

### Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb: wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern

Karl, Astrid

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Karl, A. (2002). *Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb: wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern*. (Schriftenreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Organisation und Technikgenese, 02-111). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112698>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Veröffentlichung der Abteilung "Organisation und Technikgenese" des  
Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt am WZB

FS II 02-111

### **Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb**

Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und  
überholte Finanzierungsstrukturen attraktive  
öffentliche Angebote verhindern<sup>\*</sup>

von Astrid Karl

Projektgruppe Mobilität  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin  
Tel. +49-(0)30-25491-0, Fax +49-(0)30-25491-209

\* Diese Arbeit entstand im Rahmen des vom BMBF geförderten Projektes »Lasten- und Pflichten-  
heft für einen zukunftsfähigen öffentlichen Verkehr. Neue Produkte und Produktionsformen in  
einem wettbewerblichen Umfeld«. Ich danke den Kollegen der Projektgruppe sowie Ulrike  
Wössner herzlich für die Diskussion des Manuskripts.



## *Zusammenfassung*

In diesem discussion paper soll ein Einblick in jüngste Entwicklungen und in den gegenwärtigen Stand der europäischen und nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Nahverkehrsmarktes gegeben werden. Diese formen die Ausgangslage bzw. Grenze für notwendige konzeptionelle Änderungen des öffentlichen Nahverkehrs. Die Ereignisse des vergangenen Jahrzehnts (Bahnstrukturreform, Regionalisierung) führten bereits zu umfangreichen Änderungen hinsichtlich einer neuen Verantwortung von Ländern und Kommunen für den Nahverkehr. Durch die von der EU-Kommission angestrebte Novellierung der für den öffentlichen Nahverkehr maßgeblichen Verordnung gehen Anstöße für weitere Reformen des Ordnungsrahmens im Nahverkehr aus. Insbesondere sollen erste Erfahrungen mit wettbewerblichen Instrumenten, der vorausgesetzten (kommunalen) Nahverkehrsplanung, aber auch der Umgang der betroffenen kommunalen und privaten Unternehmen mit der neuen Situation dargestellt werden. Die aus der Darstellung zu ziehenden Schlussfolgerungen sind eindeutig: Der deutsche Nahverkehr ist gekennzeichnet durch die nicht überwundene Spaltung in Schienen- und Straßenpersonennahverkehr sowie durch eine Überlagerung von Bundes-, Länder- und kommunaler Zuständigkeiten im Verein mit einer überwiegenden Orientierung sowohl der Aufgabenträger als auch der Verkehrsanbieter auf die so genannten »Zwangskunden«. Im Straßenpersonennahverkehr fehlen auch zukünftig eine marktwirtschaftliche Ausrichtung und Konkurrenzdruck, gestützt durch umstrittene, hochkomplizierte Finanzierungsstrukturen. Im Schienenpersonennahverkehr werden dagegen erste Erfahrungen mit wettbewerblichen Instrumenten gemacht, jedoch zeichnet sich eine extreme, innovationsfeindliche Verrechtlichung der Ausschreibungspraxis ab. Dringend erforderlich ist demnach die Schaffung von Experimentierräumen mit einer kontrollierten Phase der Entregelung, so dass tatsächlich kreative Verkehrskonzepte erprobt werden können.

## *Abstract*

This paper describes recent developments and contemporary terms of the European and national legal restrictions in the German local public transport market. These legal restrictions form the main conditions for possible innovations of products and of organisational structures of the public transport. The first liberalisation of rail transport (»Bahnstrukturreform«) in 1994 and the regionalisation (»Regionalisierung«) in 1996 are two sources of fundamental modifications in the organisation of finances and responsibility for the public transport. First experiences with competitive instruments develop. The paper focuses – after analysing these general conditions – on the way in which local authorities, public and private enterprises deal with the new situation. A conclusion is that despite the recent developments there are still enormous boundaries which hinder an attractive and modern local transport. A closer look at the legal framework reveals that there is only a narrow basis for any activities aiming at innovative transport concepts. The market for local transport is legally, organisationally and by funding divided into two very distinct fields – the market for local public transport on roads (»Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr«) on the one hand and the market for short distance passenger transport by rail (»Öffentlicher Schienenpersonennahverkehr«) on the other hand. A highly complicated financing of the local public transport on roads complements that picture. Recent European activities aim at further reforming and liberating the old legal fundamentals and organisational practices of local transport to achieve more competitiveness in this market. But the particular German structures and a decided resistance especially by some local authorities and the majority of the public transport companies against the reforms make it very unlikely to realise the targets in the near future.



# Inhalt

1	<b>Einleitung</b> .....	1
2	<b>Begrenzte Marktzugänge, geteilter Markt – der nationale Ordnungsrahmen</b> .....	6
2.1	Ordnungsrahmen des öffentlichen straßengebundenen Personennahverkehrs (ÖSPV) .....	7
2.2	Regulierung des öffentlichen schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) .....	8
3	<b>Mehr Wettbewerb im Nahverkehr?</b> .....	13
3.1	Erste Wettbewerbspraxis im Schienenpersonennahverkehr .....	15
3.2	Kaum Wettbewerb im Straßenpersonennahverkehr .....	18
4	<b>Die neuen rechtlichen Rahmenregelungen</b> .....	22
4.1	Die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen zur Sicherung der ausreichenden Verkehrsbedienung .....	24
4.2	Die Nahverkehrspläne – Festlegung und Konkretisierung der ausreichenden Verkehrsbedienung .....	27
5	<b>Unternehmen in Lauerstellung – der Zwanzig-Milliarden-Euro-Markt</b> ..	31
5.1	Strategien im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr .....	31
5.2	»Marschbahn«, »Volmetalbahn« und »Lammetalbahn« im Wettbewerb um die Betreiber .....	34
5.3	Connex erregt Aufsehen auch im Fernverkehr .....	35
6	<b>Fazit</b> .....	37
	<b>Glossar</b> .....	41
	<b>Literatur</b> .....	51



## 1 Einleitung

Der Zugang zur Auto-Mobilität ist heutzutage zwar kein billiges, aber ein verhältnismäßig einfaches Unterfangen. Im Anschluss an den derzeitig beinahe obligatorischen Erwerb des Führerscheins beim Durchlaufen der Adoleszenz, dem Kauf oder Mieten eines Autos stehen die scheinbar unbegrenzten Möglichkeiten offen. Mit dem nötigen Geld, einer Straßenkarte oder bloßem Grundvertrauen in die Hinweisschilder, ein bisschen Nerven und Musik-Equipment können einprägsame Fahrten realisiert werden.<sup>1</sup> Die Mobilität per öffentlicher Angebote ist zwar erst einmal billiger – nur das Entgelt für den »Fahrausweis« ist vonnöten – jedoch ansonsten durchaus voraussetzungsvoll, langweiliger und mit schlechtem Image versehen. Bus und U-Bahn starten nicht vor jeder Tür, haben keinen Kofferraum, auf dem Weg zu ihnen wird man unter Umständen nass. Informationen über die nächste Haltestelle, den Fahrplan und die richtige Fahrkarte fehlen spätestens in der nächsten fremden Stadt. Vor allem: Überallhin kann man nicht und die »Begleitung« kann man sich ebenfalls nicht aussuchen. Will man weite Strecken zurücklegen, wird es erst richtig kompliziert. Ein Konglomerat aus Nah-, Regional- und Fernverkehr entsteht. Was hinterm Lenkrad einfach nur eine Autofahrt ist, zerstückelt sich hier in unterschiedlichste Erfahrungsbereiche.

Dieses Bild ist – zugegeben – überzeichnet, nimmt aber eine notwendige Perspektive ein. Denn zwischen der Autofahrt und der komplexen Tour mit öffentlichen Verkehrsmitteln liegen Welten. Die Diskrepanz zwischen der in der Regel recht abstrakt betriebenen Verkehrswissenschaft und der alltäglichen Ortsbewegung ist augenscheinlich ähnlich groß: Da wird das Auto zum »MIV«, dem motorisierten Individualverkehr, die Öffentlichen heißen korrekt Verkehrsmittel des »ÖPNV« – also des öffentlichen Personennahverkehrs – und der täglichen Fortbewegung liegen in Wahrheit komplizierteste Prozesse der »Verkehrsmittelwahl« zugrunde. Die im Grunde jedoch lange nicht verstanden sind. Denn die Frage bleibt: Warum fahren so viele Menschen »immer noch« lieber mit dem Auto? Trotz Umweltgefährdung, Lärmproblemen, Unfällen, Staugefahr, hoher Kosten und endloser Parkplatzsuche. Warum ist Projekten, die zum Umsteigen auf den sogenannten Umweltverbund bewegen sollen – also den Bussen und Bahnen im Verein mit Zufußgehen und Fahrradfahren –, nur ein bescheidener Erfolg vergönnt?<sup>2</sup>

- 
- 1 Motorisiertes individuelles Fahren ermöglicht ein spezifisches Erleben der Raum-Zeit-Aneignung, für die Menschen offenbar sehr empfänglich sind (Dick/Werner 1999). Eng verbunden damit sind die in der Diskussion um öffentliche (Nah-)Verkehrsangebote weiterhin oft unterschätzten emotionalen Bindungen an motorisierte Fahrzeuge (beispielhaft: Werner 1996).
  - 2 Bei so machen Angebotsverbesserungen werden beachtliche Zuwachsraten erreicht, als Beispiel für viele seien hier die Erfolge der diversen Connex-Bahnen genannt (vgl. homepage [www.connex-gruppe.de](http://www.connex-gruppe.de)). Über die Frage, ob es durch solche lokalen Angebote tatsächlich zu Veränderungen im *modal split* – also der jeweiligen Anteile der verschiedenen Verkehrsträger am gesamten Verkehrsaufkommen – kommt, herrscht jedoch bisher noch keine Klarheit. Erfahrungsgemäß spielen mehrere Effekte zusammen: Größere Teile der neuen Nutzer wechseln von anderen ÖPNV-Trägern über (z. B. vom Bus), zusätzlich induzierte Verkehre kommen hinzu.



Können diese Fragen an dieser Stelle nicht direkt beantwortet werden, so soll zumindest versucht werden, aus der Perspektive der *Binnenorganisation* des öffentlichen Nahverkehrs Hinweise für die Problemlösung zu gewinnen. Denn in der Tat: Im Hintergrund der individuellen Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel läuft ein äußerst kompliziertes Geschehen ab, in dem Nutzerperspektiven teilweise eine verschwindend geringe oder nur angebliche bis überhaupt keine Rolle spielen. Die These liegt nahe, dass dies dem Produkt der Bemühungen gegenüber nicht folgenlos bleiben kann. Die jahrzehntelang behördliche Organisation des öffentlichen Nahverkehrs hat deutliche Spuren hinterlassen und selbigen geradezu zu einem Mysterium werden lassen. An den Verkehrskonzepten hat sich seit 70 Jahren – dem Zeitpunkt der Fassung des ersten Personenbeförderungsgesetzes – im Grunde nur wenig geändert.<sup>3</sup> Die Finanzierung, Organisation und der Betrieb des hoch defizitären Nahverkehrs haben sich innerhalb seiner nun mehr als hundertjährigen Geschichte in Deutschland zu einem schwerfälligen und komplexen Mechanismus entwickelt. Die Gelder aus den kommunalen Kassen fließen auf »komplizierten Wegen und nur schwer exakt berechenbar an den öffentlichen Nahverkehr« (Frankfurter Rundschau, 02.08.2002).

Die aktuellen Reformbestrebungen sind dabei schon gar nicht mehr so aktuell. Die Regionalisierung<sup>4</sup> mit Beginn des Jahres 1996 leitete – nachdem durchaus vorhandene Reformüberlegungen der Vorjahre bis auf Ausnahmen nicht umgesetzt werden konnten<sup>5</sup> – eine wichtige Neugestaltung der Zuständigkeiten für den Nahverkehr ein. Diese wurde jedoch nur halbherzig und letztlich auch nur für den Bereich des Schie-

Dies sind Fahrten, die ohne das Angebot auch nicht mit einem anderen Verkehrsmittel durchgeführt worden wären (vgl. für das »Karlsruher Modell« Halbritter/Bräutigam 1999).

- 3 Vgl. die prägnante Darstellung am Beispiel der Geschichte der Berliner Verkehrsbetriebe bei Kohls (2002).
- 4 Regionalisierung meint die im Gefolge der Bahnstrukturreform Ende 1993 eingeleitete Neuordnung zwischen einerseits der unternehmerischen Verantwortung für den (eigenwirtschaftlich gedachten) Personenfernverkehr und andererseits der öffentlichen Verantwortung für den (gemeinwirtschaftlich gedachten) Personennahverkehr auf der Schiene. Der Schienenpersonennahverkehr ging in die organisatorische Verantwortung der Länder über, die dafür mit finanziellen Mitteln, den sogenannten Regionalisierungsmitteln, ausgestattet wurden. Dabei handelt es sich um Bundesgelder aus dem Mineralölsteueraufkommen (dazu kritisch: Laaser/Rosenschon 2001, insbesondere 14ff.). Den Ländern stand es im Rahmen ihrer ÖPNV-Gesetze frei, die Zuständigkeiten in ihren Nahverkehrsgesetzen weiter zu regionalisieren, das heißt also, sie weiter vor Ort in die Hand der Kreise und Städte zu geben. Der ÖPNV wurde im Regionalisierungsgesetz erstmals als Aufgabe der Daseinsvorsorge verankert; zusätzliche wichtige Stichpunkte sind die Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips als Grundlage einer zukünftigen europakonformen Finanzierung des Nahverkehrs, das eine durchgängige Funktionsaufteilung zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen anstrebt.
- 5 Vgl. für diese Phase des Reformstaus beispielsweise Aberle (1996a), Barth (2001), Herr/Lehmkuhl (1997) und Püttner (1997). Ausdrücklich weist Fehling (2001: 34f.) auf in dieser Zeit seltene Innovationen wie die seit den sechziger Jahren gegründeten Verkehrsverbände hin. Diese stellten ein zunächst außerhalb der Gesetze entwickeltes Instrument vor allem für eine koordiniertere Preispolitik dar. »Das [novellierte; Anmerkung A.K.] Personenbeförderungsgesetz hat sie nunmehr explizit vom Kartellverbot freigestellt [...]; ihre Bildung soll nach den Landesgesetzen durch die Nahverkehrsplanung und durch finanzielle Unterstützung gefördert werden [...].« (ebd., S. 35)

nenpersonennahverkehrs realisiert;<sup>6</sup> inzwischen sind schon sechs Jahre ins Land gegangen. Zwar ist vieles in Bewegung, und es gibt geradezu spektakulär zu nennende lokale Erfolge von Kundenzuwächsen bei verbesserten Nahverkehrsangeboten<sup>7</sup> – aber ein überzeugendes Konzept für einen effizienten und attraktiven öffentlichen Verkehr, das tatsächlich zu deutlichen Verkehrsverlagerungen im gesamten Markt führt, ist bisher nicht verwirklicht worden.

Will der öffentliche Nahverkehr als Alternative zum Privat-Pkw wahrgenommen und auch genutzt werden, gelten offensichtlich einige Grundvoraussetzungen. Die Zahl der Personen mit Führerschein und Zugang zu einem Auto – die sogenannten »Wahlfreien« in Abgrenzung zu den »Zwangskunden« des ÖPNV – wächst;<sup>8</sup> sind sie mit dem öffentlichen Nahverkehrsangebot unzufrieden (so sie den öffentlichen Nahverkehr überhaupt nutzen), steht ihnen eine Alternative zur Verfügung. Dennoch dominieren im ÖPNV weiterhin die heutigen Kundenansprüchen widersprechende traditionelle »Beförderungsmentalität« und die zum Teil viel zu starre Linienführung. Eine annehmbare und sichere Beförderung zu den sogenannten Schwachlastzeiten – also nachts und am Wochenende – bzw. in der Fläche ist keineswegs überall gewährleistet. Zusätzlich muss der öffentliche Personennahverkehr in den Fernverkehr eingebunden sein und sollte bestmöglich bei Bedarf einen einfachen Zugang zu einem Auto bieten. All dies ist nicht mit den herkömmlichen Organisationsformen und den »Großgefäßen«<sup>9</sup> der Spitzennachfrage durchführbar. Zukunftsweisende Alternativen sind Anrufverkehre per Kleinbussen oder Taxen,<sup>10</sup> alle möglichen Formen einer selbstbestimmten, öffentlichen Nutzung des »Pkw auf Raten« wie car sharing<sup>11</sup>

- 
- 6 Aberle spricht diesbezüglich noch sehr moderat von »konzeptionellen wie auch umsetzungspolitischen Defiziten« (1996a: 25). Gemeint sind strukturelle Schwächen wie die ungelöste (finanzielle und organisatorische) Beziehung zwischen Straßen- und Schienenpersonennahverkehr oder die in den Ländern unterschiedlich starke Regionalisierung der Verantwortungsebenen vor Ort. Ebenso kritisch hinsichtlich finanzpolitischer Paradoxien und zusätzlicher Aufgabenkomplexität für Bund und Länder anstelle einer Vereinheitlichung Laaser/Rosenschon (2001). Vgl. auch Fußnote 20.
- 7 Für weitere Beispiele erfolgreicher reaktivierter bzw. modernisierter Bahnlinien sowohl von Privatbahnen als auch der Deutsche Bahn AG vgl. auch eine Übersicht des Fahrgastverbandes Pro Bahn (»Fahrgastzahlen ausgewählter Strecken«; <http://www.pro-bahn.de/fakten/fahrgastzahlen2.htm>).
- 8 Vgl. für eine ausführliche Darstellung der demografischen Veränderungen sowie der gewandelten Nutzerbedürfnisse Projektgruppe Mobilität (2001: 29ff.).
- 9 Die Verkehrsmittel des ÖPNV sind auf den massenhaften Transport von Personen ausgerichtet. Gerade die großen Busse im ländlichen ÖPNV, die auf die punktuell hohen Nachfragezahlen im Schülerverkehr ausgerichtet sind, wirken bei schwacher Auslastung im sonstigen Linienverkehr ausnahmslos überdimensioniert.
- 10 Ausführlich zu Stand und Beispielen differenzierter Bedienungsformen Maaß (1998: 108ff.), Mehlert (2001) sowie VCD Nordrhein-Westfalen-Schriften (1997).
- 11 Für einen Überblick vgl. Franke (2001: 40ff.), für das neue Angebot der Deutsche Bahn AG siehe Knie et al. (2002). Für Beispiele von Kooperationen von ÖPNV-Unternehmen mit car sharing-Organisationen vgl. Perner et al. (2000) sowie die Beiträge von Rügger (2001), Huwer (2001) und Hoffmann (2001).

oder cash car.<sup>12</sup> Im innerstädtischen Verkehr könnte das öffentliche Rad<sup>13</sup> einen wichtigen zusätzlichen Baustein darstellen. Jedoch sollte es nicht den Nutzern überlassen bleiben, sich diese Bausteine eines überzeugenden Angebots selbst zusammenstückeln zu müssen, sondern sie sollten als Dienstleistungsangebot mit wirklicher Service-Qualität beispielsweise vom lokalen Nahverkehrsanbieter zugänglich gemacht werden (vgl. Kohls 2002: 97 ff., Projektgruppe 2001: 47 ff., Werner 1996).

Chancen für einen öffentlichen Nahverkehr in der beschriebenen Qualität können in einem offenen Wettbewerb um attraktive Verkehrskonzepte liegen. Ein solcher Wettbewerb könnte demnächst die lokalen Nahverkehrsmärkte bestimmen. Denn durch die von der EU-Kommission angestrebten Novellierung der für den öffentlichen Nahverkehr maßgeblichen Verordnung<sup>14</sup> gehen Anstöße für weitere Reformen des Ordnungsrahmens im Nahverkehr aus – wie schon bei der durch europäische Vorgaben notwendig gewordenen Bahnstrukturreform, die in Deutschland die Regionalisierung des Schienennahverkehrs zur Folge hatte. Zudem wird noch in diesem Jahr von dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Urteil über die Zulässigkeit der gängigen Zuschusspraxis im deutschen Nahverkehr erwartet.<sup>15</sup> Im Ergebnis könnten radikale und vor allem sehr plötzliche Änderungen in der Finanzierung und Organisation des Straßenpersonennahverkehrs notwendig werden. Neben den angedeuteten Änderungsdynamiken lassen sich jedoch gleichzeitig enorme Beharrungstendenzen feststellen.

In dem vorliegenden Paper soll ein Einblick in die jüngsten Entwicklungen in diesem Gebiet und in den gegenwärtigen Stand der europäischen und nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen gegeben werden, da diese die Ausgangslage bzw. Grenze für konzeptionelle Änderungen des öffentlichen Nahverkehrs ausmachen. Die Ereignisse des letzten Jahrzehnts (Bahnstrukturreform, Regionalisierung) führten zu umfangreichen Änderungen hinsichtlich einer neuen Verantwortung von Ländern und Kommunen für den Nahverkehr. Insbesondere sollen erste Erfahrungen mit wettbewerblichen Instrumenten, der vorausgesetzten (kommunalen) Nahverkehrsplanung, aber auch der Umgang der betroffenen kommunalen und privaten Unternehmen mit der neuen Situation dargestellt werden.

---

12 Hier wird ein full-leasing-service mit Rückgabeoption als Alternative zum Privat-Pkw angeboten, ein systematischer Anreiz zum Teilen des Autos ist also eingeschlossen (vgl. Canzler/Franke 2000 und 2002).

13 So beispielsweise der erneute Start von »Call A Bike« durch die DB Rent GmbH in München Oktober 2001 und die erstmalige Einführung in Berlin Ende Juli 2002; weitere Städte sollen folgen – vgl. für das Funktionsprinzip <http://www.callabike.de/>.

14 Gemeint ist die Verordnung »VO (EWG) Nr. 1191/69« in der Fassung »VO (EWG) Nr. 1893/91«. Mit dieser Verordnung soll eine für alle Mitgliedsstaaten einheitliche Regelung des Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im öffentlichen Nahverkehr erreicht werden als Schritt zur Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarkts, der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

15 Das Verfahren bezieht sich auf einen Rechtsstreit, über den in Fachkreisen unter den Stichworten »EuGH-Urteil«, »Altmarktstreit« oder »Magdeburger Urteil« diskutiert wird (vgl. Abschnitt 3.2 sowie Glossar, S. 41 ff.).

Im folgenden Abschnitt wird ein erster Überblick über die Struktur des nationalen Ordnungsrahmens gegeben (Abschnitt 2). Daran schließt sich die Darstellung der daraus folgenden differenzierten Ausgangsbedingungen für die Wettbewerbspraxis im deutschen Nahverkehr auf Straße und Schiene an (Abschnitt 3). Im darauffolgenden Abschnitt werden die europäischen Novellierungsbestrebungen der maßgeblichen Verordnung über die Zulässigkeit und Organisation zuschussbedürftiger Verkehrsleistungen (Abschnitt 4) mit den Folgen für die zulässige Vergabep Praxis solcher Leistungen (Abschnitt 4.1) sowie für die kommunale Nahverkehrsplanung (Abschnitt 4.2) vertiefter dargestellt. Nachfolgend wird das Marktgeschehen im öffentlichen Straßen- und Schienenpersonennahverkehr sowie im Fernverkehr mit den unterschiedlichen Strategien der nationalen und internationalen Unternehmen beleuchtet (Abschnitt 5).

Die aus der Darstellung zu ziehenden Schlussfolgerungen sind eindeutig: Der deutsche Nahverkehr ist gekennzeichnet durch die nicht überwundene Spaltung in Schienen- und Straßenpersonennahverkehr sowie durch eine Überlagerung von Bundes-, Länder- und kommunalen Zuständigkeiten im Verein mit einer überwiegen- den Orientierung sowohl der verantwortlichen Aufgabenträger als auch der Ver- kehrsanbieter an den »Zwangskunden«. Im Straßenpersonennahverkehr fehlen weiterhin eine marktwirtschaftliche Ausrichtung und Konkurrenzdruck, gestützt durch umstrittene, hochkomplizierte Finanzierungsstrukturen. Im Schienenpersonennah- verkehr werden dagegen erste Erfahrungen mit wettbewerblichen Instrumenten gemacht, aber es handelt sich dabei fast ausschließlich um einen Wettbewerb um die Subventionen der Aufgabenträger. Gleichzeitig zeichnet sich eine extreme, inno- vationsfeindliche Verrechtlichung der Ausschreibungspraxis ab. Dringend erforderlich ist demnach die Schaffung von Experimentierräumen mit einer kontrollierten Phase der Entregelung, so dass tatsächlich kreative und vor allem kundennahe Verkehrs- konzepte erprobt werden können (Abschnitt 6).

Die betrachtete Materie – insbesondere der rechtliche Aspekt – ist sehr vorausset- zungsvoll. Es wird im Paper versucht, so weit wie möglich auf die speziellen Voka- beln zu verzichten. Für das Verständnis der Passagen, in denen dies nicht möglich ist, sei auf das ausführliche Glossar (siehe Seiten 41 ff.) sowie die weiterführende Literatur verwiesen.

## 2 Begrenzte Marktzugänge, geteilter Markt – der nationale Ordnungsrahmen

Die (rechtliche) Definition dessen, was unter öffentlichem Nahverkehr zu verstehen ist, erfolgte sehr spät, nämlich erst mit der Regionalisierung des ÖPNV. Dabei geschieht die räumliche Abgrenzung vom (öffentlichen) Fernverkehr über zwei Kriterien: Ein Verkehr zählt dann zum ÖPNV, wenn die Mehrzahl der »Beförderungsfälle« eines Verkehrsmittel eine gesamte Reiseweite von fünfzig Kilometern bzw. eine Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigt.<sup>16</sup> Werden Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehre von dieser Abgrenzung erfasst, so werden sie Gegenstand umfassender Regulierungen. Es gelten insbesondere behördliche Vorgaben zu Beförderungs-, Tarif- und Betriebspflichten. Die Personenbeförderung im Straßenpersonennahverkehr ist zusätzlich genehmigungspflichtig.

Zum öffentlichen Nahverkehr gehört nicht nur der gewerbliche Linienverkehr mit Zügen, S-, U- und Straßenbahnen oder Bussen, sondern auch der Taxi-Verkehr (Gelegenheitsverkehr) sowie als PBefG-Sonderformen die neueren bedarfsorientierten Verkehre wie die Beförderung in Sammeltaxen oder Anrufbussen, »soweit sie den sonstigen ÖPNV ersetzen, ergänzen oder verdichten« (Grünendieck 1998: 25). Prinzipiell wird der Linienverkehr vom Gelegenheitsverkehr unterschieden. Nicht im PBefG aufgeführte Arten der Personenbeförderung sind im Straßenverkehr – bis auf die solche Ausnahmen wie Ergänzungsverkehren – verboten.<sup>17</sup>

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass der öffentliche Nahverkehr in Deutschland in zwei unterschiedliche Regelungsbereiche zerfällt, den des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und den des Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV). Für sie gelten gänzlich andere Bedingungen sowohl hinsichtlich der gewachsenen Strukturen der Finanzierung und Organisation als auch hinsichtlich der sie betreffenden gesetzlichen Regelungen. Die gegenwärtig eigenständige Fassung des Schienenpersonennahverkehrs als Bestandteil des öffentlichen Nahverkehrs im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) ist Folge der Bahnstrukturreform bzw. Regionalisierung und damit relativ neu. Zu beachten ist auch, dass die Sprachregelung zum allgemeinen »ÖPNV« und den zwei Teilbereichen nicht einheitlich ist. Dies rührt daher, dass bis zur Regionalisierung kein Nahverkehrsbegriff verwendet wurde, der alle Verkehrsmittel umfasste. Die Bezeichnung ÖPNV meinte vor der Regionalisierung tatsächlich das, was inzwischen zur korrekten Unterscheidung »Straßenpersonennahverkehr« oder »straßengebundener ÖPNV« (ÖSPV) genannt werden sollte (vgl. Barth 2000). Oft wird jedoch weiterhin der allgemeinere Begriff »ÖPNV« für den Straßenpersonennahverkehr verwendet. Dieser firmiert auch unter dem Titel des »Daseinsvorsor-

---

16 Vgl. insbesondere Grünendieck für eine kritische Würdigung dieser als willkürlich zu bezeichnenden Abgrenzungen (1998: 23ff.).

17 Für eine kurze und anschauliche Darstellung der Umstände, die gemacht werden (müssen), um bedarfsgerechtere Beförderungsarten den genehmigungsrechtlichen Vorgaben des PBefG anzupassen vgl. Denning/Sieber (2002).

geverkehrs«<sup>18</sup> oder des »kommunalen Nahverkehrs«. Ausgeblendet wird häufig der straßengebundene Regionalverkehr, der im übrigen zu beachtlichen Teilen von der Deutschen Bahn AG durchgeführt wird<sup>19</sup> (vgl. WBO Geschäftsbericht 2001). Einher mit diesen unterschiedlichen Begrifflichkeiten gehen durchaus bedeutsame Zuschreibungen des jeweiligen Gewichts der Bereiche im Nahverkehr mit entsprechenden Folgen für die Finanzierung sowie in Richtung einer strukturell durchaus angelegten, aber eigentlich unangebrachten Konkurrenz zwischen den Systemen.<sup>20</sup>

## 2.1 Ordnungsrahmen des öffentlichen straßengebundenen Personennahverkehrs (ÖSPV)

Der *Straßenpersonennahverkehr* (ÖSPV) wird vom Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geregelt. Hier gelten die bekannten Linienkonzessionen mit (beschränktem) Besitzstandsschutz. Maßgebende Akteure sind die staatlichen Genehmigungsbehörden, die kommunalen Aufgabenträger sowie die kommunalen und privaten Verkehrsunternehmen. Im novellierten PBefG sind zwei mögliche unterschiedliche Marktzugangsverfahren geregelt, die Genehmigung nach § 13 für eigenwirtschaftliche Linien (»Genehmigungswettbewerb«) sowie nach § 13 a für gemeinwirtschaftliche Linien (»Ausschreibungswettbewerb«). Die Initiative für sich selbst tragende Verkehre – die »eigenwirtschaftlichen« Verkehre – geht nach Logik des PBefG von den Verkehrsunternehmen aus, sie beantragen die Genehmigung. Im Ausgleich für die vor Streckenkonkurrenz schützenden Linienkonzessionen gelten umfassende Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten. Beantragen mehrere Unternehmen die Genehmigung, kommt es zum sogenannten »Genehmigungswettbewerb«.<sup>21</sup> Zuschussbedürftige Verkehre entsprechend der Festlegungen des Nahverkehrsplans »ergänzen« die Verkehrsbedienung. Dies sind »gemeinwirtschaftliche« Verkehre, die im öffentlichen Interesse für notwendig befunden werden, jedoch wegen beispiels-

---

18 Vgl. für Entwicklung des Daseinsvorsorgekonzepts für den öffentlichen Nahverkehr Gegner (2002).

19 Ein Relikt der Eisenbahngeschichte – schon früh wurden Eisenbahnlinien um Zubringerdienste per Bus ergänzt bzw. wurden Buslinien eingerichtet, wo der Bau von Eisenbahnstrecken zu aufwändig gewesen wäre. Ein Teil dieser ehemaligen Bahn- und Postbusse verblieben im Eigentum der DB AG.

20 Das eigentliche Ziel der Regionalisierung mit der Zusammenfassung und Vereinheitlichung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den öffentlichen Nahverkehr kann durch die länderspezifisch unterschiedliche Umsetzung wenn auch nicht unbedingt als gescheitert so doch zumindest als unvollständig realisiert angesehen werden (Aberle 1996a). Nur in einigen Fällen – wie z. B. Berlin, Bremen, Hessen oder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz – wurde die Aufgabenträgerschaft entsprechend der Idee der Regionalisierung verwirklicht (vgl. Muthesius 1997). Vgl. dazu beispielsweise die konzeptionellen Vorschläge Hickmanns (2000) für eine einheitlichere Regelung. Er mahnt auch die längst fällige Bündelung der Zuschüsse des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs an.

21 Hier handelt es sich um einen sogenannten Qualitätswettbewerb zwischen konkurrierenden Genehmigungsanträgen, der von der staatlichen Genehmigungsbehörde entschieden wird. Es gilt ein Besitzstandsschutz für den Altunternehmer, dem beispielsweise bei besserem konkurrierenden Antrag das Recht auf Nachbesserung des eigenen Verkehrsangebots zugestanden wird.

weise zu geringer Auslastungszahlungen nicht wirtschaftlich von Unternehmen erbracht werden können. Die kommunalen Aufgabenträger sind seit der Novellierung des PBefG 1996 verpflichtet, diese Verkehrsleistungen in einem »Ausschreibungswettbewerb«<sup>22</sup> zu vergeben.

Diese Logik wird aber durch zwei Tatsachen konterkariert: Einmal durch die Möglichkeit, auch zuschussbedürftige Verkehre unter dem Label »eigenwirtschaftlich« genehmigen zu lassen und damit dem ansonsten vorgeschriebenen Ausschreibungswettbewerb zu entziehen. Zugleich wird in der Gesetzesbegründung des entsprechenden Paragraphen im PBefG festgestellt, dass den Unternehmen die Entscheidung überlassen wird, den Verkehr als eigenwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich zu betreiben (Rechtsprechung 2000: 797). Dieses Zusammenspiel verhindert die Konkurrenz um diese Verkehrsleistungen und führt zum Weiterbestehen der kommunalen Monopole, ohne dass ein interner Anreiz zum Abbau der bestehenden hohen Defizite gegeben wird (vgl. dazu sehr prägnant Faber 1999 sowie weiter unten Abschnitt 3.2).

Die umfangreichen Zahlungen der öffentlichen Hand für die nur »fingiert« (Stein 1999: 32) eigenwirtschaftlichen Verkehre im ÖSPV setzen sich zusammen aus Geldern entsprechend des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (die sogenannten GVFG-Mittel) und Unterstützungen des Schüler- (§ 45 a PBefG) und Schwerbehindertentransports (§ 59 ff. SchwbG), diversen Infrastrukturfinanzierungen durch Kommunen sowie Zuschüssen aus dem kommunalen Querverbund. Dazu zählten bisher vor allem Gewinne aus der Energieversorgung öffentlicher Stadtwerke.<sup>23</sup> Im Laufe der Jahrzehnte hat sich eine Finanzierungspraxis entwickelt, die nur noch schwer zu durchschauen ist, mit der Folge, dass das Ausmaß der Zahlungen kaum noch genau zu bestimmen ist.<sup>24</sup>

## 2.2 Regulierung des öffentlichen schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV)

Im Unterschied zum Personenbeförderungsgesetz kennt das den *Schienenpersonennahverkehr* (SPNV) regelnde Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) nur Unternehmerkonzessionen. Grundsätzlich steht es damit jedem Eisenbahnunternehmen im Besitz der Betriebserlaubnis für den Personenverkehr seit der Regionalisierung 1996

---

22 Die Verkehrsleistung muss in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Es gewinnt das Angebot, das der Allgemeinheit die geringsten Kosten verursacht.

23 Diese Einnahmequelle steht nur solchen Nahverkehrsunternehmen zur Verfügung, die Teil eines Stadtwerkes sind, wie beispielsweise die Verkehrsgesellschaften der Stadtwerke München oder Osnabrück. Mit der Liberalisierung des Energiemarktes bzw. Wassermarktes ist die Einnahmesituation mancher Stadtwerke prekär geworden, andere verzeichnen weiter gute bis sehr gute Ergebnisse. Vgl. beispielsweise aktuell die Meldung über Rekordgewinne der Dürkheimer Stadtwerke im letzten Jahr (Rheinpfalz Online, 03.09.02).

24 Vgl. exemplarisch für Berlin Krautzberger (2001) sowie grundlegend Grünendieck (1998); Hickmann (2000); Laaser/Rosenschon (2001).

frei, Nah- oder Fernverkehrsleistungen zu erbringen bzw. anzubieten (unter der Voraussetzung der entgeltlichen Trassenfreigabe durch den Netzbetreiber). Zur Finanzierung sind in der Regel jedoch »ergänzende« staatliche Gelder notwendig, so dass im Schienenpersonennahverkehr durchweg von gemeinwirtschaftlichen Verkehren ausgegangen wird.<sup>25</sup> Gleichzeitig bedeutet dies, dass die genehmigungsrechtliche Unterscheidung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren des PBefG im Bereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) nicht existiert. Es gibt keine dem PBefG vergleichbaren Genehmigungsverfahren. Demnach entfallen die bekannten Probleme des erschwerten Marktzugangs durch Bestandsschutzregeln, nicht jedoch die möglichen Diskriminierungspotenziale des (ehemaligen) Monopolanbieters Deutsche Bahn AG.

Finanziert wird der Schienenpersonennahverkehr neben den Fahrgeldeinnahmen vor allem durch die Regionalisierungsmittel, über die die Länder, die zumeist auch in der Aufgabenträgerverantwortung stehen, verfügen. Insbesondere durch diese Zusammenführung von organisatorischer und finanzieller Ausgabenverantwortung setzte die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs erste wettbewerbliche Impulse frei (siehe weiter unten Abschnitt 3.1).

Ein erster resümierender Vergleich der Situation im Straßen- und Schienenpersonennahverkehr ergibt somit, dass das nur unzureichend novellierte PBefG die hergebrachten Verhältnisse im Straßenpersonennahverkehr zementiert (vgl. bestätigend Bundeskartellamt 2002). Die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit im Verein mit der Förderpraxis bewirken eine Ausnahme dieser Verkehre von der wettbewerblichen Vergabe. Mit Blick auf das drohende Ende der »Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion« – Stichwort »EuGH-Urteil« – bestehen Anreize für Unternehmen, die insbesondere nicht (mehr) von Querverbundgewinnen profitieren, durch Abbau von Defiziten eine tatsächliche bzw. ausreichende Eigenwirtschaftlichkeit herzustellen, um auf diese Weise dem zukünftig erwarteten Ausschreibungswettbewerb zu entgehen. Dies geschieht mit der Hoffnung, dass auch in nächster Zeit eigenwirtschaftliche Verkehre von der wettbewerblichen Vergabe zumindest für eine weitere Übergangsperiode ausgenommen bleiben.<sup>26</sup> Die Sanierungspraxis konzentriert sich vor allem auf die Reduktion der Personalkosten<sup>27</sup> und des Angebots sowie Preiserhöhungen. Die

---

25 Im Unterschied zum Straßenverkehr muss der Schienenverkehr Verkehrsträgerkosten erwirtschaften: »Nicht zuletzt bedeutet die isolierte Pflicht zum »railway-pricing« einen Nachteil der Schiene im Verhältnis zum straßengebundenen Verkehr.« (Werner 1998: 250)

26 Bereits die Einführung und Definition der Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG stellte im Grunde genommen eine Übergangsregelung dar, indem dieser Teil des Nahverkehrs von der Geltung der VO (EWG) Nr. 1191/69 in der nationalen Gesetzgebung ausgenommen wurde. Diese Maßnahme wurde vom Generalanwalt Léger in den Schlussanträgen zum »Altmark-Streit« als zulässig beurteilt (2002: 9f.; vgl. für eine ausführlichere Darstellung der Streitsache Abschnitt 3.2 sowie das entsprechende Stichwort im Glossar, S. 41ff.). Zu berücksichtigen ist aber, dass auch solche »ausschließlichen Rechte« – bei sämtlichen Genehmigungen des PBefG handelt es sich um befristete Konzessionen mit Schutz vor Streckenkonkurrenz – zukünftig den Regelungen der VO (EWG) Nr. 1191/69 unterliegen sollen.

27 Ohne Friktionen lässt sich diese Einsparungen nicht durchsetzen, wie der aktuelle Streik der Busfahrer der ICB (In-der-City-Bus) in Frankfurt am Main zeigt. Die ICB ist ein Tochterunterneh-



Bedürfnisse der Kunden bleiben dabei naturgemäß auf der Strecke. Die Kommunen haben in solchen Fällen keine Handhabe, da sie häufig genug unter der desolaten Haushaltslage zu leiden haben und das PBefG ohnehin unternehmerische Entscheidungen priorisiert (die Genehmigung eigenwirtschaftlicher Verkehre hat Vorrang).<sup>28</sup> Per Definition genügt die Herstellung der Kostendeckung.<sup>29</sup> Damit existieren weiterhin keine Anreize für eine effiziente Produktherstellung der eigenwirtschaftlichen Verkehre wie es beispielsweise bei einer Konkurrenzsituation der Fall wäre (vgl. Andersen Marktstudie 2001; Faber 1999; Grünendieck 1999).

Zudem haben aus nachvollziehbaren Gründen Kommunen mit eigenem Verkehrsunternehmen ein Interesse am Schutz des Unternehmens vor Wettbewerb. Denn die kommunalen Unternehmen stellen in der Regel wichtige Arbeitgeber mit langer Tradition in der Region dar, ihre wirtschaftliche Lage ist jedoch insbesondere durch die

---

men des kommunalen Verkehrsunternehmens VGF (Verkehrsgesellschaft Frankfurt), das extra gegründet wurde, um eine Annäherung der Löhne an das Niveau bei privaten Anbietern zu ermöglichen. Zwischen den Löhnen bei kommunalen und privaten Anbietern bestehen Differenzen von um die 30 Prozentpunkte. Im Fall der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) wird sogar von bis zu 50 Prozentpunkten ausgegangen. Vgl. Cramer (2001); Finkemeier (2002); Kuhfeld/Kuhnert (1998) sowie Frankfurter Rundschau, 11.07.2002 und WirtschaftsWoche, 16.11.2000.

- 28 Die Zuschlagserteilung im Rahmen eines Vergabeverfahrens ist mit der Unsicherheit behaftet, dass unabhängig von diesem Verfahren ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungsantrag gestellt werden kann (vgl. Wimmer et al. 2000). Dies besitzt durchaus praktische Relevanz – da den ausschreibenden Stellen in der Regel detaillierte und zuverlässige Daten über die Ertragsbedingungen einer bestehenden oder neuen Linie fehlen, kann es zu der »Fehlbewertung« einer Linie als gemeinwirtschaftlich kommen.
- 29 Die Bestimmung der Kostendeckung im Nahverkehr ist problematisch und dies wiederum ist symptomatisch. Der oft verwendete Begriff der Kostendeckung bzw. des Kostendeckungsgrades sagt ohne weitere Kenntnis der Umstände nur sehr wenig aus. Dies wird vor allem durch die uneinheitliche Verwendung dieses Kriteriums verursacht. Mal beziehen sich die Zahlen auf die Erwirtschaftung der gesamten Kosten durch Markterlöse zusätzlich zu einem Überschuss zur Verzinsung des eingesetzten Kapitals. In anderen Fällen bezieht man sich nur auf die Deckung fiskalischer Ausgaben – ohne Kapitalkosten – oder nur der Betriebskosten (vgl. Rothengatter 1996). Bei einer vergleichenden Städteuntersuchung zum Thema stellen die Autoren fest: »Kostendeckungsgrade sind bei den wenigsten der befragten Städte bekannt, deren Definition noch weniger. Es besteht große Unsicherheit, welche Kosten- und Einnahmepositionen eingerechnet werden. Somit wird deutlich, daß betriebliche Kostendeckungsgrade, die von Unternehmen errechnet werden, weder überprüft noch hinterfragt werden können, da in den meisten Fällen in den Verwaltungen weder Kenntnisse noch Daten vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund kann es durchaus bedenklich stimmen, daß mit der Angabe von Werten zum Kostendeckungsgrad üblicherweise im politischen Raum argumentiert wird, ohne jedoch Vergleichsgrundlagen zu kennen bzw. sich der erörterten Problematik bewußt zu sein.« (Arbeitsgemeinschaft 1999: 7) Dadurch ergeben sich dann auch die erhebliche Differenzen. Die Angaben für die durchschnittliche Kostendeckung in der Branche variieren von 41 Prozent beim Forum Institut Management (2002), bis 55 Prozent bei Hickmann (2000), der VDV gibt bis zu durchschnittlichen 75 Prozent für seine Mitgliedsunternehmen an (Metz 2002). Die Hamburger Hochbahn gibt für 1999 eine Steigerung des Kostendeckungsgrades auf 80,5 Prozent an, 1996 betrug er noch 67,3 Prozent (Elste in DEMO 2000/11). Im Gegensatz dazu wird für manche Buslinie von nicht mal zehn Prozent eingefahrener Kosten gesprochen (Stuttgarter Nachrichten, 11.08.2002). Vgl. auch die Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabensituation der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) in der Gegenüberstellung zu anderen deutschen Großstädten bei Kuhfeld/Kunert (1998).

Konkurrenz des Individualverkehrs und die schlechte Finanzlage der Kommunen prekär. Der Verkauf bzw. die Teilprivatisierung der Unternehmen ist dennoch äußerst umstritten. Hier spielen kommunal- und sozialpolitische Erwägungen eine große Rolle. So werden bei einer Übernahme des lokalen Nahverkehrs durch (ausländische) Fremdanbieter eine Abnahme der Identifikation mit dem lokalen Nahverkehr befürchtet, aber vor allem erhebliche Einschnitte in die Einkommens- und Arbeitsplatzsituation der bisher im Nahverkehr Beschäftigten.<sup>30</sup>

Für die meisten kommunalen Unternehmen ist jedenfalls von einer unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit auszugehen. Im Fall eines Ausschreibungswettbewerbs hätten bei einer Beteiligung der gefürchteten internationalen Unternehmen (sogenannte *global player*) oder aber auch der Deutschen Bahn AG kaum eine Chance auf Zuschlagserteilung. Da sie gleichzeitig durch gemeinderechtliche Vorgaben nicht auf anderen Gebieten tätig werden dürfen,<sup>31</sup> würde dies ihr wirtschaftliches Ende bedeuten.

Das Bestellerprinzip bleibt im ÖSPV somit vorerst auf Marktnischen wie neu eingerichtete Verkehre reduziert (Staatsregierung Bayern 1999: 8; Rothengatter 1996). Jedoch droht einerseits durch die Novellierung der EU-Marktzugangsverordnung (siehe weiter unten Abschnitt 4) sowie durch das möglicherweise folgenreiche EuGH-Urteil in Sachen Eigenwirtschaftlichkeit im deutschen ÖSPV (siehe weiter unten Abschnitt 3.2) ein Aufbrechen der Monopolsituation durch die erwartete durchgängige Verpflichtung zu Ausschreibungen, worauf vor allem die Mehrzahl der kommunalen Unternehmen nur unzureichend vorbereitet sind.

Die nachfolgende Übersicht soll einen groben, zusammenfassenden Überblick über die Organisation des öffentlichen Nahverkehrsmarkts in Deutschland unter Einschluss des öffentlichen Fernverkehrs geben. Insbesondere die Aufzählung der gesetzlichen Grundlagen ist keineswegs abschließend (vgl. für weitere Details die nächsten Abschnitte). Es geht hier vor allem um eine Illustration der aufgezeigten Unterschiede zwischen Schienen- und Straßenpersonennahverkehr.

---

30 Gleichzeitig gibt es jedoch auch eine Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, die von Enthusiasmus und Zuversicht begleitet wird. So beispielsweise die Aktivitäten der Connex Stadtverkehr GmbH in Görlitz.

31 Vgl. zu gemeinderechtlichen Voraussetzungen kommunaler Verkehrsbetriebe und den geltenden verfassungsrechtlichen Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit Barth (2000: 91 ff.).

Übersicht 1: Wesentliche Organisations- und Finanzierungsstrukturen des Öffentlichen Verkehrs in Deutschland (Stand August 2002)

<i>Öffentlicher Verkehr</i>		
<i>ÖPNV</i>	<i>SPNV</i>	<i>ÖSPV</i>
gesetzliche Grundlagen	AEG Nahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung; Regionalisierungsgesetz, ÖPNV-Ländergesetze, Nahverkehrsplan (mit unterschiedlicher Regelungskraft SPNV/ÖSPV) etc.	PBefG
Finanzierung (ohne Fahrpreise)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– überwiegend gemeinwirtschaftlich;</li> <li>– überwiegend Regionalisierungsmittel;</li> <li>– Ausgleich für Schülerbeförderung und kostenlose Schwerbehindertenbeförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– »Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion« – in der Regel handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Verkehre;</li> <li>– Ausgleichszahlungen;</li> <li>– Vielzahl unterschiedlicher Quellen aus Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln (GVFG-Mittel, Infrastrukturförderung etc.)</li> </ul>
Genehmigung/Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufgabenträger (Länder, Kommunen, Zweckverbände etc.);</li> <li>– Verkehrsverträge, Ausschreibungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Genehmigungsbehörden; kommunale Aufgabenträger;</li> <li>– nahezu ausschließlich Wiedererteilung der Konzessionen an die Altunternehmer, seltene Ausschreibungen</li> </ul>
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>inzwischen ca. 40 Anbieter</li> <li>– Deutsche Bahn AG;</li> <li>– Connex;</li> <li>– eurobahn;</li> <li>– sowie nationale private, kommunale und Länderbahnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ca. 350 kommunale Unternehmen</li> <li>– Busunternehmen der Deutschen Bahn AG;</li> <li>– private Unternehmen mit internationaler Beteiligung;</li> <li>– sowie eine Vielzahl sehr kleiner privater Unternehmen</li> </ul>

*Öffentlicher Schienenpersonenfernverkehr\**

gesetzl. Grundl.	Zulassung als Unternehmer erforderlich
Genehmigung/Planung	nicht genehmigungspflichtig; begrenzter Einfluss der Länder auf das Angebot über Infrastruktur- und Fahrzeugförderung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eigenwirtschaftlich, jedoch: die Deutsche Bahn AG ist auch nach der Regionalisierung in erheblichem Maße zuschussbedürftig, insbesondere Infrastruktur- und Fahrzeugförderung;</li> <li>– weiter besteht der »Verdacht« der Quersubventionierung des (Hochgeschwindigkeits-)Fernverkehrs über den bezuschussten SPNV</li> </ul>
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Marktführer: Deutsche Bahn AG;</li> <li>– Connex, GVG/SJ, vorübergehend: eurobahn;</li> <li>– erwartet wird der Einstieg weiterer internationaler Anbieter</li> </ul>

\* Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es auch den Busfernverkehr gibt mit einer Vielzahl kleiner Anbieter. Dieser spielt aber nur eine untergeordnete Rolle. Hier ist ebenfalls die Zulassung als Unternehmer erforderlich. Dieser Busverkehr wird eigenwirtschaftlich betrieben – im Vergleich zum Schienenverkehr muss der Straßenverkehr jedoch bisher keine Verkehrsträgerkosten (Benutzungsgebühren für Straßen) erwirtschaften oder die verursachten externen volkswirtschaftlichen Kosten ausgleichen (vgl. grundsätzlich zu dieser Problematik Aberle (1996b) sowie im Überblick Grünendieck (1999: 33 ff.) oder Rothengatter (1996: 66 f.).

### 3 Mehr Wettbewerb im Nahverkehr?

Die Idee und die Vorgaben für die Gestaltung von Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr sind denkbar einfach: Die verantwortlichen regionalen bzw. lokalen Stellen, also die Aufgabenträger, legen entsprechend der örtlichen Rahmenbedingungen in einem politischen Verfahren im Nahverkehrsplan Zielvorgaben einer für notwendig befundenen »ausreichenden Verkehrsbedienung«<sup>32</sup> für den ÖPNV fest, stellen – soweit die erforderlichen Verkehre nicht eigenwirtschaftlich von Verkehrsunternehmen erbracht werden – die Mittel bereit, schreiben die gewünschten Verkehrsleistungen aus, stellen in einem formalen Vergabeverfahren den »Gewinner« fest, erteilen den Zuschlag und kontrollieren die Leistungserbringung.<sup>33</sup>

Doch so einfach es klingt, so schwierig erweist sich die Praxis. Gegenwärtig geltende rechtliche Regelungen sind keineswegs eindeutig, schaffen dadurch vorerst heterogene Verhältnisse und befinden sich zu allem Übel auch noch im Fluss. So ist die Novellierung der bereits erwähnten EU-rechtlich maßgebenden Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91<sup>34</sup> zwar fortgeschritten, jedoch ist immer noch nicht abzusehen, welches Ergebnis erzielt werden wird und wie bzw. wann das jeweilige Resultat dann in nationale Regelungen übersetzt wird.<sup>35</sup> Der ganze Prozess wird – geprägt durch divergierende Interessenlagen – von Widerständen auf verschiedenen Ebenen begleitet. Traditionsgemäß bestehen verwickelte Beziehungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern und Verkehrsunternehmen, die Einfluss und Ansehen der Beteiligten in der Region garantie-

- 
- 32 Hier handelt es sich um einen »ausfüllungsbedürftigen« Begriff in enger Nähe zum Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge (zu den Ursprüngen des »Daseinsvorsorgebegriffes« im Verkehrswesen vgl. Gegner 2002). Als jeweiliges Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses von sozial- und umweltpolitischen sowie wirtschaftspolitischen Interessen und Vorgaben ist die ausreichende Verkehrsbedienung nicht ohne weiteres objektiv fassbar (vgl. Abschnitt 4.2; ausführlich Barth 2000, Werner 1998). Wegen der damit einhergehenden großen Unsicherheiten bei der »Ausfüllung« dieses zentralen Begriffs erweist sich die Praxis der Nahverkehrsplanung als überaus problematisch.
- 33 Die Aufgabe der Kontrolle der Leistungserbringung ist nicht zu unterschätzen. Wird dies vernachlässigt, so käme ein solcher Verkehrsvertrag entsprechend der Interpretation Werners bei Schlechterfüllung in die Nähe einer Beihilfe: »Wettbewerbsverfälschend ist es, wenn es an Sanktionen fehlt oder diese nicht durchgesetzt werden. Die Zahlungen der öffentliche Hand wären dann als Beihilfe zu werten.« (1998: 54)
- 34 Der Entwurf sieht die Stärkung des Wettbewerbsprinzips im europäischen Nahverkehrsmarkt vor. Grundsätzlich sollen öffentliche Dienstleistungsaufträge bei der Vergabe von Verkehrsleistungen zur Pflicht werden. Solche Dienstleistungsaufträge sind entsprechend des allgemeinen Vergaberechts nach europaweiter Ausschreibung zu schließen. Nur noch für wenige Ausnahmen (u. a. wenn der Wert des Dienstleistungsauftrags bestimmte Obergrenzen unterschreitet) soll eine spezielles, einfacheres Vergaberecht Geltung finden. Vgl. die Entwürfe der EU-Kommission zur Novellierung der VO (EWG) Nr. 1191/69 (KOM 2000 und 2002).
- 35 Gerade auf kommunaler Ebene ist der Widerstand gegen die Liberalisierungsbestrebungen enorm. Öffentliche Verkehrsunternehmen solcher Städte wie Barcelona, Berlin, London, Paris, Rom und Wien verabschiedeten bereits Entschlüsse bzw. Resolutionen, in denen sie sich die Einmischung von EU-Seite in den Personennahverkehr verboten (vgl. ohne Autor 2000; Salzburger Nachrichten, 20.03.2002).

ren und eine nicht unerhebliche Rolle bei der politischen Willensbildung spielen – insbesondere immer dann, wenn Arbeitsplätze vermeintlich oder tatsächlich auf dem Spiel stehen. Diese Verflechtungen lassen sich offensichtlich nicht so ohne weiteres entwirren. Auf verschiedenste Weise – wie beispielsweise durch die umstrittene Eigenwirtschaftlichkeitsdefinition im deutschen Personenbeförderungsrecht – kann der Abbau dieser Verstrickungen verzögert und der Marktzutritt konkurrierender nationaler und internationaler Anbieter verhindert werden.

In der Regel beharren die verantwortlichen Aufgabenträger, die kommunalen Nahverkehrsunternehmen, aber auch private Busunternehmen auf der üblichen, bewährten Praxis des »Daseinsvorsorgeverkehrs« mit Linienkonzessionen und Besitzstandsschutz. Die in ihrer Funktion recht neuen Aufgabenträger sind aber zum Teil tatsächlich mit den neuen Verantwortlichkeiten erheblich überfordert.<sup>36</sup> Die kommunalen Unternehmen werden mit der ihnen neuen Forderung nach wettbewerblichem und kundenorientiertem Denken und Verhalten konfrontiert, wofür in der Regel die Kompetenzen erst aufgebaut werden müssen. Grundsätzlich wird immer noch darum gestritten, inwiefern die Eingriffe in den von einigen primär als lokale Aufgabe verstandenen Nahverkehr durch europäisches Recht überhaupt legitimiert sind.<sup>37</sup>

- 
- 36 Vgl. erste Einschätzungen bezüglich der Anforderungen bei der maßgeblichen Erstellung von Nahverkehrsplänen: Arbeitsausschuss Öffentlicher Verkehr (2001), Derichs (2002), Horn (2002). Anlässlich eines vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) durchgeführten Demonstrationsprojekts (Interessenbekundungsverfahren »Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb«) zur Umsetzung umweltentlastender Maßnahmen im Nahverkehr kommt Kahlenborn bei ihrer Zusammenfassung zu folgender Aussage: »Die beiden vorliegenden Bekundungen [der Aufgabenträger, Anmerkung A.K.] bestätigen das BMU in der Ansicht, dass nur die großen Kommunal- und Zweckverbände auf die künftige Aufgabe strategisch-konzeptionell vorbereitet sind. [...] Kommunal- und Kreisverwaltungen scheinen auf das künftige wettbewerbliche Umfeld noch kaum vorbereitet zu sein. In dieser Situation werden umweltseitige Aspekte vernachlässigt.« (2002: 45f.)
- 37 So möchten sich einige Akteure das sogenannte Wahlrecht von Kommunen vorbehalten, den Nahverkehr in Eigenregie zu erbringen (vgl. Mietzsch 2002; Muthesius 2001). Unklarheit besteht weiter darüber, ob die aus dem Personenbeförderungsrecht bekannte Gewährung ausschließlicher Rechte (befristete Linienkonzessionen) von dem Beihilfeverbot des EG-Vertrags erfasst werden. In einem von ver.di und einigen kommunalen Verkehrsunternehmen in Auftrag gegebenen Gutachten bestreitet der Stuttgarter Verfassungsrechtler Christofer Lenz (2002) dies. Ebenso bestreitet er die Vereinbarkeit der geänderten Vorschläge der EU-Kommission zur VO (EWG) Nr. 1191/69 hinsichtlich der Regelung ausschließlicher Rechte und bezüglich der Stellung des allgemeinen Vergaberechts sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht mit den Vorgaben und Regelungen des EG-Vertrags. Jedoch gibt es die gegenteilige Ansicht über die Interpretation der Gewährung ausschließlicher Rechte – eben von Konzessionen – als Beihilfe (vgl. Werner 1998). Die Argumentation ist hier, dass der befristete Schutz vor Konkurrenz dem begünstigten Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschafft. Zum Ausgleich muss in dieser Interpretation über ein europaweites Ausschreibungsverfahren zumindest ein diskriminierungsfreier Zugang aller interessierter Unternehmen ermöglicht werden.

### 3.1 Erste Wettbewerbspraxis im Schienenpersonennahverkehr

Trotz der beschriebenen Hindernisse findet Wettbewerb im ÖPNV bereits statt. Die viel zitierten Zahlen lauten für den Schienenpersonennahverkehr: rund acht Prozent der erbrachten Leistungen werden von Konkurrenzunternehmen der Deutsche Bahn AG erbracht. Dennoch »bekennen« sich nur wenige der verantwortlichen Bundesländer vollends zur wettbewerblichen Vergabe der Verkehrsleistungen. Zu den »ausschreibewilligen« Ländern gehören Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Bis 2009 bzw. bis 2010 sollen beispielsweise in den beiden letztgenannten Ländern alle Verkehrsleistungen des Schienenpersonennahverkehrs im Wettbewerb vergeben worden sein (dpa, 31.01.2002; taz Hamburg, 20.3.2002). Das Saarland kann infolge eines laufenden längerfristigen Verkehrsvertrages mit der Deutsche Bahn AG erst mit Beginn 2009 Wettbewerber ins Land holen (Saarbrücker Zeitung, 12.8.2002). Andere Länder schließen ebenfalls – teilweise sehr umstrittene – langfristige Verkehrsverträge mit der Deutsche Bahn AG ab, wie beispielsweise Thüringen (Eurailpress, 04.03.2002), Sachsen-Anhalt (dpa, 27.03.2002),<sup>38</sup> Bayern und Baden-Württemberg (dpa, 03.05.2002). Brandenburg will schrittweise ausschreiben und gleichzeitig einen langfristigen Verkehrsvertrag mit der Deutsche Bahn AG abschließen (Berliner Zeitung, 02.05.2002). Teilweise enthalten Verträge die Klausel, dass die Auftragsvergabe an Dritte bei besserem Angebot vorbehalten wird (so im Falle Bayerns, dpa, 26.04.2002).<sup>39</sup>

Bei den ausgeschriebenen Leistungen handelt es sich um heterogene Pakete. Die Zahl, Länge und Art der Bedienung der im Wettbewerb stehenden Strecken unterscheiden sich, damit auch die zu fahrenden Zugkilometer pro Jahr. Der größte Umfang mit jährlichen fünf Millionen Zugkilometern wird bei einer aktuellen Ausschreibung in Schleswig-Holstein, der Strecke Hamburg – Westerland, erreicht. Im Vergleich dazu stellt sich die 1998 von der Prignitzer Eisenbahn (PEG) für sich entschiedene Streckenbedienung von Putlitz nach Pritzwalk mit 0,1 Millionen Zugkilometern pro Jahr als eher geringfügig dar. Unterschiede bei den Vergabeverfahren rühren auch von dem jeweiligen Zuschnitt der Verantwortungsbereiche der jeweiligen Aufgabenträger her (vgl. Schnell 2000). Der Aufgabenbereich kann ganze Länder umfassen wie im Falle Bayerns oder Schleswig-Holsteins oder aber bei einer stärkeren Regionalisierung der Verantwortung (Verkehrsverbände und Zweckverbände der Kommunen) nur einen geringen Zugkilometer-Umfang betragen. Strecken, die Gebiete mehrerer Zweckverbände berühren, erfordern dann entsprechende Kooperationen zwischen diesen.

---

38 Durch den Regierungswechsel nach der Landtagswahl im April 2002 steht nach Auskunft des neuen Verkehrsministers Karl-Heinz Daehre besagter Verkehrsvertrag wieder zur Diskussion (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19.05.2002). Vgl. zum weiteren Verlauf dieses Falles Abschnitt 3.1.

39 Für eine Übersicht der im Februar 2002 aktuellen Ausschreibungen vgl. [http://www.bahn-net.de/presse/fakten/fs\\_fakten.htm](http://www.bahn-net.de/presse/fakten/fs_fakten.htm) unter »Wir stellen uns fairem Wettbewerb. Und dafür tun wir viel.«, Stichpunkt »Übersicht Ausschreibungen«. Bereits abgeschlossene Vergabeverfahren sind in der Andersen Marktstudie erfasst (2001: 26f.).

Über die Frage, ob und wenn ja in welchem Tempo ausgeschrieben werden muss, wird derzeit vor Gerichten gestritten. Wettbewerber der Deutsche Bahn AG – die Connex Verkehr GmbH und die Karsdorfer Eisenbahngesellschaft (KEG, Brugenlandkreis, Sachsen-Anhalt) – nahmen den im April diesen Jahres unter dubiosen Umständen zustande gekommenen Verkehrsvertrag mit Sachsen-Anhalt zum Anlass einer Klage vor der zuständigen Vergabekammer. Der zum damaligen Zeitpunkt amtierende Verkehrsminister Heyer handelte sich gar eine Strafanzeige ein (Eurailpress, 07.06.2002). Die Vergabekammer Magdeburg hob den Verkehrsvertrag Anfang Juni auf. Da weder die Landesregierung noch die Deutsche Bahn AG Beschwerde einlegten, erlangte die Entscheidung Ende Juni Rechtswirksamkeit. Mit öffentlichen Anzeigenkampagnen und der Infragestellung von Investitionsvorhaben in moderne Triebfahrzeuge versucht die Deutsche Bahn AG seitdem, politischen Druck auszuüben,<sup>40</sup> um trotzdem weiter langfristige Verkehrsverträge zu erhalten. Sie stellt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung in Frage und bestreitet, dass auf nationaler Ebene eine Ausschreibungspflicht bestünde: »Die bewährte Praxis freihändiger Vergaben von Verkehren steht [...] nicht grundsätzlich in Frage, soweit bestehende Verkehre fortgeführt werden oder Investitionen abzusichern sind.« (Deutsche Bahn 2002: 29)<sup>41</sup>

Und in der Tat hat der Gesetzgeber bei der Abfassung des zugrundeliegenden Paragraphen 15 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes zumindest nicht für offensichtliche Klarheit gesorgt, da es hier heißt: »Die zuständigen Behörden [...] können diese Leistungen ausschreiben.« Nicht nur nach Meinung Eiermanns (1997) ist die Formulierung interpretationsbedürftig; sie bedeute jedoch nicht, dass Aufgabenträger nach Belieben entscheiden könnten, ob sie ausschreiben wollen oder nicht: »Vielmehr ist hierunter zu verstehen, daß der Bewerber, der den Zuschlag erhalten soll, grundsätzlich im Wettbewerb zu ermitteln ist, und zwar nach den Rechtsvorschriften, die von öffentlichen Auftraggebern bei der Vergabe von Eisenbahnverkehrsleistungen anzuwenden sind.« (ebd., S. 118) Zu den generell zulässigen Wettbewerbsverfahren zählen außer der europaweiten bzw. nationalen Ausschreibung auch vereinfachte Vergabeverfahren, wie das Verhandlungsverfahren. Die Ausnahmen sind jedoch recht restriktiv gefasst und in jedem Fall zur Sicherung von Transparenz zu begründen. Aber, wie es auch im Wettbewerbsbericht der Bahn lautet: »Klarheit kann hier nur von Gerichten oder durch den Gesetzgeber geschaffen werden.« (Deutsche Bahn 2002: 29)

Denn bei der Frage wie der nach Investitionssicherheit oder der generellen Frage nach einem geordneten Übergang in »Marktstrukturen« handelt es sich durchaus um

---

40 Siehe homepage der DB AG ([http://www.bahn-net.de/presse/fakten/fs\\_fakten.htm](http://www.bahn-net.de/presse/fakten/fs_fakten.htm)) unter »Wir wollen rund 4,3 Milliarden Euro in unser Zugmaterial im Nahverkehr investieren. Dafür brauchen wir Planungssicherheit.«

41 Und scheinbar mit Erfolg: Inzwischen will die Bundesregierung noch vor der Bundestagswahl Ende September 2002 das Wettbewerbsrecht so verändern, dass die Länder die bewährten langfristigen Verkehrsverträge im Verhandlungsverfahren mit dem bisherigen Betreiber schließen können (Süddeutsche Zeitung, 02.09.2002). Es kann aber bezweifelt werden, dass sich dieses Vorgehen mit den Europäischen Vorgaben in Einklang bringen lässt.

grundlegende, ungelöste Probleme – diese Probleme waren bei der Verfassung der im Zuge der Bahnreform zu novellierenden Gesetze vorhersehbar. Sowohl bei der Definition der »Eigenwirtschaftlichkeit« im Straßenpersonennahverkehr (vgl. Abschnitt 3.2) als auch bei der unklaren Formulierung über die wettbewerbliche Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) muss dem Gesetzgeber ein bewusstes Inkaufnehmen absehbarer späterer Streitfragen vorgeworfen werden. Zwar lässt sich durch dieses Offenlassen von Problemen im Sinne des Status Quo Zeit gewinnen: Solange die vergaberechtliche Fragen dieser und ähnlicher rechtlicher Natur nicht geklärt sind, bleibt es bei diversen umstrittenen Vergaben von Verkehrsleistungen an den Marktführer Deutsche Bahn AG. Jedoch lenken diese Verzögerungsstrategien die Anstrengungen der Beteiligten von einem konstruktiven Übergang in transparente und wettbewerblich geprägte Marktverhältnisse ab. Denn letztlich sollten die Verbesserung der Kundenorientierung und die neuer flexiblerer Verkehrskonzepte Vorrang in der Diskussion um die Zukunft des Nahverkehrs genießen.

Als weitere Wettbewerbshindernisse im Schienenpersonennahverkehr gelten vor allem die fehlende Trennung von Netz und Betrieb,<sup>42</sup> die als zu hoch eingeschätzten Trassenpreise der DB Netz AG für den Regionalverkehr sowie Rechtsstreitigkeiten<sup>43</sup> und die allgemeine Rechtsunsicherheit im Verein mit fehlenden Kompetenzen auf Seiten der Aufgabenträger wie Verkehrsunternehmen. Der nur schleppende Verlauf wettbewerblicher Vergaben von Verkehrsleistungen wird ferner mit der Erpressbarkeit der Länder in Sachen ICE-Anbindung, Infrastrukturinvestitionen oder dem Erhalt von Werkstätten in Zusammenhang gebracht (vgl. Ewers/Ilgmann 1999). Zusätzlich stünden den hohen Trassengeldern im Regionalverkehr im Gegenzug keine Investitionen vor Ort gegenüber, Verhandlungen mit der DB AG gestalteten sich – auch infolge der ständigen Umstrukturierungen im Konzern<sup>44</sup> und wegen der offenbar begrenzten Verhandlungskompetenzen regionaler Vertreter – mühsam und streckten sich über Jahre hinweg. Insgesamt böte diese Konstellation nach gängiger Meinung diverse Ansatzpunkte für die Diskriminierung von Konkurrenten durch den Monopo-

---

42 Zu dieser Frage existiert eine umfangreiche Literatur. Nur beispielhaft genannt seien für unterschiedliche Standpunkte Berndt (2000); Berndt/Kunz (1999); Füglistaler (2001) sowie Ewers/Ilgmann (1999); Hamdorf (2000); Werner (1998: 99ff.).

43 Verzögerungen durch Probleme aller Art scheinen bei den Vergabeverfahren eher die Regel denn die Ausnahme zu sein (vgl. Schnell 2000: 9). In jüngster Vergangenheit ist beispielsweise die ambitionierte Ausschreibung des Teilnetzes Ost/Berlin-Brandenburg, bei der Lärm- und Abgasnormen an geltende bzw. zukünftig geltende EU-Standards an die Vergabe geknüpft wurden, ins Stocken gekommen (vgl. zum Projekt Kaiser 20002 und taz, 15.01.02 sowie Berliner Zeitung, 30.07.2002), die Ausschreibung »Westerwaldnetz« in Rheinland-Pfalz wurde ganz aufgehoben (Engel 2000: 12). Eine aktuelle Ausschreibung des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) verzögerte sich durch ein Nachprüfungsverfahren bei der Vergabekammer über die fragliche Anrechnung öffentlicher Fördergelder bei der Angebotsabgabe eines konkurrierenden Unternehmens (Neuß-Grevenbroicher Zeitung, 06.08.2002).

44 Vgl. ausführlich Tomik (2002), der bezüglich der neueren Umstrukturierungen von einer die Bahnreform »konterkarierenden« Machtkonzentration der DB AG Holding über die einzelnen Unternehmensbereiche der Bahn spricht (ebd., 24f.).



listen Deutsche Bahn AG (Berschin et al. 2002; Ewers/Illgmann 1999; Laaser/Rosen-schon 2001; Werner 1998).<sup>45</sup> Die Deutsche Bahn AG könne beispielsweise die Preise für regionale Strecken intern ausgleichen. Letztlich müssen aber die Aufgabenträger für die hohen Preise aufkommen, die der Gestaltung attraktiver Fahrpläne entgegenstehen.<sup>46</sup>

### *3.2 Kaum Wettbewerb im Straßenpersonennahverkehr*

Aufgrund des gänzlich anderen Ordnungsrahmens bleibt der Wettbewerb im stra- ßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖSPV) bisher die noch seltenere Ausnahme (vgl. Bundeskartellamt 2002; Nordstrand/Kraft 2000). Als größtes »Wettbewerbshemmnis« gilt die mit dem novellierten Personenbeförderungsrecht einge- führte Unterscheidung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren.<sup>47</sup> Die sehr weit gefasste und von manchen Kritikern als äußerst paradox (Rothengatter 1996) bezeichnete Definition von Eigenwirtschaftlichkeit sorgt für Unklarheiten und ermög- licht das Festhalten an der üblichen Finanzierungs- und Genehmigungspraxis. Eigenwirtschaftliche Verkehre müssen nicht ausgeschlossen werden, sondern unter- liegen dem Genehmigungswettbewerb. Jedoch beantragen in der Regel nur die bis- herigen kommunalen Verkehrsbetriebe die entsprechenden Konzessionen, da es nur ihnen als Begünstigten diverser Zuschüsse bzw. Querverbundgewinne möglich ist, die Eigenwirtschaftlichkeit herzustellen.

---

45 So legt die Grenzkostenthese an und für sich niedrige zusätzliche Kosten für zusätzliche Stre- cken nahe, jedoch verursacht bei dem derzeitigen Trassenpreissystem jeder zusätzliche Zug volle Kosten. Vgl. Hamdorf (2000); Börsch-Supan et al. (1998) sowie zusammenfassend über das Scheitern des ersten Versuchs der institutionellen Trennung von Betrieb und Netz Tomik (2002: 24ff.).

46 Die Deutsche Bahn-Gruppe nahm inzwischen systematischer als durch sporadische Presse- informationen mit der Veröffentlichung eines ersten Wettbewerbsberichts Stellung zu den Vor- würfen (vgl. Deutsche Bahn 2002). Im Februar 2002 wurde ein Wettbewerbsbeauftragter – Alexander Hedderich – für die Bearbeitung der Probleme eingesetzt. In dem im Juni veröffent- lichten Bericht kommt Hedderich auf der Basis einer Befragung von Kunden und Wettbewerbern u. a. zu der Schlussfolgerung, dass der diskriminierungsfreie Zugang zum Netz gewährleistet sei. In Fällen, wo die Rechtsordnung Spielräume für unterschiedliche Ansichten zulässt, bemühe sich die Deutsche Bahn AG um einvernehmliche Lösungen (ebd., S. 3f.).

47 Diese Unterscheidung wurde in Umsetzung der VO (EWG) Nr. 1191/69 eingeführt. War der kommu- nale ÖPNV explizit bis 31.12.1995 von der Geltung der Verordnung ausgenommen (die so genannte »Bereichsausnahme«), so wurde mit der Novellierung des PBefG nun der zuschuss- bedürftige – also der gemeinwirtschaftliche – Linienverkehr Wettbewerbsregeln unterworfen. Für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten in etwa die selben Genehmigungsbedingungen wie vorher, mit etwas verringertem Besitzstandsschutz für die bisherigen Betreiber sowie einer etwas unschlüs- sigen Verkettung der Genehmigung an die Vorgaben des neuen Instruments Nahverkehrsplan (vgl. Abschnitt 4.2). Die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit umfasst jedoch mit den zugelas- senen »sonstigen Erträgen im handelsrechtlichen Sinne« durchaus auch Zuschüsse der öffent- lichen Hand. Vgl. ausführlich zum alten und novellierten PBefG Barth (2000: 41ff., 236ff.); Neumann et al. (2000); Maaß (1998: 64ff., 169ff.).

Neben diesen wettbewerbshemmenden Bedingungen sind ergänzend die fehlenden Informationsmöglichkeiten über Konditionen laufender Linienverkehrsgenehmigungen und deren Auslaufzeiten zu betonen. Überwiegend machen die zuständigen Genehmigungsbehörden auch auf Nachfrage keine Angaben darüber (Bundeskartellamt 2002: 18).

Bisher fanden deshalb im öffentlichen Straßenpersonenverkehr nur Ausschreibungen kleinerer Buslinien statt; teilweise lassen Berichte darüber offen, ob es sich nicht um die schon länger übliche Praxis von Subunternehmerausschreibungen handelt.<sup>48</sup> Einige neuere Beispiele seien hier genannt: Der Oberspreewald-Lausitz-Kreis hat 15 Prozent seiner Verkehrsleistungen europaweit ausgeschrieben (Lausitzer Rundschau Wirtschaft 24.5.2002), der Landkreis München bzw. der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVG) schrieb bereits einige regionale Buslinien aus (Staatsregierung Bayern 1999; Mayer/Haller 2000); in Bocholt wurde der Stadtbusverkehr in zwei Losen ausgeschrieben (Stilling 2002); ab Herbst 2002 sollen 20 Prozent des bisherigen Liniennetzes von Frankfurt am Main ausgeschrieben werden (Frankfurter Neue Presse, 17.05.2002).

Erfahrungen mit Ausschreibungen eines Straßenbahn- oder U-Bahnnetzes oder Teilen davon liegen in Deutschland bis dato nicht vor. Bis es soweit ist, wird auch noch einige Zeit vergehen. Das Land Berlin hat zum Beispiel in seinem Sanierungsvertrag mit den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) eine Übergangsphase bis Ende 2007 vereinbart, für die noch der Schutz vor Wettbewerb gilt (Cramer 2001; Kohls 2002). In Frankfurt am Main laufen die derzeitigen Konzessionen über die U-Bahn- und Straßenbahnleistungen noch bis 2011 (Wygoda 2002).

Mittels umfangreicher Sanierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen reagieren die meisten der kommunalen Unternehmen – teilweise schon seit mehreren Jahren – auf die verschärfte Finanzlage und den früher oder später erwarteten bzw. gefürchteten Wettbewerb (vgl. Baltes/Schaaffkamp 2000; Böger 2000; Werner et al. 2001). Dazu gehört vor allem die (Aus-)Gründung von Tochtergesellschaften, um sich privatwirtschaftlichen Lohnniveaus annähern zu können. Weiter streben viele Unternehmen an, den Personalbestand zu reduzieren, die Produktivität zu steigern, das wirtschaftliche Ergebnis durch Reduktionen bei der Leistungserstellung zu verbessern<sup>49</sup> sowie Einspareffekte durch Kooperationen zu erreichen.<sup>50</sup>

---

48 Die Inhaber der Linienkonzessionen können die Genehmigung oder die Betriebsführung übertragen (Subunternehmer auf eigene Rechnung) oder andere Unternehmer mit der Durchführung des Verkehrs beauftragen (Subunternehmer im Auftrag und auf Rechnung des Konzessionsinhabers) (vgl. Bundeskartellamt 2002: 10).

49 Was sich durchaus auf die Neuverhandlung von Verträgen über die Einnahmeaufteilung oder Neuschneidung von Linien für Schülerfahrten beschränken kann (vgl. Andersen Marktstudie 2001: 8).

50 »Dabei können jedoch vergabe- und förderrechtliche Vorgaben ökonomische Grenzen setzen oder Zuwendungsansprüche (z. B. § 45a PBefG-Mittel) gefährden.« (Andersen Marktstudie 2001: 8)

Ähnlich der Situation im Schienenpersonennahverkehr gibt es auch im Straßenpersonennahverkehr markante Streitfälle vor Gericht, der prominenteste unter ihnen ist der sogenannte »Altmarktstreit« (auch bekannt unter dem Namen »erwartetes EuGH-Urteil« oder »Magdeburger Urteil«). Es handelt sich um einen recht komplizierten Fall, der zwischenzeitlich in missverständlicher Darstellung in der Presse zitiert wird (vgl. Berliner Zeitung, 06.04.2000). Dies verwundert allerdings nicht, denn der Fall widersetzt sich einer verständlichen bündigen Zusammenfassung.<sup>51</sup> Im Streit um die Wiedererteilung von Liniengenehmigungen (Oktober 1994) im Landkreis Stendal (Altmark) ging es anfangs um einen Konflikt zwischen Besitzstandsschutz versus besserem Verkehrskonzept. Es kam auf keiner Ebene zu einer Einigung.<sup>52</sup> Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg brachte in die Auseinandersetzung die Frage ein, ob denn die nach der Novellierung des PBefG 1996 weiter übliche Bezuschussungspraxis im Straßenpersonennahverkehr mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. Das Bundesverwaltungsgericht bezweifelte zwar die Argumentation des Oberverwaltungsgerichtes, setzte den Fall dennoch aus und holte eine Vorgabeentscheidung des Europäischen Gerichtshofs ein: »Angesichts des komplizierten Systems von Verboten, Ausnahmen und Rückausnahmen erscheint eine Klärung dieser Problematik durch den Europäischen Gerichtshof [...] geboten.« (Rechtsprechung 2000: 798)

Die Brisanz des noch in diesem Jahr erwarteten Urteils des EuGH liegt in der möglichen bzw. fast erwarteten Übereinstimmung mit der Interpretation des Oberverwaltungsgerichtes (OVG) Magdeburg. Folgt der EuGH den Schlussanträgen des Generalanwalts Légers, könnten die Aufgabenträger augenblicklich zur Vergabe auch der ÖSPV-Leistungen im Wettbewerb gezwungen sein. Zugleich wären alle ab 1996 mit ähnlichem Kontext erteilten eigenwirtschaftlichen Konzessionen – also sprich nahezu 100 Prozent in Deutschland – als rechtswidrig erteilt einzustufen. Da es sich hier um die Auslegung des höherrangigen Europarechts handelt, gibt es keine Widerspruchsmöglichkeiten, EU-Verordnungen sind für die Mitgliedsstaaten auch ohne Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht bindend (vgl. Werner 1998).

Die Szenarien für die Zeit nach dem EuGH-Urteil sind durchaus unterschiedlich. Tritt die aus der Perspektive der meisten Kommunalunternehmen als »worst case« zu bezeichnende Variante »EuGH folgt Léger« ein, spielen Schadensersatzansprüche bezüglich der bis dahin geflossenen Gelder bzw. die »Rückabwicklung der illegalen

---

51 Für eine detaillierte Schilderung sei auf die Begründung des Vorgabeentscheidungsgesuches des Bundesverwaltungsgerichtes (Rechtsprechung 2000: 792ff.) verwiesen sowie auf die Darstellung des Generalanwalts des Europäischen Gerichtshofs Philippe Léger (2002: 4ff.). Eine ausführlichere Beschreibung der Hintergründe findet sich im Glossar unter »Altmarktstreit«.

52 Der Fall von 1994 ging damit durch alle Instanzen: Widerspruch gegen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, Widerspruchsbescheid der Genehmigungsbehörde, anschließende Klagen vor dem Verwaltungsgericht, dem Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht. Inzwischen befindet das EuGH über das Vorgabeentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichtes. Der Generalanwalt Léger hat im März 2002 seine Schlussanträge vorgetragen. Die Entscheidung des EuGH wird noch in diesem Jahr erwartet, jedoch kann sich dies durchaus noch in die Länge ziehen, da keine bindenden Fristen existieren.

Beihilfegewährung« (Ronellenfitsch 2002: 16) eine wichtige Rolle bei der Bewertung der künftigen finanziellen Situation der betroffenen Unternehmen. Denn natürlich wäre kein Unternehmen in der Lage, die Gelder zurückzuzahlen. Die Auffassungen der EU-Kommission und die bundesrepublikanische Rechtsprechung gehen hier auseinander, nach deutschem Verfassungsrecht ist Vertrauensschutz der unrechtmäßig Begünstigten geboten (ebd.). Als »best case« wird jedoch auch weiterhin die Hoffnung gepflegt, die deutsche Finanzierungspraxis befände sich in Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben. Jedenfalls wenn das im so genannten »Ferring-Urteil« angewendete Verständnis von Beihilfen zugrundegelegt wird: Danach liegt eine Beihilfe nur vor, »wenn der Betrag der von staatlicher Seite gewährten Vorteile die Kosten übersteigt, die sich aus der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung ergibt« (ebd.). Léger kritisierte in seinen Schlussanträgen vehement diese konkurrierende Rechtsauffassung und hält eine Korrektur durch das EuGH für geboten (2002: 17). Auf diese Weise befinden sich die deutschen Nahverkehrsverhältnisse weiter in der Schwebe.<sup>53</sup> Sehr wahrscheinlich sind nationale Vereinbarungen mit der EU-Kommission über Übergangsregelungen, ohne dass jedoch das Liberalisierungsziel aufgegeben wird.

---

53 Die EU-Kommission diskutiert bereits die Möglichkeit einer Gruppenfreistellungsverordnung für staatliche Beihilfen im Bereich der Daseinsvorsorge (ebd.).

## 4 Die neuen rechtlichen Rahmenregelungen

Die Bemühungen um mehr Wettbewerb im Verkehrssektor haben eine lange, recht verwickelte Vorgeschichte. Die Herstellung unternehmerischer Freiheit und Selbständigkeit sollte eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verkehrssektors bewirken – nicht zuletzt mit dem Ziel der Aufwertung des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr sowie des öffentlichen Personennahverkehrs gegenüber dem Auto (motorisierter Individualverkehr). Auf diese Weise sollten lange Jahre versäumte Innovations- und Kostensenkungsprozesse in Gang gesetzt werden. Angemahnt wurde der Rückzug des Staates aus dem Verkehrssektor, ursprünglich zugespitzt als Durchsetzung des Wettbewerbs als Ziel der Verkehrspolitik (vgl. auch Deregulierungskommission 1991). Im Verlauf des angestoßenen Reformprozesses, bei dem es teilweise auch nur bei Absichtsbekundungen blieb,<sup>54</sup> wurde die Verkehrspolitik der EG wegen der unzulänglichen Berücksichtigung gemeinwohlorientierter Interessen als zu einseitig und realitätsfern kritisiert. In der Folge wurde mit der Novellierung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 die verstärkte Einbeziehung öffentlicher Interessen wie solchen des Umweltschutzes und sozialer Belange («ausreichende Verkehrsbedienung») in den Regelungsgedanken realisiert.<sup>55</sup> Das grundlegende Anliegen, aus Effizienzüberlegungen dem Wettbewerbsprinzip mehr Geltung zu verschaffen, blieb jedoch erhalten.

Dabei sind die Diskussionslinien und Probleme keinesfalls neue. Die ordnungspolitische Frage nach der Zuständigkeit des Staates und dem richtigen Maß an und Forderungen nach mehr Wettbewerb begleitet die Eisenbahn (und im Anschluss auch den Nahverkehr) seit Inbetriebnahme der ersten Strecken. Gerade Deutschland mit seiner föderalistischen Tradition und späten Staatsgründung weist in dieser Hinsicht eine sehr wechselhafte Geschichte um die Entstehung von anfangs vor allem gewerblich genutzten (Güter-)Eisenbahnen bis hin zum staatlichen Monopol auf, das nun wieder aufgebrochen wurde (vgl. insbesondere Ziegler 1996, aber auch Ambrosius 1997). Die speziellen GewerbeGesetze PBefG und AEG erklären sich – neben der beabsichtigten Vermeidung chaotischer Verkehrsverhältnisse und unnötiger

---

54 Die maßgeblichen Verordnungen und Richtlinien stammen aus den 1960er Jahren, wurden aber überwiegend von nationalstaatlicher Seite ignoriert (Wimmer et al. 2000: 5). Werner kolportiert: »[...] in den sechziger Jahren wurden die Vorschriften des EWGV zum Verkehr als »ironisches« Kapitel bezeichnet« (1998: 32, Fußnote 167). Seit Beginn der neunziger Jahre ist die EU-Kommission infolge der vom EuGH 1985 in einem Urteil festgestellten Nichtrealisierung der Dienstleistungsfreiheit verstärkt im Bereich der sekundärrechtlichen Normsetzung für den ÖPNV tätig (vgl. Maaß 1998; Werner 1998). Als weitere Ursache für die neueren Aktivitäten gilt die Mitte der 1990er Jahre erfolgte Marktöffnung des Personenverkehrssektors vor allem in Großbritannien und Schweden, so dass nach jahrzehntelang abgeschotteten Märkten nun auch auf dem Gebiet des (kommunalen) Nahverkehrs von Wettbewerb überhaupt die Rede sein konnte (vgl. Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache »Altmark« (2002: 19); Wimmer et al. (2000: 5)).

55 Dazu ausführlich Barth (2000) und Werner (1998).

Streckenkonkurrenz in Städten – unter anderem aus dem staatlichen Ansinnen, die eigene Bahn vor Konkurrenz zu schützen (vgl. beispielsweise Maaß 1998: 79).

Passend zu dieser Historie sind im Ergebnis auch die entsprechenden Regelungen zu Marktzugang und Kofinanzierung des öffentlichen Verkehrs komplex und unübersichtlich (vgl. u. a. Werner 1998). Ausgangspunkt der gegenwärtigen Dynamik ist der EG-Vertrag von 1958, das sogenannte Primärrecht mit seinem allgemeinen Beihilfeverbot. Für den Verkehrssektor gelten aufgrund der Ausgangslage beträchtlicher finanzieller Verflechtungen, unklarer Zuständigkeiten und gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen der öffentlichen Hand und den Verkehrsbetrieben spezielle Ausnahmeregelungen über Beihilfen. Mit diesen Ausnahmen und den diversen Übergangsregelungen wurde ein Prozess angestoßen, in dem sämtliche Subventionen<sup>56</sup> an Verkehrsunternehmen abgebaut und in – wenn nötig – Europarecht-konforme vertragliche Leistungsbeziehungen überführt werden sollen. Auf diese Weise soll der öffentliche Verkehr effizienter und damit wettbewerbsfähig mit dem motorisierten Individual- und Güterverkehr werden.<sup>57</sup> Sekundärrechtliche Regelungen zur Umsetzung dieser interpretationsbedürftigen Ziele und zu Festlegungen verbindlicher Maßnahmen in den Mitgliedsländern der EU waren und sind nötig – Maaß spricht in diesem Zusammenhang von »unkonkreten Aussagen des primären Gemeinschaftsrechts« (1998: 147). Mit einiger Verzögerung fanden europarechtliche Vorgaben mit der Bahnstrukturreform, dem Regionalisierungsgesetz, dem novellierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) – um die wichtigsten zu nennen – Eingang in bundesdeutsche Gesetze.

Die Instrumente zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik – die Rechtsinstitute des EG-Rechts – sind die zum Teil sehr prominenten einschlägigen Verordnungen und Richtlinien sowie Entscheidungen und Empfehlungen. Die letztverbindliche Auslegung der Rechtsakte wird vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgenommen. Deshalb kommt der noch im Verlauf dieses Jahres erwarteten Entscheidung des EuGH über das sogenannte »Magdeburger Urteil« ein entscheidender Stellenwert zu. Die EuGH-Entscheidung wird – wie bereits im Abschnitt 3.2 dargestellt – vermutlich die bisherige behördliche Bezuschussung eigenwirtschaftlicher Linien als staatliche Beihilfe werten, so dass entsprechende Verkehre als gemeinwirtschaftliche zu interpretieren sind und in der Folge den Regelungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 (neue Fassung) unterliegen (vgl. Schaafkamp/Werner 2002).

Entsteht in der Debatte manchmal der Eindruck, die EU-Kommission würde mit der novellierten Verordnung generell Zuschüsse der öffentlichen Hand für den Personennahverkehr unmöglich machen, so ist dies falsch. Grundlegendes Ziel ist die dis-

---

56 Der Subventionsbegriff wird hier alltagssprachlich synonym mit Zuschüssen oder Beihilfen verwendet.

57 Vgl. kritisch zur »falschen Reihenfolge« der Reformbemühungen beispielsweise Werner 1998 und Westholm 1999. Die Autoren kritisieren, dass der ohnehin im Vergleich zum Straßenverkehr benachteiligte Schienenverkehr als erstes den Reformen ausgesetzt wurde. Sie befürchten dadurch zusätzliche Nachteile. Vgl. auch Fußnote 25.

kriminierungsfreie und transparente Vergabe öffentlicher Zuschüsse im Wettbewerb sowie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Öffentlichen Verkehrs. Öffentliche Kosten sollen verringert und die bisher öffentlich erbrachten Leistungen der Daseinsvorsorge (Fritz 2001) sollen im Sinne einer Entflechtung von undurchsichtigen politischen und unternehmerischen Abhängigkeiten dereguliert werden (vgl. auch Deregulierungskommission 1991). Daher strebt die EU-Kommission – unter Beachtung einiger widersprüchlicher Erfahrungen mit vollständig deregulierten Verkehren in Großbritannien<sup>58</sup> und von als positiv bewerteten Erfahrungen in Skandinavien – die Einführung des »kontrollierten« Wettbewerbs an.

#### *4.1 Die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen zur Sicherung der ausreichenden Verkehrsbedienung*

Somit bildet ein diffiziles Zusammenspiel diverser gesetzlicher Grundlagen den rechtlichen Rahmen der Auftragsvergabe von Verkehrsleistungen über Ausschreibungen. Reichen Qualität und Ausmaß der durch unternehmerische Eigeninitiative zustande kommenden Leistungsangebots im öffentlichen Nahverkehr nicht aus, können bzw. müssen die jeweiligen verantwortlichen Behörden zur Sicherung einer »ausreichenden Verkehrsbedienung« zusätzliche Verkehrsleistungen bei den Verkehrsunternehmen »einkaufen«. Zur Herstellung und Sicherung eines europaweiten Wettbewerbs müssen nichtdiskriminierende und transparente Verfahren angewendet werden. Europäische Vorgaben für die anzuwendenden Methoden enthalten insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 (»Regelung des Ausgleiches gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖPNV«) sowie die oft in der deutschen Diskussion übersehene Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 (»Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr«). Weitere Vorgaben weisen die verschiedenen Vergaberichtlinien bzw. Koordinationsrichtlinien auf – insbesondere hier die Dienstleistungskoordinierrichtlinie (DKR) und Sektorkoordinationsrichtlinie (SKR). Diese stellen besondere Richtlinien zur Koordination der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge dar. Die entsprechenden Bestimmungen wurden schrittweise und nicht immer termingerecht in nationales Recht übernommen, so mit dem Bahnstrukturreform- und Regionalisie-

---

58 In gemäßiger Interpretation unterstützen die Resultate der britischen Deregulierung von Bus und Bahn sowohl strenge Verfechter des Wettbewerbsprinzips mit zum Teil deutlichen Effizienz- und Fahrgaststeigerungen, einer stärkeren Kundenorientierung sowie Anpassungen des Fuhrparks an die Nachfrage als auch die Liberalisierungsgegner mit den beklagten Auswüchsen über die Einbußen in Sachen Verkehrsplanung, Zuverlässigkeit und Fahrzeugqualität (vgl. Rothengatter 1996). Trotz der ambivalenten Erfahrungen dominiert jedoch die negative Sicht auf den Fall Großbritannien in der Fachdiskussion. Beherzigt werden sollte jedoch folgendes Resümee aus der Sicht von Verbraucherinteressen: »In Großbritannien wird die Bahnreform in vielen Punkten positiv gesehen, das in Deutschland vorhandene Bild über die privatisierten Bahnen in Großbritannien ist ein Zerrbild und es gibt sehr viel, was man in Deutschland aus den britischen Erfolgen und Fehlern lernen kann.« (ohne Verfasser 2002) Vgl. für einen aktuellen Überblick über die Diskussion Schöller (2002).

rungsgesetz, den Novellierungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, der Fassung der »Geringsten-Kosten-Verordnung« (GKV), dem Vergaberechtsänderungsgesetz (VgRÄG), dem novellierten Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen/Kartellgesetz (GWB), der Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentlichen Aufträge (Vergabeordnung, VgV) sowie – um die nicht vollständige Aufzählung abzuschließen – der Verdingungsordnung für Leistungen (Teil A, VOL/A).<sup>59</sup>

Wesentliches Ziel von Ausschreibungen ist die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots für eine (teilentgeltliche) Leistung. Für die Gewährleistung einer den öffentlichen Interessen entsprechenden Versorgung der Bevölkerung mit Mobilitätsangeboten sind – von der eigenartigen Fassung der Eigenwirtschaftlichkeit im deutschen Personenbeförderungsrecht einmal abgesehen – unter gegenwärtigen Bedingungen Zuschüsse, also gemeinwirtschaftliche Verkehre notwendig.<sup>60</sup> Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, für die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen Verkehrsverträge abzuschließen. Voraussetzung ist die Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips, also der organisatorischen Trennung von die Leistungen bestellenden und ausführenden Strukturen. Dies ist notwendig, um dem Prinzip der Nichtdiskriminierung genüge tun zu können. Eine Ausnahme von den zu schließenden Verkehrsverträgen bildet hier die unter gewissen Umständen zulässige, weniger zeit- und organisationsaufwändige, nichtausschreibungspflichtige Auferlegung. Bei diesem Verfahren wird der bisherige Verkehrsdienstleister mit der Realisierung der »zusätzlich« gewünschten Verkehrsleistungen bzw. des angestrebten Niveaus der Verkehrsbedienung betraut. Im Gegenzug stehen ihm Ausgleichszahlungen zu. Die Verkehrsleistung und ihr Preis müssen vorher definiert werden (vgl. Barth 2002a: 66 ff. sowie ausführlich Baumeister/Berschin 2001).

In den Verkehrsverträgen müssen zwingend Konkretisierungen der Leistungen erfolgen, wie beispielsweise in Form von Regelungen zu den Einzelheiten des Verkehrsdienstes (Angaben über Fahrplanangebote, Taktvorgaben, Vorgaben zum Zugmaterial, Qualitätsmanagementanforderungen etc.), zum Preis der vertraglich vereinbarten Dienstleistungen, zur Verteilung des Einnahmerisikos, zur Geltungsdauer des Vertrags, zu Vertragsänderungen sowie Sanktionen<sup>61</sup> im Fall der Nichterfüllung.

Grundsätzlich werden detaillierte Vorgaben (konstruktive Leistungsbeschreibung) von Zielvorgaben (funktionale Leistungsbeschreibung) unterschieden. Funktionale Vorgaben können Angaben über den Anteil der Bevölkerung sein, der innerhalb einer bestimmten Zeit eine Haltestelle der öffentlichen Verkehrsmittel erreichen können

---

59 Vgl. ausführlich zum entstehenden Normengeflecht Barth (2000), Maaß (1998), Wachinger/Wittemann (1996), Werner (1998). Für eine Übersicht über die Entwicklung des Vergaberechts und den derzeitigen Stand der Definition der »öffentlichen Auftraggeber«, des »öffentlichen Auftrags«, der Schwellenwerte für die Liefer- und Dienstleistungsaufträge und der daraus folgenden jeweiligen zulässigen Vergabeverfahren vgl. Vortragsmanuskript Breuer/Haarmann (2002).

60 Generell gilt: »Solange die Rahmenvorgaben des Gesamtverkehrsmarktes nicht geändert werden, wird der überwiegende Teil der Verkehre gemeinwirtschaftlich sein.« (Werner 1998: 182)

61 Vgl. Fußnote 33.



muss. So wird vermieden, den genauen Platz der Haltestelle vorzuschreiben, ohne eben auf das, was mit einer bestimmten Haltestellendichte erreicht werden soll, verzichten zu müssen. Jedoch gilt gleichzeitig, dass die Vergleichbarkeit der aufgrund der Leistungsbeschreibung erfolgenden Angebote gewährleistet werden muss. Derzeit tendieren die Aufgabenträger in Deutschland u. a. deshalb zur vorsorglichen eigenen rechtlichen Absicherung, aber auch infolge schlechter Erfahrungen mit ersten Verkehrsverträgen zu konstruktiven Leistungsbeschreibungen.<sup>62</sup> Damit einher geht nahezu zwangsläufig der Abschluss so genannter Bruttoverträge – hier verbleibt das Einnahmerisiko (also die realisierten Fahrgeldeinnahmen) beim Aufgabenträger. Der Betreiber erhält einen vertraglich vereinbarten Zuschuss – eine Konstellation, die kaum Anreize für Fahrgaststeigerungen bietet.<sup>63</sup>

Im Schienenpersonennahverkehr sind sich sowohl die DB AG als auch die Konkurrenten einig in der Abwehr dieser detaillierten Leistungsvorgaben – diese ließen viel zu wenig Spielraum für unternehmerisches Handeln, förderten den Aufbau paralleler Planungs- und Managementkompetenz beim Aufgabenträger und damit eine schleichende Re-Verstaatlichung der Bahnen. Die Betreiber würden in ein Dasein reiner »Lohnkutscher« gedrängt. Da sich aber andererseits die Aufgabenträger selbst erst noch beim Kompetenzaufbau in Sachen Leistungsvergabe befinden und teilweise nur durch eine derartige Vertragsgestaltung an nötige Daten kommen, wird wohl vorerst mit dieser Art der Vertragsgestaltung vorlieb genommen werden müssen.<sup>64</sup>

Das Gemeinschaftsrecht hält zugleich auch Vorschriften über die Verfahren zur Vergabe von solchen Verkehrsverträgen bereit. Verkehrsverträge sind in der Regel als öffentliche Dienstleistungsaufträge zu bewerten und unterliegen damit dem Vergaberecht (Dienstleistungsrichtlinie, DLR). Hier sind offene Vergabeverfahren gefordert, d. h. öffentliche, europaweite Ausschreibungen. Unter bestimmten Voraussetzungen

---

62 So hatte beispielsweise die Bayerische Oberlandbahn (München – Tegernsee/Lenggries/Bayrischzell) mit enormen Problemen zu kämpfen. Zugausfälle, Verspätungen, überhitzte oder nicht beheizte Fahrzeuge waren anfangs die Regel – gleichzeitig hatte der Aufgabenträger (das bayrische Verkehrsministerium) aufgrund eines wohl mangelhaften Vertragsabschlusses nur wenig Möglichkeiten für Sanktionen oder Schadensersatz aus den Minderleistungen (vgl. die private homepage »BOB-Tagebuch«, [www.josefstal.de/bob/tb\\_juli\\_99.htm](http://www.josefstal.de/bob/tb_juli_99.htm), in dem betroffene Kunden ihr Leid klagten). Inzwischen sind die Probleme behoben, die Bahn ist so erfolgreich, dass über eine Ausweitung der Verkehrsleistung verhandelt wird (Pressemitteilung Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, 05.08.02).

63 Bei den gegensätzlichen Nettoverträgen würde das Einnahmerisiko auf Unternehmensseite liegen. Jedoch müssten dem Unternehmen größere Freiheiten bei der Produkt- und Preisgestaltung gewährt werden. Diese würden das erhebliche unternehmerische Risiko dieser Vertragsart durch die dann mögliche größere Kundennähe rechtfertigen. Angesichts der geltenden Tarifstandards, der großen Bedeutung von sozial- und umweltpolitischen Standards sowie der fortgeschrittenen Einbindung vieler Verkehrsunternehmen in Verbundräume lässt sich dies aber nur schwer realisieren. Die Mischform der Anreizverträge stellt unter diesen Umständen einen gangbaren Kompromiss dar. In Deutschland ist zumindest der Verkehrsvertrag der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) ein Beispiel für einen solchen – offensichtlich auch sehr erfolgreichen – Anreizvertrag (vgl. Hanss 2001).

64 Anstöße zu den alternativen Anreizverträgen gehen vor allem vom Ausland aus (Nordstrand/Kraft 2000; Palm 2001: 91 ff.).

sind beschränkte Verfahren (vorgeschalteter Teilnehmerwettbewerb, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung, Preisanfrage, freihändige Vergabe) möglich. Die Ausnahmen sind jedoch sehr restriktiv formuliert und müssen begründet werden.

#### *4.2 Die Nahverkehrspläne – Festlegung und Konkretisierung der ausreichenden Verkehrsbedienung*

Politische Richtschnur der Ausschreibungsverfahren sind die in der Folge der Regionalisierung seit Mitte der Neunziger Jahre zu erstellenden Nahverkehrspläne. Sie stellen ein neues Instrument zur planerischen Umsetzung der Beschlüsse der Länder (ÖPNV-Gesetze) und Kommungen zur Nahverkehrsentwicklung dar. Durch die Aufwertung des Umweltschutzes bekamen die im Nahverkehr ohnehin schon erheblichen Planungs- und Koordinierungserfordernisse (Verkehrsverbünde etc.) eine neue Qualität (Fehling 2001: 33ff.). Entsprechende Planungsgrundsätze<sup>65</sup> wurden in den Nahverkehrsgesetzen der Länder normiert.

Die Erfahrungen mit der »ersten Generation« der Nahverkehrspläne spiegeln die derzeit unentschiedene und konfuse Situation mit einer großen Variation an Regelungstiefe, teilweise unrealistischen Ansprüchen oder aber großer Unverbindlichkeit wider.<sup>66</sup> Nichtsdestotrotz sind die Anforderungen an Nahverkehrspläne und die darauf aufbauenden Ausschreibungen hoch. Sie beinhalten vor allem die regionale/lokale Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung, d. h. der im öffentlichen Interesse für notwendig befundenen Verkehrsleistungen, die Verkehrsunternehmen aus erwerbswirtschaftlichen Interessen nicht in gleicher Qualität oder in gleichem Umfang anbieten würden. Die Nahverkehrspläne sind das Ergebnis komplizierter Abwägungsprozesse zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Zielen sowie dem vorhandenen finanziellen Spielraum.

Wichtig ist ferner die hier erfolgende Festsetzung der Kriterien der Linienbündelung. Die Linienbündelung ist ein Instrument, das mit dem novellierten PBefG eingeführt wurde. Es dient der Integration der Verkehrsbedienung, der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsgestaltung und der den öffentlichen Interessen gemäßen Nahverkehrsbedienung. Verbundene Verkehrsleistungen sollen genehmigungsrechtlich zusammengeführt werden. Damit wird eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung ermöglicht, ebenso ein Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken, d. h. also zwischen rentablen und unrentablen Linien (wobei durchaus auch anders vorgegangen werden

---

65 Beispielsweise der Vorrang des ÖPNV vor dem motorisierten Individualverkehr und innerhalb des ÖPNV der Vorrang des Schienenpersonennahverkehrs vor dem Straßenpersonennahverkehr im Baden Württembergischen ÖPNV-Gesetz. Begrenzt werden diese Ziele durch parallele Vorgaben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Fehling 2001: 34).

66 Vgl. die Untersuchung der Nahverkehrsplanung in Nordrhein-Westfalen durch Derichs (2002), für eine empirische Überprüfung einer regionalen Nahverkehrsplanung Anforderungen einer konkreten Zielgruppe Kreis (1999) sowie grundsätzlich Fehling (2001, insbesondere 48ff.).

kann, es sind sowohl gemeinwirtschaftliche als auch eigenwirtschaftliche Linienbündel denkbar).

Die Nahverkehrsplanung ist Aufgabe der durch Landesgesetzte bestimmten ÖPNV-Träger. Häufig delegieren die Verwaltungen die Aufgabe an externe Planungsbüros oder teilen sie sich mit diesen. Teilweise erstellt aber auch das lokale Verkehrsunternehmen den Nahverkehrsplan in alleiniger Verantwortung an (vgl. für eine beispielhafte Untersuchung in Nordrhein-Westfalen Derichs 2002: 15).<sup>67</sup> Umfangreiche Arbeits- und Verfahrensschritte, die Anhörungen der betroffenen Verkehrsunternehmen und Gemeinden, der Straßenbulasträger und Planungsbehörden aber auch der Industrie- und Handelskammern sowie der betroffenen Fachgewerkschaften einschließen können, werden in diesem Prozess absolviert. Die ÖPNV-Kunden können den Nahverkehrsplan allenfalls höchst indirekt über ihre Gemeinde oder einen Fahrgastverband beeinflussen.<sup>68</sup> Wie die Interessen und Bedürfnisse potenzieller Kunden des Nahverkehrs zu bewerten sind, ist vollends unklar. Damit wird auch wieder an dieser Stelle deutlich, dass für die häufig zwar rhetorisch angestrebte *modal split*-Veränderung zugunsten des ÖPNV weder operationalisierte Zielvorgaben, verlässliche Finanzen oder handhabbare konkrete Maßnahmen realisiert wurden.

Über die Berechtigung und das Ausmaß konkreter Angaben zur Verkehrsbedienung (Fahrpläne, Taktichte etc.) im Nahverkehrsplan zur Sicherung der »ausreichenden Verkehrsbedienung« herrscht – keine Überraschung mehr an dieser Stelle – Unsicherheit.<sup>69</sup> Sämtliche Vorgaben schränken letztlich die unternehmerische Freiheit ein. Andererseits können die umfangreichen Mittel der öffentlichen Hände nur damit gerechtfertigt werden, dass ein in Qualität und Quantität überzeugender Nahverkehr erreicht wird. Unentschiedenheit besteht weiter dadurch, dass den Vorgaben im Nahverkehrsplan realistische Angaben zu den Finanzierungsmitteln gegenüberstehen müssen – bei der derzeitigen Haushaltsslage durchaus problematisch bis unmöglich.

---

67 Die Aufgabenträger sind häufig personell bzw. aufgrund fehlender Kompetenzen nicht in der Lage, die Nahverkehrspläne selbst zu erstellen. Wird das lokale, meist eigene kommunale Verkehrsunternehmen in die Planung einbezogen, ist die Vermutung, dass im Sinne der eigenen Betriebsabläufe zur Vermeidung störender Anpassungsprozesse geplant wird, nicht von der Hand zu weisen. Zu bezweifeln ist auch, dass Kundenbedürfnisse eine größere Rolle spielen. Außerdem kann durch ein solches Vorgehen potenziellen Konkurrenzunternehmen der Marktzugang erschwert werden, denn der Wissensvorsprung für das an der Nahverkehrsplanung beteiligte Unternehmen ist groß.

68 »Der Fahrgast hat [...] – im Gegensatz zu der sonst üblichen Marktbeziehung zwischen Anbietern und Nachfragern eines Produktes – keinen unmittelbaren Einfluss auf den Angebotsumfang (Linienführung, Haltestellendichte, Fahrplan) von ÖPNV-Leistungen.« (Bundeskartellamt 2002: 25).

69 Vgl. die Unterschiede zwischen Muthesius (1997) und auch Püttner (1997), die eine eher geringe Regelungstiefe im Nahverkehrsplan für berechtigt halten gegenüber Barth (2002b). Sie fordert eine über eine reine Rahmenplanung hinausgehende Planung, die qualitative Anforderungen an die Verkehrsbedienung sowie die nach umfassender verkehrlicher und wirtschaftlicher Analyse und »rechtsfehlerfreier Abwägung« erfolgende Konzeption von Linienbündeln im Nahverkehrsplan enthält.

Nahverkehrspläne entfalten eine nur mittelbare Rechtswirkung: Sie sind genehmigungsrechtlich wichtig (Genehmigungswettbewerb bei eigenwirtschaftlichen Verkehren) – d. h. sie greifen in dieser Wirkung demnach nur für den Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV). Bei der Genehmigungsentscheidung müssen die Vorgaben des Nahverkehrsplans hinsichtlich der ausreichenden Verkehrsbedienung und Linienbündelung beachtet werden. Im Falle konkurrierender Angebote ist dem Unternehmen Vorrang zu geben, das mit seinem Angebot am besten den Vorgaben des Nahverkehrsplans entspricht. Barth (2002b) geht in ihrer Auffassung soweit, dass bei wesentlicher Nichtübereinstimmung eines oder konkurrierender eigenwirtschaftlicher Verkehrsangebote mit den Angaben des Nahverkehrsplans die Genehmigung versagt werden könne und ein gemeinwirtschaftliches Vergabeverfahren eingeleitet werden müsse. Dies liegt ihrer Meinung nach nicht bloß im Ermessen der Genehmigungsbehörde, sondern es handele sich vielmehr um einen »offen formulierten Tatbestand mit gebundener Rechtsfolge«. Da es nahezu nie konkurrierende Anträge bei eigenwirtschaftlichen Verkehren gibt, konnte die Regelungskraft der Nahverkehrspläne in dieser Hinsicht noch nicht in der Praxis erprobt werden.

Im Fall der Ausschreibungswettbewerbe geht der Aufgabenträger entsprechend den eigenen konzeptionellen Vorstellungen über die im öffentlichen Interesse notwendige Verkehrsbedienung (und in Abhängigkeit der Finanzierungsmöglichkeiten) vor – der Nahverkehrsplan besitzt in diesem Fall eine vorbereitende Funktion, er gestaltet den Rahmen für die Bestellung und weist den Bedarf für die Verkehrsbestellung nach (vgl. Barth 2002b; Fehling 2001).

Derzeitig befinden sich viele der 1996 erstmals erstellten Nahverkehrspläne in Überarbeitung (die so genannte »Zweite Generation« der Nahverkehrspläne). Für die bis dato gültige erste Nahverkehrsplangeneration ist ein eher locker zu nennender Zusammenhang zur Ausschreibungspraxis festzustellen.<sup>70</sup> Es lassen sich bisher aufgrund fehlender Erfahrungen und Forschung auch noch keine Regelmäßigkeiten zwischen der Qualität der Nahverkehrsplanung und der umgesetzten Nahverkehrsqualität ausmachen. Für eine strategische und wirkungsvolle Nahverkehrsplanung sind umfangreiche Kompetenzen bei der Erstellung von Wirkungsprognosen, bei der Beurteilung der Ertragsstärke von Nahverkehrskonzepten, aber auch eine klare Prioritätensetzung im Verein mit Sicherheit über den Finanzrahmen und Rechtssicherheit erforderlich.

In der Summe ist damit das neue Planungsinstrument des Nahverkehrsplans als ambivalent zu beurteilen. Zu den negativen Beiträgen ist die jeweils uneinheitliche Wirkung im Straßen- und Schienenpersonennahverkehr zu zählen: »Das Angebot auf der Schiene ist zwar mit einzubeziehen [in die Nahverkehrsplanung, Anmerkung A.K.] [...], doch ohne direkte Wirkungen für die [...] Bestellung dortiger Verkehrsleistungen durch das Land als Aufgabenträger.« (Fehling 2001: 34 in Fußnote 42)

---

70 So auch Ludger Siemer (Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe, VVOWL) auf der Tagung »Nahverkehrspläne – Qualitätssicherung und Wettbewerb«, Universität Dortmund, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, 12.03.2002.

Geboten sind zwar Abstimmungspflichten, jedoch gibt es keine abgegrenzten Befugnisse oder gar ein Veto-Recht der kommunalen Aufgabenträger. Es kann also durchaus – je nach lokaler (Macht-)Situation zu gegensätzlichen oder parallelen Planungen kommen. Innerhalb des ÖSPV ist zusätzlich noch einmal die ungleiche Regelungskraft des Nahverkehrsplans zwischen eigenwirtschaftlichen (»beschränkte Bindungswirkung«) und gemeinwirtschaftlichen Verkehren (»Einkaufszettel«) zu betonen. Dies kann sich nur weiter verunsichernd auswirken.

Im übrigen wirkt die Nahverkehrsplanung sehr wahrscheinlich in doppelter Weise konservativ: Einmal indem das lokal erreichte Niveau der Nahverkehrsgestaltung<sup>71</sup> der Beurteilung der »ausreichenden Verkehrsbedienung« zugrundegelegt wurden und zum zweiten dadurch, dass die Möglichkeiten des Fortschreitens mit der Wahl umständlicher Verfahren, der oft nicht geklärten Finanzierung oder der (erheblichen) Mitspracherechte der lokalen Verkehrsunternehmen stark begrenzt wurden.

Abschließend ist die große Dominanz und der Vorrang der Planung bei den Nahverkehrsangelegenheiten ebenfalls kritisch hervorzuheben. Unternehmerisches Potenzial und Kreativität werden im Umkehrschluss mit Misstrauen bedacht, Kundenvorstellungen und -bedürfnisse in der Folge sträflich vernachlässigt bzw. als in der behördlichen Planung »aufgehoben« postuliert. Jedoch muss eine solche Vorstellung angesichts der Art und Weise der jahrzehntelangen amtlichen Nahverkehrsgestaltung und des vor allem nur mäßigen Erfolgs des öffentlichen Nahverkehrs<sup>72</sup> unbedingt hinterfragt werden.

---

71 Das in wesentlichen Belangen als Kontingent – oder jedenfalls nicht als Ergebnis von Kundenwünschen – bezeichnet werden kann, wie Püttner im Rückblick für den Schienen(nah)verkehr vor der Regionalisierung verdeutlicht: »Der Bund als Träger der DB bewirkte [...] je nach Engagement ein den einzelnen Städten und Regionen eine unterschiedliche Förderung. Einige ländliche Regionen wurden durch die Aufrechterhaltung subventionierten Schienenverkehrs sehr begünstigt, andere weniger; einige Großstädte profitierten von S-Bahnen, die die DB bei ihnen als Zuschußbetriebe unterhielt; andere Großstädte kamen nicht in den Genuß solchen Nahverkehrs.« (Püttner 1997: 90)

72 Vgl. beispielsweise das aus fiskalischer Sicht für die öffentliche Angebote enttäuschende Verhältnis zwischen den Anteilen der Verkehrsträger an den öffentlichen Ausgaben und den erreichten Anteilen an den Beförderungsleistungen bei Laaser/Rosenschon (2001: 29ff.).

## 5 Unternehmen in Lauerstellung – der Zwanzig-Milliarden-Euro-Markt

Die Daten über das Marktvolumen des ÖPNV variieren je nach Lesart.<sup>73</sup> Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass es sich mit dem deutschen Nahverkehr vor allem durch das im internationalen Vergleich beachtliche Niveau des Ausbaugrads um einen der lukrativsten Märkte handelt. Wird der Straßenpersonennahverkehr vorerst noch vor allem geprägt durch die jeweiligen kommunalen Verkehrsunternehmen, so wird im Schienennahverkehr der Markt durch den bisherigen nahezu alleinigen Betreiber Deutsche Bahn AG dominiert. Konkurrierende Unternehmen können sich jedoch bei den vereinzelt Ausschreibungen profilieren. Im Gegensatz dazu bleibt Unternehmen, die den Markteintritt suchen, vorerst nur die Strategie, über Unternehmensbeteiligungen oder -aufkäufe den Zugang zu erreichen.

### 5.1 Strategien im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr

Die potenzielle Konkurrenz im Straßenpersonennahverkehr setzt sich aus einer Vielzahl kommunaler Verkehrsunternehmen (in Deutschland existieren mehr als 300 solcher Betriebe), privater Anbieter (meist Subunternehmer im Stadtverkehr oder im Regionalverkehr)<sup>74</sup> sowie den Regionalbusunternehmen der Deutsche Bahn AG zusammen. Wirklich gefürchtet sind jedoch die großen ausländischen Unternehmen – wie, um nur einige zu nennen, die Connex-Gruppe (früher CEGA, Frankreich), die Arriva-Gruppe, Stagecoach, Go-Ahead, FirstGroup, (alle Großbritannien) oder Linjebuss AB (ursprünglich ein schwedisches Unternehmen, inzwischen eine Connex-Tochter) und Keolis (ehemals Via-Cariante, Frankreich) –, die bereits vor allem in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern große Markterfahrung sammeln konnten.

Neben den ausländischen Unternehmen ist vor allem die Deutsche Bahn AG auf Expansionskurs im lukrativen ÖSPV-Markt. Dies rief bereits mehrfach das Bundeskartellamt auf den Plan. Das Bundeskartellamt beurteilte anlässlich der beantragten Fusion eines kommunalen Unternehmens mit einem Busunternehmen der Deutsche Bahn AG den ÖSPV-Markt als – wenn schon nicht durch den theoretisch möglichen Genehmigungs- und Ausschreibungswettbewerb – durch einen »Wettbewerb um Unternehmensbeteiligungen« geprägten Markt (Bundeskartellamt 2002: 20).<sup>75</sup> Die

---

73 Die Zahl in der Zwischenüberschrift zitiert eine Angabe von Ewers/Ilgmann (1999) für den geschätzten Umsatz im gesamten Markt, das Umsatzvolumen allein im ÖSPV wird mit ca. 14 Milliarden Euro angegeben (Engbarth 2002). Der Anteil der öffentlichen Mittel am Umsatz wird auf um die 50 Prozent veranschlagt – Ewers/Ilgmann geben für den Gesamtmarkt für 1997 sogar ca. 22 Mrd. DM an (1999: 3); Hickmann schätzt den Subventionsanteil im ÖSPV für 1999 auf 15 Mrd. DM (2000: 6, Fußnote 2).

74 Hier handelt es sich in der Regel um sehr kleine Unternehmen, ihre Anzahl geht in die Tausende. Hickmann gibt 4.000 Unternehmen mit 6.000 Bussen an (2000: 5).

75 Vgl. auch Andersen Marktstudie (2001); Engbarth (2002); WBO Geschäftsbericht (2001).

Aktivität des Bundeskartellamts in Sachen Fusion ist bezeichnend: Der Marktführer im SPNV drängt, weil er im angestammten Geschäftsfeld des Schienenverkehrs langfristig tendenziell Marktanteile verliert – aber auch in Verfolgen eines integrierten Verkehrskonzepts –, in den ÖSPV.<sup>76</sup> Besser gesagt vor allem in den städtischen ÖPNV, denn in den alten Bundesländern ist der Bahn-Gruppe mit ihren ehemaligen Bahnbusunternehmen im ländlichen ÖSPV teilweise ebenfalls eine marktbeherrschende Stellung zu attestieren.<sup>77</sup>

Ähnliche Strategien wie die Deutsche Bahn AG wendet die internationale Konkurrenz an. Französische, schwedische und britische (Misch-)Unternehmen kaufen sich in deutsche Unternehmen ein.<sup>78</sup> Gleichzeitig schließen sich private Unternehmen zu Kooperationen zusammen – so z. B. »Omniva« – ein Zusammenschluss von 65 Unternehmen in Baden-Württemberg (Andersen Marktstudie 2001: 23) – oder »Pro-Bus«, eine Kooperation von elf privaten Bus-Firmen aus dem Saarland (Saarbrücker Zeitung, 14.05.2002). Diese Interessenkooperationen sind aber – sicher infolge der beständig geringen Wettbewerbsintensität in diesem Bereich – bisher noch nicht weiter aktiv geworden.

Weitere Anstrengungen zur Vorbereitung auf den Wettbewerb umfassen die bereits angeführten unternehmensinternen Umstrukturierungen und Verbesserungen der Kostenstrukturen. Zu erwähnen sind hier vorbereitende Maßnahmen, die auch den kommunalen Unternehmen des Straßenpersonennahverkehrs eine Ausweitung ihres Geschäftsbereiches ermöglichen – so beschaffte sich beispielsweise die Berliner BVG inzwischen die für den Schienenpersonennahverkehr erforderliche Genehmigung als Eisenbahnverkehrsunternehmen (Tagesspiegel, 11.07.2002).

Den Betätigungen ausländischer Unternehmen stehen im übrigen keine äquivalenten Bemühungen deutscher Unternehmen im Ausland gegenüber – was nicht weiter verwundert, sondern als eine Folge der verschleppten Einführung des Wettbewerbs einzuschätzen ist. Die Ausnahme bildet hier die Deutsche Bahn AG, von der Bestre-

---

76 Die zitierte Fusionsunternehmung bezieht sich auf Aktivitäten der Deutschen Bahn AG im Raum Göttingen. Die fusionswilligen Unternehmen sind die Regionalbus Braunschweig GmbH und der Verkehrsbereich der Stadtwerke Göttingen AG. Bereits abgeschlossen ist der Kauf der Busverkehr Oder-Spree Gesellschaft durch die DB AG. Die kartellamtliche Bewertung eines weiteren Vorhabens, dem beabsichtigten Zusammenschluss von DB Regio AG, üstra AG – das Hannoverische Verkehrsunternehmen – und der Nord LB AG, steht noch aus. Die Deutsche Bahn AG versucht außerdem schon seit längerem durch Übernahme der BVG im Berliner ÖSPV Fuß zu fassen (vgl. beispielsweise Schmidt-Kohlhas 2000). Bei einem weiteren aktuellen Vorhaben ist die Deutsche Bahn AG mit dem Unternehmen Autokraft an einer Bietergemeinschaft beteiligt, die einen Mehrheitsanteil an der Kieler Verkehrsgesellschaft (KVG) anstrebt (Kieler Nachrichten, 20.08.2002).

77 Zur von der DB AG angezielten optimalen Verbindung von Schiene und Bus wurden bereits mehrere sogenannter ZugBus-Gesellschaften gegründet: die DB ZugBus Westfalen Holding GmbH (1998), DB ZugBus in Schleswig-Holstein (1996), DB ZugBus Regionalverkehr Alb-Bodensee GmbH (RAB) sowie DB ZugBus Nordrhein (1998) für die Regionen Aachen, Rhein-Sieg, Niederhein und das Ruhrgebiet.

78 Vgl. für einen Einblick ins Geschehen Staatsregierung Bayern (1999), WBO-Geschäftsbericht (2001: 25ff.) sowie insgesamt Andersen Marktstudie (2001: 22f.).

bungen in Richtung Italien, Österreich und der Schweiz berichtet werden (Süddeutsche Zeitung, 05.07.2002). Äquivalent ist das Bemühen der Bahn-Gruppe, auch im Güterbereich die Geschäfte (wieder) in den Straßenverkehr auszudehnen, indem sie ein Angebot zur Übernahme des weltweit operierenden Transport- und Logistik-Dienstleisters Stinnes unterbreitet hat, und damit insbesondere die 1991 veräußerte einstige Bahn-Tochter Schenker (Speditionsunternehmen) wieder zurückkaufen will (vgl. diverse Pressemeldungen im Juni/Juli 2002 wie beispielsweise Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 27.06.2002).

Die Fusionsbestrebungen – insbesondere solcher Unternehmen mit teilweise marktbeherrschender Stellung – müssen zwiespältig beurteilt werden. Nicht ohne Grund hängt die Zulassung je nach Größe der beteiligten Unternehmen von einer kartellamtlichen Bewertung ab. Die Bewertung steht wiederum in folgenreichem Zusammenhang mit der Einnahme einer »intramodalen« bzw. »intermodalen Perspektive« auf den Nahverkehrsmarkt. Gemeint ist die Unterscheidung des Wettbewerbs innerhalb des herkömmlichen Bereichs der ÖPNV-Leistungen (intramodaler Wettbewerb) oder im Gesamtverkehrsmarkt (intermodaler Wettbewerb; im Nahverkehr »konkurrieren« vor allem Auto, ÖPNV, Motorrad, Rad und Zufußgehen; im Fernverkehr zusätzlich auch der Luftverkehr). So wurde die bereits erwähnte Fusion des Verkehrsbereichs der Stadtwerke Göttingen mit einem Busunternehmen der Deutsche Bahn AG nur unter Auflagen genehmigt.<sup>79</sup> Das Bundeskartellamt entschied sich bei der Marktabgrenzung, den motorisierten Individualverkehr (MIV) außen vor zu lassen. Die Einschränkung der Betrachtung wurde mit der fehlenden Wahlmöglichkeit der Zwangskunden begründet: »Würde man den MIV als Form der Eigenerstellung von Beförderungsleistungen in den sachlich relevanten Markt einbeziehen, würden insbesondere die fehlende Ausweichmöglichkeit für diese Zwangskunden des ÖPNV nicht adäquat berücksichtigt.« (2002: 28) Das Bundeskartellamt akzeptiert damit den abgeschotteten Markt des »Daseinsvorsorgeverkehrs« in der üblichen Postulierung von sich gegenseitig ausschließendem öffentlichen Nahverkehr und motorisierten Individualverkehr. Daraus resultiert dann die in dieser Perspektive berechnete Einschätzung einer absehbaren marktbeherrschenden Stellung der Deutsche Bahn AG im betrachteten Gebiet, die die Bestrebungen für mehr Wettbewerb im ÖPNV zu konterkarieren drohe.

Diese Konzentration der Bewertung auf Zwangskunden ist – unabhängig von dem konkreten Kartellverfahren – sehr ambivalent zu beurteilen, durchzieht aber letztlich die gesamte Thematik mit der auch in der Nahverkehrsplanung ungeklärten Stellung potenzieller ÖPNV-Kunden. Dem öffentlichen Nahverkehr werden u. a. gerade aufgrund der Überlegenheit in Sachen Umwelt- und Ressourcenschonung Legitimationsvorteile – auch mit Verweis auf angestrebte zukünftige Änderungen des *modal splits* zugunsten des ÖPNV – eingeräumt. Diese Legitimation lässt sich aber nur bei einer ausreichenden Auslastung und – gerade vor dem Hintergrund der hohen

---

79 Damit wurde im übrigen ein weiterer Weg in Richtung Marköffnung eröffnet: Das Bundeskartellamt verpflichtete die Stadt Göttingen zur wettbewerblichen Vergabe der in ihrem Zuständigkeitsbereich fallenden Verkehrsleistungen innerhalb einer Frist von vier Jahren (2002: 2).



Zuschüsse – insgesamt erhöhten Nutzerzahlen halten. Die Strategien müssen eigentlich darauf abzielen, bisherige Autofahrer für die kollektiv genutzten Verkehrsmittel zu gewinnen und gegenwärtige ÖPNV-Kunden zu halten.<sup>80</sup> Die vom Bundeskartellamt vorgenommene Marktabgrenzung operiert folglich in Hinblick auf das Verhalten potenzieller Nutzer mit sehr statischen, auf den Status Quo des alt-hergebrachten öffentlichen Nahverkehrs festgelegten Annahmen.

Konstruktive Wege aus einem solchen Dilemma könnten darin bestehen, wenigstens für eine befristete Zeit und abgegrenzte Gebiete einen vereinfachten strategischen Ordnungsrahmen zu wählen, der den Gesamtverkehrsmarkt betrachtet und damit den Wettbewerb zwischen allen beteiligten Verkehrsmitteln in den Blick rückt und Möglichkeiten für einen kreativen Wettbewerb eröffnet.<sup>81</sup>

## 5.2 »Marschbahn«, »Volmetalbahn« und »Lammetalbahn« im Wettbewerb um die Betreiber<sup>82</sup>

Auf dem SPNV-Markt betätigt sich die bereits schon erwähnte internationale Konkurrenz wie Connex<sup>83</sup> oder Keolis.<sup>84</sup> Die meist erst nach der Bahnreform gegründeten mittelständischen Unternehmen wie die Prignitzer Eisenbahn runden zusammen mit den Bahnen im kommunalen bzw. in Landeseigentum (Altunternehmen und Neugründungen) das Bild ab. Die Anzahl der Unternehmen steigt immer noch leicht an. Werden für 1993/94 und 1998/99 23 bzw. 34 SPNV-Anbieter angegeben (VDV-Angaben, zitiert nach Schnell 2000: 12), so dürfte sich inzwischen ihre Zahl auf knapp

---

80 Was offensichtlich nur über integrierte Verkehrsangebote gelingen kann (vgl. Projektgruppe Mobilität 2001). In diesem innovativen Bereich ist die Deutsche Bahn AG mit ihren aktuellen Angeboten zur Ergänzung und Erweiterung der Reisekette (DB Carsharing und Call A Bike) zunehmend aktiv geworden. Vgl. auch die aktuellen Verhandlungen der DB AG mit Nahverkehrsverbänden über ein »City-Ticket«, das zugleich im Fern- und Nahverkehr Gültigkeit besitzen soll (Financial Times Deutschland, 02.09.2002).

81 Vgl. für ähnliche Schlussfolgerungen aus unterschiedlichen Perspektiven Hermes (2000) oder den Ausblick bei Grünendieck (1998: 251 ff.).

82 Die Regionalisierung kennzeichnet, dass verstärkt (wiederentdeckte) regionale Namen für ausgeschriebene Strecken Verwendung finden, so auch für die Strecken Hamburg – Westerland (Marschbahn), Dortmund – Lüdenscheid (Volmetalbahn), Hildesheim – Bodenburg (Lammetalbahn).

83 Connex ist ein Tochterunternehmen des in der letzten Zeit in die Schlagzeilen geratenen Mischkonzerns Vivendi. Vivendi ging 1996 aus dem französischen Wasserversorger »Generale des Eaux« hervor. Inzwischen gehören so unterschiedliche Unternehmen wie der französische Pay-TV-Sender Canal Plus, die Universal-Filmstudios, Universal Music, Internet-Dienste, Telekommunikationsfirmen, Verlage sowie das Eisenbahnunternehmen Connex zum Medienkonzern. Die Turbulenzen im Juli 2002 drehten sich um vermutete Bilanzfälschungen, in der Folge trat der Konzernchef Jean-Marie Messier zurück.

84 Ist an der »eurobahn« in Niedersachsen beteiligt. Der Betreiber Rhenus-Keolis ist ein Joint Venture der deutschen Rhenus (Logistikgruppe, beteiligt ist das bundesweit tätige Entsorgungsunternehmen Rhetmann) und des französischen Nahverkehrsunternehmens Keolis. Selbiges gehört zu 43,5 Prozent der französischen Staatsbahn (SNCF) (vgl. Lübecker Nachrichten, 29.06.2002 und Manager Magazin, 29.03.2002).

40 belaufen (ohne Tochterunternehmen bzw. Beteiligungen untereinander, vgl. Wettbewerbsbericht, Deutsche Bahn 2002: 35 ff.).

Diese Anbieter schließen sich für einzelne Projekte (aus unterschiedlichen Gründen) zusammen. Erwähnt seien beispielsweise Beteiligungen der Deutsche Bahn AG an der Bayrischen Oberlandbahn,<sup>85</sup> an der Burgenlandbahn in Sachsen-Anhalt<sup>86</sup> sowie an der Neugründung NordseeBahn in Niedersachsen.<sup>87</sup> Connex ist mit der NordWestBahn ebenfalls in Niedersachsen eine Beteiligung mit kommunalen Unternehmen (Stadtwerke Osnabrück und Verkehr und Wasser Gesellschaft Oldenburg) eingegangen. Ein Beispiel für ein nationales kommunales/privates Projekt ist die Ostdeutsche Eisenbahn in Mecklenburg-Vorpommern, eine Gesellschaft der Hamburger Hochbahn und der Prignitzer Eisenbahn. Die MetroRail in Niedersachsen ist ein gemeinsames Unternehmen einer Eisenbahn in Landeseigentum und diversen kommunalen Unternehmen – genauer gesagt ein Konsortium der Niedersachsen Bahn (Osthannoversche Eisenbahnen und »Eisenbahn und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser«), der Hamburger Hochbahn, der Bremer Straßenbahn sowie der Zevener Eisenbahnbetriebe.

Die Chancen der DB AG-Konkurrenten sind je nach Ausschreibungsmodus unterschiedlich. Einige Länder wie beispielsweise Niedersachsen bilden beispielsweise Fahrzeugpools zur Verringerung der Markteintrittsbarrieren für Newcomer. Der neue Verkehrsminister Sachsen-Anhalts, Karl-Heinz Daehre, lehnt diese Variante als »Rückkehr zur Staatsbahn« ab (Frankfurter Rundschau, 08.08.2002). Die Laufzeit der Verträge ist sehr unterschiedlich, beträgt teilweise nur drei Jahre, häufiger sind Zehnjahresverträge. Der längste Vertrag wurde mit der Bayrischen Oberlandbahn über 15 Jahre geschlossen.

Damit ergibt sich ein sehr heterogenes Bild über die Länder hinweg, klare Tendenzen lassen sich noch nicht erkennen, abgesehen davon, dass der Marktanteil der neuen Wettbewerber tendenziell ansteigen wird.

### *5.3 Connex erregt Aufsehen auch im Fernverkehr*

Im per Definition »eigenwirtschaftlichen« Fernverkehr gibt es bisher nur wenige Markteintrittsversuche. Einer davon, der InterConnex von Gera nach Rostock sorgte bislang für die meisten Schlagzeilen. Das Angebot existiert seit März 2002, es gilt als unerwartet erfolgreich.<sup>88</sup> Erst kürzlich beschloss Connex aufgrund der stabilen Nach-

---

85 Zusammen mit Connex; anfangs zu 25 Prozent, inzwischen hat die DB AG 50 Prozent inne.

86 Zusammen mit der Karsdorfer Eisenbahngesellschaft (KEG), die DB AG besitzt 70 Prozent.

87 Zusammen mit den »Eisenbahn und Verkehrsbetrieben Elbe-Weser« (EVB).

88 Connex gibt als untere Grenze der Kostendeckung eine 60-prozentige Auslastung an, erreicht aber nach eigenen Angaben sogar durchschnittlich 70 Prozent (Frankfurter Rundschau, 27.08.2002). Durch den Einsatz von Nahverkehrsdieselmotoren im Fernverkehr kann das Angebot als »klassisches« Billigangebot gewertet werden. So auch Connex über sich selbst mit der von Geschäftsführer Leister geäußerten Bemerkung, Connex sei der Aldi neben dem Feinkostgeschäft (Westdeutsche Allgemeine, 24.06.2002). Die Kosten der zwei täglichen Züge halten

frage eine für den Wochenendverkehr verlängerte Traktion – an diesen Tagen kommen statt wie bisher zwei drei aneinandergeschlossene Triebzüge zum Einsatz.<sup>89</sup> Das Preissystem von Connex ist übersichtlich und unterbietet die DB AG deutlich.

Des Weiteren gibt es den dreimal wöchentlich verkehrenden Nachtzug zwischen Berlin und Malmö, betrieben von der Georg Verkehrsorganisation (GVG) und ihrem Partner, Statens Järnvägar (SJ, die Schwedische Staatsbahn). Der Versuch der »eurobahn«, mit der dreimal wöchentlich betriebenen Verbindung zwischen Köln und Bielefeld im Fernverkehr Fuß zu fassen, wurde wegen zu geringer Auslastung vorerst nach wenigen Monaten Anfang 2001 wieder eingestellt.

Nach Aussage des Connex Geschäftsführers Leister sollen weitere Angebote im Fernverkehr folgen, beispielsweise auf den Strecken Bonn – Köln – Duisburg, Rhein – Ruhr – Berlin und Köln – Frankfurt, auf denen die DB AG ihr Interregio-Angebot stark ausdünn.<sup>90</sup>

Wie beim Wettbewerb im Nahverkehr gibt es auch hier diverse Rängeleien,<sup>91</sup> Vorwürfe über eine diskriminierende Behandlung bei der Trassenvergabe oder Beschwerden beim Kartellamt.<sup>92</sup> Für kurze Zeit nahm beispielsweise die DB AG im Juni diesen Jahres die Connex-Fernverbindung aus ihrer Fahrplanauskunft (Die Welt, 09.06.2002 sowie eurailpress, 10.06.2002). Nach Protesten wurde der alte Zustand wieder hergestellt, jedoch nach Angaben der Deutsche Bahn AG vorerst nur bis zum Fahrplanwechsel am 15.12.2002.

---

sich auch deshalb in Grenzen, weil es sich nicht um teuren Taktverkehr, sondern um so genannte Einzeltrassen handelt. Die Deutsche Bahn AG kritisierte bereits eine mangelnde Bereitschaft ihrer Konkurrenten zu Investitionen in den »richtigen« Fernverkehr (Taktverkehr mit Hochgeschwindigkeitszügen). Allerdings ist zu bedenken, dass – wie Eckstaller trefflich formuliert – der Fahrzeugmarkt im Schienenverkehr stark an den Automarkt früherer DDR-Zeiten erinnert: Lieferfristen von mehreren Jahren sind die Regel und dabei noch nicht einmal verlässlich (2001: 148). Umstritten ist auch die Politik der Deutsche Bahn AG in Sachen Altfahrzeugen – Konkurrenten würden diese Fahrzeuge gern erwerben. Jedoch lässt die DB AG die Fahrzeuge mit dem Argument verschrotten, dass Altfahrzeuge eine hohe Störanfälligkeit besitzen, die die Pünktlichkeit im Schienensystem empfindlich beeinträchtigt. Gerade deshalb bemüht sich die DB AG selbst um die Sanierung ihres Fahrzeugbestands.

- 89 Es handelt sich um umgebaute Nahverkehrszüge moderner Bauart. Eingesetzt wird der »Talent«, ein Dieseldieselfahrzeug der Baureihe 643/644 von der Firma Talbot aus Aachen, inzwischen dem Bombardierkonzern zugehörig.
- 90 Erstmals soll auch ein britisches Unternehmen eine Fernstrecke bei der DB Netz beantragt haben, vgl. Süddeutsche Zeitung, 27.05.02.
- 91 Die DB AG verbot Connex die Führung solcher Markennamen wie ICX für »Interconnex« (Handelsblatt, 15.10.01). Die homepage der Interessensvereinigung der Privatbahnen durfte nicht »Die Bahnen!« heißen. Sie hat sich inzwischen unter dem Namen »Mehr Bahnen!« (<http://www.mehrbahnen.de/>) etabliert.
- 92 Der DB AG wurde vorgeworfen, mit ihrer Weigerung, der GVG/SJ Traktionsleistungen zur Verfügung zu stellen, ihre marktbeherrschende Stellung auszunutzen und damit gegen europäische Wettbewerbsregeln zu verstoßen (Handelsblatt, 15.10.01).

## 6 Fazit

Der Blick auf die regulatorischen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen des deutschen Nahverkehrsmarktes offenbart, dass trotz der von Bahnstrukturreform und Regionalisierung ausgehenden ersten Reformimpulse weiter erhebliche Hemmnisse für einen effizienten und kundennahen öffentlichen (Nah-)Verkehr existieren. Ursachen lassen sich zuvörderst bei der weiter bestehenden Trennung von Schienen- und Straßenpersonennahverkehr, den überholten Finanzierungsstrukturen im Straßenpersonennahverkehr, einer beträchtlichen Orientierung der Nahverkehrsgestaltung an planerischen Vorgaben sowie den nicht eindeutig gelösten Zuständigkeiten der finanziellen und organisatorischen Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ausmachen. Immerhin für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs konnten klarere Strukturen zwischen unternehmerischer Verantwortung und politischer Gestaltung geschaffen werden. Daraus lässt sich auch der »Wettbewerbsvorsprung« gegenüber dem weiter abgeschotteten Straßennahverkehrsmarkt erklären. Jedoch deutet der trotzdem auch hier nur schleppend anlaufende Wettbewerb auf strukturelle Mängel wie Rechtsunsicherheiten, zum Teil hohe Markteintrittsbarrieren und ungeklärte Übergangsregelungen hin.

In der Tendenz ergibt sich eine konservative Ausrichtung des Nahverkehrs, letztlich ist unter den herrschenden Rahmenbedingungen primär ein Wettbewerb um die Subventionen der Aufgabenträger und eben nicht um die (potenziellen) Kunden das Ergebnis. Die Ausschreibungen bewegen sich bisher – auch, aber nicht nur infolge der engen rechtlichen Spielräume – grundsätzlich auf bewährten ÖPNV-Pfaden: Ausgeschrieben wird, was schon immer unter ÖPNV verstanden wurde. Doch die Nutzerbedürfnisse haben sich insbesondere in Folge der vom Auto gesetzten Standards, aber auch durch jüngere technologische Innovationen stark verändert. Ein ÖPNV, der sich weiter an den Vorgaben des letzten Jahrhunderts ausrichtet, kann trotz aller Subventionen keine neuen Kundenpotenziale erschließen. Gleichzeitig ist der öffentliche Nahverkehr jedoch immer mehr darauf angewiesen, wahlfreie Kunden zu gewinnen, da beispielsweise Zielgruppen wie die der Schüler und Auszubildenden oder der führerschein- und autolosen Alten im demografischen Wandel wegbrechen.

Der Kunde steht aber, wie die Untersuchung gezeigt hat, eher am Rande sowohl der unternehmerischen als auch der behördlichen Bemühungen um den Nahverkehr. Bisherige Reformen haben daran nichts oder nur wenig geändert. An dieser Stelle muss der größte Reformbedarf bzw. ein überwiegend fehlendes Problembewusstsein konstatiert werden. Die althergebrachte Linienkonzepte des ÖPNV sind längst überholt – ein zeitgemäßer öffentlicher Nahverkehr muss sich an einer Haustür-zu-Haustür-Beförderung orientieren, flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Nutzer reagieren können und sich vor allem als Dienstleistung verstehen.

Doch der eherne Grundpfeiler des ÖPNV – der Linienverkehr – ist kaum zu erschüttern. Was im SPNV aufgrund der Abhängigkeit vom in mehrfacher Hinsicht inflexible-

ren Schienenweg<sup>93</sup> noch nachvollziehbar ist, wird im Straßenpersonennahverkehr zur Farce. Hochmoderne Kommunikationstechniken bieten die Voraussetzungen für bedarfsorientierte und einfach zu handhabende Nahverkehrskonzepte. Sie stellen damit eine Alternative bzw. die fehlende Ergänzung zu dem Zusammenspiel von Linie, Fahrplan und festen Haltestellen dar, das bis dato allein die nötige Zugänglichkeit und Verlässlichkeit des Angebots gewährleisten konnten. Sonderformen im PBefG-Recht nähern sich zwar auf Umwegen dem an, was letztlich beispielsweise ein Taxiverkehr schon lange realisiert – nur dürfen solche Angebote, sollen sie in die Genehmigungspraxis und Förderlandschaft des öffentlichen Nahverkehrs passen, eben nicht Taxi heißen.

Das noch so strenge Festhalten an den althergebrachten Denkweisen im öffentlichen Nahverkehr konnte das traditionell befürchtete Chaos auf der Straße durch Vorhandensein der automobilen Alternative nicht verhindern und treibt durch das in wesentlichen Zügen unzeitgemäße öffentliche Nahverkehrsprodukt weiter (potenzielle) Kunden zum motorisierten Individualverkehr. Und damit die Kosten für den ÖPNV in die Höhe. Natürlich ist die eigenartige Nahverkehrsorganisation nicht allein für dieses Ergebnis verantwortlich zu machen. Aber dass der motorisierte Straßenverkehr so erfolgreich ist, verdankt sich neben einer umfangreichen Förderpolitik und autofreundlichen Siedlungspolitik eben auch einer langen Tradition eines geradezu aggressiven Kampfes der Automobilhersteller um Neukunden. Die meisten Akteure im öffentlichen Nahverkehr trugen und tragen jedoch wesentlich zum Festhalten an den überholten kundenfernen Konzepten und wettbewerbsfeindlichen Regulierungen bei.

Insgesamt ist der deutsche Nahverkehr damit nur schlecht auf die weiteren Liberalisierungsaktivitäten aus Brüssel vorbereitet. Zwar wird das Erfordernis der Kofinanzierung des ÖPNV über die durch europäisches Beihilferecht begründete Ausschreibungspflicht früher oder später auch hier »Marktpreise« bei der Produkterstellung gemeinwirtschaftlicher Verkehre erzwingen. Dies ist die zwangsläufige Folge der gemeinschaftlichen Regelungen und kann wahrscheinlich nur zeitlich befristet über so etwas wie ein Tariftreuegesetz aufgehalten werden.<sup>94</sup> Aber über den Umfang, die Qualität und die Preise dessen, was im ÖPNV produziert wird, sagen die Ausschreibungsregeln nichts direkt aus. Hier ist die Ausgestaltung des Ausschreibungswettbewerbs und des weiteren gesetzlichen Rahmens ausschlaggebend. Alles in allem entscheidet die konkrete Zielsetzung im Verein mit zur Verfügung stehenden finan-

---

93 Gemeint ist die deutlich geringere Netzlänge von inzwischen nur noch ca. 37.500 Kilometern (Laaser/Rosenschon 2001: 12). Gleichzeitig gelten im Vergleich zur Straße zahlreiche (wirtschaftliche und technologische) Beschränkungen. Beispielsweise existieren absolute Grenzen für die Streckenverlegung in bergigen Landschaften. Der ansonsten konkurrenzlos niedrige Rollwiderstand der Fahrzeuge lässt nur das Befahren von Strecken mit bestimmter Neigung zu.

94 »Ob das Tariftreuegesetz mit den Vorgaben des Europarechts (Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit) und des deutschen Verfassungsrechts in Übereinstimmung steht, ist außerordentlich fraglich.« (<http://www.kanzlei-abbg.de/servlets/service/auftragsvergabe.html>) Vgl. grundsätzlich zu den teilweise zweifelhaften Auswirkungen sozialrechtlicher Schutzmaßnahmen auf den künftigen Wettbewerb Tiesler (2001).

ziellen Mitteln und die Qualität der einzelnen Ausschreibungen wesentlich über die Qualität der erstellten Verkehre. Und gerade an klaren Strategien für einen reformierten Nahverkehr fehlt es.

Die angestoßene Liberalisierung dient letztlich der Herstellung transparenter Beziehungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und Verkehrsunternehmen – oder, anders gesprochen, der Unterscheidung von sich selbst tragenden Verkehrsangeboten und solchen, die der öffentlichen Bezuschussung bedürfen. Zum einen sollen damit Unternehmen vor wirtschaftlich folgenreichen Eingriffen in ihre Angebotserstellung geschützt werden. Zum anderen soll die öffentliche Hand, wenn sie ein über das am Markt zu erzielende Angebot hinausgehendes Angebot im ÖPNV wünscht, ihrer Gestaltungs- und Finanzierungsverantwortung gerecht werden und diese Leistungen in einem offenen Wettbewerbsverfahren bestellen.

Dieses Vorgehen sollte nicht vorschnell als bloße »Deregulierung« verunglimpft werden, denn es bietet den großen (zumindest theoretischen) Vorteil, dass langfristig die Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und Verkehrsunternehmen im gesamten Verkehrsmarkt berücksichtigt werden. In der Folge sollte die ungleichgewichtige und unglückliche Doppelförderung von motorisiertem Individualverkehr und öffentlichem Verkehr mehr Beachtung finden. Die für die öffentliche Hand durchaus reizvolle Möglichkeit der Indienstnahme unternehmerischer Initiative für die Nahverkehrsgestaltung kann aufzeigen, welche Veränderungen für den ÖPNV nötig sind, um innovativen Angeboten eine Chance zu geben – dazu zählen die Bausteine einer integrierten Nahverkehrsbedienung wie car sharing oder ein öffentliches Rad, ein einfacher (tariflicher) Zugang zu sämtlichen öffentlichen Angeboten über so etwas wie eine Mobilcard,<sup>95</sup> möglicherweise ein Abgehen von Lienenkonzessionen hin zu Gebietskonzessionen, die Einbindung bedarfsorientierter Angebote in die Genehmigungs- und Förderpraxis sowie begleitende restriktive Maßnahmen im motorisierten Straßenverkehr. Angesichts der komplexen verrechtlichten Situation ist die Schaffung von Experimentierräumen mit einer kontrollierten Phase der Entregelung dringend erforderlich, so dass solche kreativen Verkehrskonzepte erprobt werden können.

---

95 Eine Kundenkarte, die einen rabattierten und simplen Zugang zu unterschiedlichen Verkehrsmitteln und weiteren Zusatzangeboten ermöglicht. Vgl. beispielsweise die geplante Einführung der »SH-Card« in Schleswig-Holstein (Landesweite Verkehrsservicegesellschaft 2002: 53ff.)



## Glossar

§ 45a PBefG-Mittel – Förderung des öffentlichen Schüler- und Ausbildungsverkehrs.

§ 59 ff. SchwbG – Gesetz über die Regelung von Ausgleichszahlungen für den kostenlosen Transport Schwerbehinderter; Schwerbehindertengesetz.

AEG – Allgemeines Eisenbahngesetz. Spezielles Gewerberecht für den Eisenbahnverkehr, wurde im Rahmen der Regionalisierung novelliert.

Altmarkstreit – Der Streit geht zurück auf im Oktober 1994 – also noch zur Zeit der Geltung des »alten« PBefG – wiedererteilte Genehmigungen zur Bedienung von Regionallinien im Busverkehr im Landkreis Stendal in der Altmark. Offensichtlich lag der Genehmigungsbehörde (Regierungspräsidium Magdeburg) ein eher seltener Fall konkurrierender Genehmigungsanträge vor. Die Genehmigungsbehörde entschied sich für den bisherigen Betreiber (Altmark Trans GmbH) wegen erfüllter Zulassungsvoraussetzungen, vorhandener Leistungsfähigkeit sowie Besitzstandsschutz. Ein besseres Verkehrsangebot des konkurrierenden neuen Bewerbers (Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH) werde dadurch aufgewogen. Das begünstigte private Busunternehmen (Altmark Trans), der bisherige Betreiber der Linien, konnte dabei davon ausgehen, dass der Landkreis die entstehenden Defizite im laufenden Betrieb ausgleicht. Die unterlegene Nahverkehrsgesellschaft Altmark verwies auf durch Gesellschaftsvertrag zugesagte Zuschüsse ihrer Gesellschafter. Die Nahverkehrsgesellschaft Altmark beklagte in ihrem Widerspruch, dass die Konkurrentin nicht leistungsfähig, auf öffentliche Zuschüsse angewiesen und auch nicht von einem geringeren Subventionsbedarf auszugehen sei. Sie behauptete gleichzeitig eine Verpflichtung zur Genehmigungserteilung zu ihren Gunsten. Das begünstigte Unternehmen (Altmark Trans) klagte im übrigen ebenfalls gegen die Genehmigungserteilung – und zwar gegen die enthaltene Befristung bis zum 31.10.1996. Die beklagte Genehmigungsbehörde (Regierungspräsidium Magdeburg) wies im Juli 1996 den Widerspruch der unterlegenen Gesellschaft zurück, gab gleichzeitig der Beschwerde gegen die Befristung Recht und verlängerte die Konzessionen bis zum 31.10.2002 (inzwischen galt im übrigen das novellierte PBefG). Die unterlegene Nahverkehrsgesellschaft Altmark ging in Berufung und klagte nun auch gegen die verlängerte Befristung. Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab, woraufhin die Nahverkehrsgesellschaft erneut in Berufung ging. Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg gab nun dem Widerspruch gegen die ursprüngliche Genehmigungserteilung Recht (»Magdeburger Urteil«), nicht jedoch dem Anspruch der Klägerin auf Erteilung der Liniengenehmigungen zu ihren Gunsten. Das Gericht begründete dies mit Zweifeln an einer inzwischen nicht mehr mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarenden Bezuschussungspraxis und stellte damit die Rechtmäßigkeit der Befristungsverlängerung in Frage. Sie verwies in der Argumentation letztlich auf die Notwendigkeit eines Wettbewerbsverfahrens um die Subventionen. Gegen diese Entscheidung ging nun das private Busunternehmen Altmark Trans in Revision und die ursprüngliche Klägerin (Nahverkehrsgesellschaft Altmark) wiederum in Anschlussrevision. Das Bundesverwaltungsgericht widersprach daraufhin der Entscheidung und Argumentation des Berufungsgerichtes (Oberverwaltungsgericht Magdeburg), setzte jedoch das Verfahren aus, um eine Vorgabeent-



scheidung des Europäischen Gerichtshofs zu den strittigen Fragen einzuholen («EuGH-Urteil»). Im März 2002 trug der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofs, Philippe Léger, seine Schlussanträge vor. In der Regel folgt der EuGH den Anträgen des Generalanwalts. Das Urteil steht jedoch immer noch aus, wird aber noch für dieses Jahr erwartet.

**Anreizverträge** – zulässige Vertragsform für Verkehrsverträge. »In der Regel sind weder reine Netto- noch reine Bruttoverträge zielführend. Eine Mischform (Anreizvertrag) dürfte die sinnvollste Variante darstellen, um Qualitätsanreize zu schaffen und dabei den weiteren Anforderungen (z.B. gerechte Einnahmenaufteilung, Kompetenzaufteilung, Vermeidung von Trittbrettfahreneffekten) gerecht zu werden. Hierbei wird ein fixer Grundbetrag vereinbart, auf den ein Anteil am Bonuspool, dem Verbunderfolg und den Tarifeinnahmen nach bestimmten Kriterien addiert wird. Die Vorgaben müssen dabei nicht so detailliert sein.« (Niß 1999: 47) Vgl. auch »Bruttoverträge« und »Nettoverträge«.

**Auferlegung** – alternative Form (zum Vertrag) der Beauftragung von Verkehrsunternehmen mit gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen durch Aufgabenträger, die durch die VO (EWG) Nr. 1191/69 als zulässig normiert wurde. Bei diesem Verfahren wird nicht wie beim Dienstleistungsvertrag eine umfassende Verkehrsleistung eingekauft, sondern das Verkehrsunternehmen wird zu (gemeinwirtschaftlichen) Zusatzleistungen verpflichtet, für die im Gegenzug ein Ausgleich gezahlt wird.

**Aufgabenträger** – behördliche Verantwortliche für die Gewährleistung einer ausreichenden Verkehrsbedienung. Die Aufgabenträgerfunktion kann auch übertragen werden, z. B. auf Verkehrsverbünde oder Zweckverbände. Im Schienenpersonennahverkehr sind die Länder verantwortlich, in einigen Fällen durch eine weitere Verlagerung der Aufgabenträgerschaft vor Ort auch Kommunen und Zweckverbände. Im Straßenpersonennahverkehr sind die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger.

**Ausgleichszahlungen** – gemeint sind u. a. Zahlungen der öffentlichen Hand für den ermäßigten bzw. kostenlosen Schüler- und Schwerbehindertentransport.

**ausreichende Verkehrsbedienung** – das im öffentlichen Interesse für erforderlich gehaltene Verkehrsangebot, das in den (alle fünf Jahre zu erstellenden) Nahverkehrsplänen festgehalten wird. Die ausreichende Verkehrsbedienung ist Ergebnis eines umfangreichen Abwägungsprozesses, es ist keineswegs eine wahllose Bestellung von Verkehrsleistungen durch Aufgabenträger gerechtfertigt. Vor allem wirtschaftliche, sozialpolitische und Belange des Umweltschutzes müssen berücksichtigt werden. Vgl. beispielhaft für die durchaus komplizierte Abwägung hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltinteressen bei Vergabeverfahren Barth/Werner (2000).

**ausschließliches Recht** – die Konzessionen des PBefG schützen vor Streckenkonkurrenz, es werden keine konkurrierenden Linien zugelassen. Im Schienenpersonennahverkehr gibt es keinen derartigen Schutz, Streckenkonkurrenz ist somit zumindest denkbar.

**Ausschreibung/Ausschreibungswettbewerb** – Verfahren zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehre (ÖSPV/SPNV). Es bestehen zwischen Schienen- und Straßenpersonennahverkehr Unterschiede hinsichtlich des ausschlaggebenden Kriteriums für die Ermittlung des Gewinners. Das PBefG bestimmt die

Anwendung der Geringsten-Kosten-Verordnung (GKV), d. h. nach Meinung einiger Autoren muss tatsächlich das *kostengünstigste Angebot* gewinnen. Das AEG fokussiert auf die Regelung im Vergaberecht mit der Ermittlung des *wirtschaftlichsten Angebots*. Hier ist eine Abwägung zwischen Qualität und Umfang des Angebots im Verhältnis zum Preis möglich und erforderlich (vgl. insbesondere Fehling 2001). Die jeweiligen Interpretationen sind juristisch umstritten: Die öffentliche Hand muss letztlich auch bei der Vergabe von Aufträgen auch bei den »geringsten Kosten für die Allgemeinheit« sogenannte externe Effekte – wie Umwelteffekte – berücksichtigen. Ein nominal höheres Angebot kann in der Folge also trotzdem das kostengünstigere sein.

**Bahngruppe** – unter dem Dach der »Deutsche Bahn AG Holding« vereinigte Vielzahl von Aktiengesellschaften und GmbHs, die vor allem im Verkehrsinfrastrukturbereich und im Bereich der Transportleistungen tätig sind. Die fünf selbstständigen Aktiengesellschaften sind die für das Schienennetz zuständige »DB Netz AG«, die Personenfernverkehrstochter »DB Reise & Touristik AG« (Intercity, ICE, Interregio), die Nahverkehrstochter »DB Regio AG«, die im Auftrag der Bundesländer die Regional- und S-Bahnen betreibt, die Güterbahntochter »DB Cargo AG« sowie die »DB Station & Service AG«, die vor allem für die Personenbahnhöfe zuständig ist.

**Bahnreform** – eigentlich »Bahnstrukturreform«. Diese Reform setzte europäische Vorgaben zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Verkehrsunternehmen und öffentlicher Hand im Schienenverkehr um. Die Staatsbahnen der Mitgliedsländer waren von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zu entlasten. Dies hatte in Deutschland die Regionalisierung des gemeinwirtschaftlich gedachten SPNV zur Folge. Weitere Stichworte sind: Trennung Infrastruktur und Betrieb zumindest in der Rechnungsführung, Öffnung des Netzzugangs für Fremdanbieter und damit Zulassung von Wettbewerb der Betreiber etc. Weitere EU-rechtliche Vorgaben ziehen auch in den folgenden Jahren neue Reformschritte (insbesondere in Fragen der organisatorischen Trennung von Netz und Betrieb) nach sich.

**Beförderungsfälle** – gängige Bezeichnung für die im öffentlichen Verkehr transportierten Personen. Mit mehr Wettbewerbsorientierung dürfte eine solche Titulierung unüblicher werden: Die Beförderungsfälle erlangen den Kundenstatus.

**Beihilfen** – generell sind damit (direkte wie indirekte) Zahlungen der öffentlichen Hand an Unternehmen gemeint. Zu unterscheiden sind die in der Regel verbotenen Pauschalzahlungen ohne vertraglich vereinbarte Gegenleistung von begrenzt zulässigen Vertragszahlungen – denn jede so genannte Preiszahlung kommt einer wettbewerbsverzerrenden Beihilfe gleich, wenn ihr nicht eine einklagbare Leistung gegenübersteht (Werner 1998: 215f.). Spezielle Verfahren – wie z. B. die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Wettbewerb (Ausschreibungswettbewerb) – qualifizieren Zuschüsse der öffentlichen Hand als wettbewerbsrechtlich nicht (mehr) zu beanstandende Vertragszahlungen, denen eine Gegenleistung gegenübersteht. Für nicht von der VO (EWG) Nr. 1191/69 bzw. VO (EWG) Nr. 1107/70 erfasste Zuschüsse besteht Notifizierungs- und Genehmigungspflicht.

**Besteller** – die Auftraggeber gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen, also die kommunalen bzw. öffentlichen Aufgabenträger.

Bestellerprinzip – gemeint ist die Auftragsvergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen durch die öffentlichen Aufgabenträger (die »Besteller«) über Verträge, in denen die zu erbringenden Leistungen festgeschrieben sind.

Bruttoverträge – zulässige Vertragsform für Verkehrsverträge: »Beim reinen Bruttovertrag trägt das Unternehmen das Produktionsrisiko, das Einnahmenrisiko liegt auf Bestellerseite. Dies trägt nicht zu einer ›starken‹ Berücksichtigung der Kundenbedürfnisse bei: der Besteller muss hier die Fahrgastinteressen vertreten, der Ersteller hat kaum Interesse an seinen Fahrgästen und besserer Qualität, da er nicht an den Einnahmen beteiligt ist.« (Niß 1999: 46). Vgl. auch »Nettoverträge« und »Anreizverträge«.

Daseinsvorsorge – die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden Transportleistungen im Nahverkehr wird herkömmlich zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge gezählt. Im Regionalisierungsgesetz wurde der ÖPNV erstmals als Aufgabe der Daseinsvorsorge auch *gesetzlich* verankert. Es handelt sich um ein ausfüllungsbedürftiges und damit umstrittenes Konzept (vgl. zusammenfassend Gegner 2002). Vgl. auch »ausreichende Verkehrsbedienung«.

DB AG – Deutsche Bahn AG, Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn.

DB Cargo AG – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, zuständig für den Gütertransport.

DB Netz AG – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, zuständig für das Schienennetz, insbesondere Trassenplanung.

DB Regio AG – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, zuständig für den Nahverkehr.

DB Reise & Touristik AG – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, zuständig für den Personenfernverkehr einschließlich Fahrkartenverkauf.

DB Rent GmbH – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, z. B. zuständig für den logistischen und organisatorischen Aufbau des ergänzenden Autobau- steins »DB Carsharing der Bahn« sowie des »Call A Bike«-Angebots.

DB Station & Service AG – Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, zuständig für die Personenbahnhöfe.

DKR – Dienstleistungskordinierungsrichtlinie, koordiniert die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

Eigenwirtschaftlichkeit – eigentlich sind privatwirtschaftlich rentable Verkehre gemeint. D. h. Verkehre sind eigenwirtschaftlich, wenn die Unternehmen bei ihrer Erbringung nicht auf eine öffentliche Kofinanzierung angewiesen sind. Jedoch lässt das PBefG auch Querverbundgewinne sowie letztlich pauschale Zuschüsse der öffentlichen Hand (Defizitausgleich etc.) als »Erträge im handelsrechtlichen Sinne« zu, die die Eigenwirtschaftlichkeit herzustellen vermögen (vgl. insbesondere Abschnitt 3.2 oben). Dieser Versuch zum Erreichen des »rettenden Ufers der Eigenwirtschaftlichkeit« steht im Konflikt zum EU-Recht (vgl. »Altmarkstreit«).

EuGH – Europäischer Gerichtshof, nimmt letztverbindliche Auslegung der Rechtsakte vor.

EuGH-Urteil – siehe »Altmarkstreit«.

EVU – Eisenbahnverkehrsunternehmen.

freihändige Vergabe von Verkehrsleistungen – eine der drei zulässigen Verfahrensarten (öffentliche sowie beschränkte Ausschreibung) für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem Auftragsvolumen über den im GWB bzw. der VgV definierten Schwellenwerten, auch Verhandlungsverfahren genannt (die beiden Verfahren firmieren auch unter den Namen offenes bzw. nicht offenes Verfahren). Die freihändige Vergabe ist nur unter restriktiven Bedingungen zulässig und begründungspflichtig.

Gemeinwirtschaftlichkeit – gemeint sind privatwirtschaftlich unrentable Verkehre («am Markt aus unternehmerischem Eigeninteresse so nicht erbrachte Leistungen», Fehling 2001: 31). Verkehre sind gemeinwirtschaftlich, wenn die Unternehmen bei ihrer Erbringung auf eine öffentliche Kofinanzierung angewiesen sind. In der Regel lassen öffentliche Interessen (Sozialtarife, Taktverkehr, Erfordernis bestimmter Qualitätsstandards etc.) oder eine zu geringe Auslastung Verkehre zuschussbedürftig werden.

Genehmigungsbehörde – staatliche Behörde, die über die Konzessionsvergabe entsprechend des PBefG befindet.

Genehmigungswettbewerb – im PBefG geregelte Genehmigung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen, bezieht sich also nur auf den ÖSPV. Gemeint ist ein bei Vorliegen konkurrierender Genehmigungsanträge durchzuführendes Verfahren, bei dem Qualität und Kosten (Subventionsbedarf) der beantragten Verkehre untereinander sowie mit den Vorgaben des Nahverkehrsplans durch die Genehmigungsbehörde verglichen werden.

GKV – »Geringste-Kosten-Verordnung«; neu im Rahmen Regionalisierung und der Novellierung des PbefG. Setzt europäische Vorgaben um; wird auch »Anwendungs-Verordnung« bzw. »Verordnung zu § 13a PBefG« genannt. Bei der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehre im Wettbewerb ist demjenigen Angebot der Vorrang zu geben, das der öffentlichen Hand die geringsten Kosten verursacht. Wie diese zu ermitteln sind, regelt diese Verordnung, indem sie auf die Vergabeverordnung (VgV bzw. VOL/A) verweist. Nach Auffassung einiger Autoren (Barth/Werner 2000) bedeutet dies – durch die zwingende Berücksichtigung externer Effekte bei der Angebotsbewertung – nicht zwangsläufig die »billigste Lösung« (vgl. auch das Stichwort »Ausschreibung«). Vgl. auch »VgV«, »GWB« und »VOL/A«.

GVFG – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, stellt den Ländern insbesondere Mittel zur Infrastrukturförderung für Straßen und den ÖPNV sowie für die Fahrzeugförderung im ÖPNV bereit. Ein Teil der Gelder ging inzwischen in die Regionalisierungsmittel ein. Über die Verwendung der Mittel entscheiden die Länder.

GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, auch »Kartellgesetz« bzw. »allgemeines Vergabegesetz« genannt. Das Gesetz musste ebenfalls in Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben novelliert werden. Vgl. auch »VOL/A« »VgV«, sowie »GKV«.

KOM 2000 – vgl. »Vorschlag«.

KOM 2002 – vgl. »Vorschlag«.

Kostendeckungsgrad – betriebswirtschaftliche Kennziffer zur Beurteilung des Verhältnisses zwischen Kosten und erwirtschafteten Erlösen einer unternehmerischen Tätigkeit. Insgesamt gilt: »Der Begriff des Kostendeckungsgrades wird in der Regel unter betriebswirtschaftlicher Sichtweise und unter Bezugnahme auf die von den Verkehrsunternehmen publizierten Werte gefaßt. Unternehmensvergleiche im Hinblick auf die Kostendeckungsgrade sind jedoch problematisch, da zum einen aus den publizierten Daten nicht ersichtlich ist, welche Einflußgrößen wie in die Berechnung einfließen bzw. welche Größen unberücksichtigt bleiben. In den meisten Fällen handelt es sich um eine reduzierte Betrachtung von betriebswirtschaftlichen Unternehmenskennziffern.« (Arbeitsgemeinschaft 1999: 1) Unter der Voraussetzung eines konstanten Ansatzes sind Längsschnittangaben – wie beispielsweise regelmäßig vom VDV veröffentlicht – insoweit nützlich, als dass die Trends einer steigenden, sinkenden oder gleichbleibenden Kostendeckung wiedergegeben werden (vgl. auch die Fußnote 29 im Text).

Landesgesetze – siehe »ÖPNV-Gesetze«.

Linienbündelung – ein Instrument des novellierten PBefG. Es dient der Integration der Verkehrsbedienung, der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsgestaltung und der den öffentlichen Interessen gemäßen Nahverkehrsbedienung. Verbundene Verkehrsleistungen sollen genehmigungsrechtlich zusammengeführt werden können.

Lose, Losbildung – zur Berücksichtigung mittelständischer Interessen ist den Aufgabenträgern angeraten, die zu bestellenden Verkehrsleistungen in Teilaufträge – sogenannte Lose – zu unterteilen. Mithilfe solcher Vorgaben kann die Wettbewerbsintensität eines Marktes erhalten, erhöht bzw. unter Umständen erst hergestellt werden, indem die Zahl der konkurrierenden Unternehmen erhöht bzw. verhindert wird, dass sie zu stark abnimmt.

Magdeburger Urteil – siehe »Altmarkstreit«.

MIV – motorisierter Individualverkehr, gemeint sind Auto und Motorrad.

Im Vergleich der individuellen Beförderungsmöglichkeiten (Auto, Motorrad, Radfahren und Zufußgehen) und erst recht den kollektiven Verkehrsmitteln (ÖPNV, öffentlicher Fernverkehr) ist – unter den gegebenen Rahmenbedingungen – das Privatauto das flexibelste individuelle Mittel zur Selbstversorgung im Transportbereich. Neuere Angebote – wie beispielsweise das car sharing – kombinieren Elemente der individuellen und kollektiven Verkehrsmittel.

modal split – gibt den Anteil der verschiedenen Verkehrsträger am Gesamtverkehrsaufkommen an: »Der öffentliche Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) hat an der gesamten Verkehrsleistung des Personenverkehrs (Personenkilometer) und am Aufkommen (beförderte Personen) nur einen Anteil von jeweils rund 10 vH, 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 vH des Aufkommens im ÖSPV.« (Kuhfeld/Kunert 1998: 1 [online-Version]) Die Zahlen haben sich seitdem nur unwesentlich verändert.

Nahverkehrsplan – neues Instrument des PBefG und der Länder-ÖPNV-Gesetze zur Koordinierung des Nahverkehrsangebots; stellt eine Rahmenplanung für den öffentlichen Nahverkehr dar. Der Nahverkehrsplan hat bei eigenwirtschaftli-

chen Verkehren nur eine indirekte Wirkung bei der Genehmigungserteilung, er kommt hingegen bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren einem »Einkaufszettel« der Aufgabenträger gleich (Hermes, zitiert nach Fehling 2001: 34). Vgl. insbesondere auch Abschnitt 4.2 oben.

Nettoverträge – zulässige Vertragsform für Verkehrsverträge: »Der Nettovertrag, bei dem auch das Einnahmenrisiko auf Unternehmensseite liegt, führt hingegen im Vergleich [zum Bruttovertrag] zu einer stärkeren Berücksichtigung der Kundenbedürfnisse. Allerdings ist diese Vertragsform in Verbundräumen nur schwierig anzuwenden, da sich die gerechte Aufteilung der Einnahmen zwischen den Erstellern schwierig gestalten kann. Bei Nettoverträgen haben die Aufgabenträger weniger Einfluss auf das Angebot insgesamt, was nicht nur aus Kundensicht, sondern auch unter Umwelt- und sozialen Gesichtspunkten problematisch ist [bzw. sein kann, Anmerkung A.K.]. Nettoverträge bieten an sich keinen Anreiz, soziale, umwelt- und verkehrspolitische Ziele zu berücksichtigen. Zur Berücksichtigung öffentlicher Interessen sind daher Mindestanforderungen zu formulieren.« (Niß 1999: 46) Vgl. auch »Bruttovertrag« und »Anreizvertrag«.

ÖPNV – öffentlicher Personennahverkehr.

ÖPNV-Gesetze – im Gefolge der Regionalisierung mussten die Länder die auf sie übergegangene Zuständigkeit für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung regeln. Die neuen ÖPNV-Länder-Gesetze setzten dies in ihrer jeweiligen Form um und schließen dabei den ÖSPV ein. Da die Finanzierungsverantwortung für den SPNV letztlich weitgehend beim Bund verblieb (Regionalisierungsmittel sind Bundesmittel) wurde damit eine zusätzliche Verantwortungsebene – neben Bund und Kommunen – geschaffen. Dies steht im Widerspruch zum erklärten Ziel vereinfachter Zuständigkeiten.

ÖPV – Öffentlicher Personenverkehr.

ÖSPV – öffentliche Straßenpersonennahverkehr oder auch straßengebundener ÖPNV (Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen, durch das PBefG geregelt).

ÖV – Öffentlicher Verkehr.

PBefG – Personenbeförderungsgesetz; stellt ein spezielles Gewerbegesetz für den Personenverkehr auf Straßen dar, ihm unterfallen sämtliche Bus-, U-Bahn und Straßenbahnverkehre unterhalb der 50 Kilometer bzw. einstündigen Reisezeit-Vorgabe des Regionalisierungsgesetzes. Wurde im Rahmen der Regionalisierung zum 01.01.1996 novelliert, seitdem ist zusätzlich zum – allerdings kaum relevanten – »Genehmigungswettbewerb« auch ein Wettbewerb um gemeinwirtschaftliche Genehmigungen (der »Ausschreibungswettbewerb«) zur Sicherung der »ausreichenden Verkehrsbedienung« zumindest rechtlich möglich. Im Linienverkehr werden – vorrangig zur Verhinderung einer ruinösen Konkurrenz »auf der Straße« – befristete Konzessionen erteilt (Dauer in der Regel zwischen acht und 15 Jahren, teilweise auch länger). Im Ausgleich für den damit einhergehenden Schutz vor Streckenkonkurrenz gelten Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten. Der generell geltende Besitzstandsschutz bei Wiedererteilung der Konzession wurde mit dem novellierten PBefG 1996 etwas eingeschränkt, jedoch sprechen Autoren wie Fehling von einem weiterhin »erheblichen« Besitzstandsschutz (2001) oder wird allgemeinen vom Weiterbestehen von »Großvaterrechten« gesprochen.

RegG – Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, »Regionalisierungsgesetz«; auch »Regionalisierung«. Ein im Gefolge der Bahnreform neues Bundesgesetz, das die Verlagerung der politischen Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr in die Regionen mit sich brachte. Die Sicherstellungs- und Finanzierungsverantwortung für den SPNV wurde vom Bund auf die Länder übertragen. Dies wurde letztlich notwendig durch die vorherige Privatisierung der früheren Bundesbahn und Reichsbahn, mit der die durch EU-Recht verordnete »Befreiung« der Eisenbahnunternehmen von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen umgesetzt wurde (vgl. »VO (EWG) Nr. 1191/69« bzw. »VO (EWG) Nr. 1893/91«). Es musste eine neue Regelung für die Organisation und Finanzierung des gemeinwirtschaftlichen Nahverkehrs auf der Schiene gefunden werden. Gleichzeitig wurde dabei erstmals der öffentliche Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge gesetzlich festgeschrieben. Die Beziehungen zwischen SPNV und ÖSPV wurden jedoch nicht einheitlich gelöst. Beispielsweise wurde nur die Finanzierung des SPNV durch die Regionalisierungsmittel langfristig geregelt. Eine vergleichbare Bündelung der Finanzen steht für den ÖSPV noch aus.

Regionalisierung – die mit der Bahnstrukturreform Ende 1993 eingeleitete Neuordnung zwischen einerseits der unternehmerischen Verantwortung für den (eigenwirtschaftlich gedachten) Personenfernverkehr und andererseits der öffentlichen Verantwortung für den (gemeinwirtschaftlich gedachten) Personennahverkehr auf der Schiene. Der Schienenpersonennahverkehr ging in die organisatorische Verantwortung der Länder über, die dafür mit finanziellen Mitteln, den sogenannten Regionalisierungsmitteln, ausgestattet wurden. Den Ländern stand es im Rahmen ihrer ÖPNV-Gesetze frei, die Zuständigkeiten in ihren Nahverkehrsgesetzen weiter zu regionalisieren, das heißt also, sie weiter vor Ort in die Hand der Kreise und Städte zu geben. Der ÖPNV wurde im Regionalisierungsgesetz erstmals als Aufgabe der Daseinsvorsorge verankert. Zusätzliche wichtige Stichpunkte sind die Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips als Grundlage einer zukünftigen europarechtskonformen Finanzierung des Nahverkehrs, das eine durchgängige Funktionsaufteilung zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen anstrebt (vgl. auch »RegG«).

Regionalisierungsgesetz – vgl. »RegG«.

Regionalisierungsmittel – den Ländern zur Verfügung gestellte Bundesmittel (Gelder aus dem Mineralölsteueraufkommen), die vorrangig der Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs dienen. Kritiker fordern eine Kontrolle über die effiziente Mittelverwendung (vgl. beispielsweise Laaser/Rosenschon 2001). Siehe auch »RegG«, »Regionalisierung« und »Bahnstrukturreform«.

Schwbg – Schwerbehindertengesetz.

Spartentarifvertrag – die Spartentarifverträge in einigen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen) bilden ein Mittel, mit dessen Hilfe der öffentliche Personennahverkehr erstmals tarifrechtlich aus dem öffentlichen Dienst getrennt wird. Von verschiedener Seite wird langfristig ein Branchentarifvertrag angestrebt.

SPNV – schienengebundener öffentlicher Personennahverkehr oder auch Schienenpersonennahverkehr (S-Bahnen und Regionalbahnen, geregelt im AEG).

Tariftreuegesetz – das in der ersten Jahreshälfte diskutierte Tariftreuegesetz sollte Bund, Länder und Gemeinden verpflichten, beim Bau und im Nahverkehr

öffentliche Aufträge nur an Firmen zu vergeben, die den am Einsatzort geltenden Tariflohn zahlen. Dadurch sollte Lohndumping vor allem auf Baustellen, aber auch im Öffentlichen Verkehr verhindert werden. Vor allem ostdeutsche Bundesländer befürchteten jedoch Nachteile für ihre Unternehmer, die bei Aufträgen in den alten Bundesländern die dortigen Löhne nicht zahlen könnten. Das Gesetzesvorhaben scheiterte im Juni 2002 im Bundesrat am Widerstand der unionsgeführten Länder. Es gibt bereits in Berlin und in Bayern entsprechende Landesgesetze. Derzeit wird in Niedersachsen das von der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag vorgelegte Landesvergabe-gesetz für öffentliche Aufträge diskutiert (Hannoversche Allgemeine, 14.08.2002). Die Vereinbarkeit des Tariftreuegesetzes mit europäischem Recht ist im übrigen umstritten, da von ihm wettbewerbsverzerrende Wirkungen ausgehen können.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Der Sitz des VDV ist in Köln, Mitglieder sind vor allem die kommunalen Verkehrsunternehmen, aber auch private Unternehmen. Neben der Personenverkehrssparte gibt es auch den Güterverkehrsbereich.

Vergaberichtlinien – auch Koordinationsrichtlinien (insbesondere DKR – Dienstleistungskordinierungsrichtlinie – und SKR – Sektorenkoordinierungsrichtlinie). Es handelt sich um besondere Richtlinien zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

Verhandlungsverfahren – in Grenzen zulässiges Vergabeverfahren für Dienstleistungsaufträge der öffentlichen Hand (vgl. »freihändige Vergabe«).

VgRÄG – Gesetz zur Veränderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz).

VgV – Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge; die novellierte Verordnung trat am 01.02.2001 in Kraft, und erfolgt ebenfalls in Umsetzung europäischer Richtlinien sowie richterlicher Erkenntnisse mit Praxis der Vorgängerfassung. Vgl. »VOL/A« und »GWB«.

VO – Verordnung.

VO (EWG) Nr. 1107/70 – Verordnung über »Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr«. Eine häufig in der Argumentation um die Novellierung der VO (EWG) Nr. 1191/69 übersehene, aber ebenfalls entscheidende Verordnung für den Nahverkehrsmarkt. Vgl. die Begründung der Schlussanträge Légers (2002) im Altmarkstreit: Er akzeptiert die Teilausnahme eigenwirtschaftlicher Verkehre vom Geltungsbereich der VO (EWG) Nr. 1191/69, zieht aber anschließend zur weiteren Beurteilung die VO (EWG) Nr. 1107/70 heran und erkennt in der Folge die Notifizierungspflicht der Zuschüsse im betrachteten Fall. So auch Barth auf der Tagung »Nahverkehrspläne – Qualitätssicherung und Wettbewerb«, Universität Dortmund, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, 12.03.2002.

VO (EWG) Nr. 1191/69 in Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 – Verordnung über die »Regelung des Ausgleiches gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖPNV«. Die Verordnung leitete – bis auf die Tatsache, dass die VO (EWG) Nr. 1191/69 erst einmal ignoriert wurde (vgl. Fußnote 54 im Text) – mit der Bahnstrukturreform von 1994 sowie der Regionalisierung von 1996 die Liberalisierung im bundesdeutschen Schienenfernverkehr ein. Der Nah-



verkehr war anfangs ausdrücklich ausgenommen. Mit der Novellierung 1991 konnten die Mitgliedsstaaten von der Möglichkeit einer »Bereichsausnahme« Gebrauch machen: Deutschland nutzte diese Gelegenheit bis zum 31.12.1995, danach galt das novellierte PBefG (vgl. auch Fußnote 26 im Text). Die Verordnung verpflichtete u. a. zur Aufhebung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen der Verkehrsunternehmen, um deren unternehmerisches Handeln zu stärken. Dass die neue Fassung VO (EWG) Nr. 1893/91 auch den Nahverkehr einbezog, war interessanterweise kein Ergebnis eines abgestimmten Vorgehens zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten. Denn bis kurz vor Veröffentlichung dieser Verordnung wurde allgemein davon ausgegangen, dass der Nahverkehr weiterhin nicht betroffen sein wird (vgl. beispielsweise Maaß 1998: 153 ff., Werner 1998: 31 ff.). Vgl. auch »VO (EWG) Nr. 1893/91« und »Vorschlag«.

VO (EWG) Nr. 1893/91 – novellierte Fassung der VO (EWG) Nr. 1191/69; erstmals wurde der Nahverkehr (SPNV und ÖSPV) in die Verordnung integriert, die vorher hauptsächlich auf den Bahnverkehr (Personenfernverkehr und Güterverkehr) abzielte. Vgl. auch »VO (EWG) Nr. 1191/69« und »Vorschlag«.

VOL/A – Verdingungsordnung für Leistungen, Allgemeine Bestimmungen zur Vergabe von Leistungen, Teil A. Bildete vor der Novellierung von GWB und VgV den Eckstein des gesamten Vergaberechts für öffentliche Haushalte und stellt nun den untersten Baustein im so genannten »Kaskadenprinzip« des Vergaberechts dar (vgl. Breuer/Haarmann 2002 und Fehling 2001).

Vorschlag – gemeint ist der umstrittene Novellierungsvorschlag – oder auch »Verordnungsvorschlag« – der EU-Kommission zur VO (EWG) Nr. 1191/69: »Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen« (vgl. auch KOM 2002). Der viel diskutierten Version des geänderten Verordnungsvorschlags vom Frühjahr 2002 ging der ebenfalls ausführlich verhandelte Vorschlag vom 26.07.00 voraus (KOM 2000). Insbesondere die Kritik und der eigene Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments (November 2001) führten zum geänderten Vorschlag der EU-Kommission. Vgl. auch »VO (EWG) Nr. 1191/69« und »VO (EWG) Nr. 1893/91«.

Wahlfreie – Personen, die einen Führerschein besitzen und Zugang zu einem Auto haben (in der Regel Privatbesitz) und dadurch nicht auf öffentliche Verkehrsangebote angewiesen sind.

WBO – Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer e.V.

Zwangskunden – Personen, die (noch) keinen Führerschein (mehr) besitzen bzw. keinen Zugang zu einem Auto haben und in der Folge regelmäßig auf öffentliche Verkehrsangebote angewiesen sind.

Zweckverbände – aus mehreren Kreisen und kreisfreien Städten gebildete Aufgabenträger.

## Literatur

- Aberle, Gerd (1996 a): »Regionalisierung – Idee und Realität«, in: *ÖPNV gestalten und finanzieren durch Private und Landkreise*, Schriftenreihe des Bildungswerks der Omnibusunternehmen e.V., Heft 17, Werkstattausgabe, S. 25–29.
- Aberle, Gerd (1996 b): *Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftlich Grundlagen*. Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, München und Wien.
- Ambrosius, Gerold (1997): »Zurück zu den Anfängen? Die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs bis zum Zweiten Weltkrieg unter der Perspektive der aktuellen Regionalisierung«, in: Püttner, Günter (Hrsg.) (1997) *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden, S. 11–49.
- Andersen Marktstudie (2001): *Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt*. Marktstudie 2001.
- Arbeitsausschuss Öffentlicher Verkehr (2001), *Öffentlicher Personennahverkehr. Überlegungen zur Fortschreibung von Nahverkehrsplänen unter Berücksichtigung offener Fragen der Regionalisierung des ÖPNV*, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitspapier Nr. 53.
- Arbeitsgemeinschaft Planungsbüro VIA eG und IFB Institut für Bahntechnik (1999): »Kurzbericht ›Ursachen unterschiedlicher Kostendeckungsgrade im ÖPNV mittlerer Städte«, Forschungsprogramm »Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 1998 (FOPS)«. Einzelprojekt 70.544/98.
- Baltes, Martin/Schaaffkamp, Christoph (2000): »Die Innsbrucker Verkehrsbetriebe auf dem Weg in den Wettbewerb«, in: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ), Heft 5, S. 20–25.
- Barth, Sibylle (2000): *Nahverkehr in kommunaler Verantwortung – Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung*. Schriftenreihe für Verkehr und Technik. Band 90. Bielefeld.
- Barth, Sibylle (2002 a): »ÖPNV-Aufgabenträger im Wettbewerb«, in: Fachgebiet Verkehrssysteme und Verkehrsplanung (Hrsg.): *7. Kasseler Nahverkehrstage. Wettbewerb im öffentlichen Verkehr*. Schriftenreihe Verkehr, Heft 12, April 2002, S. 49–69.
- Barth, Sibylle (2002 b): »Rechtswirkungen des Nahverkehrsplans im Genehmigungs- und Ausschreibungswettbewerb«, Vortragsunterlagen der Tagung »Nahverkehrspläne – Qualitätssicherung und Wettbewerb«, Universität Dortmund, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, 12.03.2002.
- Barth, Sibylle/Werner, Jan (2000): *Rechtsgutachten: Emissionsbezogene Anforderungen im öffentlichen Personennahverkehr mit Kraftfahrzeugen – Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers insbesondere im Hinblick auf den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge im öffentlichen Personennahverkehr mit Kraftfahrzeugen*, Juli 2000.
- Baumeister, Hubertus/Berschin, Felix (2001): *Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen als Alternative zur Vergabe im Wettbewerb nach VOL/A*. Rechtsgutachten (Stand Januar 2001).

- Berndt, Arnold (2000): *Immer Ärger mit den Trassenpreisen*, Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik 72, Freiburg.
- Berndt, Arnold /Kunz, Martin (1999): *Trassenpreise, InfraCard und Kostendeckung: Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz der Deutsche Bahn AG*, Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik 64, Freiburg.
- Berschin, Felix/Dippel, Werner/Werner, Jan (2002): *Juristische Bewertung der Task Force-Ergebnisse. Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr*. 10.10.2001, Berlin.
- Böger, Joachim (2000): »Der Übergang in den Wettbewerb – Konzepte für private und öffentliche Unternehmen«, in: *Chance und Risiko. Den Wettbewerb im ÖPNV gestalten*. Tagungsdokumentation Fachgruppe Forum Mensch und Verkehr Dezember 1999 in Hofheim/Taunus, SRL Schriftenreihe 48. S. 77–82.
- Breuer, Konrad/Haarmann, Holger (2002), »Entwicklung des Vergaberechts: Vergabeverfahren, Rechtsmittel, Rechtswege, Fristen«, Tagung des Fachgebietes Verkehrswesen und Verkehrsplanung der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, »Nahverkehrspläne – Qualitätssicherung und Wettbewerb«, 12.03.2002  
([www.raumplanung.uni-dortmund.de/vpl/lehre/sonstiges/tagung/nvp120302/unterl/vortrag\\_breuer-haarmann.pdf](http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/vpl/lehre/sonstiges/tagung/nvp120302/unterl/vortrag_breuer-haarmann.pdf)).
- Bundeskartellamt (2002): »Beschluss in dem Verwaltungsverfahren Zusammenschluss Regionalbus Braunschweig GmbH – Stadtwerke Göttingen«, Bundeskartellamt, 9. Beschlussabteilung. Bonn.
- Canzler, Weert/Franke, Sassa (2000): *Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch*. Bericht 1 der choice-Forschung. Discussion Paper FS II 00-102, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Canzler, Weert/Franke, Sassa (2002): *Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot*. Bericht 3 der choice-Forschung. Discussion Paper FS II 02-104, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Cramer, Michael (2001): »Kein Großkombinat, sondern Innovation und Effizienz durch Wettbewerb«, in: *Stachelige Argumente*, Ausgabe 131 5/2001 ([http://www.gruene-berlin.de/positionen/stach\\_arg/131/kein\\_grosskombinat.shtml](http://www.gruene-berlin.de/positionen/stach_arg/131/kein_grosskombinat.shtml)).
- Denning, Daniela/Sieber, Niklas (2002): »Alternative Bedienungsformen im ÖPNV. Typisierung und rechtlicher Rahmen«, in: *Verkehr und Technik*, Heft 2, S. 109–113.
- Deregulierungskommission (1991): *Marktöffnung und Wettbewerb*. Das Verkehrswesen, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Berichte 1990 und 1991, S. 35–65.
- Derichs, Anka (2002): *Nahverkehrspläne im Zeichen der Liberalisierung*. Verkehr 1, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung.
- Deutsche Bahn AG (2002): *Bericht des Wettbewerbsbeauftragten*. Juni 2002, Berlin.

- Dick, Michael/Werner, Theo (1999): »Situationen des Fahrens – alltägliche Aneignung und Allbeweglichkeitswünsche«, in: Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 10, *Automobil und Automobilismus*, Frankfurt/Main New York, S. 63–86.
- Eckstaller, Claudia (2001): »Erfahrungen mit dem Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr – Fünf Jahre Regionalisierung in Deutschland«, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Heft 2, S. 136–151.
- Eiermann, Rudolf (1997): »Rechtsbeziehungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zwischen Aufgabenträgern, Dienstleistungserbringern und Fahrwegbetreibern«, in: Püttner, Günter (Hrsg.) (1997) *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden, S. 115–133.
- Elste, Günter (2000): »Hamburger Hochbahn im Wettbewerb«, in: DEMO 11/2000« <http://www.demo-online.de/article.php/iArtID/818>
- Engbarth, Fritz (2002): »Internationale Großunternehmen im deutschen Nahverkehr – Wie reagieren die Städte auf die Veränderungen im ÖPNV-Markt?« in: *stadtverkehr* (47), S. 6–10.
- Engel, Rainer (2002): »Zehn-Jahres-Verträge mit der DB: Null und nichtig? Die Ausschreibungspflicht steht im Gesetz«, in: *der Fahrgast*, Heft 3, S. 12–15.
- Ewers, Hans-Jürgen/Ilgman, Gottfried (1999): *Wettbewerb im ÖPNV: Gefordert, gefürchtet und verteufelt*, Diskussionspapier 1999/06, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der TU Berlin.
- Faber, Bernhard (1999): »Die Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs«, in: Frank, Götz/Meyerholt, Ulrich/Stein, Ekkehart (Hrsg.): *Verkehrsiniciativen zum Umweltschutz. Unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde*, Oldenburg, S. 23–30.
- Fehling, Michael (2001): »Zur Reform der Daseinsvorsorge am Beispiel des Personennahverkehrs«, in: *Die Verwaltung*, S. 25–57.
- Finkemeier, Thomas (2002): »Billige Lohnkutscher?«, in: *Mitbestimmung*, Heft 6, S. 39–41.
- Forum Institut Management (2002): Ankündigung der 2. Jahrestagung »ÖPNV 2002 – Strategien, Infrastruktur, Kosten«. (<http://www.forum-institut.de/pdf/Energie/0209/0209189.pdf>).
- Franke, Sassa (2001): *Car Sharing: Vom Ökoprojekt zur Dienstleistung*. Berlin.
- Fritz, Detlef (2001): »Ausschreibung und Vergabe von ÖPNV-Leistungen«, in: *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, 28. Ergänzungslieferung 8/01, S. 1–16.
- Füglister, Peter (2001): »Die Vorteile der integrierten Bahn«, *Argumentarium*, Mai 2001. (<http://www.gruene-berlin.de/verkehr/aktuell.html>).
- Gegner, Martin (2002): *Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge. Staatsintervention an der Schnittstelle von Sozial- und Verkehrspolitik*. Discussion Paper FS II 02-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.

- Grünendieck, Martin (1999): *Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften*. Berlin.
- Halbritter, Günter/Bräutigam, Rainer (1999): *Entwicklung und Analyse von Optionen zur Entlastung des Verkehrsnetzes und zur Verlagerung von Straßenverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsträger*, Berlin.
- Hamdorf, Matthias (2000): *Die Zuteilung knapper Netzkapazitäten im Energie- und Eisenbahnrecht*, Seminararbeit, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- Hanss, Georg (2001): »Viele Wege in den Markt. Strategien und Allianzen im Vorfeld der Liberalisierung – 8 Thesen«, Vortrag auf dem »Forum Liberalisierter Nahverkehr – Kundenorientierter Wettbewerb oder ruinöse Konkurrenz«, 20.11.2001, Dortmund.
- Hermes, Georg (2000): »Motorisierter Individualverkehr und ÖPNV in Ballungsräumen«, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): *Rechtliche Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten Verkehrspolitik*, Baden-Baden, S. 147–173.
- Herr, Christof/Lehmkuhl, Dirk (1997): »Was zu erwarten war und ist. Aktuelle und zukünftige Probleme des öffentlichen Personennahverkehrs«, in: *Die Verwaltung*, 396-419.
- Hickmann, Gerd (2000): *Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt*. Studie im Auftrag der Bundesfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Tübingen.
- Hoffmann, Peter (2001): »Carriba! CarSharing als Eigenangebot eines ÖV-Unternehmens«, in: Fachgebiet Verkehrswesen Universität Kaiserslautern (Hrsg.): *Kombinierte Mobilität: CarSharing mit ÖPNV*, Dokumentation des Workshops »Impulse« am 15. März 2001 in Mannheim, S. 53–68.
- Horn, Burkhard (2002): »Die Nahverkehrspläne der ›zweiten Generation‹ – welche neuen Leistungen können sie erbringen?«, Vortragsunterlagen »Ausschreibungen von Verkehrsleistungen: Neue Anforderungen im ÖPNV«, Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) am 04./05.02.2002, S. 45–52.
- Huwer, Ulrike (2001): »Stand der Kooperation ÖPNV – CarSharing«, in: Fachgebiet Verkehrswesen Universität Kaiserslautern (Hrsg.): *Kombinierte Mobilität: CarSharing mit ÖPNV*, Dokumentation des Workshops »Impulse« am 15. März 2001 in Mannheim, S. 19–29.
- Kahlenborn, Angelika (2002): »BMU-Pilotprojekt: Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb«, in: Fachgebiet Verkehrssysteme und Verkehrsplanung (Hrsg.): *7. Kasseler Nahverkehrstage. Wettbewerb im öffentlichen Verkehr*, Schriftenreihe Verkehr, Heft 12, April 2002, S. 43–47.
- Kaiser, Reinhard (2002): »Neue Umweltstandards im SPNV – Verantwortung des Aufgabenträgers«, Vortrag auf der Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG SPNV) »Zukunftsforum Bahn« am 05.06.02.
- Knie, Andreas/Koch, Bernd/Lübke, Rolf (2002): »Das Carsharing-Konzept der Deutschen Bahn AG«, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 3, S. 97–100.

- Kohls, Angela (2002): *Der öffentliche Verkehr vor neuen Herausforderungen: Soziologische Analyse zur Entstehung und Herausbildung der heutigen ÖPNV-Strukturen im Kontext sozial-räumlicher Entwicklungen*, Magisterarbeit TU-Berlin, Fakultät Architektur Umwelt Gesellschaft, Institut für Soziologie. Berlin.
- KOM (2000): *Vorschlag für eine »Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen«*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, September 2000, Brüssel.
- KOM (2002): *Geänderter Vorschlag für eine »Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen«*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Februar 2002, Brüssel.
- Krautzberger, Maria (2001): *»Wege aus dem Stau« – Für eine Integration der Verkehrsträger*, Auszüge aus einer Rede der Staatssekretärin für Verkehr des Landes Berlin auf dem Deutsch-Britischen Umweltforum am 05.07.01.
- Kreis, Achim (1999): *Alltagsmobilität von Schülerinnen und Schülern: Zur Relevanz des öffentlichen Nahverkehrs*, Magisterarbeit Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Oktober 1999, Institut für Politikwissenschaft. Gießen.
- Kuhfeld, Hartmut/Kunert, Uwe (1998): *»Einnahmen und Ausgaben städtischer Verkehrsunternehmen: Die Berliner Verkehrsbetriebe im interregionalen Vergleich«*, DIW-Wochenbericht 19/1998.
- Laaser, Claus-Friedrich/Rosenschon, Astrid (2001): *Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland – eine empirische Analyse*, Kieler Arbeitspapier Nr. 1039, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Landesweite Verkehrsservicegesellschaft (2002): *Zweiter Landesweiter Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein (LNVP 2003–2007)*, Entwurf März 2002, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Hrsg.), Kiel.
- Lenz, Christofer (2002): *Gutachtliche Stellungnahme zur Frage, ob und wie weit die von der EG-Kommission am 21. Februar 2002 vorgelegten, geänderten Vorschläge für eine Verordnung über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes unter Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen mit den Vorgaben des EG-Vertrages vereinbar sind*, 04.04.2002.
- Maaß, Roland (1998): *Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen. Möglichkeiten und Notwendigkeiten im Bereich straßengebundener Beförderung*. Berlin.
- Mayer, Christian/Haller, Markus (2000): *»Ausschreibungen im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund«*, in: *Chance und Risiko. Den Wettbewerb im ÖPNV ges-*

- alten*. Tagungsdokumentation Fachgruppe Forum Mensch und Verkehr Dezember 1999 in Hofheim/Taunus, SRL Schriftenreihe 48, S. 57–62.
- Mehlert, Christian (2001): *Einführung des AnrufBus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen*. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91., Bielefeld.
- Metz, Reiner (2002): »Künftige ÖPNV-Finanzierung – Vorschläge aus der Sicht der Verkehrsbetriebe«, Workshop »Strategien zur Finanzierung eines umweltgerechten ÖPNV«, Umweltbundesamt (UBA), 29.01.02.
- Mietzsch, Oliver (2002): »Marktöffnung beim ÖPNV zum ›Zweiten‹ – Der geänderte Kommissionsvorschlag zur Liberalisierung«, in: Österreichische Gemeindezeitung Heft 4.  
[http://www.staedtebund.at/service/mietzsch\\_oegz0204.html](http://www.staedtebund.at/service/mietzsch_oegz0204.html)
- Muthesius, Thomas (2001): »Getrennte Märkte im Nahverkehr?« Kommentar in: Verkehr und Technik, Heft 4, S. 6/7.
- Muthesius, Thomas (1997): »Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr: Ein Überblick«, in: Püttner, Günter (Hrsg.) (1997) *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden, S. 71–88.
- Niß, Petra (1999): »Der Fahrgast im Mittelpunkt des Wettbewerbs«, in: *Chance und Risiko. Den Wettbewerb im ÖPNV gestalten*. Tagungsdokumentation Fachgruppe Forum Mensch und Verkehr Dezember 1999 in Hofheim/Taunus, SRL Schriftenreihe 48, S. 39–54.
- Neumann, Birte/Schaaffkamp, Christoph/Kassner, Helen/Palm, Henning/Werner, Jan/Klingberg-Adler, Sonja zusammen mit Arnd Wilhelm und Herbert Jack (2000): *Wettbewerb im Öffentlichen Personennahverkehr*, Hofheim.
- Nordstrand, Lars/Kraft, Jens A. (2000): »Entwicklungen neuer Verkehrsverträge in Stockholm. Mit Anreizverträgen zu mehr Qualität und Kundenorientierung – Perspektiven für den deutschen ÖPNV?«, *Nahverkehrspraxis - Zeitschrift für Nahverkehr und Verkehrsindustrie*, Heft 12 (online-Version).
- ohne Verfasser (2002): »vzbv und PRO BAHN fordern mehr Rechte für Fahrgäste und klare Spielregeln auf der Schiene«, in: *derFahrgast*, Heft 3, S. 31.
- ohne Verfasser (2000): *Die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs in bedeutenden Großstädten*, Die Gruppe der öffentlichen Verkehrsbetriebe in bedeutenden Metropolen, 09.11.2000.
- Palm, Henning (2001): *Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark – Entwicklungen im Ausschreibungswettbewerb*, HVV, KCW-Schriftenreihe Band 1. Hamburg.
- Perner, Torsten/Schöne, Patrick/Brosig, Hagen (2000): *Das Dresdner Modell, Car-Sharing und ÖPNV – Ergebnisse einer Umfrage*, hrsg. von: Dresdner Verkehrsbetriebe AG, stadtmobil CarSharing GmbH, Dresdner Institut für Verkehr und Umwelt am Lehrstuhl Verkehrsökologie der Technischen Universität Dresden.
- Projektgruppe Mobilität (2001): *Kurswechsel im öffentlichen Verkehr. Mit automobilen Angeboten in den Wettbewerb*, WZB, Berlin.

- Püttner, Günter (1997): »Die künftigen Träger des Nahverkehrs, deren Organisation und Kooperation«, in: Püttner, Günter (Hrsg.) (1997) *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden, S. 89–102.
- Rechtsprechung (2000): »Zulässigkeit von Zuschüssen im öffentlichen Personennahverkehr«, in: EuR Heft 5, 792–798.
- Ronellenfisch, Michael (2002): »ÖPNV – Konsequenzen aus dem zu erwartenden Urteil des EuGH«, Vortrag auf der »VDV Jahrestagung 2002« am 12.06.2002, Kurzfassung des Vortrags, S. 15–16.
- Rothengatter, Werner (1996): »Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen«, in: *ÖPNV gestalten und finanzieren durch Private und Landkreise*, Schriftenreihe des Bildungswerks der Omnibusunternehmen e.V., Heft 17, Werkstattausgabe, S. 61–72.
- Rüegger, Jürg (2001): »ZüriMobil – beispielhafte Kooperation von ÖV- und CarSharing-Unternehmen«, in: Fachgebiet Verkehrswesen Universität Kaiserslautern (Hrsg.): *Kombinierte Mobilität: CarSharing mit ÖPNV*, Dokumentation des Workshops »Impulse« am 15. März 2001 in Mannheim, S. 37–41.
- Schaaffkamp, Christoph/Bayer, Dieter (2001): »Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im ÖPNV nach PBefG und AEG«, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, Heft 2, S. 148–171.
- Schaaffkamp, Christoph/Werner, Jan (2002): *Schlussanträge des Generalanwalts P. Léger in der Rechtssache C-280/00 (»Magdeburger Urteil«) vom 19.3.2002*. ([http://www.kcw-online.de/pdf/beur\\_kcw\\_generalanwalt\\_magdeburg.pdf](http://www.kcw-online.de/pdf/beur_kcw_generalanwalt_magdeburg.pdf)).
- Schmidt-Kohlhas, Hilmar (2000): »BVG Integration von Schiene und Straße: Welches ÖPNV-Konzept für Berlin?«, Vortrag auf der Internationalen Fachtagung »Busse und Bahnen im Wettbewerb, die Zukunft des Berliner ÖPNV im europäischen Binnenmarkt«, 23. Oktober 2000, Berlin.
- Schnell, Mirko (2000): »Analyse des Wettbewerbs um SPNV-Leistungen in Deutschland. Die DB liegt gut im Rennen – Private weniger erfolgreich«, in: *Der Nahverkehr*, Heft 9, S. 8–12.
- Schöller, Oliver (2002): »Zu den Folgen einer neoliberalen Deregulierungsstrategie. Das Beispiel der britischen Eisenbahnprivatisierung«, in: *Internationales Verkehrswesen*, im Erscheinen (voraussichtlich Oktober 2002).
- Staatsregierung Bayern (1999): *Interpellation 14. Juli 1999 – Politik für den ÖPNV in Bayern: Mittelstand, kommunale Unternehmen und Beschäftigte fördern – fairen Wettbewerb ermöglichen* (<http://www.ludwig-woerner.de/landtag/fragen/ip140799.html>).
- Stein, Ekkehart (1999): »Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs«, in: Frank, Götz/Meyerholt, Ulrich/Stein, Ekkehart (Hrsg.): *Verkehrsiniciativen zum Umweltschutz. Unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde*, Oldenburg, S. 31–40.
- Stilling, Guido (2002), »Ausschreibung des Stadtverkehrs in Bocholt«, Vortragsunterlagen »Ausschreibungen von Verkehrsleistungen: Neue Anforderungen im ÖPNV«, Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) am 04./05.02.2002, S. 125–128.



- Tiesler, Ralf-Dietrich (2001): »Sozialschutz versus Wettbewerb. Inhalt und Bedeutung der arbeitsrechtlichen Schutzmaßnahmen nach Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlags der EU-Kommission zur Novellierung der VO (EWG) Nr. 1191/69«, in: *Verkehr und Technik*, Heft 9, S. 387–393.
- Tomik, Stefan (2002): *Die Reform der Bahnreform. Eine Analyse der rot-grünen Politik zur Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene*. Hausarbeit, Freie Universität Berlin.
- VCD Nordrhein-Westfalen-Schriften (Hrsg.) (1997): *Differenzierte Bedienungsformen im ÖPNV. StadtBus, Anruf-Sammeltaxi und BürgerBus. Zusammenstellung und Vergleich der unterschiedlichen Systeme*.
- VCÖ (2001): *Wettbewerb im Öffentlichen Verkehr – mit Effizienz zu hoher Qualität*, Verkehrsclub Österreich, Wissenschaft und Verkehr 3/2001.
- Wachinger, Lorenz/Wittemann, Martin (1996): *Regionalisierung des ÖPNV. Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform*. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 82, Bielefeld.
- WBO Geschäftsbericht (2001): »Wettbewerb im ÖPNV. Expansionspolitik der DB Regio im Bus- und Stadtverkehr«, S. 24–42.
- Werner, Jan (1998): *Nach der Regionalisierung – Der Nahverkehr im Wettbewerb. Rechtlicher Rahmen – Verantwortlichkeiten – Gestaltungsoptionen*, Dortmund: Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.
- Werner, Jan/Barth, Sibylle/Kretschmann, Caroline/Ott, Manfred (2001): »Strategie für eine wettbewerbskonforme Marktorganisation im Bereich kommunaler Verkehrsunternehmen - Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft in Frankfurt am Main«, in: *Der Nahverkehr*, Heft 12, S. 28–33.
- Werner, Patrik (1996): »Bus- und Bahn-Lust statt ÖPNV-Frust: Über die Rolle von Emotionen bei der Verkehrsmittelwahl«, in: *ÖPNV gestalten und finanzieren durch Private und Landkreise*, Schriftenreihe des Bildungswerks der Omnibusunternehmen e.V., Heft 17, Werkstattausgabe, S. 51–60.
- Westholm, Hilmar (1999): »Der ÖPNV zwischen kappen öffentlichen Kassen, EU-Liberalisierung, verfehlter Siedlungspolitik und Lohndumping«, in: Frank, Götz/Meyerholt, Ulrich/Stein, Ekkehart (Hrsg.): *Verkehrsiniciativen zum Umweltschutz – Unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde*, Oldenburg.
- Wimmer, Norbert/Kahl, Arno/Werner, Jan (2000): »Die neue Österreichische Gesetzgebung zum öffentlichen Personennahverkehr aus der Sicht des Europarechts«, in: *Österreichische Gemeindezeitung*, Heft 2. ([http://www.staedtebund.at/service/wimmer\\_kahl\\_werner\\_oegz0002.html](http://www.staedtebund.at/service/wimmer_kahl_werner_oegz0002.html))
- Wygoda, Hermann (2002): »Fit für den Wettbewerb Frankfurt hat sich auf Konkurrenz im ÖPNV vorbereitet. Lokale Nahverkehrsgesellschaft setzt künftiges EU-Recht um«, in: *DEMO 04/2002*. (<http://www.demo-online.de/article.php/iArtID/979/a/1/>)
- Ziegler, Dieter (1996): *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*, Stuttgart.

### Zeitungsartikel

(Die Datumsangaben beziehen sich in der Regel auf die online-Versionen der Artikel, teilweise erscheinen die gedruckten Artikel mit Datum von nächsten Tag.)

Berliner Zeitung, 06.04.2000, »Deutsche Verkehrsbetriebe müssen sich auf Wettbewerb einstellen«.

Berliner Zeitung, 02.05.2002, »Bahnstrecken werden privatisiert«.

Berliner Zeitung, 30.07.2002, »Eisenbahn-Ausschreibung: Verfahren stockt«.

Die Welt, 09.06.2002, »Deutsche Bahn kappt zeitweise Fahrinformationen von Connex«

dpa, 31.01.02, Mainz, »Komplette Vergabe des Schienenetzes im Wettbewerb geplant«.

dpa, 27.03.2002, Magdeburg, »Zeitung: Vertrag mit Bahn über Nahverkehr ohne Ausschreibung«.

dpa, 10.04.2002, Berlin, »Bahnchef kritisiert Kartellamt – Warnung vor ›Re-Verstaatlichung««.

dpa, 26.04.2002, München, »Wiesheu: Pünktlichkeit für den Nahverkehr in Bayern entscheidend«.

dpa, 30.04.02, Potsdam, »Meyer will Bahnstrecken im Zwei-Jahres-Rhythmus ausschreiben«.

dpa, 03.05.2002, Stuttgart, »Grüne: Landesregierung behindert Wettbewerb im Personennahverkehr«.

Eurailpress, (<http://www.eurailpress.com>) 04.03.2002, »DB AG und Thüringen unterzeichnen Verkehrsvertrag«.

Eurailpress, 07.06.2002, »Sachsen-Anhalt: Verkehrsvertrag mit der DB AG aufgehoben«.

Eurailpress, 10.06.2002, »DB AG: Wieder Fahrplanauskunft über InterConnex«

Financial Times Deutschland, 02.09.2002, »Bahn will Umsteigern das Leben erleichtern«.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19.05.02, »Eine Fahrt im Zug könnte viel billiger sein«.

Frankfurter Neue Presse, 17.05.02, »Radikalkur für die VGF: 450 Stellen weg«.

Frankfurter Rundschau, 11.07.2002, »Das ist moderne Sklaverei«.

Frankfurter Rundschau, 02.08.2002, »Europa jagt den kommunalen Verkehrsmanagern einen Riesenschrecken ein«.

Frankfurter Rundschau, 08.08.2002, »Bahn nutzt erstmals fremde Fahrzeuge«.

Frankfurter Rundschau, 27.08.2002, »Frankfurter Privatunternehmen Connex wagt sich nach gutem Start immer weiter vor«.

Handelsblatt, 15.10.01, »Brüssel im Kartellstreit mit der Bahn. Privatbahn bekam keine Loks«.

Handelsblatt, 15.10.01, »Deutsche Bahn erwirkt Verfügung gegen Connex«.

- Hannoversche Allgemeine, 14.08.2002, »Um das Vergabegesetz gibt es mächtig Zoff«.
- Kieler Nachrichten, 20.08.2002, »Autokraft, VKP und Minicar Kiel streben Mehrheit bei der KVG an«.
- Lausitzer Rundschau, 24.5.2002 »Lausitzer Nahverkehr gerät unter Wettbewerbs-Druck«.
- Lübecker Nachrichten, 29.06.2002 »Busfahren in Lübeck wird deutlich teurer«.
- Manager Magazin, 29.03.2002, »Die Eurobahn springt ein, wo andere abspringen.«
- Neuß-Grevenbroicher Zeitung, 06.08.2002, »Verkehrsverbund kann Zeit- und Vergabeplan einhalten«.
- Rheinpfalz Online, 03.09.02, »Bad Dürkheim: Rekordgewinn für 2001 von 3,3 Millionen Mark«.
- Saarbrücker Zeitung, 12.08.2002, »VGS schaut der Bahn auf die Finger«.
- Salzburger Nachrichten, 20.03.2002, »EU-Verordnung tut not«.
- Stuttgarter Nachrichten, 11.08.2002, »Nahverkehr auf Prüfstand«.
- Süddeutsche Zeitung, 27.05.02, »Private Interregios – Immer mehr Bahnkonkurrenten wollen Fernstrecken anbieten«.
- Süddeutsche Zeitung, 05.07.2002, »Bahn hofft auf 1,5 Milliarden Euro von der WestLB«.
- Süddeutsche Zeitung, 02.09.2002, »Regierung will Bahn vor Konkurrenz schützen«.
- Tagesspiegel, 11.07.2002, »BVG darf Eisenbahn fahren«.
- taz Hamburg, 20.3.2002, »Ein Land, ein Ticket, ein Tarif«.
- taz, 15.01.02, »Im Ökozug durchs grüne Brandenburg«.
- Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 24.06.2002, »Aldi-Laden neben dem Feinkostgeschäft«.
- Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 27.06.2002, »Bahn plant den großen Schlag«.
- WirtschaftsWoche, 16.11.2000, »Keine Bonbons mehr«.

**Veröffentlichungsreihe der Abteilung Organisation und Technikgenese  
des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt  
Wissenschaftszentrum Berlin**

1996

- FS II 96-101      REGINA BUHR UND BORIS BUCHHOLZ: Frauen, Männer und 100 Jahre Qwertzuiopü: Die Tastatur im Spannungsfeld zwischen Technikherstellung, Anwendung und Geschlechterverhältnis, 45 S.
- FS II 96-102      MEINOLF DIERKES: Sozialwissenschaftliche Forschung im Dienst der gesellschaftlichen Praxis, 22 S.
- FS II 96-103\*      SABINE HELMERS/UTE HOFFMANN/JEANETTE HOFMANN: Netzkultur und Netzwerkorganisation. Das Projekt "Interaktionsraum Internet", 83 S.
- FS II 96-104\*      TROND BULAND UND HAKON FINNE, SABINE HELMERS,      UTE HOFFMANN, JEANETTE HOFMANN (Eds.): Management and Network Technology. Proceedings from the COST A3 Workshop in Trondheim, Norway, November 22-24, 1995, S. 184 (out of print)
- FS II 96-105\*      JÖRG MÜLLER: Virtuelle Körper - Aspekte sozialer Körperlichkeit im Cyperspace, 30 S.
- FS II 96-106      BÉNÉDICTE ZIMMERMANN: Die Vielfalt der Wirklichkeit und ihre Reduktion in der Statistik. Die Diskussion über die Kategorie "Arbeitslosigkeit" im Kaiserreich und ihr Nachhall im Rahmen der Europäischen Einigung, 34 S.
- FS II 96-107      BENEDICTE ZIMMERMANN: Pluralité du réel et réduction statistique. L'exemple du chômage sous le Kaiserreich et ses résonances européennes, 30 S.

FS II 96-108 WEERT CANZLER UND LUTZ MARZ: Der Automobilpakt im 21. Jahrhundert, 23 S.

FS II 96-109 LUTZ MARZ: Die Test-Maschine. Zur Früh- und Vorgeschichte der ChatterBots, 45 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1997

FS II 97-101 HEINZ HAUTZINGER, ANDREAS KNIE UND MANFRED WERMUTH (Hrsg.): Mobilität und Verkehr besser verstehen. Dokumentation eines interdisziplinären Workshops am 5. und 6. Dezember 1996 in Berlin, 47 S.

FS II 97-102 LUTZ MARZ: Die Leonidow-Kugel. Zur technischen Paßfähigkeit moderner Architektonen.  
Poesie der Vergangenheit. Ein Essay zum Anlauf der "Masterplan"-Debatte, 107 S.

FS II 97-103 LUTZ MARZ UND MEINOLF DIERKES: Schlechte Zeiten für gutes Gewissen? Zur Karriere, Krise und Zukunft anwendungsorientierter Wirtschafts- und Technikethik, 54 S.

FS II 97-104\* MARTIN RECKE: Identität zu verkaufen. Probleme und Entwicklungsoptionen des Internet Domain Name Service (DNS), 42 S.

FS II 97-105 ANDREAS KNIE UND OTTO BERTHOLD, MIKAEL HÄRD, TROND BULAND UND HEIDI GJOEN, MICHEL QUÉRE, WOLFGANG STREICHER, BERNHARD TRUFFER UND SLYVIA HARMS: Consumer User Patterns of Electric Vehicles, 164 S.

- FS II 97-106\* UTE HOFFMANN: Panic Usenet. Netzkommunkation in (Un-)Ordnung, 32 S.
- FS II 97-107\* UTE HOFFMANN: Not Without a Body? Bodily Functions in Cyberspace, 41 S.
- FS II 97-108 ANDREAS KNIE UND LUTZ MARZ: Die Stadtmaschine - Zu einer Raumlust der organisierten Moderne, 29 S.
- FS II 97-109 ECKEHARD FOZZY MORITZ: Tokyo verkehrt. Einsichten und Aussichten zum Verständnis der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von "Mobilität" im Großraum Tokyo, 60 S.
- FS II 97-110 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES UND KATRIN HÄHNER: Business Perception of Contextual Changes: Sources and Impediments to Organizational Learning, 30 S.
- FS II 97-111 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Führungskräfteentwicklung: Neue Lernformen und ihre Konsequenzen für die Lehrkräftequalifikation, 26 S.
- FS II 97-112 ARIANE BERTHOIN ANTAL: The Live Case: A Method for Stimulating Individual, Group and Organizational Learning, 42 S.
- FS II 97-113 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Organizational Learning Processes in Downsizing, 43 S.
- FS II 97-114 FRIEDRICH GLOCK: Zur Soziologie des Konstruierens, 100 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

- FS II 98-101 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S.
- FS II 98-102 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnöte, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S.
- FS II 98-103 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S.
- FS II 98-104\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S.
- FS II 98-105\* VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S.
- FS II 98-106 GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S.
- FS II 98-107 STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Niedersachsen, 67 S.
- FS II 98-108 HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S.
- FS II 98-109 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S.
- FS II 98-110\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S.

FS II 98-111 MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S.

FS II 98-112\* SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation", 134 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1999

FS II 99-101 EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.

FS II 99-102 MARK B. BROWN. Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.

FS II 99-103 STEFAN BRATZEL. Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000

FS II 00-101\* SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.



- FS II 00-102 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 MIKAEL HÅRD UND ANDREAS KNIE. Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20<sup>th</sup> Century, 20 S.
- FS II 00-104 ARIANE BERTHOIN ANTAL, ILSE STROO AND MIEKE WILLEMS. Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
- FS II 00-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

- FS II 00-101 KATRIN BÖHLING. Zur Bedeutung von „boundry spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

- FS II 02-101 UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.
- FS II 02-102 UTE HOFFMANN. Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 126 S.

- FS II 02-103 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.
- FS II 02-104 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.
- FS II 02-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES, KEITH MACMILLAN & LUTZ MARZ. Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.
- FS II 02-106 MARTIN GEGNER. Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.
- FS II 02-107 MEINOLF DIERKES, LUTZ MARZ & ARIANE BERTHOIN ANTAL. Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.
- FS II 02-108 CHRISTIANA WEBER UND BARBARA WEBER. Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.
- FS II 02-109 JEANETTE HOFMANN UNTER MITARBEIT VON JESSICA SCHATTSCHEIDER. Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie je **Paper** eine **Briefmarke im Wert von Euro 0,51** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for **each WZB-Paper** requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung gGmbH  
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT  
Reichpietschufer 50

**D-10785 Berlin**

**Absender • Return Address:**

---

---

---

<i>Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)</i> <b>Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</b>	<b>Bestellnummer • Order no.</b>