzureichender Vertragserfüllung usw. sind wesentliche Elemente des Beschaffungsvertrags.²²

Bei der Umsetzung des Bestellerprinzips im ÖPNV gibt es signifikante Unterschiede zwischen der Ebene der Verkehrsdienste und der Ebene der Verkehrsinfrastrukturen. Auf der Ebene der Verkehrsdienste kann das Bestellobjekt (inklusive geforderter Mindeststandards der Verkehrsbedienung) in den Beschaffungsverträgen relativ gut und vollständig spezifiziert werden. Für die zur Bereitstellung von Verkehrsdiensten erforderlichen

Kapitalgüter gibt es auch andere Verwendungsmöglichkeiten, meist über den Gebrauchthandel. Ein regelmäßiger Ausschreibungswettbewerb ist möglich und funktionsfähig. Im Busverkehr gibt es international genügend Beispiele, die das empirisch stützen.²³

Auf der Ebene der Verkehrsinfrastrukturen ist die Umsetzung des Bestellerprinzips ungleich schwieriger. Hier ist die Annahme vollständiger Beschaffungsverträge nicht plausibel. Die besondere Problematik der Vertragsausgestaltung und Vertragserfüllung ist auf den idiosynkratischen Charakter der erforderlichen Investitionen zurückzuführen. Ob bei defizitären Verkehrsinfrastrukturen ein wiederholter (d.h. nicht nur einmaliger) Ausschreibungswettbewerb funktionsfähig sein kann, ist fraglich. Was bleibt, ist die Möglichkeit anreizkompatibler Vertragsgestaltungen, kombiniert mit einem entscheidungsorientierten Costing zur Ermittlung des Subventionsbedarfs.²⁴

Das Koordinationsproblem

Ein weiteres Hindernis für die Einführung von mehr Wettbewerb im ÖPNV ist die Koordination von Verkehrsdiensten. Damit ist die Abstimmung des Leistungsangebots unterschiedlicher Verkehrsunternehmen gemeint, z.B. bei den Fahrplänen, den Fahrscheinen oder den Fahrpreisen. Die Angebote der beteiligten Verkehrsunternehmen werden so aufeinander abgestimmt, dass der Fahrgast sie mühelos kombinieren kann. Die deutsche ÖPNV-Politik ist in dieser Hinsicht geprägt vom Leitbild des „ÖPNV aus einem Guss“. Das traditionelle Instrument, um dies zu erreichen, sind die sogenannten ÖPNV-Kooperationen.²⁵

Deutschland ist nahezu flächendeckend mit derartigen Kooperationen zwischen ÖPNV-Unternehmen überzogen; häufig sind sie als Verkehrsverbund organisiert. Bei einem Verkehrsverbund werden die wichtigsten absatzpolitischen Funktionen auf der Ebene der Verkehrsdienste, insbesondere die Produkt- und Tarifgestaltung

20 Vgl. G. Knieps: Netzökonomie ..., a.a.O., Kap. 8.

21 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 79. Jg. (2008), H. 2, S. 84.

22 Vgl. H.-J. Weiß: Entscheidungsorientiertes Costing in liberalisierten Netzindustrien, Baden-Baden 2009, S. 54-56.

23 Vgl. D. Hensher, I. Wallis: Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport: The bus experience, in: Journal of Transport Economics and Policy, 39. Jg. (2005), H. 3, S. 295-321.

24 Vgl. H.-J. Weiß, Entscheidungsorientiertes Costing ..., a.a.O., Kap. 8.

25 Dieses Leitbild hat auch im PBefG seinen Niederschlag gefunden. § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG lautet: „Die Genehmigungsbehörde hat im Zusammenwirken mit dem Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs (Aufgabenträger) und mit den Verkehrsunternehmen im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung für eine Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne, zu sorgen.“

und das Marketing, auf eine selbstständige Organisation (meist eine Verbund-GmbH) übertragen. Die jeweiligen „Haustarife“ der einzelnen Kooperationspartner werden durch ein einheitliches Verbundtarifsystem ersetzt. Nach außen hin, d.h. gegenüber den Fahrgästen, tritt der Verbund wie ein horizontal integriertes Unternehmen auf.²⁶

In keinem anderen Bereich der Verkehrswirtschaft wird der Angebotskoordination eine so große Bedeutung beigemessen wie im ÖPNV. Ihre Bedeutung spiegelt sich in den beiden idealtypischen Wettbewerbsmodellen wider, die in der verkehrsökonomischen Diskussion als Referenzpunkte dienen:²⁷

- Wettbewerbsmodell I: Das Grundprinzip ist die Trennung von Planung und Betrieb. Es gibt einerseits eine verbindliche zentrale Planung des gesamten ÖPNV durch eine öffentliche Institution und andererseits Wettbewerb durch Ausschreibung sämtlicher Betriebsleistungen. Der Busverkehr in London ist das mittlerweile „klassische“ Beispiel für eine Umsetzung dieses Modells in die Praxis.
- Wettbewerbsmodell II: Das Grundprinzip ist die Liberalisierung des Marktzugangs. Die Planung und Koordination des Angebots wird den Verkehrsunternehmen überlassen. Staatliche Interventionen und Ausschreibungen gibt es nur, wenn die öffentliche Hand zusätzliche Leistungen wünscht und explizit bestellt. Der Busverkehr in Großbritannien (außerhalb Londons) gilt als das „klassische“ Umsetzungsbeispiel dieses Modells.

Bei der Wahl zwischen den beiden Wettbewerbsmodellen geht es um die grundlegende Frage, wer für Planung, Gestaltung und Koordination des Leistungsangebots im ÖPNV letztlich verantwortlich sein soll: die öffentliche Hand oder die Verkehrsunternehmen? Umso bemerkenswerter ist aus ordnungspolitischer Perspektive, wie wenig Befürworter Wettbewerbsmodell II hat. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Potenziale zur freiwilligen Kooperation der Verkehrsunternehmen bei der komparativen Beurteilung der beiden Wettbe-

werbsmodelle nicht hinreichend berücksichtigt werden.²⁸

Objektive Marktzugangsbeschränkungen als Regulierungsinstrument

In einer Marktwirtschaft sind vom Gesetzgeber errichtete objektive Marktzutrittsbeschränkungen ein Fremdkörper. Sie laufen dem Prinzip der offenen Märkte zuwider, das eines der konstituierenden Prinzipien einer Wettbewerbsordnung darstellt.²⁹ Ihre Aufrechterhaltung im straßengebundenen ÖPNV wäre aus Sicht der normativen Regulierungstheorie nur dann gerechtfertigt, wenn ihr Einsatz zur Lösung der skizzierten Probleme des ÖPNV zwingend erforderlich ist.

Lösung des Marktmachtproblems?

Vor der Liberalisierung waren die meisten Netzindustrien geprägt von öffentlichen Unternehmen, die vom Gesetzgeber vor Wettbewerb geschützt wurden. Im Gegensatz zur Marktmacht, die aus der Existenz monopolistischer Bottlenecks resultiert, ist die Marktmacht eines gesetzlich geschützten Monopolisten nicht strukturell bedingt, sondern gewissermaßen künstlich geschaffen. Diese künstliche Marktmacht sollte nicht reguliert, sondern beseitigt werden. Aufgrund dieser Erkenntnis der modernen Regulierungstheorie ist der Abbau gesetzlicher Marktzutrittschranken ein ganz zentraler ordnungspolitischer Baustein der Liberalisierung der Netzindustrien – auch und gerade in der Verkehrswirtschaft.

Zur Lösung des strukturellen Marktmachtproblems im ÖPNV, d.h. der Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Verkehrsinfrastrukturen, leisten objektive Marktzugangsbeschränkungen keinen Beitrag. Im Gegenteil: Die mehr oder weniger exklusiven Liniengenehmigungen im straßengebundenen ÖPNV eröffnen auch Verkehrsunternehmen ohne eigene Verkehrsinfrastruktur Spielräume zur Ausübung von Marktmacht, die sie ohne das staatliche Genehmigungsregime gar nicht hätten. Objektive Marktzugangsbeschränkungen sind so gesehen keine potenzielle Lösung, sondern vielmehr eine weitere Ursache eines Marktmachtproblems im ÖPNV.

²⁶ Weniger intensive Kooperationsformen im ÖPNV sind die Tarifgemeinschaft und die Verkehrsgemeinschaft. Bei einer Tarifgemeinschaft beschränkt sich die Zusammenarbeit auf die Tarifgestaltung; bei einer Verkehrsgemeinschaft kommt zusätzlich die Produktgestaltung hinzu.

²⁷ Diese beiden Modelle wurden schon von der Europäischen Kommission als Diskussionsgrundlage verwendet; vgl. Europäische Kommission: Das Bürgernetz: Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs, Grünbuch, KOM(95)601 endg. vom 29.11.95, Brüssel.

²⁸ Vgl. H.-J. Weiß: ÖPNV-Kooperationen im Wettbewerb: Ein disaggregierter Ansatz zur Lösung des Koordinationsproblems im öffentlichen Personennahverkehr, Baden-Baden 1999.

²⁹ Vgl. W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, Kap. 16.

Lösung des Defizitproblems?

Die Aufrechterhaltung interner Subventionierung wurde in einigen Netzindustrien lange Zeit als wichtigste Rechtfertigung für die Beibehaltung objektiver Marktzugangsbeschränkungen angesehen. Sofern ein hinreichendes Reservoir unausgeschöpfter Monopolrenten in profitablen Bereichen vorhanden war, konnten damit defizitäre Bereiche auch ohne bzw. mit niedrigeren staatlichen Subventionen finanziert werden. Bei wettbewerbsfähigen Leistungen, z.B. Verkehrsdiensten, wurden objektive Marktzugangsbeschränkungen als Regulierungsinstrument eingesetzt, um die Monopolrenten in den profitablen Bereichen zu generieren und vor „Rosinenpickern“ zu schützen.

Das Rosinenpicker-Argument hat für sich genommen einen wahren Kern; entscheidend ist jedoch, welche ordnungspolitischen Schlussfolgerungen man daraus zieht. Die bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung der Netzindustrien haben gezeigt, dass es marktkonforme Alternativen zur internen Subventionierung gibt, die nicht nur theoretisch überzeugend, sondern auch praktisch umsetzbar sind. Ein Beispiel aus dem Post- und Telekommunikationsbereich ist das Konzept des Universaldienstfonds.³⁰ Ein Beispiel aus der Verkehrswirtschaft ist die Übertragung der Bestellerfunktion für den SPNV auf die Bundesländer im Zuge der sogenannten Regionalisierung, die Teil der Bahnreform war.³¹

Das Bestellerprinzip fordert eine explizite und transparente Finanzierung defizitärer Leistungen. Objektive Marktzugangsbeschränkungen zur Abwehr von „Rosinenpickern“ stehen dazu im Widerspruch, denn alle drei Phasen eines idealtypischen Bestellprozesses werden umgangen. Erstens, nicht die Politik entscheidet darüber, welche Leistungen (intern) subventioniert werden, sondern die Verkehrsunternehmen. Zweitens, es gibt kein wettbewerbliches Vergabeverfahren zur Ermittlung des kostengünstigsten Erstellers dieser Leistungen. Drittens, es gibt keinen expliziten Vertrag zwischen Besteller und Ersteller und damit auch keine externe Kontrolle der effizienten Leistungsbereitstellung.

Für die Lösung des Defizitproblems im ÖPNV leisten objektive Marktzugangsbeschränkungen einen Bärenienst. Niemand außerhalb der betroffenen Verkehrsunternehmen kann zuverlässig einschätzen, welche Leistungen in welchem Umfang intern subventioniert werden. Die begünstigten Verkehrsunternehmen wer-

den nicht nur vor vermeintlichen „Rosinenpickern“ geschützt, sondern auch vor mehr Transparenz und Konkurrenz. Leidtragende sind letztlich die Fahrgäste, die für die Verkehrsdienste auf den „Rosinenstrecken“ überhöhte Monopoltarife bezahlen müssen und keine Wahlmöglichkeiten haben.

Lösung des Koordinationsproblems?

Objektive Marktzugangsbeschränkungen, die den alteingesessenen Verkehrsunternehmen einen weitgehenden Besitzstandsschutz gewähren, sind weder mit Wettbewerbsmodell I (zentrale Planung und Ausschreibung sämtlicher ÖPNV-Dienste) noch mit Wettbewerbsmodell II (umfassende Marktöffnung mit zusätzlichen Ausschreibungen) kompatibel. Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Form die in Deutschland so weit verbreiteten Verkehrsverbände überlebensfähig wären, wenn der Besitzstandsschutz in seiner bisherigen Form abgeschafft und die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für eines der beiden Wettbewerbsmodelle getroffen würde.

Würde Wettbewerbsmodell I konsequent umgesetzt, wäre dies im Hinblick auf die Ausschöpfung der Wettbewerbspotenziale im straßengebundenen ÖPNV ein Fortschritt gegenüber dem Status quo. Die Aufgaben der Verkehrsverbände würden von einer zentralen Bestellerorganisation übernommen, die den gesamten ÖPNV im Verbundraum plant und koordiniert und dann sämtliche Verkehrsleistungen (profitable und defizitäre gleichermaßen) einzeln oder in Bündeln ausschreibt. Ein zentraler Nachteil dieses Modells besteht darin, dass der jeweilige Teilmarkt nach erfolgter Ausschreibung wieder für mehrere Jahre geschlossen wird, denn die verbindliche Durchsetzung der zentralen Angebotsplanung setzt die Verhinderung von ungeplantem Marktzutritt voraus.³² Zudem unterläge die Tätigkeit der Bestellerorganisation keiner wettbewerblichen Kontrolle. An die Stelle des Besitzstandsschutzes für alteingesessene Verkehrsunternehmen tritt in diesem Modell ein Besitzstandsschutz für den zentralen Planer.

Wettbewerbsmodell II bietet dagegen durch den vollständigen Wegfall objektiver Marktzugangsbeschränkungen die Voraussetzung dafür, dass der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“³³ umfassend wirksam

30 Vgl. G. Knieps: Netzökonomie ..., a.a.O., Kap.7.

31 Vgl. H.-J. Weiß: ÖPNV-Kooperationen ..., a.a.O., S. 21-25.

32 Die Vergabe sogenannter ausschließlicher Rechte ist ein wesentlicher Bestandteil von Wettbewerbsmodell I.

33 F. A. von Hayek, a.a.O.

werden kann. Ob die traditionellen Verkehrsverbände in so einem Ordnungsrahmen überleben würden, ist nicht vorherzusagen. Innovative Newcomer könnten in den Verbundräumen aktiv werden, ohne am Verbund beteiligt zu sein. Es könnte auch sein, dass einzelne Unternehmen überhaupt keinen Bedarf für eine eigenständige Verbundgesellschaft mehr sehen oder zumindest nur eng begrenzte Aufgaben an den Verbund delegieren wollen. Diese Tendenzen würden die Verbundarbeit sicherlich erschweren.

Es gäbe bei freiem Marktzugang aber auch Gegenkräfte, denn potenzieller Wettbewerb bedeutet im Prinzip: jeder ist ersetzbar – auch in den Verbänden. Die kooperationswilligen Verkehrsunternehmen wären nicht mehr wie bislang auf die Mitarbeit aller Genehmigungsinhaber im Verbundraum angewiesen. Falls durch den Druck des Wettbewerbs die Entscheidungsprozesse in den Verbänden beschleunigt würden, wären Anpassungen an veränderte Marktbedingungen leichter als bisher möglich. So gesehen könnte der Wettbewerb die Arbeit der Verbundgesellschaften erleichtern und auch in diesem Bereich des ÖPNV größere Spielräume für Innovationen eröffnen. Letztlich würden die Präferenzen der Fahrgäste entscheidend sein und nicht die Präferenzen eines zentralen Planers oder einer Genehmigungsbehörde.

Fazit

Objektive Marktzugangsbeschränkungen sind aus netzökonomischer Sicht kein geeignetes Instrument zur Lösung der drei grundsätzlichen Probleme des ÖPNV.

- Das Marktmachtproblem hat seine Wurzel in der Existenz monopolistischer Bottlenecks auf der Ebene der Verkehrsinfrastrukturen. Zur Problemlösung sind objektive Marktzugangsbeschränkungen nicht

nur ungeeignet; sie können das Marktmachtproblem sogar noch verschärfen. Erforderlich ist stattdessen im Bedarfsfall eine staatliche Zugangsregulierung durch eine unabhängige Behörde.

- Das Defizitproblem ist im ÖPNV besonders gravierend, da ein erheblicher Teil der Kosten nicht durch Fahrgelderlöse gedeckt werden kann. Zur Problemlösung sind objektive Marktzugangsbeschränkungen zur Aufrechterhaltung interner Subventionierung nicht empfehlenswert, weil es marktkonforme Alternativen gibt. Um die öffentlichen Gelder effektiv einzusetzen, ist eine konsequente Umsetzung des Bestellerprinzips erforderlich.
- Das Koordinationsproblem ist gerade in Deutschland besonders relevant, weil ein erheblicher Teil des ÖPNV-Angebots im Rahmen von Verkehrsverbänden organisiert wird. Zur marktkonformen Problemlösung können objektive Marktzugangsbeschränkungen allenfalls dann einen Beitrag leisten, wenn sie nicht mit einem Besitzstandsschutz für alteingesessene Verkehrsunternehmen verknüpft sind, sondern Rechte ausschließlich im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs durch staatliche Besteller vergeben werden.

Ausgangspunkt des vorliegenden Aufsatzes sind die beiden Gesetzentwürfe zur Novellierung des PBefG, die sich derzeit (Frühjahr 2012) im parlamentarischen Verfahren befinden. Beide Gesetzentwürfe sehen eine Abschaffung der objektiven Marktzugangsbeschränkungen im Busfernlinienverkehr vor; im Nahverkehr sollen sie dagegen bestehen bleiben. Als Ergebnis der vorhergehenden Ausführungen ist festzustellen, dass letzteres aus netzökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt ist. Vielmehr sollten auch im straßengebundenen ÖPNV die objektiven Marktzutrittsbeschränkungen (mit weitgehendem Besitzstandsschutz) abgeschafft werden.

Title: *Why Do We Need Legal Entry Barriers for Road-based Public Transport Services?*

Abstract: *In Germany the legal framework for operating road-based public passenger transport (bus, tram and underground) is quite restrictive. Competition is restricted by a route licensing regime, administered by state agencies. According to the Carriage of Passengers Act, an applicant has to meet several subjective and objective requirements. Two reform proposals to amend the Carriage of Passengers Act are currently debated in the German parliament. Both draft bills include an abolishment of the objective entry barriers for long-distance services, i.e. a liberalisation of the intercity bus markets. In contrast, the short-distance markets, e.g. urban and suburban bus transport, shall be exempted from entry liberalisation. The present article shows that this exemption is not justified from a normative economic viewpoint.*

JEL-Classification: K23, L51, L92