

13. Finanzierung des ÖPNV: Marktrahmen, Regulierung und Liberalisierung

Dr. Jan Werner

KCW GmbH

Das EG-Recht bietet im Nah- und Regionalverkehr Platz für „freien Wettbewerb“ und kennt das Zielbild des „regulierten Wettbewerbs“, andererseits sind auch exklusive Direktvergaben von ausschließlichen Rechten und von öffentlichen Finanzmitteln nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 im Regelfall und unter Beachtung bestimmter Vorgaben ausdrücklich zulässig. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dieses „Instrumentarium“ des EG-Rechts auch mit Blick auf die Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten der EU bestmöglich im nationalen Kontext genutzt werden kann.

13.1. Freier Markt

Im „freien Markt“ werden Angebot (Fahrpläne, Qualität) und Preis (Tarif) von jedem Unternehmen im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt. Die Unternehmen stehen unmittelbar auf der Straße in Konkurrenz zueinander. Eine „freiwillige“ Integration der Angebote und Preise über mehrere Betreiber hinweg zur Mehrung des „Netznutzens“ ist denkbar. Eine solche Kartellierung auf ein „Kollektivgut“ scheidet allerdings oft vor dem Hintergrund der hohen Transaktionskosten einerseits und der damit verbundenen Einschränkung eigener unternehmerischer Handlungsfreiheit oder der Unüberwindlichkeit einzelner Egoisten andererseits.

13.2. Regulierungsziele

Aus ökonomischer Sicht ist hinsichtlich der Güter der so genannten Daseinsvorsorge ein Marktversagen zu konstatieren. Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen wäre allein auf der Basis von Marktmechanismen geringer (Mobilitätsgewährleistung auch in Räumen und Zeiten geringer Nachfrage) oder auch umfangreicher („Rosinenlinien“), als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre. Die ökonomischen Gründe hierfür liegen angebotsseitig im Kollektivgutcharakter eines vernetzten Verkehrsangebotes, aber auch in der Schwierigkeit, allein aus dem Markt heraus die Nachfrage nach einem ÖPNV-System zu organisieren, welches zahlreichen verkehrs-, sozial- und umweltpolitischen Anforderungen gerecht werden soll.

13.3. Regulierungsinstrumente

13.3.1. Allgemeine Vorschriften

Öffentliche Interessen lassen sich bis zu einem gewissen Grad über verbindliche Berufszugangsregeln steuern. Dieses betrifft zum Beispiel:

- Angebotsintegration (Fahrplanhierarchie und Fahrplanabstimmungsgebote)
- Tarifniveau (Höchsttarife)
- Tarifintegration (Verbundtarife)
- Umweltqualitätsvorgaben (Emissionsstandards)
- Fahrzeugqualitäten (Barrierefreiheit)
- Informationsbereitstellung (Einbindung in Informationssysteme)

13.3.2. Kontrollierter Wettbewerb

Gewährung ausschließlicher Rechte

Soweit durch allgemeine Vorschriften kein dem öffentlichen Interesse entsprechendes Marktergebnis erzielt wird, kommt die Vergabe ausschließlicher Rechte in Betracht. Idealtypisch sollen „Monopolrenditen“ aus Bereichen hoher Marktpotenziale („Rosinen“) es dem Unternehmer ermöglichen, auch Zeiten und Räume schwächerer Nachfrage („Zitronen“) zu bedienen.

Finanzierung auf Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge

Ergänzend oder ersetzend zur Gewährung ausschließlicher Rechte ist die gezielte Finanzierung der im öffentlichen Interesse stehenden Aspekte des ÖPNV auf der Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge denkbar. In derartigen Aufträgen sind die im öffentlichen Interesse bestehenden Anforderungen an den ÖPNV zu beschreiben. Durch Beauftragung wird ein Betreiber auf die Erfüllung dieser Anforderungen verpflichtet. Im Gegenzug kompensiert die öffentliche Hand die dem Betreiber aus der Einhaltung der Verpflichtung entstehenden Nachteile. Die Einhaltung der öffentlichen Interessen wirkt sich für die Betreiber somit ökonomisch nicht nachteilig aus.

Vergabeverfahren

Ausschließliche Rechte können leicht missbraucht werden. Es ist nur schwer prüfbar, ob die Monopolgewinne auf den „Rosinen“ tatsächlich in „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“ sozialisiert werden. Eine Möglichkeit hier gegenzusteuern ist der Wettbewerb im Rahmen der Vergabe von ausschließlichen Rechten bzw. Verkehrsfinanzierungsverträgen.

Der gedankliche Ansatz ist dabei der, dass im Rahmen eines „fairen und transparenten“ Wettbewerbsverfahrens der Bewerber ein ausschließliches Recht erhalten soll, der die umfangreichsten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen übernimmt.

Soweit die Finanzierung im Wettbewerb vergeben wird, wird das wirtschaftlichste Angebot zu bezuschlagen sein. Je nach Ausgestaltung der Wertungskriterien eines solchen Verfahrens muss es sich dabei nicht um den „niedrigsten Preis“ handeln. Auch hier kann bei der Vergabeentscheidung der Umfang der zugesagten Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen honoriert werden.

13.3.3. Eigenproduktion und Direktvergabe

Denkbar ist Marktregulierung durch Eigenproduktion des Staates oder durch Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen. In Betracht kommen entweder ein der öffentlichen Hand zustehendes dauerhaftes exklusives Recht (staatliches Monopol), welches von einem öffentlichen Unternehmen wahrgenommen wird, oder die Marktteilnahme durch ein im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen mit exklusiv vereinbarter öffentlicher Finanzierung (Direktvergabe).

Die Marktregulierung durch Eigenproduktion lebt von der steuernden Einwirkung des öffentlichen Eigentümers. Die regulative Effizienz hängt davon ab, ob die öffentliche Hand die öffentlichen Interessen über ihre Eigentümerstellung dem Unternehmen gegenüber durchsetzen kann und in welchem Umfang das öffentliche Unternehmen ohne den Druck des Wettbewerbs aus eigenem Antrieb heraus niedrige Kosten und hohe Erträge realisiert sowie kundenorientiert und marktnah agiert.

13.3.4. Liberalisierung

Die Liberalisierung hinterfragt einen „gewachsenen Regelungsrahmen“ daraufhin, ob das „notwendige Maß“ an Regulierung überschritten wurde.

Sowohl ökonomisch wie verfassungsrechtlich wird sich das „notwendige Maß“ der Regulierung stets an den verfolgten Zielen messen lassen müssen. Insoweit ist nach dem Ansatz der Liberalisierung kritisch zu hinterfragen, ob die Ziele der Regulierung mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden oder ob es geeignetere Mittel gäbe.

In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob die Regulierung angesichts der verfolgten Ziele verhältnismäßig ist. Korrespondiert ein verfolgtes Ziel nur mit einem „geringen öffentlichen Interesse“ und bewirkt das eingesetzte Instrument aber einen sehr hohen Eingriff in die Handlungsfreiheit der Unternehmen, dann könnte das verwendete Regulierungsinstrument unverhältnismäßig sein.

13.3.5. Fazit zu den Regulierungserfahrungen in Europa

Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Daseinsvorsorge lassen sich vielfältig im europäischen Ausland, aber inzwischen auch in Deutschland beobachten. Dabei lassen sich mehrere Markt Zugangsregimes unterscheiden:

- Das Angebot des ÖPNV im *freien Wettbewerb* ist zunächst konsequent nachfrageorientiert gestaltet. Im Fokus des Wettbewerbs stehen lukrative (meist auch zugleich nachfragestarke) Relationen. Besondere Stärke ist die zielgruppenspezifische Segmentierung von Angeboten und Preisen. Abgesehen von der Phase der Umstellung des Systems in Großbritannien sind im freien Wettbewerb Nachfragezuwächse zu verzeichnen. Mit Blick auf die Daseinsvorsorge sind allerdings Defizite zu konstatieren. Diese Defizite lassen sich durch die vertragliche Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Pflichten (= kontrollierter Wettbewerb), aber auch – allerdings in Grenzen – innerhalb des ansonsten freien Wettbewerbs durch allgemeine Regelungen beseitigen. Wie umfassend dieses gelingt, hängt von den verkehrspolitischen Ambitionen und den haushaltspolitischen Möglichkeiten der jeweiligen öffentlichen Aufgabenträger ab. Die Sicherung der Daseinsvorsorge im ÖPNV ist in einem System des ansonsten freien Wettbewerbs insoweit effizienter, als nur die Defizite behoben werden, die konkret durch die Nachfrageorientierung des Angebotes entstehen.
- Das Angebot des ÖPNV im *kontrollierten Wettbewerb* kann vollständig an den Anforderungen der Daseinsvorsorge orientiert werden, wenn dieses auf der Basis des Abschlusses von Verkehrsverträgen erfolgt. Wie gut dieses geschieht hängt an den Fähigkeiten des Bestellers, die von ihm gewünschte Leistung zu spezifizieren und zu kontrollieren. Leistungsdefizite können dann auftreten, wenn Verträge einseitig zu Gunsten der Leistungsanbieter ausgestaltet werden (z.B. Sanktionshöhe). Die Integration der Angebote über Betreiber und modi hinweg ist effizient steuerbar.
- Im Falle der *Direktvergabe* auf Basis von Verkehrsverträgen kann das Angebot auf Basis der ausformulierten Leistungsaustauschbeziehung vollständig an den Anforderungen der Daseinsvorsorge orientiert werden. Die Effizienz der Angebotsgestaltung und der Leistungserbringung unterliegt allerdings keinem oder nur einem stark gemittelten Marktdruck. Es ist daher Sache des – meist kommunalen – Eigentümers, sein Unternehmen durch geeignete Steuerungsinstrumente zu führen und auf einem angemessenen Kostenniveau zu halten.