

Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich	311
Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich	318

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 19/98

Berlin

A.E.

7. Mai 1998

65. Jahrgang

Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich

Nach der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)¹ und der Einführung des Bestellerprinzips für SPNV-Leistungen werden durch die Neugestaltung des deutschen Personenbeförderungsrechts auch für den übrigen deutschen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)² die Weichen hin zu Ausschreibungen und Wettbewerb gestellt. Das DIW hat im Auftrag der ÖTV³ die Konsequenzen dieser veränderten Rahmenbedingungen für den ÖPNV⁴ und die bereits eingetretenen Marktveränderungen untersucht.

Ein Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß die deutschen Regelungen für den ÖPNV zur Zeit von den meisten lokalen Gebietskörperschaften noch dazu genutzt werden, die kommunalen Verkehrsunternehmen vor Ausschreibung und Wettbewerb zu schützen. Angesichts bestehender Zweifel an der Vereinbarkeit der deutschen Regelungen mit dem EU-Recht und vor dem Hintergrund der beabsichtigten weiteren Liberalisierung und Deregulierung der europäischen Verkehrsmärkte wird jedoch der Druck auf die kommunalen Aufgabenträger wachsen, durch Ausschreibungen den kostengünstigsten Anbieter von ÖPNV-Leistungen zu finden. Die allgemein leeren öffentlichen Kassen dürften diesen Druck eher verstärken. Der gegenwärtig noch bestehende Schutz vor Wettbewerb sollte daher von den deutschen Verkehrsunternehmen genutzt werden, sich auf den Wettbewerb, insbesondere mit ausländischen Anbietern, die bereits Erfahrungen mit deregulierten Verkehrsmärkten gesammelt haben und im Vergleich zu den kommunalen und privaten deutschen Betreibern Größenvorteile aufweisen, vorzubereiten.

Geänderte Rahmenbedingungen für den ÖPNV in Deutschland ...

Ausgangspunkt für die Neuordnung der Rahmenbedingungen für den kommunalen ÖPNV war die Änderung der europarechtlichen Regelungen, insbesondere die Neufassung der Verordnung (EWG) 1191/69. Die Eckpunkte der neuen Verordnung (EWG) 1893/91 lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Eine ausreichende Verkehrsbedienung im ÖPNV soll grundsätzlich über Verträge zwischen der zuständigen Institution — in Deutschland ist dies der Aufgabenträger (siehe Kasten) — und Verkehrsunternehmen sichergestellt werden; gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen⁵ sollen nur im Ausnahmefall auferlegt werden.

¹ Schienenverkehr unter 50 km Reiseweite oder bei einer Reisezeit von weniger als einer Stunde.

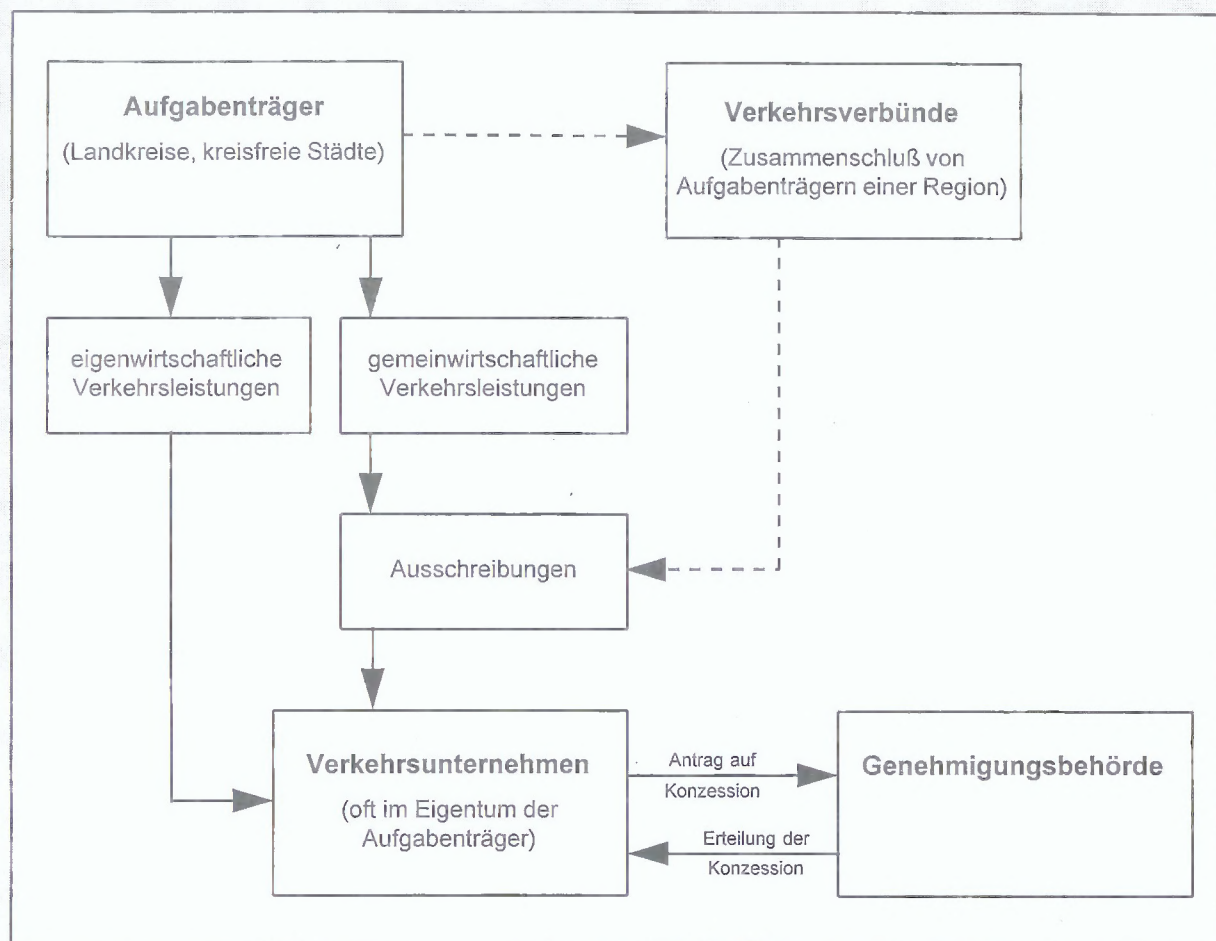
² Verkehr mit U-Bahnen, Straßenbahnen, Obussen und Kraftomnibussen.

³ Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert, Heike Link, Martin Schmied: Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung. Gutachten im Auftrag der ÖTV Berlin, Berlin 1997.

⁴ Der Terminus ÖPNV umfaßt normalerweise sowohl den SPNV als auch den Verkehr mit U-Bahnen, Straßenbahnen, Obussen und Kraftomnibussen. Die Entwicklungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) wurden jedoch in der Studie nicht untersucht. Im folgenden wird, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt, der Begriff ÖPNV unter Ausschuß des SPNV verwendet.

⁵ Dies sind nach der Verordnung (EWG) 1893/91 Verpflichtungen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde.

Institutionen im ÖPNV-Markt und ihre Beziehungen



Quelle: DIW.

DIW 98

- Für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen ist die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu wählen.
- Das betreffende Verkehrsunternehmen hat bei auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einen Anspruch auf Ausgleich des entstehenden Defizits.
- Verkehrsunternehmen, die sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen durchführen, müssen letztere buchhalterisch gesondert nachweisen. Transfers von Einnahmen zwischen den Unternehmensbereichen sind nicht zulässig.⁶

Die Verordnung (EWG) 1893/91 läßt offen, welche Verkehrsleistungen im einzelnen als gemeinwirtschaftlich anzusehen sind und wie der buchhalterisch gesonderte

Nachweis dieser Leistungen praktisch realisiert werden soll. Deshalb mußte mit der Novellierung des PBefG zum 1. Januar 1996 der deutsche Rechtsrahmen an die EU-rechtlichen Vorgaben angepaßt werden. Die wichtigste Veränderung des PBefG betrifft die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen mit unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Ausschreibungspflichten und der Konzessionserteilung.

Konzessionen für eigenwirtschaftliche Verkehre — dies sind Verkehre, deren Aufwand durch Beförderungserlöse,

⁶ In diesem Zusammenhang ist in Deutschland umstritten, ob dies auch ein Verbot des steuerlichen Querverbundes innerhalb von Stadtwerken umfaßt.

Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen sowie sonstigen Erträgen im handelsrechtlichen Sinne gedeckt wird — müssen nicht ausgeschrieben werden. Dem bisher hier tätigen Unternehmen (Alt-Unternehmen) wird eine beantragte Konzession⁷ wieder erteilt, wenn der beantragte Verkehr wirtschaftlich gestaltet ist, eine ausreichende Verkehrsbedienung sichergestellt ist und kein Konkurrenzantrag mit einem besseren Verkehrsangebot⁸ vorliegt. Der Wettbewerb ist damit für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen stark eingeschränkt. Dies wird damit begründet, daß Verkehrsleistungen im ÖPNV als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kontinuierlich, regelmäßig und zuverlässig erbracht werden müssen und die bereits auf dem Markt tätigen Unternehmen vor ruinöser Konkurrenz zu schützen sind. Vor allem aufgrund des Verfahrens der Konzessionserteilung (fehlende Information für potentielle Wettbewerber, Konzessionserteilung auf Antrag) besteht faktisch allerdings ein fast vollständiger Schutz vor Marktneulingen.

Bei *Konzessionen für gemeinwirtschaftliche Verkehre* regelt das PBefG, daß die Lösung zu wählen ist, die zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit führt. Nach der entsprechenden Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr⁹ sind dies die Kosten, die zur niedrigsten Haushaltsbelastung führen. Um dies zu gewährleisten, sieht der Gesetzgeber, im Gegensatz zu eigenwirtschaftlichen Verkehren, für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen Ausschreibungen und damit Wettbewerb beim Marktzugang vor.

... eröffnen zur Zeit erhebliche Gestaltungsspielräume, ...

Ob und wieviel Wettbewerb beim ÖPNV stattfindet, hängt folglich von der Abgrenzung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab. In der amtlichen Begründung zur Novellierung des PBefG¹⁰ umfaßt die gesetzliche Definition des Begriffs Eigenwirtschaftlichkeit alle herkömmlichen Einnahmeformen der Verkehrsunternehmen. Hierzu zählen nach herrschender Interpretation auch:

- Erträge aus steuerlichem Querverbund mit Versorgungsunternehmen,
- Gesellschaftereinlagen,
- Eigenkapitalzuschüsse des Eigentümers,
- Erträge aus Verlustübernahme durch den Eigentümer,
- Ausfallbürgschaften.

Diese sehr weite Definition führt bei entsprechenden finanziellen Leistungen der Eigentümer dazu, daß nahezu alle Verkehre eigenwirtschaftlichen Charakter haben können.

Die Aufgabenträger, die die ÖPNV-Leistungen bestellen und letztlich finanzieren, können nach deutschem Personenbeförderungsrecht und dessen derzeit gültiger Interpretation durch finanzielle Leistungen ihr „eigenes“ Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich stellen, sei es

durch Gesellschaftereinlagen, Eigenkapitalzuschüsse, ertragswirksame Zuschüsse oder Querverbundfinanzierung durch Versorgungsunternehmen. Damit können die Aufgabenträger de facto entscheiden, ob und in welchem Umfang Wettbewerb stattfindet. Nach der amtlichen Begründung der Personenbeförderungsnovelle¹¹ entscheidet das Verkehrsunternehmen selbst, ob die Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich erbracht werden kann (d.h. ob die Erträge ausreichen) oder gemeinwirtschaftlichen Charakter hat. Die Genehmigungsbehörden haben bei Anträgen auf Konzessionierung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen nach § 13 PBefG kein Prüfungsrecht, wie die Eigenwirtschaftlichkeit hergestellt wurde, und können gegen den Willen des Aufgabenträgers auch keine Ausschreibung verlangen.

Die Gestaltungsspielräume hinsichtlich Ausschreibung und Wettbewerb wurden vom Gesetzgeber nicht zuletzt deshalb vorgesehen, um den deutschen ÖPNV-Unternehmen die Chance zur Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen einzuräumen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, daß seitens der EU-Kommission über den gegebenen Rechtsrahmen hinaus eine weitere Öffnung der ÖPNV-Märkte beabsichtigt ist und ÖPNV-Unternehmen aus EU-Staaten ein starkes Interesse daran haben, den als lukrativ geltenden deutschen ÖPNV-Markt für sich zu erschließen.

... mittelfristig ist Wettbewerb jedoch unausweichlich

Die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen im deutschen Personenbeförderungsrecht ist vom Grundsatz her zwar EU-konform. Zweifelhaft ist jedoch zum einen, ob die umfassende deutsche Definition der Eigenwirtschaftlichkeit im Einklang mit dem europäischen Recht steht. Eigenkapitalzuschüsse oder Verlustübernahmen von Unternehmen in öffentlicher Hand können als Beihilfen angesehen werden, die nach Artikel 92 des EG-Vertrages verboten sind, wenn sie Konkurrenten diskriminieren. Soweit solche Finanzströme als Entgelte für gemeinwirtschaftliche Leistungen interpretiert werden, ist zwar der Tatbestand der Beihilfe nicht gegeben; es ist aber zu fragen, ob die Bedingung der Eigenwirtschaftlichkeit dieser Leistungen erfüllt ist. Zum anderen dürften die derzeitigen Vergabeprinzipien bei

⁷ Linienkonzessionen sind bei den in den jeweiligen ÖPNV-Gesetzen der Länder festgelegten Genehmigungsbehörden (z.T. sind dies die Regierungspräsidien, z.T. sind sie bei den Landesverkehrsministerien oder auch bei anderen Behörden angesiedelt) zu beantragen. Die Konzessionsdauer beträgt für Buslinien maximal 8 Jahre, für Straßen- und U-Bahnverkehre maximal 15 Jahre.

⁸ Die juristische Auslegung dieses Begriffs ist derzeit völlig offen. Es gab bislang noch keinen Präzedenzfall.

⁹ Verordnung zur Anwendung von § 13 a Absatz 1 im Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 15.12.1995, BGBl I, S. 1705.

¹⁰ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode: Amtliche Begründung der PBefG-Novelle. In: Bundestagsdrucksache 12/6269.

¹¹ Vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 12/6269.

eigenwirtschaftlichen Verkehren Grundprinzipien des europäischen Rechts — Transparenz und Nichtdiskriminierung — widersprechen:

- Zum einen werden die Konzessionen für eigenwirtschaftliche Verkehre ohne Ausschreibung auf Antrag des betreffenden Verkehrsunternehmens erteilt.
- Zum anderen ist der Wettbewerb um den Marktzugang stark eingeschränkt, und das Altunternehmen verliert im Regelfall seine Konzession nur dann, wenn ein anderes Verkehrsunternehmen ein wesentlich besseres Verkehrsangebot unterbreitet.¹²

Darüber hinaus ist unklar, ob die aus dem steuerlichen Querverbund resultierenden Erträge aus Gewinnen anderer (nicht verkehrlicher) Wirtschaftstätigkeit des Verbundes tatsächlich eine zulässige Ertragsart darstellen oder als unzulässige Beihilfen nach Artikel 90 EGV anzusehen sind.¹³ Jährlich wird in Deutschland im Rahmen des steuerlichen Querverbundes ein Finanzvolumen von 1,5 bis 2 Mrd. DM für den ÖPNV zur Verfügung gestellt, das beispielsweise für das Jahr 1995 mehr als 10 % des Umsatzes¹⁴ im deutschen ÖPNV (14,9 Mrd. DM) entspricht.

Diese Sachverhalte weisen auf Wettbewerbsverzerrungen hin, da normalerweise andere als die alteingesessenen Unternehmen kaum in den Genuß finanzieller Leistungen des Aufgabenträgers (Eigenkapitalzuschüsse, Ausfallbürgschaften etc.) kommen, die Möglichkeiten des steuerlichen Querverbundes nicht nutzen können und aufgrund der fehlenden Transparenz bei der Konzessionsvergabe für eigenwirtschaftliche Verkehre Informationsnachteile haben. Ausländische Verkehrsunternehmen mit Niederlassungen in Deutschland könnten außerdem mit Hinweis auf Beeinträchtigungen des Handels zwischen den EU-Mitgliedsstaaten (Artikel 92 EGV) bei der EU-Kommission den diskriminierungsfreien Zugang zum deutschen ÖPNV-Markt einfordern. Es ist daher fraglich, wie lange die deutschen Regelungen für den ÖPNV-Markt noch in dieser Form gültig sein werden.

Hinzu kommt, daß die EU-Kommission plant, bis voraussichtlich Ende 1998 einen Änderungsvorschlag zur Verordnung (EWG) 1893/91 vorzulegen.¹⁵ Aus EU-Dokumenten, aktuellen Entwicklungen und aus der Interessenlage von europäischen ÖPNV-Anbietern lassen sich für diesen Änderungsvorschlag folgende Tendenzen erkennen: Die EU-Kommission plant, das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehrsbereich stärker als bisher umzusetzen. Dies könnte zu einer generellen Ausschreibungspflicht für Verkehrsleistungen im ÖPNV, d.h. unabhängig von ihrem Charakter als eigenwirtschaftliche oder gemeinwirtschaftliche Leistung, führen, an der von verschiedenen Seiten ein Interesse besteht.¹⁶

Für 1998 ist außerdem eine Revision der Dienstleistungsrichtlinie geplant, die zur Zeit die Konzessionen für die Personenbeförderung ausklammert. Diese Revision könnte zu einer Erweiterung des Geltungsbereichs auch

für Konzessionen führen, mit der Konsequenz, daß dann die Vergabe von ÖPNV-Leistungen generell ausgeschrieben werden müßte.

Neben diesen Tendenzen in der europäischen Verkehrspolitik ist auf nationaler Ebene damit zu rechnen, daß die sich verstärkenden finanziellen Engpässe der Kommunen dazu führen werden, daß die Aufgabenträger häufiger von den Ausschreibungsmöglichkeiten innerhalb des gegenwärtig geltenden Personenbeförderungsrechts Gebrauch machen werden, um Kosten zu sparen.

Erste Ausschreibungen wurden bereits durchgeführt, ...

Wie Befragungen und Interviews des DIW¹⁷ ergaben, werden die derzeit existierenden Gestaltungsspielräume von nahezu allen Aufgabenträgern genutzt, um den kommunalen ÖPNV-Unternehmen eine Übergangszeit zur Vorbereitung auf den Wettbewerb einzuräumen. Dementsprechend ist die Zahl der durchgeführten bzw. geplanten Ausschreibungen im ÖPNV (ohne SPNV) noch gering. Die bereits durchgeführten bzw. geplanten Ausschreibungen und die z.T. ohne Ausschreibungen erfolgten Vergaben an neue Anbieter lassen sich in folgende Gruppen unterteilen (Übersicht):

- Ausschreibungen gemeinwirtschaftlicher Linienkonzessionen. Die Ausschreibungen enthielten in allen Fällen detaillierte Angebotsbedingungen und Qualitätsstandards. Zu diesen gehörte in einem Fall auch die Klausel, daß der Ausschreibungsgewinner das vorhandene Personal und die Fahrzeuge vom bisherigen Unternehmer (auf dessen Wunsch) übernehmen mußte.
- Ausschreibung von Verkehrsleistungen durch Kommunen, die selbst Konzessionsinhaber sind. In diesen Fällen agieren die Kommunen einerseits als Aufgabenträ-

¹² Ein solches besseres Verkehrsangebot dürfte von Marktneulingen ohne finanzielle Zuschüsse schwerlich eigenwirtschaftlich im engeren Sinne zu erbringen sein.

¹³ Eine Darstellung der Diskussion findet sich in Kuhfeld, et al.: Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung, a.a.O.

¹⁴ Ohne Gelegenheitsverkehr.

¹⁵ Auch für andere Verordnungen und Richtlinien, die den ÖPNV betreffen, sind Änderungsvorschläge geplant bzw. liegen bereits vor, so z.B. für die Kabotage-Verordnung 2454/92 und für die Verordnung 684/92 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen.

¹⁶ So favorisiert beispielsweise das Grünbuch „BürgerNetz“ der EU die generelle Ausschreibungspflicht für ÖPNV-Leistungen, eine Forderung, die in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom Januar 1997 unterstützt wird.

¹⁷ Befragt wurden alle Landesverkehrsministerien, Genehmigungsbehörden in einzelnen Bundesländern, ausgewählte Aufgabenträger, Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen sowie die Interessenverbände des ÖPNV. Die Befragungen wurden von September 1997 bis November 1997 durchgeführt.

Durchgeführte und geplante Ausschreibungen im ÖPNV

Ort	Anzahl der Linien	Art der Ausschreibung	Anzahl der Angebote	Zuschlag	Besonderheiten/ Bemerkungen
Itzehoe	Gesamter Stadtverkehr (6 Buslinien)	- gemeinwirtschaftliche Linien-Konzession - EU-weit	6 ¹⁾	neues Unternehmen: Bietergemeinschaft Steinburg ²⁾	Übernahme des Personals und der Busse vom bisherigen Unternehmen (nach Wunsch) vorgeschrieben
Münchener Umland	6 Buslinien	gemeinwirtschaftliche Linien-Konzession	Linie 1: 4 Linie 2: 5 Linie 3: 7 Linie 4: } Linie 5: } 4 Linie 6: }	neue Unternehmen	mit einer Ausnahme (Fürstfeldbruck) Neuverkehre bzw. Linien, die das Altunternehmen nicht mehr bedienen wollte
Bad Homburg	Stadtverkehr Bad Homburg und Oberursel	- Konzession bei Stadt, Ausschreibung der Verkehrsleistungen - EU-weit	3 ⁴⁾	neues Unternehmen: Fa. Legner (Hintertaunus)	Angebot zur Übernahme des Personals zu gleichen Konditionen
Leipzig	Buslinie Bad Dürren-Leipzig	- eigenwirtschaftliche Linien-Konzession - ohne Ausschreibung	k. A.	neues Unternehmen: Sax Bus (Eilenburger Busverkehr GmbH)	Altunternehmen war nicht mehr in der Lage, die Linie mit den bisherigen Zuschüssen zu bedienen
Hamburg	Teilnetze im Gebiet des HVV	gemeinwirtschaftliche Linien-Konzession	in Planung, daher k. A.	in Planung, daher k. A.	
Senftenberg	Alle Linien im Landkreis Oberspreewald-Lausitz	- Konzession bei Management-Gesellschaft - Ausschreibung von Wagenumläufen	in Planung, daher k. A.	in Planung, daher k. A.	
Stendal	Alle Linien in der Altmark	- Konzession bei Management Gesellschaft - Ausschreibung von Wagenumläufen	k. A.	mehrere private Busunternehmen der Region	
Brandenburg	Stadtverkehr Brandenburg	keine Ausschreibung, sondern Angebotsvergleich	2 ⁵⁾	Verkehrsbetrieb Brandenburg GmbH, übernommen durch Technische Werke Brandenburg (TWB)	

1) 1. Verkehrsgesellschaft Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, Flensburg. 2. Bietergemeinschaft Steinburg, Schenefeld/Kreis Steinburg. 3. Southern Vectis plc., Isle of Wight/Großbritannien. 4. GLOBUS 24 GmbH, Schenefeld/Kreis Pinneberg. 5. Itzehoe Verkehrsbetriebe Horst Voss GmbH, Itzehoe. 6. ROPE-Reisen (Inhaber Rolf Voss), Bordesholm/Kreis Rendsburg-Eckernförde. — 2) Bestehend aus den Steinburger Firmen Rathje, Rix-Reisen, Störjohann, Lampe, Autokraft. — 3) Alle Unternehmen aus der Region, keine ausländischen Anbieter beteiligt. — 4) Darunter der Altunternehmer Alpina-Verkehrsbetrieb GmbH, Frankfurt und die Fa. Legner (Hintertaunus). — 5) Verkehrsbetriebe Brandenburg GmbH (VBB) und das französische Verkehrsunternehmen CFTA (Nanterre).

Quelle: Recherchen des DIW.

ger und andererseits als Unternehmer im Sinne des PBefG; sie können nicht die Linienkonzessionen, sondern die Verkehrsleistungen ausschreiben.

- Ausschreibung von Wagnenläufen. In diesen Fällen werden sämtliche Linienkonzessionen durch eine Managementgesellschaft gehalten, die jedoch selbst keine Verkehre durchführt, sondern auf der Basis eines optimierten Fahrplans und Fahrzeugeinsatzplanes Wagnenläufe ausschreibt. In diese Ausschreibungen wurden allerdings nur die derzeit in der Region ansässigen Unternehmen einbezogen. Unklar ist, ob sich zukünftig auch auswärtige Anbieter bewerben können.
- Ausschreibung von Verkehrsleistungen auf Subunternehmerebene. Derartige Ausschreibungen, die in der Übersicht nicht aufgeführt sind, werden im deutschen ÖPNV in weit größerem Umfang praktiziert als direkte Ausschreibungen auf Konzessionsebene. Sie erfolgen z.T. bereits EU-weit, so in den Städten Bonn, Dreieich, Trier und Bielefeld. Bei diesen EU-weiten Ausschreibungen gingen eine hohe Anzahl von Angeboten (bis zu 20) ein. Interessant ist, daß unter den Bewerbern lediglich ein direkter ausländischer Anbieter¹⁸ und eine zu 99 % von dem schwedischen Unternehmen Linjebus aufgekaufte deutsche Firma¹⁹ waren, d.h. trotz europaweiter Ausschreibung war die Beteiligung europäischer Verkehrsunternehmen sehr gering.
- Vergabe eigenwirtschaftlicher Linienkonzessionen ohne Ausschreibung.
- Vergabe gemeinwirtschaftlicher Linienkonzessionen ohne Ausschreibung nach Angebotsvergleich.

Bei allen bislang durchgeführten Ausschreibungen (mit Ausnahme Brandenburgs) ging der Zuschlag an ein neues Unternehmen. In allen Fällen waren die Angebote der Gewinner kostengünstiger als die der Alt-Unternehmen. In einigen Fällen konnte die Qualität der Verkehre durch verbesserte Fahrpläne (z.B. Itzehoe) und durch Investitionen in neue Fahrzeuge (z.B. in Bad Homburg) erhöht werden, in anderen Fällen (z.B. bei den Ausschreibungen der Buslinien im Münchener Umland) waren die Qualitätsstandards der Ausschreibung so detailliert vorgeschrieben, daß ausschließlich ein Preiswettbewerb stattfand.

... und ausländische ÖPNV-Anbieter beginnen den deutschen Markt zu erschließen

Die Untersuchungen des DIW ergaben ein sehr differenziertes Bild der von ausländischen Unternehmen realisierten Strategien und Erfolge. Generell lassen sich folgende Tendenzen erkennen:

- Durchführung von grenzüberschreitenden Linien- und Werksverkehren. Beispiele für diese bereits vor der Änderung des PBefG möglichen Aktivitäten sind der Aachener Raum, wo die Firmen VSN (Niederlande) und TEC (Belgien) Verkehre durchführen, sowie Grenzregionen im Saarland (französische Firmen).

- Marktsondierung und Präsentation der Firmenprofile. Derartige Aktivitäten wurden beispielsweise aus dem Saarland (Anfragen französischer Firmen), aus Schleswig-Holstein (Präsentationen der schwedischen Firmen Linjebus und Swebus) sowie aus Thüringen (hier sondierte die britische Firma Southern Vectis den Markt) berichtet.
- Beteiligung an Ausschreibungen. Diese direkte Form der Markterschließung war bislang angesichts der nicht gerade zahlreichen Ausschreibungen von Linienkonzessionen in Deutschland nur in zwei Fällen zu beobachten. Beide Bewerbungen waren nicht erfolgreich.²⁰
- Beteiligung an deutschen Firmen. Dies scheint derzeit die erfolgversprechendste Strategie ausländischer Anbieter zu sein, auf dem deutschen ÖPNV-Markt Fuß zu fassen, da auf diese Weise insbesondere Akzeptanzprobleme bei den Kunden vermieden werden können. Bisher sind allerdings nur zwei Fälle bekannt, in denen ausländische Unternehmen Anteile an deutschen ÖPNV-Firmen erworben haben.²¹

Fazit

Die Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb im deutschen ÖPNV steht noch am Anfang. Der Regulierungsrahmen des ÖPNV in Deutschland läßt zur Zeit noch erhebliche Gestaltungsspielräume, die gegenwärtig von den meisten Aufgabenträgern dazu genutzt werden, die kommunalen Verkehrsunternehmen vor Wettbewerb zu schützen.

Die Tendenzen in der europäischen Verkehrspolitik einerseits und die finanziellen Engpässe der Aufgabenträger andererseits werden jedoch mittel- und langfristig zu mehr Wettbewerb und Ausschreibungen im deutschen ÖPNV führen. Es ist nach gegenwärtigem Stand der Dinge anzunehmen, daß dies in spätestens drei bis vier Jahren der Fall sein wird. Alle Beteiligten sind daher gut beraten, sich in dieser Zeit auf den Wettbewerb mit ausländischen Großanbietern vorzubereiten.²²

Ausländische Erfahrungen mit deregulierten ÖPNV-Märkten zeigen, daß Wettbewerb und Deregulierung auf

¹⁸ Die Firma Simon Reisen aus Luxemburg bei der Ausschreibung in Trier.

¹⁹ Die Firma Legner (Hintertaunus) bei den Ausschreibungen in Dreieich und Bonn.

²⁰ Die an der Ausschreibung in Itzehoe beteiligte britische Southern Vectis scheiterte an ihrem zu hohen Zuschußbedarf.

²¹ Die Firma Taeter Aachen GmbH & Co. KG, an der die französischen Firmen VIA und CGEA jeweils 20 % der Anteile halten und die Firma Legner (Hintertaunus), die zu Beginn des Jahres 1997 vom schwedischen Busunternehmen Linjebus zu 99 % aufgekauft wurde.

²² Zur Kosten- und Einnahmensituation städtischer Verkehrsunternehmen vgl.: Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich. Bearb.: Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert. In diesem Wochenbericht.

der einen Seite zu erheblichen Kostensenkungen und geringerem Subventionsbedarf und in der Regel²³ auch zu Angebotsverbesserungen für den Kunden führen. Dem stehen jedoch starke Konzentrations- und Oligopolisierungstendenzen²⁴ gegenüber, die befürchten lassen, daß die etablierten Giganten nach Festigung ihrer Marktstellung ihre Marktmacht ausnutzen werden und die positiven Wirkungen von Wettbewerb und Konkurrenz (Disziplinierung auf der Angebots- und Preisseite) nicht mehr zum Tragen kommen können.

Dies muß jedoch nicht zwangsläufig gegen die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV sprechen. Es ist vielmehr Aufgabe der Politik (insbesondere der Aufgabenträger im ÖPNV), den Prozeß so zu steuern, daß Konzentrations- und Oligopolisierungsprozesse eingeschränkt werden und wirtschaftlich bessere Lösungen realisiert werden. Dabei wären auch die Folgekosten aus vorhandenem Personal²⁵

und vorhandener Infrastruktur zu berücksichtigen. Die Übernahme des Personals mit befristetem Besitzstandsschutz²⁶ und der Fahrzeuge durch den Ausschreibungsgewinner, wie dies z.B. in Frankreich und Schweden und z.T. auch schon bei einzelnen Ausschreibungen in Deutschland der Fall ist, könnte ein gangbarer Weg sein.

²³ Mit Ausnahme des britischen Modells.

²⁴ So beherrschen in Schweden zwei große Busunternehmen den Markt, in Frankreich ist eine Konzentration auf vier und in Großbritannien auf sechs Unternehmensgruppen zu beobachten.

²⁵ Abfindungen, Sozialpläne, Arbeitslosengelder u.ä.

²⁶ Beispielsweise muß der Ausschreibungsgewinner in Frankreich das vorhandene Personal 15 Monate lang zu den alten Konditionen weiterbeschäftigen. Außerdem gelten an einem Ort für alle ÖPNV-Anbieter die gleichen Arbeits- und Tarifbedingungen, lediglich die Zusatzleistungen können variiert werden.

Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich

Die veränderten europarechtlichen Bestimmungen und die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zum 1.1.1996 haben neue Rahmenbedingungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) geschaffen, denen sich die Verkehrsunternehmen stellen müssen.¹ Ziel der diversen Regelungen der Europäischen Union ist die möglichst kostengünstige Erbringung öffentlicher Dienstleistungen für die Allgemeinheit. Der Wettbewerb um den Marktzugang wird die Betreiber (Verkehrsunternehmen) künftig verstärkt unter Druck setzen, die Kosten zu senken und die Produktivität zu steigern.

Vor diesem Hintergrund hat das DIW die Einnahme- und Kostenstrukturen von großen deutschen Verkehrsunternehmen verglichen, die den städtischen Verkehr mit Bussen und Bahnen durchführen.² Durch eine vergleichende Betrachtung („Benchmarking“) der Leistungserstellung und der Kosten von Verkehrsbetrieben ähnlicher Größe und Struktur können Produktivitätsunterschiede identifiziert und Handlungsnotwendigkeiten zur Vorbereitung auf den Wettbewerb aufgezeigt werden. Im Mittelpunkt standen dabei die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), die nach der Maueröffnung einen besonders gravierenden Umstrukturierungsprozeß absolviert haben. Für die Jahre 1995 und 1996 zeigen sich deutliche Produktivitätsrückstände im Vergleich zu westdeutschen Verkehrsbetrieben. Dies ist auch auf die besonderen Randbedingungen der Leistungserstellung in Berlin zurückzuführen und nicht allein durch den Verkehrsbetrieb zu verändern.

Der öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV)³ hat an der gesamten Verkehrsleistung des Personenverkehrs (Personenkilometer) und am Aufkommen (beförderte Personen) nur einen Anteil von jeweils rund 10 %, in den Großstädten sind die Anteile jedoch doppelt so hoch. Auf die größeren Nahverkehrsunternehmen, die im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisiert sind, entfielen 1996 mit 7,3 Mrd. Fahrgästen über 90 % des Aufkommens im ÖSPV. Mit den 13 in der Untersuchung betrachteten Unternehmen⁴ (Tabelle 1) sind über 40 % dieses Aufkommens erfaßt. Sie beschäftigen rund 52 000 Personen.⁵

Merkmale des Angebots

Gemeinsam ist allen deutschen Nahverkehrsunternehmen der gesetzliche Rahmen (Personenbeförderungsgesetz, Verordnung über den Bau und Betrieb von Straßenbahnen, Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr, Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, Regionalisierungsgesetz, EU-Richtlinien, Arbeits- und Tarifvertragsrecht).

Die Angebotscharakteristika (Netzdichte, Linienlängen, Haltestellenabstände, Nachtbedienung) bestimmen Attraktivität und Kosten des ÖPNV. Die Infrastruktur und Netze des ÖPNV (Anteile von S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn und Bus, Modernität der Anlagen) sind von der Struktur des Bedienungsgebiets (Größe, Topographie, Besiedlungsform, Nachfragedichte, Bündelungsfähigkeit der Verkehrsströme) abhängig, aber auch historisch gewachsen; sie lassen sich nur langfristig verändern. Andere Charakteri-

stika der Leistungserstellung, wie die Produktionstiefe und die Fremdvergabe von Leistungen sind dagegen unternehmerische Entscheidungen. Schließlich bestimmt kommunalpolitischer Flankenschutz für die Belange des ÖV, z.B. in Form der Bevorrechtigung der Busse und Bahnen im Straßenraum, die Handlungsspielräume der Verkehrsunternehmen mit.

Die Berliner Verkehrsbetriebe befördern mehr als doppelt so viele Fahrgäste wie die Nahverkehrsunternehmen in München und Hamburg. Sie sind das mit Abstand größte Nahverkehrsunternehmen Deutschlands. Trotz des gut ausgebauten Schienennetzes hat der Bus in Berlin an den angebotenen Platzkilometern noch einen Anteil von einem

¹ Vgl.: Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr unausgewogen. Bearb.: Heike Link. In diesem Wochenbericht.

² Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert, Heike Link, Martin Schmied: Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung. Gutachten im Auftrag der ÖTV, Berlin 1997.

³ Der ÖSPV umfaßt den Verkehr mit Bussen, Straßenbahn, Schwebelbahn, Stadt- und U-Bahnen. Der ÖPNV umfaßt zusätzlich das Nahverkehrsangebot der Deutschen Bahn AG.

⁴ Ausgewählt wurden Unternehmen in großen Städten mit Bus- und Schienenverkehr. Vollständige Daten zum Aufwand (Tabelle 2) konnten nur für 7 Unternehmen zusammengestellt werden.

⁵ Insgesamt sind im VDV rund 380 Unternehmen mit Personenverkehr organisiert, die knapp 130 000 Mitarbeiter beschäftigen. Zum Vergleich: Die Deutsche Bahn AG hatte 1995 rund 277 000 Beschäftigte, davon 15 000 im Personennahverkehr (ohne Bereiche Netz und Bahnhöfe).

Drittel (in Hannover, Köln, München rund ein Viertel, in Hamburg, wo es keine Straßenbahnen mehr gibt, sogar gut zwei Fünfteln).

In der Altersstruktur der Anlagen (Bauten und Fahrzeuge) ähneln sich Hamburg und Berlin. Die erste Hamburger Hochbahnstrecke wurde 1912 eröffnet; wie in Berlin sind erhebliche Erweiterungen in den dreißiger Jahren und von Mitte der fünfziger Jahre an erfolgt. Dagegen entstand die Münchener U-Bahn erst zu den olympischen Spielen 1972. Der Instandhaltungsbedarf bei den Tunnelanlagen ist erheblich niedriger als bei der BVG, da die Anlagen moderner sind.

Im Durchschnitt nutzt jeder Berliner den städtischen Nahverkehr (ohne S-Bahn) für 236 Fahrten im Jahr, in Hamburg liegt dieser Wert bei 186, in München dagegen bei 322 Fahrten.

Einnahmen

Die Einnahmen der Nahverkehrsunternehmen setzen sich aus Verkehrseinnahmen (Tarifeinnahmen und leistungsbezogene Erstattungen), Nebeneinnahmen⁶ und Verlustausgleich zusammen.⁷ Die Höhe der Tarifeinnahmen ist abhängig von Zahl und Struktur der Fahrgäste (Nachfrage) sowie von Höhe und Struktur der Tarife (Tarifergiebigkeit). Während die Einzelfahrscheine annähernd kostendeckend kalkuliert sind, wird für Zeitkarten (in Berlin „Umweltkarten“ genannt) aus politischen Gründen eine höhere Rabattierung gewährt als betriebswirtschaftlich gerechtfertigt. Das Defizit der Unternehmen entsteht also überwiegend aus dem Angebot der Zeitkarten.

Als leistungsbezogene Erstattungen werden die Ausgleichszahlungen für die ermäßigte bzw. kostenlose Beförderung von Personengruppen (Schüler, Schwerbeschädigte) bezeichnet. Diese gesetzlich vorgesehenen Erstattungen decken jedoch nur einen Teil der durch die Fahrpreisvergünstigungen verursachten Einnahmeausfälle. Der Ausgleich der übrigen Einnahmeverluste erfolgt im Rahmen des allgemeinen Defizitausgleichs.

Im Vergleich der Verkehrseinnahmen 1996 zeigt sich ein deutlicher Ost-West-Unterschied bei den Erlösen je Fahrt. In Potsdam, Dresden und Leipzig werden je Fahrt nur Einnahmen von gut 80 Pf erzielt. Die höchsten Tarife haben Frankfurt am Main und Stuttgart; sie erzielen durchschnittliche Einnahmen von 1,93 bzw. 1,83 DM je Fahrt. Die BVG liegt im Einnahme-Niveau zwischen Ost und West und weit unter dem Durchschnitt aller VDV-Unternehmen. Dabei ist die Ausgangssituation zu berücksichtigen: Neben den niedrigen Tarifen in Ost-Berlin hatte auch West-Berlin ein relativ niedriges Preisniveau im ÖPNV. Trotz der mehrfachen Tarifierhöhungen in den letzten Jahren hat die BVG wegen Rückgängen bei den Fahrgastzahlen seit 1993 kaum eine Verbesserung bei den Gesamteinnahmen erreichen können. Auch die Erlöse je Fahrgast sind kaum gestiegen; sie erreichen mit 1,09 DM nominal nicht einmal den Westberliner Stand von 1985, real liegen sie sogar weit

darunter. Dies ist auf die mittlerweile geringeren Erstattungen für Ausbildungsfahrten, eine geänderte Kundenstruktur und auf Ausweichreaktionen der Fahrgäste zurückzuführen. Mit steigender Arbeitslosigkeit sank die Zahl der Vollzahler überproportional, und mit den steigenden Preisen muß der Tarif in seiner zeitlichen und räumlichen Geltung stärker differenziert werden, um Kurzstreckenfahr Gäste nicht unangemessen zu belasten. So wird jede Tarifanhebung nur abgeschwächt einnahmewirksam. Allein über die Tarife ist eine Verbesserung der finanziellen Situation der BVG kaum möglich.

Ausgaben

Bei den Ausgaben ist nach Personalaufwand, Abschreibungen, Materialaufwand und sonstigen Kosten zu unterscheiden. In der Tabelle 2 sind die Werte für die sieben Betriebe, für die entsprechende Daten verfügbar waren, zusammengestellt.

Es zeigt sich eine sehr große Bandbreite der Kosten je Platzkilometer von unter 8 Pf (Hannover, Köln) über knapp 10 Pf (Berlin, Dresden, Hamburg, Nürnberg) bis zu fast 12 Pf (Stuttgart). Wegen der unterdurchschnittlichen Besetzung der Fahrzeuge im Vergleich zu den anderen Unternehmen belegt die BVG bezogen auf die Verkehrsleistung mit 62 Pf je Personenkilometer den schlechtesten Platz. Nur in Stuttgart und Nürnberg liegen die Kosten in ähnlicher Höhe.

Der Verkehrsmittelmix, der z.T. von der Bündelungsfähigkeit der Verkehrsströme abhängt, ist in Berlin unter Kostengesichtspunkten vergleichsweise ungünstig. Im Durchschnitt sind die Kosten je Platzkilometer beim Bus mit 12 Pf doppelt so hoch wie bei der U-Bahn⁸; die Straßenbahnen liegen dazwischen (Abbildung 1). In Hamburg und Berlin hat der Bus mit 43 bzw. 33 % einen hohen Anteil an der Leistungserbringung. Die historisch gewachsenen langen Buslinien in Berlin⁹ verursachen höhere Kosten, bieten allerdings gegenüber einem auf die Zubringer-

⁶ Neben Fahrplan-, Souvenirverkauf u.ä. sind dies insbesondere Erlöse aus Werbung, aus Vermietung von Fahrzeugen und Grundstücken, ggf. aus weiteren Dienstleistungen (z.B. Werkstattfremdleistungen, Consultingaufgaben) und Erträge aus Beteiligungen an anderen Unternehmen.

⁷ Aperiodische Zuwendungen wie Investitionszuschüsse werden nicht berücksichtigt.

⁸ Zwar haben die Schienenverkehrsmittel höhere Infrastrukturkosten, infolge der hohen Personalkosten je Platzkilometer beim Bus sind die Gesamtkosten bei der U-Bahn jedoch günstiger. Die Straßenbahn liegt zwischen den Werten dieser Verkehrsmittel, abhängig von Fahrzeuggröße und erzielbarer Durchschnittsgeschwindigkeit.

⁹ Im Vergleich zu Hamburg und München hat Berlin eine polyzentrale Struktur mit vielen Subzentren. Dieser Struktur entspricht ein gitterförmiges Nahverkehrsnetz mit langen Linien, während in monozentralen Städten sternförmige Netze mit kürzeren Zubringergeräten entstanden sind.

Tabelle 1

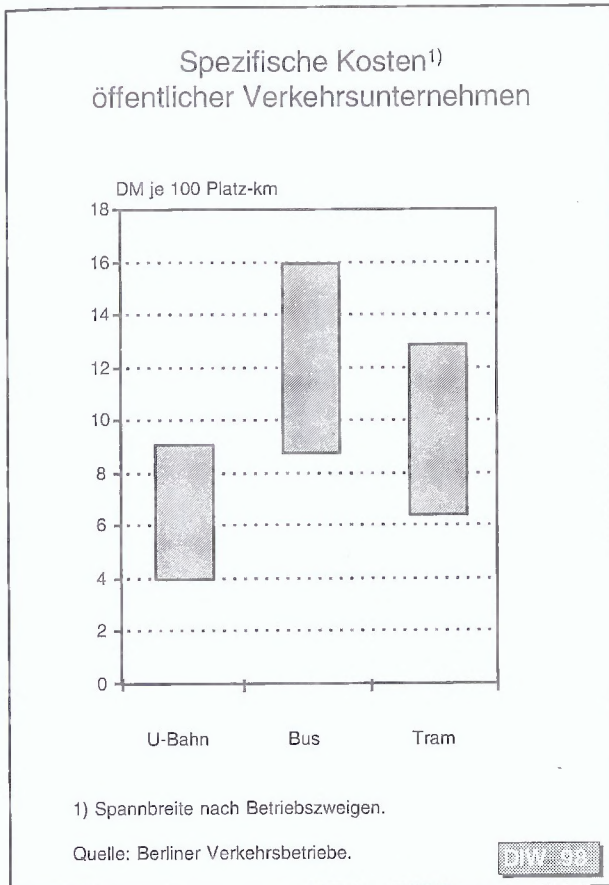
Kennziffern großer Nahverkehrsunternehmen 1996

	Stadt: Betrieb:	Berlin BVG	Hamburg HHA	Hannover ÜSTRA	Köln KVB	Nürnberg VAG	Stuttgart SSB	Dresden DVB	München Stadtsw.	Frankf./M. Stadtsw. ²⁾	Düsseld. Rheinb.	Karlsruhe AVG + VB	Leipzig LVB	Potsdam ViP	VDV ¹⁾
Einwohner ³⁾	1000	3 464	1 873	731	1 279	805	875	567	1 314	785	1 171	580	601	144	—
Fahrgäste	Mill.	818	349	143	221	135	173	138	423	152	196	106	111	30	7 255
Pers. km	Mill.	4 009	1 784	766	1 291	568	849	672	1 923	575	901	521	577	102	45 441
Fahrten je Einw.		236	186	196	172	168	197	244	322	193	168	182	184	205	—
durchschn. Fahrtweite	km	4,9	5,1	5,3	5,9	4,2	4,9	4,9	4,5	3,8	4,6	4,9	5,2	3,5	6,3
Pers. km je Einw.		1 157	952	1 048	1 009	705	970	1 185	1 464	733	770	898	959	711	—
Platz-km	Mill.	25 184	9 311	4 047	6 851	3 435	4 134	3 437	10 631	4 551	5 098	1 580	2 857	674	230 208
U-, Stadtbahn	%	52,8	57,7	77,3	78,2	51,4	52,4	—	65,9	56,8	31,2	50,9	—	—	20,4
Straßenbahn	%	13,8	—	0,8	—	17,4	17,5	71,5	11,3	24,6	29,5	28,2	81,8	57,1	12,7
Bus	%	33,4	42,3	21,9	21,8	31,2	29,8	28,5	22,8	18,6	39,3	21,3	18,2	42,9	64,1
Anzahl Fahrzeuge		3 121	1 243	486	656	521	521	723	956	651	784	387	777	149	49 770
U-, Stadtbahn		670	321	260	232	75	109	—	254	244	142	151	—	—	2 844
Straßenbahn		709	—	—	132	119	98	541	168	147	225	81	645	100	5 822
Bus		1 742	922	226	292	327	314	182	534	260	417	155	132	49	41 104
Wagengröße ⁴⁾															
U-, Stadtbahn	Plätze	99	93	150	191	279	246	—	145	166	171	210	—	—	—
Straßenbahn	Plätze	97	—	121	—	116	110	77	118	137	127	154	83	86	—
Bus	Plätze	86	77	75	74	67	87	87	77	67	79	45	75	86	—
Platzauslastung	%	15,9	19,2	18,9	18,8	16,5	20,5	19,5	18,1	12,6	17,7	33,0	20,2	15,2	19,7
durchschn. Besetzung ⁵⁾	Pers.	15	16	23	27	21	29	16	21	16	19	26	17	13	—
Verkehrseinnahm.	Mill. DM	893	474	199	292	164	317	116	489	293	256	129	91	23	10 645
je Fahrt	DM	1,09	1,36	1,39	1,32	1,21	1,83	0,84	1,15	1,93	1,30	1,22	0,82	0,79	1,47
je Pers. km	DM	0,22	0,27	0,26	0,23	0,29	0,37	0,17	0,25	0,51	0,28	0,25	0,16	0,23	0,23
Beschäftigte		19 321	4 859	2 405	3 142	2 072	2 859	2 454	4 073	2 863	3 613	1 294	2 742	602	128 674
Fahrgäste je Besch.		42 358	71 788	59 627	70 205	65 388	60 426	56 287	103 947	52 933	54 373	81 751	40 430	49 043	56 383
Aufwendungen	Mill. DM	2 475	892	319	516	334	488	303							
Kostendeckung ⁶⁾	%	36,1	53,1	62,3	56,6	49,2	65,0	38,2							

1) Unternehmen im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, ohne Deutsche Bahn AG. — 2) Seit Mitte 1995 GmbH. — 3) Im Bedienungsgebiet. — 4) Mittelwert, Wagen mit der Laufleistung gewichtet. — 5) Durchschnittswert der Besetzung eines Wagens. — 6) Hier als Anteil der Verkehrseinnahmen an den Gesamtausgaben berechnet.

Quellen: VDV, Geschäftsberichte; Berechnungen des DIW.

Abbildung 1



funktion zur Schiene reduziertem Busnetz höhere Qualität für Fahrgäste, da weniger Umsteigenotwendigkeiten bestehen. Die höheren Kosten je Fahrgast beim Bus werden z.T. durch Auftragsvergabe an kostengünstige Busunternehmen ausgeglichen (Abbildung 2). Ein weiterer Kostenfaktor (und Wettbewerbsnachteil in der Konkurrenz zum Pkw) ist die vergleichsweise niedrige Durchschnittsgeschwindigkeit der Fahrzeuge im Oberflächenverkehr in Berlin.

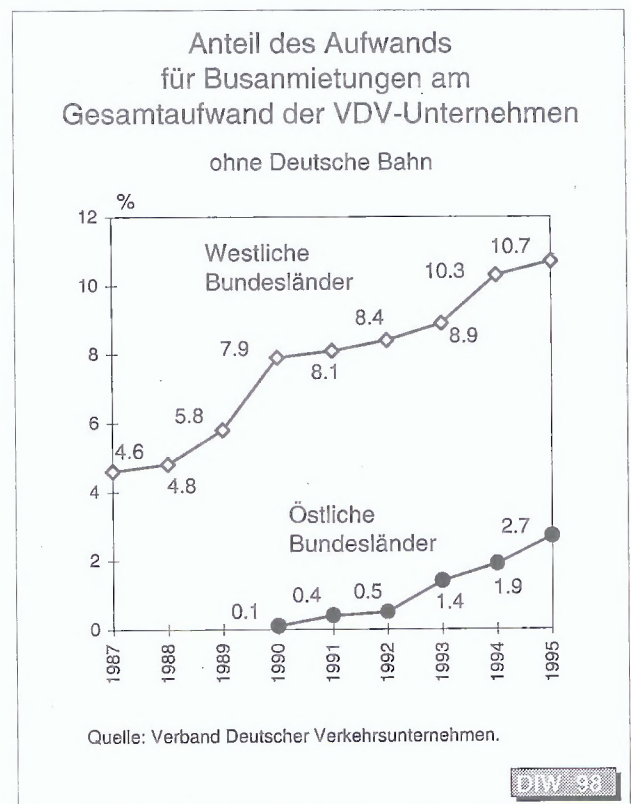
Hinzu kommt, daß Berlin, Hannover, Stuttgart und Dresden überdurchschnittlich hohe Abschreibungen je Platzkilometer haben. Die Höhe der Abschreibungen hängt allerdings davon ab, wer für die Errichtung der Infrastruktur und die zu deren Erhaltung notwendigen Ersatzinvestitionen zuständig ist. So werden in Berlin die Investitionen in die Schieneninfrastruktur, insbesondere die Tunnelanlagen der U-Bahn, vom Staat finanziert, gehen dann aber in das Anlagevermögen der BVG über, die für die Ersatzinvestitionen verantwortlich ist. Die BVG-Bilanz weist für 1996 ein Anlagevermögen von 7,7 Mrd. DM¹⁰ aus, verglichen mit 709 Mill. DM bei der Hamburger Hochbahn AG (HHA), während die Verkehrsleistungen in Berlin nur gut doppelt so hoch sind wie in Hamburg.

Für alle Verkehrsunternehmen spielen die Personalkosten eine Schlüsselrolle. Hier wurde in den letzten Jahren

versucht, über eine verstärkte Vergabe von Leistungen an Dritte, die auf der Basis niedrigerer Löhne anbieten, die Kosten zu senken. So liegen die Fahrerkosten bei privaten Busunternehmen um 30 bis 50 % unter denen öffentlicher Verkehrsbetriebe.¹¹ Am höchsten ist der Anteil bezogener Leistungen in Hamburg, die direkten Personalkosten sind bei der HHA hierdurch auf unter 50 % der Gesamtaufwendungen gesunken. Darüber hinaus wird die Einführung einer zweiten, niedrigeren Tarifebene angestrebt. So hat der Kommunale Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen 1996 mit der ÖTV rund 12 % niedrigere Löhne bei Neueinstellungen im Fahrdienst vereinbart; in Hamburg gilt bereits seit 1991 für neu eingestellte Busfahrerinnen und Busfahrer ein abgesenktes Tarifniveau.¹²

Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Berliner Senat für einen erheblichen Teil des Kostenblocks der BVG verantwortlich ist, bleiben Kostennachteile in der Größenordnung von 20 bis 30 % gegenüber „Best-practice“-Unternehmen. Zu den Auffälligkeiten gehören eine

Abbildung 2



¹⁰ Darunter 5,4 Mrd. DM U-Bahn-Anlagen, 1,5 Mrd. DM Straßenbahn.

¹¹ Vgl.: VDV-Jahresbericht '96, Köln 1997, S. 20 f.

¹² Über die rechtliche Zulässigkeit ist noch nicht abschließend entschieden.

Tabelle 2

Aufwendungen von Nahverkehrsunternehmen 1996

		Aufwend. insgesamt	Abschrei- bungen	Löhne Gehälter	Soz. Abg. u. Altersvers.	Bezogene Leistungen	Bezogene Waren	Sonst. betr. Aufw.
		in Mill. DM						
Berlin	BVG	2 475	321	1 169	435	160	229	160
Hamburg	HHA	892	67	345	84	282	72	40
Hannover	ÜSTRA	319	36	148	43	20	32	40
Köln	KVB	516	43	220	61	97	60	34
Nürnberg	VAG	334	26	129	61	38	30	51
Stuttgart	SSB	488	49	195	60	100	23	61
Dresden	DVB	303	41	125	24	39	41	33
		in %						
Berlin	BVG	100	13,0	47,2	17,6	6,5	9,3	6,5
Hamburg	HHA	100	7,6	38,7	9,5	31,7	8,1	4,5
Hannover	ÜSTRA	100	11,2	46,5	13,4	6,3	10,0	12,7
Köln	KVB	100	8,3	42,6	11,9	18,8	11,7	6,7
Nürnberg	VAG	100	7,7	38,6	18,2	11,3	8,9	15,3
Stuttgart	SSB	100	10,0	39,9	12,3	20,5	4,7	12,6
Dresden	DVB	100	13,4	41,1	8,1	12,7	13,6	11,0
		in Pf je Platzkilometer						
Berlin	BVG	9,8	1,3	4,6	1,7	0,6	0,9	0,6
Hamburg	HHA	9,6	0,7	3,7	0,9	3,0	0,8	0,4
Hannover	ÜSTRA	7,9	0,9	3,7	1,1	0,5	0,8	1,0
Köln	KVB	7,5	0,6	3,2	0,9	1,4	0,9	0,5
Nürnberg	VAG	9,7	0,7	3,8	1,8	1,1	0,9	1,5
Stuttgart	SSB	11,8	1,2	4,7	1,5	2,4	0,6	1,5
Dresden	DVB	8,8	1,2	3,6	0,7	1,1	1,2	1,0
		in Pf je Personenkilometer						
Berlin	BVG	61,7	8,0	29,1	10,9	4,0	5,7	4,0
Hamburg	HHA	50,0	3,8	19,3	4,7	15,8	4,0	2,3
Hannover	ÜSTRA	41,7	4,7	19,4	5,6	2,6	4,2	5,3
Köln	KVB	39,9	3,3	17,0	4,7	7,5	4,7	2,7
Nürnberg	VAG	58,8	4,5	22,7	10,7	6,6	5,2	9,0
Stuttgart	SSB	57,5	5,8	23,0	7,1	11,8	2,7	7,2
Dresden	DVB	45,1	6,1	18,5	3,6	5,7	6,1	5,0
Quellen: Geschäftsberichte der Unternehmen; Berechnungen des DIW.								

niedrige Platzausnutzung und geringe Fremdvergabe. In der prekären wirtschaftlichen Situation der Stadt ist die Verbesserung der Ertragslage allerdings ein schwieriges Unterfangen. Durch den hohen Anteil irreversibler Kosten und durch die Langlebigkeit der Investitionen hat die BVG auf der Aufwandseite keine großen Spielräume. Hinzu kommt die Schwerfälligkeit betrieblicher Anpassungsprozesse.

Fazit

In der Gegenüberstellung von Einnahmen und Kosten ergibt sich eine große Spannweite. Stuttgart hat zwar vergleichsweise hohe Kosten je Personenkilometer, aber auch

sehr hohe Tarifeinnahmen und erreicht dadurch eine Kostendeckung von 65 %. Hannover kommt auf einen ähnlich guten Wert trotz geringerer Einnahmen je Fahrt (1,39 DM statt 1,83 DM in Stuttgart) durch ein Kostenniveau, das je Personenkilometer um mehr als ein Viertel unter dem Wert Stuttgarts liegt.

Für die BVG zeigt der Vergleich auf den ersten Blick ein düsteres Bild: Die Kosten je Personenkilometer sind die höchsten, die Einnahmen dagegen mit die niedrigsten. Die ungünstige Einnahmesituation ist historisch durch die Entwicklung der Tarife in Ost- und Westberlin, sowie durch die Zurücknahme der Erstattungen für Sozialtarife in den letzten Jahren bedingt.

Die BVG ist in einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß, der u.a. auf die Vereinigungsprobleme zurückzuführen ist. Nach der Fusion der Betriebe von Ost- und Westberlin ist die Beschäftigtenzahl in fünf Jahren von 27 000 auf 17 000 reduziert worden. Das Lohnniveau der BVG-Mitarbeiter entspricht dem westdeutschen Durchschnitt, die Tarifeinnahmen liegen aber unter den entsprechenden Werten, da weitere Preissteigerungen von der Bevölkerung immer weniger toleriert werden. Die Fahrgastzahlen sind weiterhin rückläufig.¹³ Wenn nicht durch eine Qualitäts- und Imageoffensive¹⁴ dieser negative Trend durchbrochen wird, dürfte — bei weiter unzureichenden Ausgleichszahlungen durch den Senat — die Kapitalbasis der BVG erodieren, oder die Verkehrsleistungen (Taktzeiten, Nachtverkehre) werden so drastisch eingeschränkt, daß Berlin erheblich an Attraktivität verliert und noch mehr Nutzer der öffentlichen Verkehrsmittel auf das Auto umsteigen.

Um diese Gefahr abzuwenden, müssen auch bei den Kosten der BVG Verbesserungen erreicht werden, insbe-

sondere in Anbetracht der künftigen Notwendigkeit der Ausschreibung des Verkehrsangebots. In den Ausschreibungen könnten, neben der Definition der zu erbringenden Betriebsleistungen, attraktivitätssteigernde Komponenten vorgesehen werden. So wären etwa Bonus/Malus-Zahlungen bei Gewinn/Verlust von Verkehrsnachfrage denkbar: Es würde sich dann für die Betreiber lohnen, nicht nur den Besteller, sondern auch die Fahrgäste zufriedenzustellen. Die Gewinnung neuer Kunden, die Erhöhung des eigenen Marktanteils und die Ausweitung des Angebots müssen als Unternehmensziele stärker in den Vordergrund treten.

¹³ Vgl. Region Berlin: Langfristig mehr Verkehr, aber weniger Fahrgäste in Bussen und Bahnen. Bearb.: Jutta Kloas, Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/98.

¹⁴ Durch die Bevorrechtigung von Bussen könnte z.B. eine Beschleunigung um 5 bis 10 % auch im von Baustellen geplagten Straßennetz erreichbar sein und eine entsprechende Senkung des Betriebsaufwands ermöglichen. Für die Straßenbahn erscheinen sogar Reisezeitverkürzungen um bis zu 20 % möglich.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 162 **Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland.** Von Klaus Schrape, Wolfgang Seufert, Hansjörg Haas, Daniel Hürst und Sabine Gafke. 212 S. 1996. (3-428-08766-6). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 163 **Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung.** Von Udo Ludwig, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer, unter Mitarbeit von Karl-Heinz Siehndel. 283 S. 1996. (3-428-08879-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 164 **Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung.** Von Vera Lessat unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. 102 S. 1996. (3-428-08902-2). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Heft 165 **FuE-Aktivitäten, Außenhandel und Wirtschaftsstrukturen: Die technologische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich.** Von Florian Straßberger, Marian Beise, Heike Belitz, Ludger Lindlar, Dieter Schumacher und Harald Trabold. 211 S. 1996. (3-428-08920-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010 — Ergebnisse quantitativer Szenarien.** Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brückner, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brückner, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (†) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage.** Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Riecke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettli, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich. Bearbeitet von Heike Link. —
Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich.
Bearbeitet von Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304