

## ■ WETTBEWERB IM ÖFFENTLICHEN PERSONENNAH- UND -REGIONALVERKEHR

*Im österreichischen öffentlichen Personennah- und -regionalverkehr (ÖPNRV) werden jährlich mehr als 1,5 Mrd. Personen befördert, rund die Hälfte davon im Verkehrsverbund Ost-Region (VOR). Die Gesamtkosten des ÖPNRV betragen 1999 etwa 1,9 Mrd. €; mit 1,3 Mrd. € wurden zwei Drittel davon aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert. Nach der Neuordnung und Regionalisierung im Jahre 2000 entfällt auf die Länder und Gemeinden mehr Verantwortung für Organisation und Finanzierung des ÖPNRV. Für einen Zeitraum von 10 Jahren besteht eine Finanzierungsgarantie des Bundes über 800 Mio. €. Internationale Beispiele zeigen, dass der Ausschreibungswettbewerb Kostensenkungen und eine Verbesserung des Angebotes bzw. eine Senkung der Subventionen bewirken kann. Die organisatorischen und legislatischen Voraussetzungen dafür sind im österreichischen ÖPNRV derzeit allerdings noch nicht gegeben.*

In einem Bericht der Europäischen Kommission vom Dezember 2001 werden die Marktleistungen der netzgebundenen Wirtschaftszweige, welche Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen, erstmals seit Beginn der Liberalisierungen in diesen Sektoren bewertet (vgl. *Europäische Kommission*, 2001). Untersucht wurden die Bereiche Telekommunikation, Postdienste, Personenbeförderung im öffentlichen Landverkehr, Elektrizitätsversorgung, Erdgasversorgung und Luftverkehr. Der Bericht konzentriert sich auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Universaldienste) und strebt keine umfassende Bewertung der Auswirkungen der Marktöffnungen im Allgemeinen an. Eine der wesentlichen Schlussfolgerungen ist, dass die Liberalisierung hinsichtlich der Verbraucherpreise und der Bereitstellung von Universaldiensten in den betreffenden Sektoren keine negativen Auswirkungen zeitigt. Probleme treten im Zusammenhang mit der Qualität der Dienstleistungen auf, und dabei vor allem im Bereich des öffentlichen Personennah- und -regionalverkehrs. So ergab eine qualitative Untersuchung unter europäischen Verbrauchern, dass der ÖPNRV das niedrigste allgemeine Niveau der Kundenzufriedenheit aller untersuchten Sektoren aufweist (Übersicht 1).

Canzler – Knie (1998) sehen den ÖPNRV in einer dreifachen Krise – einer Nachfrage-, einer Angebots- und einer institutionellen Krise.

Begutachtung: Daniela Kletzan,  
Wilfried Puwein • Wissenschaftliche  
Assistenz: Sonja Patsios •  
E-Mail-Adressen:  
Robert.Wieser@wifo.ac.at,  
Sonja.Patsios@wifo.ac.at

- Die Nachfragekrise schlägt sich darin nieder, dass trotz der Verbesserungen in den letzten Jahren das Ansehen des ÖPNRV vor allem im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr schlecht ist.
- Die Angebotskrise ist das Resultat von Suburbanisierung und der Herausbildung dezentraler Raumstrukturen. Sie ist auch Folge einer neuen Zeitsouveränität der Verkehrsteilnehmer und einer Pluralisierung von Lebensstilen, die eine Veränderung der Verkehrsgewohnheiten mit gravierenden Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des ÖPNRV zu Folge haben. Die Angebotskrise wird dadurch verstärkt, dass die Ausgestaltung des ÖPNRV – angesichts des großen Anteils der Nutzer aus sozial schwachen Schichten mit geringer Mobilität – zu einem wesentlichen Teil Ausdruck der kommunalen Sozialpolitik ist. Diese Instrumentalisierung vermindert die Rentabilität und bedingt für alle Unternehmen im ÖPNRV Probleme der Kostendeckung.
- Die institutionelle Krise schließlich ist eine Folge der Monopolisierung und des hohen Grades politischer Intervention durch die kommunalen Eigentümer im ÖPNRV, die zu mangelnder Flexibilität und Innovationsbereitschaft der Unternehmen beigetragen haben.

Die offenkundige Krise des ÖPNRV lässt sich am besten daran festmachen, dass der ÖPNRV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr in den letzten Jahrzehnten beständig an Marktanteilen verloren hat.

Der ÖPNRV ist in vielen Ländern ein in hohem Maße staatlich reguliertes System. Nicht nur Art und Umfang der zu leistenden Verkehre sind vorgegeben, auch der Markteintritt wird reguliert, und die Preise ergeben sich nicht unter freien Wettbewerbsbedingungen. Die Unternehmen agieren auf der Grundlage von Konzessionen und sind bislang kaum unmittelbarem Wettbewerb ausgesetzt. Das hohe Ausmaß staatlicher Intervention wird in erster Linie mit dem Vorliegen natürlicher Monopolbereiche und externer Effekte verteidigt. Eine genaue Analyse zeigt allerdings, dass die Bedingungen eines natürlichen Monopols im ÖPNRV nur sehr eingeschränkt gelten. Für den reinen Bus- oder Schienenverkehr kann – zumindest in dichter besiedelten Gebieten – kaum von sinkenden Durchschnittskosten auf dem jeweils relevanten (lokalen/regionalen) Markt ausgegangen werden. Zudem sind mit den Investitionen in das „rollende Material“ keine versunkenen Kosten verbunden, weshalb der Markt angreifbar<sup>1)</sup> bleibt. Selbst bei

<sup>1)</sup> Ein potentieller Konkurrent könnte dem etablierten Verkehrsunternehmen einzelne Strecken oder das ganze Netz streitig machen. Da Busse und Schienenfahrzeuge auf verschiedenen Strecken eingesetzt werden können, sind Investitionen in das „rollende Material“ bei einem Marktaustritt nicht verloren. Versunkene Kosten sind zwar in Form von Werbeaufwendungen oder Aufwendungen für den Erwerb einer Reputation der Verlässlichkeit sehr wohl zu erwarten; solche Kosten entstehen allerdings im Zusammenhang mit dem Markteintritt auf den meisten Märkten, sie sind daher keine Besonderheit des Nahverkehrsmarktes.

Übersicht 1: Zufriedenheit der EU-Bürger mit Diensten und Preisen im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge  
Bewertung im Durchschnitt der EU 15

		Benotung
		0 . . . höchste Unzufriedenheit, 10 . . . höchste Zufriedenheit
Elektrizitätsversorgung	Allgemein	7,13
	Preise	5,40
Festnetztelefonie	Allgemein	6,38
	Preise	5,17
Mobiltelefonie	Allgemein	7,10
	Preise	5,67
Luftverkehr	Allgemein	7,00
	Preise	5,80
Schienenfernverkehr	Allgemein	5,90
	Preise	5,00
Städtischer Verkehr	Allgemein	5,63
	Preise	5,30

Q: OPTEM (2001).

Vorliegen natürlicher Monopolbedingungen würde der potentielle Wettbewerb daher als Disziplinierungsinstrument wirken. Die Situation ist dann anders, wenn die Unternehmen auch ein Schienennetz betreiben: Investitionen in die Schieneninfrastruktur sind mit hohen versunkenen Kosten verbunden, eine Duplizierung der Netze ist, anders als etwa im Telekommunikationsbereich, selten ökonomisch sinnvoll. Fairer Wettbewerb kann daher nur dann stattfinden, wenn Infrastruktur und Betrieb zumindest organisatorisch getrennt werden.

Der ÖPNRV generiert eine Reihe von positiven externen Effekten (für Autofahrer, Arbeitgeber, Grundstückbesitzer usw.), und er hilft, den motorisierten Individualverkehr mit seinen negativen externen Effekten (Luftverunreinigung, Lärm, Stau) zurückzudrängen. Ein umfassender Ansatz zur Internalisierung der externen Effekte im Verkehr über eine Verschiebung der relativen Preise mit entsprechenden Anreizen etwa zur Schadstoffvermeidung hat sich bisher noch nicht durchgesetzt. Staatliche Eingriffe konzentrieren sich vielmehr darauf, das Angebot an öffentlichen Nahverkehrsdiensten über spezifische, unmittelbare Interventionen (Subventionen) gegenüber dem motorisierten Individualverkehr attraktiver zu gestalten. Dies wird nicht nur aus ökologischer Sicht, sondern auch aus sozialen und volkswirtschaftlichen Gründen sowie aus Gründen der Stadt- und Regionalentwicklung als gerechtfertigt und notwendig angesehen. Der Zufriedenheit der Kunden kommt dabei eine entscheidende Rolle im intermodalen Wettbewerb (dem Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern) zu. Die Entscheidung, ob eine Fahrt unternommen wird bzw. welches Verkehrsmittel gewählt wird, hängt aufgrund der geringen Preiselastizität gegenüber den subventionierten Tarifen im ÖPNRV und der weitgehend gebührenfreien Benutzung der Straßen viel mehr von der Dauer der Fahrt als von den Kosten ab. Die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen reagiert daher stark auf Veränderungen von Qualität und Angebot des ÖPNRV relativ zum motorisierten Individualverkehr.

Dieser Einsicht steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass der finanzielle Spielraum der öffentlichen Hand gegenwärtig weitgehend eingeschränkt ist. Beihilfen und Transferzahlungen stoßen schnell an die Grenzen der öffentlichen Haushalte, und die Quersubventionierung des ÖPNRV aus Mitteln der Stadtwerke ist wegen der Liberalisierung der Versorgermärkte, insbesondere der Energiemärkte, immer weniger möglich. Zudem steigen die Ausgaben im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich, und die Personalkosten der Gemeinden sind von steigenden Pensionslasten betroffen. Insgesamt ergeben sich dadurch zunehmend Engpässe in der Finanzierung des kommunalen ÖPNRV.

In dieser Situation ist die Einführung von intramodalem Wettbewerb, d. h. Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen innerhalb des ÖPNRV, ein stark emotional besetztes Thema. Während die Befürworter sinkende Kosten und eine Qualitätssteigerung erwarten, befürchten die Gegner eine Verschlechterung der Qualität, Ausdünnungen des Angebotes, Existenzbedrohung der Unternehmen und den Verlust von Renten. Für beide Sichtweisen gibt es durchaus international empirische Belege. So bestätigen die Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern, die bereits vor längerer Zeit eine Neustrukturierung des ÖPNRV eingeleitet haben, dass Wettbewerb gleichzeitig Kostensenkungen, eine stärkere Kundenorientierung und ein ausgefeilteres Qualitätsmanagement hervorbringen kann. Andererseits zeitigte die Liberalisierung in Großbritannien zum Teil erhebliche Qualitätseinbußen sowohl im schienengebundenen als auch teilweise im Busverkehr. Zu bedenken ist auch, dass sich Lohnniveau und Produktivität zwischen öffentlichen und privaten Betreibern zum Teil beträchtlich unterscheiden. Die Befürchtungen der Arbeitnehmer in den öffentlichen Betrieben, dass die Liberalisierung einen Kostenwettbewerb mit Auswirkungen auf die Beschäftigten auslösen könne, sind daher nicht unbegründet. In offenem Wettbewerb lassen sich das im Vergleich mit den privaten Anbietern höhere Lohnniveau und die ausgebauten Sozialstandards der kommunalen Unternehmen nicht aufrechterhalten, wie die Entwicklungen in Deutschland gezeigt haben.

Die entscheidende Frage im Hinblick auf den Modal Split (Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die Verkehrsträger) ist, wie sich die Einführung von Wettbewerb auf Angebot und Qualität der Leistungen auswirkt und welche Folgen für die öffentliche Finanzierung damit verbunden sind. Wenn Wettbewerb keine negativen Folgen für das öffentliche Verkehrsangebot hat und gleichzeitig die notwendigen Subventionen senkt, dann sollte man eine Marktöffnung zulassen – nicht nur aus ökonomischen Überlegungen, sondern auch und gerade aus ökologischen und sozialen Beweggründen. Die so eingesparten Mittel könnten für einen weiteren Ausbau und weitere Verbesserungen zur Verfügung stehen und damit

den ÖPNRV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr wieder attraktiver machen.

## DIE EU-RAHMENBEDINGUNGEN

Im Jahr 1991 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften eine Verordnung, nach der die traditionellen Universaldienstverpflichtungen (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) der Verkehrsunternehmen im ÖPNRV durch Universaldienstverträge ersetzt werden sollen. An die Stelle einer Ex-post-Abgeltung der aus den Universaldienstverpflichtungen entstehenden wirtschaftlichen Nachteile sollen Ex-ante-Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und Verkehrsunternehmen treten, welche die zu erbringenden Leistungen und damit einhergehende finanzielle Abgeltungen festlegen<sup>2)</sup>. Die EU-Wettbewerbsordnung legt in den Art. 92 bis 94 EGV fest, unter welchen Voraussetzungen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind: Beihilfen dürfen den Wettbewerb nicht verfälschen, und sie dürfen keine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten zur Folge haben. Die genannte Verordnung schließt aber bestimmte Verkehrsleistungen vom Beihilfenverbot aus<sup>3)</sup>, solange sie diskriminierungsfrei bzw. wettbewerbsneutral sind, d. h. solange jedes Unternehmen auf dem Markt grundsätzlich Zugang zu den Beihilfen hat. Auf dieser Grundlage hat das Europäische Parlament im Jänner 1997 in einer Mitteilung einige Beihilfenformen im Verkehrsbereich explizit für zulässig erklärt (vgl. *Europäisches Parlament*, 1997):

- die Bezahlung öffentlich auferlegter Pflichtleistungen, sofern diese Mittel leistungsbezogen für alle und nicht unternehmensbezogen gewährt werden (z. B. Ausbildungsverkehr, Schwerbehindertenverkehr; Durchtarifierungsverluste in Verbänden sowie sonstige verbundbedingte Nachteile),
- Finanzhilfen zur Sanierung öffentlicher Unternehmen (diese Zuschüsse dürfen aber nur zeitlich begrenzt erfolgen und müssen einem bestimmten Sanierungskonzept für die Umwandlung von Monopolunternehmen in langfristig wettbewerbsfähige Unternehmen folgen),
- Abgeltung für die unentgeltliche Nutzung der Infrastruktur (eine teilweise oder auch vollständige Übernahme der Infrastrukturkosten durch die öffentliche

<sup>2)</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs (Abb. Nr. L 169/1 vom 29. Juni 1991).

<sup>3)</sup> Staatliche Beihilfen an Verkehrsunternehmen sind erlaubt, um ausreichende Verkehrsleistungen sicherzustellen oder um Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden oder auf bestimmten Verkehrsverbindungen anzubieten. Dabei sind soziale, umweltpolitische und landesplanerische Faktoren zu berücksichtigen.

Hand ist grundsätzlich möglich – unter der Voraussetzung, dass diese Beihilfe transparent und nichtdiskriminierend gewährt wird).

Damit wurden die künftigen Bedingungen für den ÖPNRV auf EU-Ebene zwar konkretisiert, allerdings wurde damit noch nicht festgelegt, dass der ÖPNRV tatsächlich dem Wettbewerb ausgesetzt werden soll. Bereits in ihrem Grünbuch „Das Bürgernetz“ aus dem Jahr 1995 legt die EU-Kommission dar, dass der ÖPNRV gegenüber dem Massenindividualverkehr aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen wie auch aus ökonomischen Gründen Vorrang haben muss, dass aber auch in diesem Bereich eine Marktöffnung stattfinden soll. Erst im Juli 2000 versuchte die Kommission dann dem Wettbewerb im ÖPNRV mehr Gewicht zu verleihen. In einem Verordnungsentwurf zur Marktöffnung im Personennahverkehr war die künftige Ausschreibungspflicht von Dienstleistungskonzessionen mit einer Vertragsdauer von höchstens 5 Jahren vorgesehen. Dahinter stand die Vorstellung eines „kontrollierten Wettbewerbs“ mit geographisch und zeitlich befristeten Ausschließlichkeitsrechten, auf deren Grundlage Wirtschaftlichkeit und Qualität des ÖPNRV verbessert werden sollten. Das europäische Parlament wies allerdings im November 2001 in seiner ersten Lesung die Pflicht zur Ausschreibung zurück und erhöhte die höchstzulässige Vertragsdauer auf 8 Jahre im Busbereich und 15 Jahre im Schienenbereich. Damit bleibt es vorerst den Mitgliedstaaten bzw. den jeweiligen lokalen Behörden überlassen, ob sie die Möglichkeit des Ausschreibungswettbewerbs in Betracht ziehen oder weiterhin auf die gewachsenen Strukturen öffentlicher Verkehrsdienstleistungen im Nahverkehr bauen.

### INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN MIT WETTBEWERB IM ÖPNRV

*Internationale Erfahrungen mit der Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen zeigen überwiegend positive Auswirkungen auf die Qualität des Angebotes bei gleichzeitig sinkenden Kosten. Der öffentliche Zuschussbedarf ist in allen europäischen Ländern, in denen seit einigen Jahren Ausschreibungen durchgeführt werden, zum Teil deutlich gesunken. So wurden in Großbritannien, Dänemark und Schweden über längere Zeiträume Einsparungen der öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von 15% bis 40% erzielt. Ein Großteil der Budgetentlastung wird bereits mit den ersten Ausschreibungen realisiert.*

International werden Transportleistungen im Personennahverkehr immer häufiger im Wettbewerb vergeben.

Dabei werden zwei Modelle angewandt: der Ausschreibungswettbewerb (Wettbewerb um den Markt) und die Marktliberalisierung (Wettbewerb im Markt). Das Ausschreibungsmodell setzt eine vollständige institutionelle und organisatorische Trennung zwischen Planung und Betrieb des ÖPNRV voraus. Für Planung und Koordination ist die öffentliche Hand bzw. eine von ihr mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Institution zuständig und für den eigentlichen Betrieb die Verkehrsunternehmen, die über Ausschreibungen ausgewählt werden. Damit eine zentrale Koordination gewährleistet werden kann, wird der Markt nach einer Ausschreibung wieder geschlossen, da ungeplanter Marktzutritt eine zentrale Planung unmöglich macht. Die Marktliberalisierung läuft dagegen auf eine vollständige Freigabe des Marktzugangs hinaus. Diese bezieht sich sowohl im eigenen als auch im gemeinwirtschaftlichen Bereich primär auf die ökonomischen Marktzutrittschranken – Zulassungsvoraussetzungen und Sicherheitsvorschriften sind nach wie vor einzuhalten. Anders als im Ausschreibungsmodell haben die Unternehmen hier jedoch nicht nur die Aufgabe der Bereitstellung, sondern auch die Aufgabe der Planung und Koordination des Angebotes.

Vorreiter der Marktöffnung waren Großbritannien, Schweden, Dänemark und Frankreich. In Großbritannien hat die Marktliberalisierung außerhalb Londons seit 1986 die Kosten für die öffentliche Hand um rund 40% gesenkt. Damit verbunden war allerdings eine erhebliche Qualitätsminderung, die zu einem Verlust an Fahrgästen von 22% beitrug (Österreichischer Rechnungshof, 2000). Hingegen brachte der Ausschreibungswettbewerb im Busverkehr Londons Kostensenkungen und eine Ausweitung des Angebotes: Zwischen 1970 und 1985 waren die Kosten pro Fahrzeugkilometer real um 79% gestiegen, von 1985 bis 2000 verringerten sie sich um 51%. Dadurch konnte das Dienstleistungsangebot, gemessen in Fahrzeugkilometern, im selben Zeitraum um 32% gesteigert werden. Vor Einführung des Ausschreibungswettbewerbs waren durch Fahrpreisentgelte nur 60% der Betriebs- und Kapitalkosten gedeckt, im Berichtsjahr 2000/01 betrug der Kostendeckungsgrad 98%, obwohl die Fahrpreise mit +17,2% seit 1995 nur geringfügig stärker stiegen als der VPI (+14,9%; Transport for London, 2001).

In Schweden wurden 1989 per Gesetz alle früher erteilten Konzessionen außer Kraft gesetzt und eine Vergabe im Wege der Ausschreibung eingeleitet. Das schwedische Modell verfolgt das Ziel, den Einwohnern und der Wirtschaft eine zufriedenstellende, sichere und umweltverträgliche Verkehrsversorgung zu den geringstmöglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten zur Verfügung zu stellen. Die Verträge mit den Unternehmen haben eine Laufzeit von 3 bis 7 Jahren. Landesweit wurden schon 1996 75% aller Verkehrsleistungen im ÖPNRV ausgeschrieben. Seit Beginn der Ausschreibungen ist das An-

gebot um 15% gewachsen, die jährlichen Kosten sind deutlich zurückgegangen, und der Kostendeckungsgrad erhöhte sich von 30% auf fast 50%. In den Großstädten ist die flächendeckende Vergabe im Wettbewerb bereits realisiert. So wurden die Reformen in Stockholm bereits Anfang der neunziger Jahre eingeleitet (Nordstrand – Kraft, 2000). Die schrittweise Ausschreibung hat die Kosten pro Fahrzeugkilometer zwischen 1991 und 1999 um 20% verringert. Im selben Zeitraum wurde die Verkehrsleistung bei insgesamt verbesserter Qualität um 15% gesteigert. Seit Anfang der neunziger Jahre schlug sich die Einführung von Wettbewerb in einer jährlichen Entlastung der öffentlichen Haushalte von rund 115 Mio. € oder 25% der ursprünglichen Aufwendungen nieder.

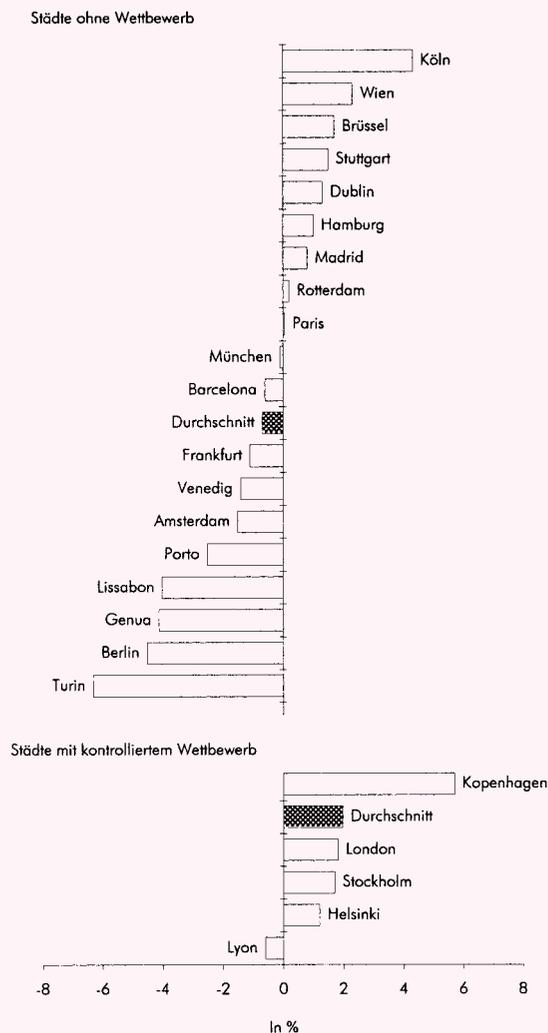
Ähnlich verlief die Entwicklung in Dänemark. Ausschreibungen sind zwar nicht verpflichtend, aber trotzdem die Regel. Die Reform des Bussystems in Kopenhagen wurde 1989 eingeleitet und 1995 abgeschlossen. Zwei Drittel der Busverkehre wurden (teils mehrfach) ausgeschrieben. Dennoch blieben die öffentlichen Unternehmen Combus (staatlich) und Bus Danmark (im Besitz der Gemeinden der Hauptstadtregion) Marktführer, die privaten Anbieter halten einen Marktanteil von rund 40%. Die Ausschreibungen haben die Kosten pro Fahrzeugkilometer zwischen 1989 und 1999 um 24% reduziert, während gleichzeitig die Verkehrsleistung um 14% stieg. Die in zehn Jahren erzielten Einsparungen betragen rund 300 Mio. € (Cox – Duthion, 2001).

In Frankreich setzte die Regionalisierung bereits Ende der sechziger Jahre ein, indem die lokalen Behörden die Verantwortung für den ÖPNRV übernahmen und über die Nahverkehrssteuer (versement transport) die finanziellen Grundlagen gelegt wurden. Seit 1993 werden alle Verträge über öffentliche Nahverkehrsleistungen im Ausschreibungswettbewerb durch die lokalen Behörden vergeben. Die Behörden legen auch die Tarife fest. Dabei besteht die Tendenz, die jährlichen Zuschüsse bzw. Ausgaben für die Dauer der Verträge zu fixieren. Den Verkehrsunternehmen werden aber über Bonus- und Strafzahlungen zusätzliche Anreize verschafft. In Zusatzvereinbarungen wird manchmal auch gefordert, dass die neuen Anbieter die gesamte Belegschaft des Vorgängers mit Ausnahme des Führungspersonals übernehmen (Cox – Duthion, 2001).

In Deutschland wurde der öffentliche Personennahverkehr 1996 in die Verantwortung der Bundesländer und Gemeinden übertragen, die zunehmend Leistungen im Wettbewerb beauftragen. So werden in München seit 1996 Buslinien im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergeben. Zwischen 1996 und 1999 betraf das insgesamt 24 neue und bestehende Linien mit Losgrößen zwischen 10.000 und 300.000 Wagenkilometern (Haller, 2000). Kleine Lose wurden teilweise bewusst gewählt, um kleineren Verkehrsunternehmen den Markteintritt zu er-

Abbildung 1: Nutzung von Bussen und städtischen Schienenverkehrsmitteln in großen Städten der EU

Durchschnittliche jährliche Veränderung in den neunziger Jahren in %



Q: EU-Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr, 4. Rahmentransportforschungsprogramm – Projekt PETS (Pricing European Transport Systems).

möglichen. Durchschnittlich lagen pro Ausschreibungsverfahren Angebote von sechs Verkehrsunternehmen vor, von denen zwei Drittel neue Anbieter waren. Die Vergabe erfolgte zu 80% an die neuen Anbieter. Gemäß einem Leistungs- und Kostenvergleich auf Basis der 14 Bestandlinien konnten zwischen 10% und 40% der Kosten eingespart werden. Obwohl bei definierter Qualität 107% der ursprünglichen Leistung ausgeschrieben wurde, wurden die Kosten insgesamt um 26% gesenkt.

Die Schweiz führte gleichfalls bereits 1996 Reformen im Regionalverkehr durch, in deren Mittelpunkt die Regionalisierung (Übertragung der Kompetenzen an die Kantone) und die Einführung des Bestellprinzips standen. Die Kantone können nun einzelne Strecken (Bus oder Bahn) zum Betrieb ausschreiben. Seit 1997 sinken die Beiträge der öffentlichen Hand an die SBB, obwohl das Angebot im Regionalverkehr ständig ausgebaut wurde. Zwischen 1993 und 1999 wurden die Zuschüsse an die

Übersicht 2: Performancekennzahlen aus Städten mit kontrolliertem Wettbewerb im Busbetrieb

	Beobachtungs- zeitraum <sup>1)</sup>	Ausschreibungs- intensität <sup>2)</sup> In %	Gesamtaufwendungen, real	Serviceniveau (Wagenkilometer) Veränderung im Beobachtungszeitraum in %	Reale Stückkosten <sup>3)</sup>	Produktivität <sup>4)</sup>  Durchschnittliche jährliche Veränderung in %
London	1985 bis 1999	100	- 34,9	+ 32,2	-50,8	+103,1
Kopenhagen	1989 bis 1999	100	- 13,5	+ 14,4	-24,4	+ 2,8
Stockholm	1991 bis 1999	100	- 7,1	+ 16,1	-20,0	+ 2,8
München	1996 bis 1999	11	- 26,0	+ 7,0	-	+ 44,6
Las Vegas	1992 bis 1993	100	+128,5	+242,6	-33,3	+ 49,9
San Diego	1979 bis 2000	43	+ 2,7	+ 46,6	-29,9	+ 42,7
Denver	1988 bis 1999	22	+ 12,9	+ 31,8	-14,3	+ 16,7

Q: Cox – Duthion (2001). – <sup>1)</sup> Seit Beginn der Ausschreibungen. – <sup>2)</sup> 1999 bzw. 2000. – <sup>3)</sup> Deflationierte Aufwendungen je Wagenkilometer. – <sup>4)</sup> Wagenkilometer je reale Aufwendungseinheit.

SBB von 725 Mio. Franken um 23% auf 558 Mio. Franken gesenkt (LITRA, 2000).

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen liefert der Ausschreibungswettbewerb im Vergleich mit der vollständigen Marktliberalisierung und der staatlichen Bereitstellung im ÖPNRV die besten Ergebnisse. Eine vollständige Liberalisierung kann zwar für niedrigere Preise sorgen, sehr oft leidet darunter aber auch die Qualität der Leistungen, sodass der ÖPNRV im intermodalen Wettbewerb mit dem Individualverkehr Marktanteile verliert. Andererseits schafft der Ausschreibungswettbewerb insgesamt wesentlich mehr Nachfrage nach öffentlichem Verkehr als auf geschlossenen Märkten (Abbildung 1).

Die aktuelle Studie von Cox – Duthion (2001) zeigt zudem, dass städtische Busunternehmen, die auf deregulierten Märkten agieren, im Durchschnitt erheblich kostengünstiger anbieten als Unternehmen auf stärker kontrollierten Märkten. Gegenüber der Situation vor der Marktöffnung ergaben sich in allen untersuchten Städten mit kontrolliertem Wettbewerb deutliche Produktivitätsgewinne (Übersicht 2). Unter kontrolliertem Wettbewerb ist überdies das Volumen der erforderlichen Subventionen erheblich gesunken (Abbildung 2).

### PROBLEME DES (AUSSCHREIBUNGS-) WETTBEWERBS IM ÖPNRV

Obwohl die internationalen Erfahrungen mit dem Ausschreibungswettbewerb im ÖPNRV insgesamt bisher als gut zu bezeichnen sind, muss an dieser Stelle auch auf einige Gefahren hingewiesen werden. Im Vordergrund stehen dabei das Qualitätsproblem und die Konzentrationsprozesse auf dem Markt.

In Großbritannien löste die vollständige Marktöffnung außerhalb von London eine Welle von Unternehmenskäufen und -fusionen aus. Gegenwärtig vereinen die vier größten Betreibergesellschaften über 60% der Marktumsätze (Andersen, 2000). Auch in Dänemark und Schweden ging die Zahl der Betreibergesellschaften im Zuge des Ausschreibungswettbewerbs deutlich zurück. In Dänemark wurde die Zahl der Busunternehmen in zehn Jahren von 400 auf 200 halbiert. In Schweden dominieren heute die drei großen Unternehmen (Swebus, Linjebus,

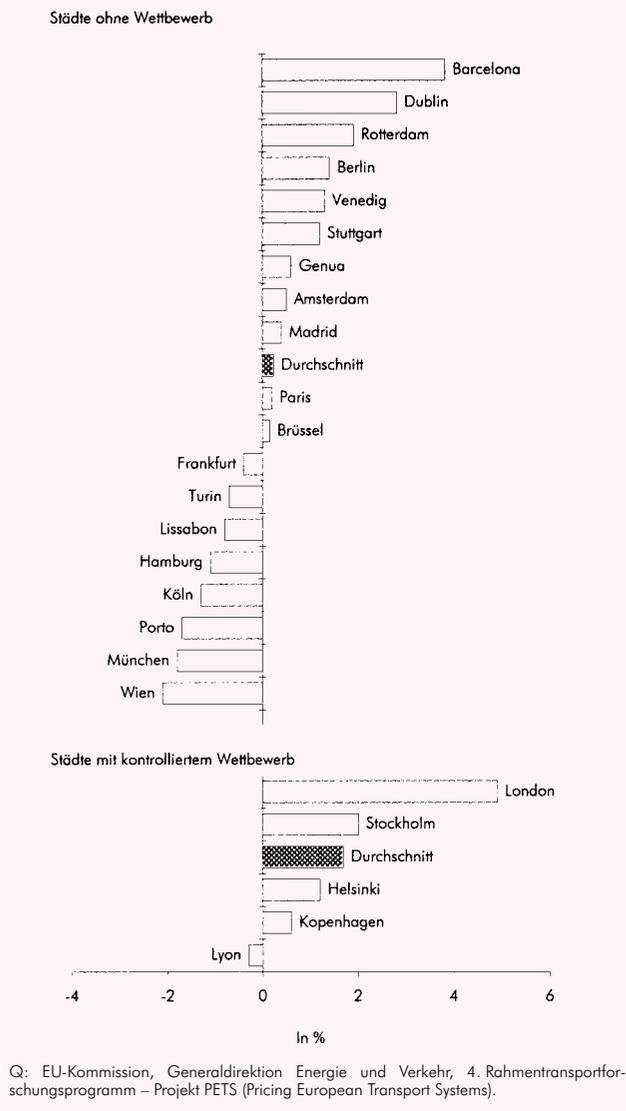
Buslink) mit mehr als 50% des gesamten Busverkehrs im ÖPNRV. Nach einigen Jahren der Liberalisierung haben in diesen Ländern neben den großen Unternehmen nur sehr kleine Anbieter Bestand, während die Zahl der mittelgroßen Betreiber gering ist. Aus der Sicht des Ausschreibungswettbewerbs ist dies insofern problematisch, als eine hinreichend große Zahl von Bietern erforderlich ist, um zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen. In einigen Ländern wurde deshalb bereits begonnen, über die Art der Ausschreibung (z. B. Aufsplitterung der Vergaben in kleinere Lose) Tendenzen zur Oligopolisierung und Monopolbildung entgegenzuwirken. Diese Vorgehensweise ist allerdings nicht unproblematisch, da zu kleine Lose unter Umständen mit erheblichen Einbußen an Verbund- und Größenvorteilen verbunden sind. Um langfristig einen wirksamen Wettbewerb zwischen den Nahverkehrsunternehmen sicherzustellen, wird deshalb auch im liberalisierten ÖPNRV der Fusionskontrolle in Zukunft eine wichtigere Rolle zukommen müssen.

Für die Attraktivität des ÖPNRV im Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr ist die Qualität des Angebotes von zentraler Bedeutung. Die Preiselastizitäten der Nachfrage sind auf dem derzeitigen Niveau der subventionierten Tarife sehr klein, die Nachfrage reagiert aber sehr stark auf Veränderungen der Qualität. Unter dem Begriff der Qualität werden dabei alle Dimensionen des Fahrkomforts, der persönlichen und betrieblichen Sicherheit, der Zugänglichkeit der Systeme und der Umweltauswirkungen zusammengefasst (Europäische Kommission, 1996, S. 14). Die Erfassung der unterschiedlichen Qualitätsdimensionen in der Ausgestaltung einer Ausschreibung kann dabei erhebliche praktische Probleme aufwerfen.

Gegenwärtig stehen einander in Europa diesbezüglich zwei unterschiedliche Ausschreibungsphilosophien gegenüber (VCO, 2001): In den skandinavischen Ländern wird das geforderte Angebot in vielen Fällen bis ins Detail genau definiert. Da geforderte Leistung und Qualität exakt festgelegt sind, steht der Preiswettbewerb im Vordergrund. In Frankreich dagegen werden die Unternehmen aufgefordert, nicht nur Preise, sondern vor allem Konzepte vorzulegen. Im Zentrum steht dabei der Qualitätswettbewerb. Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile. Das französische Modell ist innovations-

Abbildung 2: Deckung betrieblicher Aufwendungen durch Tarife in großen Städten der EU

Durchschnittliche jährliche Veränderung in den neunziger Jahren in %



Q: EU-Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr, 4. Rahmentransportforschungsprogramm – Projekt PETS (Pricing European Transport Systems).

freundlicher, gleichzeitig aber auch mit höheren Planungs- und Kontrollkosten verbunden.

Für beide Formen der Ausschreibung stellt sich aber das Problem der Durchsetzung der Vereinbarungen mit den konzessionierten Unternehmen (Borrmann, 1999). Für die Ausschreibungsinstanz muss die tatsächlich angebotene Qualität der Verkehrsdienstleistungen überprüfbar sein, damit Verstöße gegen die Qualitätsanforderungen gegebenenfalls nachgewiesen und sanktioniert werden können. Diese Aufgabe ist nicht immer einfach, wie die Erfahrungen mit einigen britischen Privatbahnen gezeigt haben. Auch die Liberalisierung im Stockholmer ÖPNV hatte in der ersten Phase Probleme mit der angebotenen Qualität und mangelnde Kundenorientierung zur Folge. Die bis 1998 angebotenen Bruttokostenverträge<sup>4)</sup> ent-

<sup>4)</sup> Gemäß Bruttokostenverträgen wird der Betreiber für die Dienstleistung, die er erbringt, bezahlt. In Nettokostenverträgen erhält der Betreiber die Einnahmen aus dem Verkehrsbetrieb (sowie einen vertrag-

hielten keinerlei Anreize für die Unternehmen, sich selbst für eine Steigerung von Qualität und Kundenzahlen zu engagieren. In einem neu entwickelten Ausschreibungsmodell wird nicht mehr das kostengünstigste Angebot ausgewählt; (weiche) Qualitätsfaktoren werden in die Beurteilung einbezogen und den anderen Kriterien gegenübergestellt. Diese Vorgehensweise ist zwar mit höheren Regulierungskosten verbunden, wird allerdings immer häufiger auch in anderen Ländern angewandt, um das Qualitätsproblem zu lösen (Nordstrand – Kraft, 2000).

## DER ÖPNRV IN ÖSTERREICH

### STRUKTUR UND FINANZIERUNG

Der öffentliche Personennahverkehr wird in Österreich von einer Vielzahl öffentlicher und privater Unternehmen abgewickelt. In den größeren Städten dominieren die kommunalen Verkehrsbetriebe. Neben zahlreichen privaten Busunternehmen und einzelnen Privatbahnen bieten auch die ÖBB Nahverkehrsleistungen (hauptsächlich durch Schnellbahnen) an. Die Bereitstellung von Regionalverkehrsleistungen erfolgt seit einigen Jahren im Rahmen von Verkehrsverbänden. Diese Verbände haben die Aufgabe der konzeptionellen Planung und Steuerung der Kooperation zwischen den im Verbund zusammengefassten Verkehrsunternehmen und den verbundtragenden (finanzierenden) Gebietskörperschaften. Die gegenwärtig zwölf Verkehrsverbände decken das gesamte Bundesgebiet ab<sup>5)</sup>.

Insgesamt wurden im österreichischen ÖPNRV im Jahr 1998 rund 1,5 Mrd. Personen befördert, davon 990 Mio. allein im innerstädtischen Verkehr. Den größten Anteil haben die Straßenbahnen in Wien (einschließlich U-Bahn), Graz, Linz, Innsbruck und Gmunden mit 46,2% der beförderten Personen. 37,8% der Fahrgäste wurden mit Linien- und Regionalbussen der ÖBB, der Post, der Kommunalunternehmen und von privaten Anbietern befördert. Auf den Schienenverkehr der ÖBB entfielen 10,2% und auf jenen der 18 Privatbahnen 1,1% der beförderten Personen. Auf die Ö-Bus-Linien in Salzburg, Innsbruck, Linz und im Müritzal entfallen 4,6%.

Im größten Verkehrsverbund – dem Verkehrsverbund Ost-Region (VOR), der Wien, Teile Niederösterreichs und des Burgenlands umfasst – werden derzeit rund 764 Mio. Personen befördert, etwas mehr als die Hälfte aller Fahrgäste im österreichischen ÖPNRV. Davon entfällt mit 704 Mio. Beförderungsfällen der weitaus größte

lich vereinbarten Zuschuss) und trägt die mit dem Verkehr verbundenen Risiken. In beiden Fällen können Prämien und Strafandrohungen, die das Vertragswerk ergänzen, Anreize zur Einhaltung der Qualitätsnormen setzen.

<sup>5)</sup> Als erster Verbund wurde am 3. Juni 1984 der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) in Betrieb genommen, als bisher letzter der Verkehrsverbund Steiermark am 1. März 1997. Niederösterreich ist in vier Verbände geteilt.

Übersicht 3: Unternehmen und Beförderungsarten im österreichischen ÖPNRV

1998

	Beförderte Personen	
	In Mio.	Anteile in %
<b>Unternehmen</b>		
Wiener Linien	704,2	46,8
ÖBB – Schiene	154,1	10,2
Post – Bus	150,0	10,0
ÖBB – Bus	93,6	6,2
GVB Grazer Verkehrsbetriebe	92,6	6,2
ESG Verkehrsbetriebe Linz	84,0	5,6
RegionalBus (VOR)	49,7	3,3
Innsbrucker Verkehrsbetriebe	45,4	3,0
Privatbahnen	17,0	1,1
Andere kommerzielle Verkehrsbetriebe und private Busunternehmen	113,0	7,5
<b>Insgesamt</b>	<b>1.503,6</b>	<b>100,0</b>
<b>Beförderungsarten</b>		
Straßenbahnen, U-Bahnen	694,6	46,2
Linienbusse	569,1	37,8
Schienenbahnen	171,1	11,4
O-Bus-Linien	68,8	4,6
<b>Insgesamt</b>	<b>1.503,6</b>	<b>100,0</b>

Q: Eisenbahnstatistik (1998/99), Geschäftsberichte der Verkehrsverbände und Unternehmen.

Anteil auf die Wiener Linien, die damit knapp 47% der gesamten Beförderungsleistung (Personen) des österreichischen ÖPNRV abdecken.

Die Verkehrsleistungen des ÖPNRV werden aus öffentlichen Mitteln und aus Fahrpreisentgelten finanziert. Der Kostendeckungsgrad über die Erlöse aus Fahrpreisen ist dabei regional unterschiedlich und hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Die ÖBB weisen im Nahverkehr einen Kostendeckungsgrad zwischen 30% und 40% auf (Draxler, 1995), während etwa die Wiener Verkehrsbetriebe die Marke von 50% erreichen (Mayr, 1995)<sup>6</sup>. Bei Gesamtkosten des ÖPNRV in Österreich von 1,93 Mrd. € im Jahre 1999 ergab sich eine Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte von etwa 1,3 Mrd. € (VCÖ, 2001). Die Kostendeckung durch Tarifeinnahmen und durch Einnahmen aus der staatlich finanzierten Schülerbeförderung beträgt also bezogen auf den gesamten ÖPNRV nur rund 33%. Den Großteil der öffentlichen Finanzierung trägt der Bund mit 836 Mio. €, die Gemeinden tragen 429 Mio. € und die Länder 49 Mio. € bei.

### ORGANISATIONSREFORM 1999

Aufgrund der Rahmenbedingungen im öffentlichen Personennah- und -regionalverkehr und der Vorgaben der EU waren Ende der neunziger Jahre Reformen der Organisation und Finanzierung des ÖPNRV notwendig geworden. Die Finanzierung des ÖPNRV erfolgte bis dahin ohne gesetzliche Regelungen und auf freiwilliger Basis,

<sup>6</sup>) Dieser vergleichsweise hohe Kostendeckungsgrad in Wien ergibt sich allerdings daraus, dass die Wiener Linien für die Infrastruktur der U-Bahn nur sehr geringe Benützungsentgelte zahlen. Einschließlich der Infrastrukturkosten wäre der Kostendeckungsgrad jedenfalls deutlich niedriger.

Übersicht 4: Öffentliche Finanzierung des ÖPNRV in Österreich

1998

	Mio. €
<b>Bundesausgaben</b>	<b>819,3</b>
Gemeinwirtschaftliche Leistungen ÖBB	457,8
Bundesbeitrag für U-Bahn	109,0
Investitionsförderung für Privatbahnen	30,9
Verkehrsverbände	47,8
Finanzzuweisungen im Rahmen des FAG	146,2
Schüler- und Lehrlingsfreifahrten	279,4
Schüler- und Lehrlingsfahrtbeihilfen	3,4
<b>Ausgaben der Länder und Gemeinden</b>	<b>478,0</b>
<b>Öffentliche Hand insgesamt</b>	<b>1.297,3</b>

Q: Stubenböck (1999), VCÖ (2001).

nicht alle ÖPNRV-Transfers waren transparent (es gab eine Vielzahl von Finanzierungsformen, auch Quersubventionierungen), die ökonomisch sinnvolle und auch

*Die 1999 eingeleitete Organisationsreform bildet ein ersten Schritt in Richtung eines effizienteren Mitteleinsatzes im österreichischen ÖPNRV. Ein Kernelement der Reform ist die Regionalisierung der Bestellung und Finanzierung von Verkehrsleistungen. Die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den Gebietskörperschaften soll zu einer Steigerung des Kostenbewusstseins beitragen und für ein nachfragegerechteres Angebot von Verkehrsdienstleistungen sorgen.*

von der EU geforderte Trennung zwischen Bestellern (Aufgabenträgern) und Erstellern fehlte (Draxler, 1995). Die Folge waren ungenügende Anreize zur Verbesserung des Modal Split, Ineffizienzen im Einsatz der finanziellen Mittel und eine absehbare Einengung des Finanzierungsspielraums der öffentlichen Hand (Österreichischer Rechnungshof, 2000).

Mit der Neufassung des Kraftfahrlineiengesetzes (KfllG 1999), des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs-Gesetzes (ÖPNRV-G 1999) und des Schienenverkehrsmarktregulierungsgesetzes zum 1. Jänner 2000 wurden deshalb umfangreiche Reformen eingeleitet<sup>7</sup>). Im Zentrum steht das ÖPNRV-G mit dem deklarierten Ziel, den ÖPNRV durch gezielten Mitteleinsatz unter Berücksichtigung von Wettbewerbselementen langfristig sicherzustellen und zu verbessern. Erreicht werden soll dies u. a. durch die rechtliche und organisatorische Neustrukturierung der Verkehrsverbände mit neuen Auf-

<sup>7</sup>) Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz – ÖPNRV-G), BGBl. I Nr. 204/1999, und Bundesgesetz über die linienmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Kraftfahrlineiengesetz – KfllG) BGBl. I Nr. 203/1999.

gabenzuweisungen und durch die Einführung des Bestellerprinzips für nicht eigenwirtschaftlich erbrachte (gemeinwirtschaftliche) Verkehrsdienste.

Ein Kernelement der Reform ist die Trennung zwischen den Verkehrsverbänden (der Kooperation der Verkehrsunternehmen) und den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften (VOG). Für die Unternehmen kommen im Rahmen der Verbände u. a. folgende Aufgaben in Betracht: unternehmerische Verkehrsplanung, Fahrplangestaltung, Ausübung unternehmensspezifischer Marketing- und Vertriebstätigkeiten, Gewährleistung der Transparenz der Verkehrsleistungen und ihrer finanziellen Grundlagen im Verkehrsverbund und die transparente Darstellung der Verwendung der von den jeweiligen Bestellern aufgewandten Mittel.

Die Gestaltung der Verkehrsplanung liegt weiterhin bei den regionalen Gebietskörperschaften. Unterstützt werden sie dabei von den VOG, die unabhängig von der Kooperation der Verkehrsunternehmen für jeden Verkehrsverbundraum einzurichten sind. Zu den weiteren Aufgaben der VOG zählen die Erstellung von Rahmenvorgaben für die Verbundregelbeförderungspreise (Verbundtarife), die Koordination der Bestellung (Auferlegung) von Verkehrsdiensten, die Kontrolle der Erfüllung von Qualitätskriterien sowie der Einhaltung der Bestimmungen von Verkehrsdienstverträgen, die Ausübung verbundspezifischer Marketing- und Vertriebstätigkeiten und verbundspezifische Kundeninformationen. Darüber hinaus können die VOG als Schlichtungs- und Clearingstelle für die Abrechnung und Zuscheidung der Erlöse zwischen den Verkehrsunternehmen und gegebenenfalls für die Abrechnung unternehmensübergreifender Verbundtarife und sonstiger Erlöse im Auftrag der Verkehrsunternehmen fungieren.

Den VOG wurden also einerseits Regulatorfunktionen (Qualitäts- und Vertragskontrolle, Festlegung des Gemeinschaftstarifs), andererseits aber zugleich Koordinations-, Makler- und Beraterfunktionen zugewiesen (Koordination der Verkehrsdienste; Abwicklung von Verkehrsdienstverträgen, Leistungsbestellungen und Ausschreibungsverfahren im Auftrag der Gebietskörperschaften; Erarbeitung von Vorschlägen für Nah- und Regionalverkehrsplanungen). Aufgabenträger im Sinne des EU-Rechtes sind die VOG – mit Ausnahme der nachfrageorientierten Verkehrsdienstleistungen im Kraftfahrli-nienbereich (§ 10 Abs. 2 FAG) – nicht.

Die für eine ausreichende Verkehrsbedienun- g für die Allgemeinheit verantwortlichen zuständigen Behörden (Aufgabenträger) sind die Gebietskörperschaften. Diese haben allein Bestellerfunktion, können mit der Planung und Durchführung aber die VOG beauftragen. Für den Kraftfahrli-nienverkehr sind die Länder und Gemeinden zuständig, der Bund ist nunmehr für das Grundangebot im Schienenverkehr verantwortlich. Der Abschluss von Verträgen über Verkehrsdienstleistungen im Schienen-

personenverkehr, die über das Grundangebot<sup>8)</sup> hinausgehen, fällt in den Aufgabenbereich von Ländern und Gemeinden. Auch für die Planung nachfrageorientierter Verkehrsdienstleistungen (Reduzierung, Ausweitung und Umschichtung von Verkehrsleistungen) sind die Länder und Gemeinden zuständig. Damit wurde im ÖPNRV-G der Forderung nach einer Regionalisierung der Bestellung und Finanzierung als einer der Voraussetzungen für einen effizienten Mitteleinsatz entsprochen.

Mit der Regionalisierung durch das ÖPNRV-G wurden die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung bei den Gebietskörperschaften zusammengeführt. Der Bund finanziert künftig das Grundangebot im Schienenverkehr. Er ist jedoch nicht verpflichtet, jene Finanzmittel zu refinanzieren oder wertzusichern, welche die Länder aufgrund vor dem Inkrafttreten des ÖPNRV-G geschlossener Verträge für die Grundversorgung zur Verfügung stellen. Der Bund garantiert für einen Zeitraum von zehn Jahren (bis 2010) 800 Mio. € pro Jahr als Finanzierungsbeitrag zum Nahverkehr. Wenn Länder und Gemeinden das Angebot ausweiten wollen, schießt der Bund bis zu 62,5 Mio. € pro Jahr zu, sofern die Besteller selbst 50% der Kosten decken. Außerdem wurde den Städten und Gemeinden das Recht eingeräumt, von Verkehrserregern (z. B. Einkaufszentren) eine zweckgebundene „Nahverkehrsabgabe“ einzuheben.

## WETTBEWERBSPOTENTIALE

*Die Wettbewerbspotentiale sind im österreichischen ÖPNRV auch nach der Organisationsreform gering. Die im ÖPNRV-G festgelegten organisatorischen Rahmenbedingungen haben Interessenkonflikte der Gebietskörperschaften zur Folge, die zugleich Besteller- und Eigentümerfunktion ausüben. Dieser Umstand steht einem fairen und diskriminierungsfreien Ausschreibungswettbewerb entgegen. Überdies schließt die gegenwärtig weitgefaste rechtliche Definition der Eigenwirtschaftlichkeit einen Großteil der Verkehrsleistungen vom Ausschreibungswettbewerb aus.*

In Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben wird im ÖPNRV-G und im KfIG zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren unterschieden. Eigenwirtschaftliche (marktinitiierte) Linienverkehre finanzieren sich durch Fahrgeldeinnahmen und gesetzliche, wettbewerbsneutrale Ausgleichszahlungen. Die Abgrenzung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaft-

<sup>8)</sup> § 7 ÖPNRV-G definiert als Grundangebot die im Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten oder erbrachten Leistungen.

lichen Verkehren ist für die Beurteilung der Wettbewerbspotentiale im ÖPNRV von grundlegender Bedeutung. Sobald eine Verkehrsdienstleistung als gemeinwirtschaftlich einzustufen ist, kann sie ausgeschlossen werden, während dies für eigenwirtschaftliche Verkehre gegenwärtig nicht vorgesehen ist. Daher besteht aus Sicht der Unternehmen ein Anreiz dazu, ihre Verkehre als eigenwirtschaftlich zu deklarieren, um eventuellen Ausschreibungen aus dem Wege zu gehen.

Das ÖPNRV-G definiert als gemeinwirtschaftliche Leistungen solche, deren Kosten nicht allein aus Tariferlösen gedeckt werden können und zu deren Aufrechterhaltung daher eine Restfinanzierung durch die Gebietskörperschaften oder durch Dritte erforderlich ist (ÖPNRV-G, § 3 Abs. 3). Umgekehrt sind eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste solche, deren Kosten ausschließlich aus Tariferlösen gedeckt werden. Darunter fallen auch verbundbedingte Fahrpreisersätze (Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaften oder Dritter zur Abdeckung der Durch- und Abtarifierungsverluste), Fahrpreisersätze zur Gewährung von Sondertarifen für bestimmte Fahrgastgruppen sowie zum Ersatz von Fahrpreisen auf Basis sonstiger Verträge (z. B. Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten nach dem FLAG; ÖPNRV-G, § 3 Abs. 2).

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, welche Leistungen der Verkehrsunternehmen als gemeinwirtschaftlich einzustufen sind, wenn beinahe alle Zuwendungen der öffentlichen Hand als Tariferlöse gelten, die die Eigenwirtschaftlichkeit begründen. Dabei ist nicht die Zuordnung zu den Tariferlösen problematisch, sondern die daran anknüpfende Abgrenzung der Eigenwirtschaftlichkeit. Diese Definition berücksichtigt nicht, dass die Verkehrsunternehmen unterschiedlich effizient sein und deshalb dieselben Leistungen zu unterschiedlichen Kosten erbringen können (Puwein, 2000). Da der Wettbewerbsdruck fehlt, bestehen daher innerhalb der Grenzen der Eigenwirtschaftlichkeit überhaupt keine Anreize zur Steigerung der Effizienz. Die Möglichkeit der Ausschreibung gilt im Grunde nur dann, wenn ein Verkehrsunternehmen trotz der finanziellen Zuwendungen bzw. Abgeltungen der öffentlichen Hand oder durch Dritte nicht „eigenwirtschaftlich“ arbeiten kann und daher auf die Marktteilnahme verzichten würde. In der Praxis werden sich die Ausschreibungen daher auf Zusatzverkehre reduzieren, die ein bestehender Konzessionsinhaber nicht (mehr) bereit ist anzubieten. In allen anderen Fällen wird der Wettbewerb durch diese Definition de facto ausgeschlossen.

Auch aus anderen Gründen sind die Wettbewerbspotentiale auf Basis der geltenden Rechtslage eingeschränkt. Die VOG sollen nach den Erläuterungen zum ÖPNRV-G als wettbewerbs- und unternehmensneutrale Stellen unabhängig von der Kooperation der Verkehrsunternehmen agieren. Gleichzeitig wurden ihnen aber Aufgaben

zugewiesen, die sich aus wettbewerbspolitischer Sicht als durchaus problematisch erweisen:

- Die VOG sollen im Auftrag von Gebietskörperschaften Ausschreibungsverfahren durchführen (§ 18 Abs. 1 Z. 9). Die Entscheidung über den Zuschlag an einen Bieter treffen die Gebietskörperschaften. Diese sind aber in den meisten Fällen zugleich Eigentümer von Verkehrsunternehmen, was offensichtlich Interessenkonflikte zwischen Besteller- und Eigentümerfunktion auslösen kann. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für unverzerrten Wettbewerb. Aus demselben Grund ist es aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch, wenn die Gemeinden als Gesellschafter in den VOG vertreten sind<sup>9)</sup>.
- Ein weiteres Indiz für die mangelnde Unabhängigkeit dieser Institutionen sind die besonderen Aufgabenzuweisungen. Diese Gesellschaften können über Auftrag Aufgaben, die originär von den Verkehrsunternehmen selbst zu verrichten wären, gegen Entgelt übernehmen (§ 18 Abs. 1 Z. 6). Fraglich ist auch, ob die Ausübung verbundspezifischer Marketing- und Vertriebstätigkeiten (§ 18 Abs. 1 Z. 4) eine für eine unabhängige Regulierungsinstitution adäquate Aufgabe ist.

Problematisch sind zudem die in § 16 ÖPNRV-G vorgesehenen verbundbedingten Kooperationen der Verkehrsunternehmen. Diese könnten für ein abgestimmtes Verhalten der involvierten Unternehmen und für den Aufbau von Markteintrittsbarrieren missbraucht werden. Ob die Konstruktion der Unternehmensverbände unter diesen Umständen eine nichtdiskriminierende Vergabe von Verkehrsleistungen ermöglichen wird, ist offen.

Insgesamt sind die Wettbewerbspotentiale im österreichischen ÖPNRV daher derzeit als äußerst begrenzt einzustufen. Selbst wenn eine enger gefasste Definition der Eigenwirtschaftlichkeit die Ausschreibungen verstärken sollte, ist aufgrund der organisatorischen Regelungen und Aufgabenabgrenzungen nicht gesichert, dass fairer Wettbewerb stattfindet. Daher stellt sich die Frage, ob die Wettbewerbspotentiale explizit gering gehalten wurden, weil Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im ÖPNRV bestanden, oder ob andere Gründe dafür anzuführen sind.

Im Ausland erwies sich, dass der Ausschreibungswettbewerb durchaus zufriedenstellende Ergebnisse bringen kann, die Kostensenkungspotentiale sind zum Teil erheblich (siehe dazu weiter oben). Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Regulierung ist dies nicht verwun-

<sup>9)</sup> § 17 Abs. 2 Z. 1. In Z. 2 ist zwar vorgesehen, dass die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften auch als Gesellschaft eingerichtet werden können, in der weder Gebietskörperschaften und Besteller von Verkehrsunternehmen noch Verkehrsunternehmen als Gesellschafter vertreten sind. Es ist allerdings kaum anzunehmen, dass sich die Gemeinden freiwillig dieses Einflusses enthalten.

derlich. Die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen im ÖPNRV ist nicht deshalb nicht kostendeckend, weil zwingend Marktversagen vorliegen würde, sondern weil mit dem Bereitstellung des ÖPNRV zugleich ökologische, soziale, regionalpolitische und stadtplanerische Ziele verfolgt werden. Ein ausschließlich auf Rentabilität zielendes ÖPNRV-Angebot wäre vermutlich erheblich kleiner als zur Zeit. Will man aber ein erweitertes, attraktives ÖPNRV-Angebot möglichst kostengünstig anbieten, dann müssen die strukturellen Anreizdefizite im bisherigen System beseitigt werden. Sofern die Infrastruktur (das Netz) vom Auftraggeber bereitgestellt bzw. finanziert wird, sind mit der Erbringung von Verkehrsleistungen keine oder nur geringe versunkene Kosten verbunden, und ein funktionsfähiger Wettbewerb unter den Betreibern kann die Kostensenkungspotentiale freisetzen (Borrmann, 1995). Das verbleibende Ausmaß an Marktversagen (Qualitäts-, Informations- und Koordinationsprobleme) kann dadurch berücksichtigt werden, dass der Markt nicht vollständig geöffnet, sondern der Wettbewerb durch Ausschreibungen „kontrolliert“ wird. Solange hinreichend viele ernstzunehmende Bieter auftreten, wird die so initiierte Wettbewerbsdynamik die Kosten senken.

Dennoch konnte sich die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag, Ausschreibungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNRV verpflichtend einzuführen, nicht durchsetzen. Das Europäische Parlament votierte entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip für nationale Ausnahmen vom Wettbewerbsprinzip. Dieses Ergebnis dürfte allerdings weniger auf ernstzunehmende Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Ausschreibungswettbewerbs zurückzuführen sein als vielmehr auf erfolgreiches Lobbying wohlorganisierter wirtschaftlicher Gruppen (Elsenbast, 2001). Da bei Einführung von Wettbewerb die meisten kommunalen Verkehrsunternehmen Verluste mittelfristig kaum vermeiden können, besteht für die kommunalen Interessenvertreter ein ausgeprägter Anreiz, Wettbewerbsbeschränkungen mit Gemeinwohlargumenten zu begründen. Insbesondere in Bereichen der kommunalen Wirtschaft, in denen die gesellschaftliche Sensibilität bezüglich der Versorgungssicherheit hoch ist und in denen die Bürger kaum Erfahrung mit alternativen Versorgungsregimen haben, dürfte eine solche Argumentationslinie nach wie vor erfolgversprechend sein. Dabei ist zu vermuten, dass häufig die Opportunitätskosten solcher Entscheidungen auch von Seiten der Politik nicht richtig eingeschätzt werden.

## ZUSAMMENFASSUNG

Von allen netzgebundenen Wirtschaftszweigen wird der öffentliche Personennah- und -regionalverkehr (ÖPNRV) gegenwärtig aus der Sicht der europäischen Verbraucher am schlechtesten bewertet. Die Zufriedenheit ist auf bereits liberalisierten Märkten wie der Telekommunikation,

der Elektrizitätsversorgung und dem Flugverkehr deutlich höher (Europäische Kommission, 2001). Im österreichischen ÖPNRV ist die Kundenzufriedenheit im internationalen Vergleich derzeit noch relativ hoch. Auch gemessen am Modal Split haben die öffentlichen Verkehrsträger etwa im Wiener Raum mit über 40% der beförderten Personen ein international relativ großes Gewicht. Dennoch hat der ÖPNRV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr in den letzten Jahren deutlich an Boden verloren. Trotz starker Stützung vor allem des Bahnangebotes sind bisher kaum verkehrs- und umweltpolitisch erwünschte Verkehrsverlagerungen zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs eingetreten (Puwein, 2000).

Für die Attraktivität des ÖPNRV relativ zum motorisierten Individualverkehr ist nicht allein die Höhe der Finanzmittel von Bedeutung, es müssen auch die im Zusammenhang mit der Organisation und Finanzierung stehenden Anreizwirkungen in Betracht gezogen werden. Die Gesamtkosten des ÖPNRV in Österreich betragen gegenwärtig rund 2 Mrd. € pro Jahr. Etwa zwei Drittel davon werden aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert. Den Großteil davon trägt der Bund, der für weitere 10 Jahre eine Finanzierungsgarantie von 800 Mio. € jährlich bereitgestellt hat. Die im Jahre 1999 eingeleitete Neuordnung und Regionalisierung wird zwar das Kostenbewusstsein erhöhen, sie bildet aber noch keine hinreichende Grundlage für einen effizienten Mitteleinsatz im österreichischen ÖPNRV. Neben der Regionalisierung der Bestellung und der stärkeren finanziellen Verantwortung der Besteller könnten Ausschreibungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu einer Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes beitragen. Zahlreiche internationale Beispiele belegen, dass ein wirksamer Ausschreibungswettbewerb den Subventionsbedarf bei Aufrechterhaltung der Qualität des Angebotes im ÖPNRV deutlich senken kann. Die so eingesparten Mittel könnten für zusätzliche Angebote und damit für eine Verbesserung der Attraktivität des ÖPNRV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr eingesetzt werden.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für einen wirksamen Ausschreibungswettbewerb sind derzeit in Österreich allerdings noch nicht gegeben. Die gegenwärtig weit gefasste Definition der Eigenwirtschaftlichkeit schließt einen Großteil der Verkehrsleistungen vom Ausschreibungswettbewerb aus, und innerhalb der Grenzen der Eigenwirtschaftlichkeit bestehen kaum Anreize zur Steigerung der Kosteneffizienz. Zudem stehen die im ÖPNRV-G festgelegten organisatorischen Rahmenbedingungen einem fairen und diskriminierungsfreien Ausschreibungswettbewerb entgegen.

## LITERATURHINWEISE

- Andersen, Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt, Berlin et al., 2000.
- Borrmann, J., Effiziente Verfahren der Ausschreibung von Universal-dienstleistungen im Postwesen, Berlin, 1995.

- Borrmann, J., „Die Ausschreibung von Monopolstellungen – Probleme und Lösungsansätze“, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1999, 22(3), S. 256-272.
- Canzler, W., Knie, A., Möglichkeitsräume: Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, Wien, 1998.
- Cox, W., Duthion, B., Competition in Urban Public Transport – A World View, Paper presented to the 7<sup>th</sup> International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, 2001.
- Draxler, H., „Neuordnung der Finanzierung und Planung des ÖPNV mit Hilfe von Verkehrsverbänden“, in AK Wien, Wer bezahlt den öffentlichen Verkehr? Überlegungen zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Modelle aus dem In- und Ausland. Tagungsbericht, Wien, 1995.
- Eisenbast, W., „Argumente des Universaldienstes und der Daseinsvorsorge als ‘capture’ der Wirtschaftspolitik“, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 2001, 24(4), S. 469-477.
- Europäische Kommission, Das Bürgernetz – Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa, Grünbuch, Kom (95) 601 endg., Bulletin der Europäischen Union, Beilage 4/5, Brüssel, 1996.
- Europäische Kommission, Marktleistungen der netzgebundenen Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen: Erste horizontale Bewertung, Anhang zum „Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte“, Brüssel, 2001.
- Europäisches Parlament, Entschließung vom 17.01.1997 zum öffentlichen Verkehr und zur staatlichen Förderung basierend auf dem sog. Castricur-Bericht, Amtsblatt der EU vom 3. Februar 1997, Nr. 33/127.
- Haller, M., „Wettbewerb im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund – ein erster Erfahrungsbericht“, in Herrmann, M. (Hrsg.), „ÖPNV: Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?“, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 2000, (159), S. 35-42.
- LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr, Bahnreform in der Schweiz. Die Erfahrungen nach dem Jahre 1, Bern, 2000.
- Mayr, H., „Finanzierungsbedarf und Finanzierungsmöglichkeiten für den ÖPNV in Wien“, in AK Wien, Wer bezahlt den öffentlichen Verkehr? Überlegungen zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Modelle aus dem In- und Ausland. Tagungsbericht, Wien, 1995.
- Nordstrand, L., Kräft, J., „Entwicklung neuer Verkehrsverträge in Stockholm – Mit Anreizverträgen zu mehr Qualität und Kundenorientierung“, Nahverkehrspraxis – Zeitschrift für Nahverkehr und Verkehrsindustrie, 2000, 12, S. 40-44.
- OPTEM, In den 15 Mitgliedstaaten durchgeführte Qualitätsstudie über die Meinung der Bürger über die Leistungen der Daseinsvorsorge, Gambais, 2001.
- Österreichischer Rechnungshof, Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes. Wien Verwaltungsjahr 1999, Wien, 2000.
- Puwein, W., „Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Österreichischen Bundesbahnen“, WIFO-Monatsberichte, 2000, 73(11), S. 675-687.
- Stubenböck, M., Öffentlicher Personennahverkehr. Status Quo – Finanzierung – Ausblick, Innsbruck, 1999.
- Transport for London, Public Transport in London: Market Report 2000, London, 2001.
- Verkehrsclub Österreich (VCO), Wettbewerb im Öffentlichen Verkehr – mit Effizienz zu hoher Qualität, Wien, 2001.

### *Competition in Public Short-distance and Regional Passenger Transport – Summary*

Of all the network-bound sectors of the economy, it is public short-distance and regional passenger transport which gets the worst ratings in the view of European consumers. Satisfaction is markedly better with regard to markets that have already been liberalised, such as telecoms, electricity utilities and air traffic. For Austrian public short-distance and regional passenger transport, customer satisfaction is still relatively high compared to international levels. And taking the modal split as a basis, public carriers still carry considerable weight (when seen against international rates), transporting, as they do, more than 40 percent of passengers in the Vienna area. Nevertheless, over the past years public short-distance and regional passenger transport has lost substantial ground to private motorised traffic. In spite of heavy subsidising, especially of the rail, shifts to public passenger transport, an objective that is desirable in both traffic and environmental terms, have been minor at best.

The attractiveness of public short-distance and regional passenger transport depends not just on its funding but also on the incentives in connection with its structure and financing. At present, public short-distance and regional passenger transport costs some € 2 billion per year. Of this sum, two thirds are financed from public funds, much of it from the federal government, which has provided a financing guarantee of

€ 800 million p.a. for another decade. The restructuring and regionalisation effort started in 1999 will certainly improve cost awareness, but it still provides no sufficient basis to ensure the efficient use of funds in public short-distance and regional passenger transport. In addition to regionalising order processes and awarding greater financial responsibility to the ordering agencies, an important step to improve financial efficiency is tendering. Numerous international models have established that efficient tendering can substantially reduce the level of subsidies while maintaining the quality of service in public short-distance and regional passenger transport. The funds thus saved could be used to add to the service and improve the attractiveness of public passenger transport vis-à-vis private traffic.

However, the statutory prerequisites to ensure effective tendering have not yet been introduced in Austria. The definition of profitability of public enterprises, which is very wide at present, screens large parts of the transport services from competitive tendering, and within the boundaries of profitability there are few incentives to improve cost efficiency. A further impediment to fair and non-discriminatory competitive tendering is raised by the organisational framework specified in the Act governing public short-distance and regional passenger transport.