

Endbericht zur Delphi-Studie “ÖPNV-Markt der Zukunft”

Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik
Technische Universität Dresden

Wagener&Herbst Management Consultants GmbH

Gefördert mit Mitteln des
Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Januar 2005

Erstellt im Auftrag von:
Deutsches Verkehrsforum

Endbericht zur Delphi-Studie

„ÖPNV-Markt der Zukunft“

im Auftrag des Deutschen Verkehrforums
gefördert mit Mitteln des
Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Prof. Rainer Lasch

(Projektleiter)

Dr. Arne Lemke

Dipl.-Verk.wirtsch. Reiner Jugelt

Dipl.-Volksw. Gerd Probst

Dr. Norbert Wagener

Dr. Joachim Winckler

Berlin 2005

www.delphi-oepnv.de

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 SUMMARY	1
2 KONZEPTION DER UNTERSUCHUNG	9
2.1 Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“	9
2.1.1 Untersuchungsfelder der Delphi-Studie	9
2.1.2 Vorgehen bei der Prognose der Entwicklung des ÖPNV-Markts	9
2.2 Charakterisierung der Stichprobe	10
2.3 Evaluierung der Ergebnisse der Delphi-Untersuchung	11
2.3.1 Ziele der Evaluierung	11
2.3.2 Methodisches Vorgehen	12
2.3.3 Schwerpunkte der Evaluierungsworkshops	12
2.4 Hinweise zur Handhabung und Interpretation der dargestellten Studienergebnisse	13
3 ERGEBNISSE DER DELPHI-STUDIE	15
3.1 Markteintritt im ÖPNV (Zeithorizont 2015)	15
3.1.1 Marktzugang im ÖPNV vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen der Rechtsprechung	15
3.1.2 Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzugangs	21
3.1.3 Etablierung marktinitiierten Verkehrs	25
3.1.4 Marktzutrittsformen	25
3.1.5 Anteil des ÖPNV, der bis 2015 im Wettbewerb vergeben wird	28
3.2 Eigentümerstruktur im ÖPNV-Markt	29
3.2.1 Überblick über die aktuelle Situation	29
3.2.2 Eigentümerwechsel im ÖPNV-Markt	30
3.2.3 Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen	31
3.2.4 Verkauf und Ausgliederung von Wertkettenbestandteilen	35
3.2.5 Käufer im ÖPNV-Markt	43
3.3 Technologie und Infrastruktur des ÖPNV	45
3.3.1 Überblick über die aktuelle Situation	45
3.3.2 Grundsätzliche Aspekte von Technologie und Infrastruktur	45
3.3.3 Neue Informationstechnologien im ÖPNV	47
3.3.4 Technologische Zukunftsszenarien	49
3.3.5 Entwicklungen bei der Infrastruktur	52
3.4 Steuerungsinstrumente im Wettbewerb	56
3.4.1 Überblick über die aktuelle Situation	56
3.4.2 Zukünftiges Qualitätsniveau im ÖPNV	57
3.4.3 Qualitätsverständnis der ÖPNV-Unternehmen	59
3.4.4 Qualitätsstandards im ÖPNV	62
3.4.5 Instrumente der Qualitätssteuerung im ÖPNV	63
3.4.6 Funktionale Ausschreibungen	65
3.4.7 Erlösanreize bei Nettoverträgen	67
3.4.8 Gestaltung von Anreizen und Sanktionen	69
3.4.9 Qualitätssteuerung über Fahrgastzahlen	70
3.4.10 Laufzeit und Ausgestaltung der Verträge bzw. Konzessionen	71
3.4.11 Monitoring der Arbeit der Aufgabenträger	72
3.5 Finanzierung und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV	74
3.5.1 Überblick über die aktuelle Situation	74
3.5.2 Gewinnerzielung im ÖPNV	74
3.5.3 Entwicklung der Finanzierungsquellen des ÖPNV	75

3.5.4	Entwicklung der finanziellen Mittel für den ÖPNV	77
3.5.5	Künftiger Fördergegenstand im ÖPNV	79
3.5.6	Staatliche Infrastrukturförderung des ÖPNV	80
3.5.7	Finanzierung aus Fahrgelderlösen	80
3.5.8	Effizienzpotenzial im ÖPNV	82
3.5.9	Reaktion der Verkehrsunternehmen auf weitere Kürzungen öffentlicher Mittel	83
3.6	Marktentwicklung im ÖPNV	90
3.6.1	Überblick über die aktuelle Situation	90
3.6.2	Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr bis 2015	90
3.6.3	Entwicklung des Personenverkehrsmarktes	91
3.6.4	Entwicklung bei den Aufgabenträgern	93
3.6.5	Marktstruktur auf der Anbieterseite	96
3.6.6	Reaktion der Marktteilnehmer auf die Entwicklung der Marktstruktur	98
3.6.7	Neue Geschäftsfelder der ÖPNV-Unternehmen	99
3.6.8	Internationalisierung des ÖPNV	101
3.7	Vertrieb im ÖPNV	103
3.7.1	Überblick über die aktuelle Situation	103
3.7.2	Organisation des Vertriebs	104
3.7.3	Künftige Bedeutung der Vertriebskanäle	105
3.7.4	Electronic Ticket	107
3.8	Marketing und Kommunikationspolitik im ÖPNV	111
3.8.1	Überblick über die aktuelle Situation	111
3.8.2	Zuordnung der Marketingkompetenz	112
3.8.3	Marken im ÖPNV	113
3.8.4	Marketingaufgaben im ÖPNV	116
3.8.5	Kommunikation im ÖPNV	117
3.8.6	Einheitlichkeit der ÖPNV-Benutzeroberfläche	119
3.9	Tarifgestaltung und Ertragsmanagement	121
3.9.1	Überblick über die aktuelle Situation	121
3.9.2	Tarifgestaltung	121
3.9.3	Nachfragesteuerung durch Preise	123
3.9.4	Ausgestaltung des Ertragsmanagements	125
3.9.5	Qualitätsdifferenzierung im Ertragsmanagement	127
3.10	Sicht der Akteure auf den ÖPNV	129
4	HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN PERSONENNAHVERKEHR DER ZUKUNFT	131
4.1	Modernisierung des Leitbildes und der Definition „ÖPNV“	132
4.2	Marktzugang und zeitgemäßes Genehmigungssystem	135
4.3	Die notwendige Finanzreform des ÖPNV	137
4.4	Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV	140
4.5	Chancen und Risiken von Veränderungen in der Marktstruktur	142
4.6	Stärkere Arbeitsteilung und Kooperation in der Wertschöpfungskette	146
4.7	Zukünftige Rolle der Verbünde	149
4.8	Wirksame Steuerungsinstrumente im kontrollierten Wettbewerb	150
4.9	Marketing im ÖPNV	152
4.10	Innovative Vertriebswege und Ertragsmanagement	153
5	AUSGEWÄHLTE DELPHI-ERGEBNISSE IM KONTEXT DER STUDIE „ÖPNV: KUNDEN UND NICHT-KUNDEN IM FOKUS“	155
5.1	Modernisierung des Leitbildes des ÖPNV unter dem Aspekt des Mobilitätsverhaltens und des gegenwärtigen Image des ÖPNV	155
5.2	Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV durch Optimierung der Angebots- und Bedienqualität aus Sicht der Kunden und Nicht-Kunden	158
5.3	Tarifgestaltung und -kommunikation im ÖPNV	162

6	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN UND WEITERFÜHRENDER FORSCHUNGSBEDARF	165
6.1	Handlungsbedarf für die Akteure im ÖPNV	165
6.1.1	Handlungsbedarf der Politik.....	165
6.1.2	Zusammenfassung des Handlungsbedarfs für alle Akteursgruppen des ÖPNV.....	169
6.2	Fazit zur Delphi-Studie.....	171
6.3	Weiterführender Forschungsbedarf	171
	Literaturverzeichnis	175
	Autorenverzeichnis	177

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Untersuchungsfelder im „ÖPNV-Markt der Zukunft“	9
Abbildung 2.2: Vorgehen bei der Prognose der Entwicklung des ÖPNV-Markts	10
Abbildung 2.3: Struktur der Stichproben in der Delphi-Befragung	11
Abbildung 2.4: Beispiel für die Darstellung von Ergebnissen der Delphi-Befragung	13
Abbildung 3.1: Abgrenzung der Markt Zugangsregelungen, grundsätzliche Möglichkeiten	15
Abbildung 3.2: Unterscheidung von Eigen- und Gemeinwirtschaftlichen Leistungen	17
Abbildung 3.3: Auferlegung von Verkehren ohne Ausschreibung	22
Abbildung 3.4: Zeitraum der Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzutritts	23
Abbildung 3.5: Wege zur Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen	24
Abbildung 3.6: Etablierung marktinitiiert Verkehre	25
Abbildung 3.7: Künftig überwiegende Form des Marktzutritts bei zuschussbedürftigen Leistungen des ÖPNV	26
Abbildung 3.8: Marktzutrittsformen bei ÖPNV-Leistungen ohne staatliche Transferzahlungen	27
Abbildung 3.9: Ausprägung des Wettbewerbs im ÖPNV-Markt	28
Abbildung 3.10: Zum Verkauf stehende Anteile des ÖPNV-Marktes	30
Abbildung 3.11: Auswirkungen des Verkaufs von Verkehrsunternehmen auf die Marktstruktur im ÖPNV	30
Abbildung 3.12: Privatisierungsstrategien für kommunale Verkehrsunternehmen	31
Abbildung 3.13: Motivation zum Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen	32
Abbildung 3.14: Probleme bei der Privatisierung kommunaler Unternehmen	34
Abbildung 3.15: Zum Verkauf besonders geeignete Bestandteile der ÖPNV-Wertkette	35
Abbildung 3.16: Künftige Aufgabenverteilung – Fahrzeugwartung, Fahrdienst	36
Abbildung 3.17: Künftige Aufgabenverteilung – Flottenmanagement	37
Abbildung 3.18: Künftige Aufgabenverteilung – Wartung Infrastruktur, Betrieb Stationen	38
Abbildung 3.19: Künftige Aufgabenverteilung – Planung	39
Abbildung 3.20: Künftige Aufgabenverteilung – Marketing und Vertrieb	40
Abbildung 3.21: Einsatzbereiche für Fahrzeugpools im ÖPNV	41
Abbildung 3.22: Betreiber von Fahrzeugpools im ÖPNV	42
Abbildung 3.23: Käufer und Investoren im ÖPNV	43
Abbildung 3.24: Bedingungen für den Einstieg privater Investoren in den ÖPNV-Markt	44
Abbildung 3.25: Auswirkungen der Automatisierung im ÖPNV	46
Abbildung 3.26: Nutzen neuer Informationstechnologien	47
Abbildung 3.27: Szenarien der Einführung neuer Informationstechnologien	48
Abbildung 3.28: Wirtschaftlicher Nutzen technologischer Veränderungen im ÖPNV	49
Abbildung 3.29: Zukunft der staatlichen Förderung neuer Technologien	50
Abbildung 3.30: Auswirkungen neuer Informationstechnologien auf das Leistungsangebot	51
Abbildung 3.31: Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb im schienengebundenen ÖPNV	53
Abbildung 3.32: Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb im ÖSPV	54
Abbildung 3.33: Künftige Eigentümer der Infrastruktur des ÖPNV	55
Abbildung 3.34: Einflussgrößen und Handlungsoptionen im Wettbewerb	57
Abbildung 3.35: Entwicklung der Angebots- und Bedienqualität im ÖPNV	58
Abbildung 3.36: Differenzen im Qualitätsverständnis	59
Abbildung 3.37: Ursachen für ein unterschiedliches Qualitätsverständnis im ÖPNV	60
Abbildung 3.38: Maßnahmen zur stärkeren Kundenorientierung	61
Abbildung 3.39: Bedeutung ausgewählter Instrumente der Qualitätssteuerung	63
Abbildung 3.40: Anwendungsbereiche für funktionale Ausschreibungen	66
Abbildung 3.41: Probleme bei der Übertragung des Erlösisikos in Nettoverträgen	68
Abbildung 3.42: Anwendungsbereiche für Nettoverträge	69
Abbildung 3.43: Optionen zur Ausgestaltung von Besteller-Ersteller-Vertragsverhältnissen	72
Abbildung 3.44: Instrumente zur Erfolgskontrolle beim Aufgabenträger	73
Abbildung 3.45: Gewinnträchtige Teilmärkte im ÖPNV	75
Abbildung 3.46: Reduktion von Finanzierungsquellen des ÖPNV	76
Abbildung 3.47: Von Mittelkürzungen besonders betroffene Bereiche des ÖPNV	78
Abbildung 3.48: Kostensenkungspotenziale bei den Verkehrsunternehmen	82
Abbildung 3.49: Kostensenkungspotenziale bei Aufgabenträgern und Verbänden	82
Abbildung 3.50: Maßnahmen der Verkehrsunternehmen bei der Kürzung öffentlicher Mittel	83

Abbildung 3.51: Maßnahmen zur Standardisierung	84
Abbildung 3.52: Bereiche, in denen stärker als bisher Outsourcing vorgenommen wird	85
Abbildung 3.53: Maßnahmen durch interne Restrukturierung.....	85
Abbildung 3.54: Maßnahmen durch übergreifende Restrukturierung.....	86
Abbildung 3.55: Hindernisse der Effizienzsteigerung in Verkehrsunternehmen.....	87
Abbildung 3.56: Aktive Umsetzung der Bedarfsorientierung	88
Abbildung 3.57: Reaktive Umsetzung der Bedarfsorientierung.....	89
Abbildung 3.58: Differenzierte Marktentwicklung im ÖPNV	91
Abbildung 3.59: Entwicklung des Personenverkehrsmarktes und des ÖPNV-Marktanteils	92
Abbildung 3.60: Künftige Größe des Bedienegebietes in Verantwortung eines Aufgabenträgers	95
Abbildung 3.61: Künftige Rolle der Verkehrsverbünde	96
Abbildung 3.62: Entwicklung der Marktstruktur im ÖPNV.....	97
Abbildung 3.63: Reaktion der Verkehrsunternehmen auf die Entwicklung der Marktstruktur.....	98
Abbildung 3.64: Künftige Geschäftsfelder außerhalb des Kerngeschäftes von Verkehrsunternehmen – 1	99
Abbildung 3.65: Künftige Geschäftsfelder außerhalb des Kerngeschäftes von Verkehrsunternehmen – 2	100
Abbildung 3.66: Zielgebiete der Internationalisierung deutscher ÖPNV-Unternehmen.....	101
Abbildung 3.67: Szenarien der Internationalisierung des deutschen ÖPNV	102
Abbildung 3.68: Entwicklung der Bedeutung einzelner Vertriebskanäle	105
Abbildung 3.69: Einsatzbereiche für E-Tickets	108
Abbildung 3.70: Szenarien der Einführung von E-Ticket-Systemen.....	109
Abbildung 3.71: Probleme bei der Akzeptanz von E-Tickets	110
Abbildung 3.72: Trends und Kontextfaktoren auf dem Fahrgastmarkt.....	111
Abbildung 3.73: Bundesweit einheitliche Marken im ÖPNV.....	114
Abbildung 3.74: Gestaltung und Führung von Marken im ÖPNV.....	115
Abbildung 3.75: Entwicklung der Unternehmensmarken	115
Abbildung 3.76: Aufteilung von Marketingaufgaben zwischen den Akteuren im ÖPNV.....	116
Abbildung 3.77: Zielgruppen für ein zielgruppenorientiertes Marketing	118
Abbildung 3.78: Handlungsbedarf zur Verbesserung der Einheitlichkeit der Benutzeroberfläche	120
Abbildung 3.79: Umsetzung einer leistungsabhängigen Abrechnung.....	122
Abbildung 3.80: Künftige Bedeutung von Instrumenten der Preispolitik.....	124
Abbildung 3.81: Künftige Bedeutung von Instrumenten des Ertragsmanagements	125
Abbildung 3.82: Instrumente zur Erschließung neuer Kundenpotenziale.....	126
Abbildung 3.83: Instrumente zur verbesserten Ausschöpfung von Vertriebspotenzialen.....	126
Abbildung 3.84: Bereiche der Qualitätsdifferenzierung im ÖPNV	127
Abbildung 3.85: Kriterien zur Qualitätsdifferenzierung im ÖPNV	128
Abbildung 3.86: Branchenimage des ÖPNV aus Sicht der Akteure	129
Abbildung 4.1: Evaluierungsprozess.....	131
Abbildung 4.2: Schwerpunktthema „Modernisierung des Leitbildes und der Definition ‚ÖPNV‘“.....	132
Abbildung 4.3: Schwerpunktthema „Marktzugang und zeitgemäßes Genehmigungssystem“	135
Abbildung 4.4: Schwerpunktthema „Die notwendige Finanzreform des ÖPNV“	137
Abbildung 4.5: Schwerpunktthema „Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV“.....	140
Abbildung 4.6: Schwerpunktthema „Chancen und Risiken von Veränderungen in der Marktstruktur“.....	142
Abbildung 4.7: Schwerpunktthema „Stärkere Arbeitsteilung und Kooperation in der Wertschöpfungskette“.....	146
Abbildung 4.8: Schwerpunktthema „Zukünftige Rolle der Verbünde“.....	149
Abbildung 4.9: Schwerpunktthema „Wirksame Steuerungsinstrumente im kontrollierten Wettbewerb“	150
Abbildung 4.10: Schwerpunktthema „Marketing im ÖPNV“	152
Abbildung 4.11: Schwerpunktthema „Innovative Vertriebswege und Ertragsmanagement“.....	153
Abbildung 5.1: Nutzersegmente im ÖPNV	156
Abbildung 5.2: Interesse an der ÖPNV-Nutzung.....	158
Abbildung 5.3: Aktionsportfolio mit Ansprüchen an den ÖPNV.....	160
Abbildung 5.4: Änderungsbedarf im ÖPNV.....	162
Abbildung 6.1: Handlungsfelder, in denen politische Entscheidungen dringend erforderlich sind	166
Abbildung 6.2: Handlungsfelder für die Politik: Rechtsrahmen, Marktöffnung und Wettbewerb	167
Abbildung 6.3: Handlungsfelder für die Politik: Finanzrahmen.....	168
Abbildung 6.4: Handlungsfelder für die Politik: Rahmenbedingungen für einen umweltfreundlichen ÖPNV.....	168

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
bspw.	beispielsweise
BwÖPNVG	Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CRM	Customer Relationship Management
d. h.	das heißt
DB AG	Deutsche Bahn AG
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
E-Ticket	Electronic Ticket
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende [Seite]
ff.	fortfolgende [Seiten]
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Geringste-Kosten-Verordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.w.S.	im weiteren Sinne
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
LKW	Lastkraftwagen
Mio	Million
MIV	Motorisierter Individualverkehr
Mrd.	Milliarde
NE-Bahnen	Nichtbundeseigene Eisenbahnen
Nwkm	Nutzwagenkilometer
o.a.	oben angegebene

o.g.	oben genannte
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher straßengebundener Personennahverkehr
p. a.	pro anno; pro Jahr
P+R	Parken und Reisen
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
PPP	Private-Public-Partnership
RBL	Betriebsleitsystem
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
Schwbg	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz)
sog.	so genannt(e, -er, -es)
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
Tab.	Tabelle
u.a.	im Kontext: „und andere“ bzw. „unter anderem“
u.ä.	im Kontext: „und ähnliche(r)“
v.a.	vor allem
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VO	Verordnung
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

1 Summary

In dieser Zusammenfassung sind die Kernergebnisse der in der Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“ gewonnenen Expertenmeinungen zur Entwicklung des ÖPNV bis zum Jahr 2015 dargestellt.

Marktzugang im ÖPNV

Eine deutliche Lockerung der Marktzugangsbedingungen im ÖPNV bis hin zur Aufgabe exklusiver Rechte in einzelnen Bereichen ist möglich. Der Dissens über den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmen der Finanzierung des ÖPNV in Deutschland verhindert jedoch die Dynamik beim Marktzugang. Hier besteht dringender Handlungsbedarf auf deutscher und europäischer Ebene zur **Schaffung rechtssicherer Regelungen**. Ein Konsens muss sowohl über die Auslegung des bestehenden Rechtsrahmens und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen als auch über eine langfristige Klärung der Bedingungen für den Marktzugang erzielt werden.

Die **Spielregeln des Marktzutrittes** ändern sich in den wichtigsten Bereichen deutlich. Ein wichtiger Aspekt ihrer Entwicklung ist die lokale Differenzierung. Die Unterschiede zwischen verschiedenen Verkehrsgebieten werden bis 2015 größer und können von den Verkehrsunternehmen durchaus gestaltet werden.

Die Möglichkeit der marktorientierten Direktvergabe wird für **zuschussbedürftige Leistungen** häufiger in Betracht gezogen als eine Auferlegung.

Der klassische Genehmigungswettbewerb und das marktinitiierte Angebot bei genehmigungspflichtigen Neuverkehren werden bei Leistungen des ÖPNV, für die **keine staatlichen Transferzahlungen** nötig sind, die dominierenden Zutrittsformen sein.

Marktstruktur

In unterschiedlichen Wellen wird eine **Konzentration der Anbieter** stattfinden:

- Kleinteilige mittelständische Busunternehmen werden in den nächsten Jahren verstärkt durch Verkauf oder Kooperation zu größeren Einheiten zusammengefasst.
- Eine Konzentration der größeren Anbieter ist absehbar, die in anderen Studien genannte Konzentration auf weniger als ein Dutzend Verkehrsunternehmen in Deutschland wird allerdings nicht eintreten.
- Die Deutsche Bahn Gruppe wird sich im Stadtverkehr deutlich intensiver engagieren als dies heute der Fall ist.
- Global Player werden verstärkt in den deutschen ÖPNV-Markt eintreten.

Die finanzielle Situation der Kommunen erzeugt einen **hohen Verkaufsdruck** – allerdings bewirken die Risiken im Zusammenhang mit der Unsicherheit über die langfristige Finanzierung der ÖPNV-Leistungen ein **niedriges Kaufpreisniveau** für Investoren.

Finanzierung

Die bis 2015 die für den ÖPNV zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel werden **deutlich abnehmen**. Damit sind Verkehrsunternehmen nicht nur durch die Vorbereitung auf einen möglichen Wettbewerbsmarkt, sondern auch durch die Knappheit der Bestellermittel einem **erhöhten Effizienzdruck** ausgesetzt.

Dies wird zum **Wegfall von ÖPNV-Angeboten** vor allem in strukturschwachen Regionen führen. In Regionen, in denen keine Alternativen gefunden werden, kann es so zum Verlust der ÖPNV-Anbindung kommen. Hier können perspektivisch **neue Marktnischen für zuschussfreie Ergänzungsangebote** entstehen.

Rahmenbedingungen

Die deutliche **Orientierung des ÖPNV hin zu ertragsorientierten Grundsätzen** wird dafür sorgen, dass die beteiligten Akteure offensiven Einfluss auf die nachfragebeeinflussenden Rahmenbedingungen nehmen werden.

Der Fahrgast wird künftig stärker zur Finanzierung der Kosten des ÖPNV-Systems beitragen. Gewinne der Verkehrsunternehmen werden trotzdem weitgehend nur mit Zuschüssen der öffentlichen Hand zu erzielen sein. Nur in Nischen wird es vereinzelt neue Angebote ohne Zuschussbedarf geben. Zu berücksichtigen ist bei den Erwartungen der unklare Begriff der Zuschüsse. Im Branchenumfeld werden Bestellerentgelte oder Verlustausgleichszahlungen nicht gleichermaßen als Zuschüsse angesehen.

Die **Individualisierung**, der in Deutschland eher abnehmende Wohlstand einzelner Bevölkerungsgruppen und die **zunehmende Motorisierung** werden den ÖPNV auch künftig vor Herausforderungen bei der Gewinnung bzw. der Bindung von Kunden stellen. Eine signifikante Änderung des Modal Split im Personenverkehrsmarkt wird nicht erwartet.

Damit wird ein zielgruppenorientiertes Marketing und eine Angebotsanpassung an den tatsächlichen Bedarf unumgänglich. Der Wettbewerb um knappere öffentliche Mittel und der damit verbundene Rechtfertigungsdruck für Zuschüsse sorgen für ein **fokussierteres Angebot des ÖPNV** – vor allem dort, wo die Politik nicht in der Lage ist, ihr Bekenntnis zum ÖPNV mit einer gesicherten Finanzierung zu untermauern.

Die Dauer der Umsetzung gesetzlicher Neuregelungen, insbesondere durch den seit den 1990er Jahren bestehenden Kompromiss im PBefG (Gemeinwirtschaftlichkeit) und die kontroverse Diskussion auf EU-Ebene und in Deutschland über die Vergabe von Leistungen wird für eine hohe Unsicherheit sorgen, welche die Schaffung effizienter Strukturen behindert.

Die langfristige Angebotsplanung ist durch die Unsicherheit über die künftige Finanzierbarkeit des ÖPNV und die dafür verfügbaren Finanzmittel erschwert. Hier gilt es durch politische Entscheidungen klare Bedingungen zu schaffen.

Durch knappe öffentliche Mittel und dem damit verbundenen Kostensenkungsdruck, die europäische Marktöffnung und durch den Markteintritt neuer Anbieter wird das Entgeltniveau für die Beschäftigten in den Verkehrsunternehmen absinken.

Ausschreibungen

Die Rechtslage hinsichtlich einer Ausschreibungspflicht scheint gegenwärtig ungeklärt. Nach herrschender Meinung können sowohl Verkehre, die dem PBefG unterliegen, als auch SPNV-Leistungen ausgeschrieben werden. Eine direkte Ausschreibungspflicht wird jedoch vielfach verneint. Vor allem im SPNV hat dies dazu geführt, dass Leistungen „marktorientiert“ direkt vergeben werden.

Eine als eher **unsicher** zu bezeichnende Finanzierungssituation steht Ausschreibungen entgegen. Viele Aufgabenträger werden beim **Abschluss langfristiger Zielvereinbarungen**,

die mit nach Ausschreibungen abzuschließenden Verkehrsverträgen verbunden sind, zusehends vorsichtiger.

Ausschreibungen sorgen jedoch nicht allein für einen kostengünstigen und effizienten ÖPNV. Der erwartete Nutzen der Kostensenkungen durch Ausschreibungen wird teilweise schon heute durch den verstärkt herrschenden **Kostendruck auf die Unternehmen** erzielt. Dennoch haben Ausschreibungen zwei wichtige Vorteile:

- Sie liefern Informationen über die bestmögliche Leistung unter den gegebenen Bedingungen, sowohl hinsichtlich der Qualität, als auch hinsichtlich des Preises.
- Sie sorgen für eine weitgehende Diskriminierungsfreiheit bei der Vergabe von Verkehrsleistungen. Damit sind Ausschreibungen bei sachgerechter Durchführung weniger anfechtbar, als etwa die vom EuGH im Urteil zum Fall „Altmark-Trans“ aufgestellten Kriterien.

Ob und in welchen Bereichen sich eine generelle Ausschreibungspflicht für den ÖPNV durchsetzen wird, ist angesichts der vielfach diskutierten Rechtslage derzeit noch nicht absehbar. Die Erfolge, welche nach Ausschreibungen im SPNV mit neuen Betreibern und Konzepten erzielt wurden, sind jedoch größtenteils ermutigend.

Mit zunehmenden Wettbewerbserfahrungen sind neue Betreiber, insbesondere sog. „Global Player“ in der Lage, auch größere Verkehrssysteme zu übernehmen. Trotzdem ist damit zu rechnen, dass künftig **zumindest einige Bereiche von einer Ausschreibungspflicht ausgenommen werden**. Gerade in den Großstädten bestehen mit den U-Bahn-, Stadtbahn- und Straßenbahnsystemen häufig lokal einmalige Lösungen, die auch künftig in der Hand der heutigen Betreiber verbleiben werden.

Die erkennbare **Marktöffnungstendenz bei Linienverkehrsgenehmigungen** darf nicht unbeachtet bleiben. Dabei ist abzuwarten, in welchem Umfang die Verkehrsunternehmen versuchen werden, die Risiken eines konkurrierenden Antrags bei der Genehmigungsbehörde auf sich zu nehmen.

Daher werden Ausschreibungen in vielen Regionen die Angebotsgestaltung und deren Kosten beeinflussen, bei verstärkter Anwendung auch für jene Leistungen, die den Bestimmungen des PBefG unterliegen. Ein **regional unterschiedliches Vorgehen** ist aber – in Abhängigkeit von der lokalen Marktstruktur – absehbar. Zumindest in nächster Zeit dürfte damit in Deutschland ein **Mix aus der Vergabe per Ausschreibung, der marktorientierten Direktvergabe und dem Weiterbestehen des Status Quo** vorzufinden sein.

Besteller-Ersteller-Verhältnis

Eine intensive Findungsphase bei der Auswahl und Anwendung von **Mechanismen zur Qualitätssicherung** im Besteller-Ersteller-Verhältnis steht in den nächsten Jahren an.

Die konkrete **vertragliche Vereinbarung detaillierter Qualitätsanforderungen** an das Marktergebnis kommt in einem Lernprozess zur Anwendung. Damit werden **funktionale Anreize** anhand von Kriterien wie Fahrgastzahlen, Fahrgelderlösen oder sogar der Erschließungsqualität geschaffen. Die Gestaltung der Steuerungsinstrumente wird wesentlich von der jeweiligen Rolle der Verkehrsverbände in den Regionen geprägt. Offen ist hierbei vor allem, welche praktischen Auswirkungen die **Übertragung des Erlösriskos durch Nettoverträge** haben kann.

Aufgabenträger stehen künftig stärker unter Erfolgsdruck, da auch bei ihnen Steuerungsinstrumenten zur Erfolgskontrolle angewendet werden.

Qualität und Qualitätssteuerung

Die **Angebots- und Bedienqualität** im deutschen ÖPNV wird nach Meinung einer knappen Mehrheit der Experten in Zukunft sinken. Das künftige Qualitätsniveau ist abhängig von der öffentlichen Finanzierung und dem Engagement der Aufgabenträger.

Aufgrund sinkender Finanzmittel müssen zumindest in **strukturschwachen Regionen** vielfach **Einbußen in der Angebots- und Bedienqualität** hingenommen werden. In strukturstarken Regionen, wird die Angebots- und Bedienqualität dagegen ansteigen.

Es besteht ein **unterschiedliches Qualitätsverständnis** bei Verkehrsunternehmen und deren Kunden. Die Verkehrsunternehmen verfolgen dabei eine eher techniklastige und wenig fahrgastfokussierte Perspektive. Hauptursache dafür ist die Fokussierung der Unternehmen auf Optimierung der Kapazitäten und des Fahrbetriebs. Vor allem die **Einbeziehung, Motivation und Befähigung der Mitarbeiter** zum kundenorientierten Handeln bewirkt nachhaltige Verbesserungen.

Qualitätskriterien und Messmethoden (z.B. Pünktlichkeit, Anschlusssicherung, Sauberkeit) werden je nach Besteller unterschiedlich sein.

Ein einheitlicher Rahmen, wie ihn etwa die **DIN EN 13816** vorgibt, ist sinnvoll und trägt zu mehr Transparenz im Verhältnis zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern bei. Die konkreten Qualitätsanforderungen und Messmethoden werden innerhalb dieses Rahmens größtenteils in Anpassung an die regionalen Marktverhältnisse ausgestaltet.

Bis 2015 wird die **Qualitätssteuerung im Wettbewerb** wesentlich intensiviert und verbessert. Kundenorientiertes Qualitätsmanagement setzt sich stärker als bisher sowohl in den Unternehmen als auch durch die Vertragsgestaltung zwischen Besteller und Ersteller durch.

Privatisierungen

Der **Trend zur Privatisierung kommunaler Unternehmen** wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen, wenn nicht verstärken. Erwartet wird, dass es überwiegend zu Teilprivatisierungen kommt.

Der Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen ist von folgenden Faktoren abhängig:

- der Finanzsituation der Kommune (erforderlicher Verkaufserlös, bisheriger Rationalisierungserfolg);
- dem Querverbund (Defizitgröße);
- dem Restrukturierungsgrad (Höhe der Kosten);
- den Tarifverträgen (Personalkosten und Kündbarkeit, hier bestehen in den neuen Bundesländern weniger Kostensenkungspotenziale);
- der politischen Einflussnahme der Kommune (Verkaufsabsicht, Teilprivatisierungen);
- der Attraktivität für Investoren (erwarteter Verkaufserlös);
- von Fördermittelzusagen (GVFG).

Damit ergeben sich **regionale Unterschiede** (v.a. Ost/West, aber auch Nord/Süd) und differenzierte Erwartungen (Verkauf größerer kommunaler Verkehrsunternehmen aufgrund ihrer

Attraktivität für private Investoren, Verkauf kleiner kommunaler Verkehrsunternehmen in ländlichen Regionen aufgrund der Finanzanlage der Kommunen).

Im Wesentlichen gibt es damit zwei Motive für Privatisierungen:

- Durch einen Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen bzw. von Unternehmensbereichen sollen kurzfristig **Beiträge für die Sanierung der kommunalen Haushalte** erzielt werden.
- Die erfolgreiche Restrukturierung der Verkehrsunternehmen durch die neuen Eigentümer soll den **Zuschussbedarf langfristig senken**.

Es zeichnet sich ab, dass die **Infrastruktur** auch bei einer Privatisierung in den meisten Fällen **in öffentlichem Eigentum** verbleiben wird.

Künftige **Investoren** im ÖPNV sind vor allem Unternehmen, die **bereits in der Branche tätig sind**. Während im Busverkehr, je nach Größe des kommunalen Verkehrsunternehmens, auch mittelständische private Verkehrsunternehmen als Käufer in Frage kommen, dürften als Käufer für die größeren Unternehmen eher Global Player und eventuell andere große kommunale Verkehrsunternehmen auftreten. Auch die DB AG wird mit ihrem neuen Geschäftsfeld Stadtverkehre als künftiger Anwärter für Beteiligungen bzw. Unternehmenskäufe angesehen.

Leistungsgestaltung

Klassischer **fahrplangebundener ÖPNV** wird auf lohnenswerte **Bereiche** konzentriert und von **bedarfsgesteuerten Systemen ergänzt**. Die Benutzeroberfläche des ÖPNV wird weiter vereinheitlicht. Das **Qualitätsmanagement** wird sich bei insgesamt steigender Bedeutung für Verkehrsunternehmen, Verbünde und **Aufgabenträger stärker an den Anforderungen des Fahrgastmarktes orientieren**. Das Verhältnis zwischen Verkehrsunternehmen und Verbänden wird so gestaltet, dass eine effiziente Steuerung und Aufgabenteilung zwischen diesen Akteuren stattfindet. **Neue Formen der Aufgabenteilung** (bspw. im Vertrieb) scheinen möglich. Zudem werden Aufgaben an weitere Akteure (wie bspw. externe Dienstleister oder Infrastrukturbetreiber) übertragen. Dadurch ändert sich die Aufgabenteilung im Vergleich zu heute teilweise deutlich.

Aufgabenverteilung in der Wertkette

Anbieter von Leistungen in der Wertschöpfungskette des ÖPNV werden sich zukünftig **stärker spezialisieren**. Dies bedeutet u.a.

- die Trennung von Netz und Betrieb bei der Infrastruktur;
- eine stärkere Differenzierung und Abgrenzung der einzelnen Leistungen in der Wertkette des ÖPNV;
- die Zuordnung von Aufgaben zu den in ihrer Bedeutung zunehmenden Verbänden (z.B. Marketing);
- die Übernahme von Aufgaben durch externe, spezialisierte Anbieter (bspw. Fahrzeugpools, Werkstattdienstleistungen, Vertrieb, Bereitstellung von technischen Systemen, Consulting).

Große Verkehrsunternehmen werden versuchen, bestehende Kapazitäten durch ein **Leistungsangebot an Dritte** besser zu nutzen und **neue Märkte zu erschließen**.

Abhängig von der regionalen Marktstruktur und den Strategien der Eigentümer werden jedoch auch künftig weitgehend **integrierte Anbieter, Spezialdienstleister und lediglich als Carrier fungierende Unternehmen nebeneinander existieren**. Die strategische Verkehrsplanung als klassischer Verantwortungsbereich der Aufgabenträger wird künftig partiell von eigenen Bestellerorganisationen übernommen. Die Bestellerfunktion und die Nahverkehrsplanung werden fallweise an die Verbünde übertragen.

Infrastruktur

Sowohl das Eigentum an der Infrastruktur im ÖPNV als auch die Infrastrukturbewirtschaftung stehen vor einem Umbruch. Neben der **Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs** wird die **effektivere Bewirtschaftung** der Infrastruktur dominierendes Thema werden.

Die Verantwortung für Neu- und Reinvestitionen verbleibt jedoch überwiegend beim Staat. Auch in einem Wettbewerbsmarkt wird ein Großteil des Erfolgs der Verkehrsunternehmen davon abhängen, in wieweit die öffentliche Hand eine geeignete Infrastruktur finanzieren kann und die Rahmenbedingungen der Nutzung diskriminierungsfrei gestaltet.

Vertrieb und Tarifierung

Das Abonnement ist der wichtigste Vertriebsweg der Zukunft. Es steht dabei im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung von CRM-Systemen und mit der Ausgestaltung des E-Tickets als persönliche Dauerfahrberechtigung mit monatlicher Abrechnung.

Trotz bisher zögerlicher Entwicklung wird das E-Ticket im Jahr 2015 einer der wichtigsten Vertriebswege sein. Der personalgebundene Verkauf verliert an Bedeutung.

Damit werden sich der Vertriebsmix und die Tarifgestaltung ändern:

- Der **Anteil der Vertragskunden** wird zunehmen. Sie werden mit stärker ausdifferenzierten Vertragskonditionen gebunden (zeit-, entfernungs-, linien- bzw. nutzungsbezogene Abrechnung).
- Die **Vertriebsverantwortung wird neu organisiert**. Der Vertrieb wird stärker durch Verbünde und Vertriebsgesellschaften durchgeführt und gesteuert, weniger von den Verkehrsunternehmen.

Tarife und tarifunterstützende Prozesse werden sich viel stärker an der **Zahlungsbereitschaft** orientieren.

IT und Automatisierung

Der **Trend zur Automatisierung im ÖPNV** wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Es wird erwartet, dass es in diesem Zusammenhang zum **Personalabbau** kommt.

Geprägt wird der technologische Wandel im ÖPNV vor allem von der stärkeren **Anwendung neuer Informationstechnologien**. Trotz vorhandener Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit wird vor allem der Durchbruch des E-Tickets die deutsche ÖPNV-Landschaft maßgeblich verändern.

Ob sich neue Technologien wie die dynamische Fahrgastinformationen per Mobiltelefon oder der Fahrscheinkauf im Internet durchsetzen, **hängt entscheidend von der Akzeptanz derartiger Lösungen bei den Kunden ab**. Die hohen Einführungskosten werden als Hemmnis gesehen und sorgen dafür, dass komplexe IT-Anwendungen **vor allem in Ballungsräumen**

zum Einsatz kommen. Im ländlichen Raum wird dann in neue Technologien investiert, wenn ein wirtschaftlicher Nutzen zu erwarten ist oder die Einbindung in bestehende Netzwerke Vorteile bringt. Damit werden die möglichst **flächendeckende Anwendung** und die **Systemeinheitlichkeit** zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren des E-Tickets.

Kundenorientierung

Der Kundenorientierung wird zukünftig ein hoher Stellenwert eingeräumt. Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger sind gezwungen, **ihre Leistungen noch mehr an den Bedürfnissen der Kunden auszurichten**, da

- der Kostendruck auf die Verkehrsunternehmen wächst;
- Leistungsangebote aufgrund sinkender Zuschüsse wegfallen müssen.
- die Fahrgelderlöse künftig in höherem Maße zum Unternehmenserfolg beitragen müssen;

Damit verabschiedet sich der ÖPNV vom subventionsorientierten Denken einer Angebotsoptimierung mit Blick auf die Ausschöpfung aller Fördermöglichkeiten, was häufig zu einer eher technikorientierten Sicht geführt hat.

Die **Zahlungsbereitschaft potenzieller Nutzer** wird künftig öfter den Entscheidungen über Leistungsangebote zugrunde gelegt. Das Qualitätsmanagement und die Angebotsgestaltung tragen vermehrt zur Kundengewinnung und -bindung bei. Aufgabenträger, Verbünde und Verkehrsunternehmen werden daher ihr **Qualitätsmanagement verbessern** und die Steuerungsmechanismen so ausrichten, dass das **Angebot die Anforderungen der Kunden erfüllt**.

Verbesserungsmaßnahmen setzen vor allem dort an, wo aus Fahrgelderlösen Mehrerträge generiert werden können. Kundenorientierung wird daher künftig immer stärker mit Ertragsorientierung einhergehen.

Modernisierung des Leitbildes des ÖPNV

Der ÖPNV befindet sich in einem **Reformprozess**, dessen Gelingen wesentlich von den Zielen der verantwortlichen politischen Gremien und Verwaltungen (Aufgabenträger) sowie dem **Gestaltungswillen** aller Akteure im ÖPNV abhängt.

Ein nachhaltiges Wachstum des ÖPNV setzt ein **modernes Leitbild** sowie die offensive und entschlossene Umsetzung des Reformprozesses voraus.

Ansatzpunkte hierfür sind beispielsweise:

- eine neue Definition der Daseinsvorsorge im Sinne eines nachfrageorientierten Angebotes statt Mindeststandards;
- die Verknüpfung mit anderen (Individual-)Verkehrsmitteln im Sinne einer Haus-Haus-Wegekette;
- die Flexibilisierung des ÖPNV, vor allem zeitlich, im regionalen Bereich und nach Kundengruppen (z.B. im Schülerverkehr);
- die Fahrgastorientierung statt einer Produktionsorientierung;
- das Selbstverständnis der ÖPNV-Unternehmen als umfassende Mobilitätsdienstleister.

2 Konzeption der Untersuchung

2.1 Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“

2.1.1 Untersuchungsfelder der Delphi-Studie

Der ÖPNV-Markt unterliegt derzeit tief greifenden Veränderungen. Wie sich diese Entwicklung in der Zukunft abspielen wird, welche der Marktteilnehmer von ihr profitieren werden und welche Strategien für Verkehrsunternehmen Erfolg versprechend sind, wurde von der TECHNISCHEM UNIVERSITÄT DRESDEN im Auftrag des DEUTSCHEN VERKEHRSFORUMS in einer Delphi-Studie untersucht. Die Durchführung der Befragung sowie die Auswertung, Aufbereitung und Interpretation der Ergebnisse wurde wesentlich durch die Marketingberatung PROBST & CONSORTEN (Dresden) unterstützt.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen ein umfassendes Bild von der künftigen Entwicklung des ÖPNV in Deutschland und beruhen auf den vielfältigen Meinungen einer breiten Expertenbasis. Als Prognosezeitraum wurde die Entwicklung bis zum Jahre 2015 betrachtet.



Abbildung 2.1: Untersuchungsfelder im „ÖPNV-Markt der Zukunft“

Die Evaluierung der Ergebnisse der Befragung und der daraus gewonnenen Schlussfolgerungen wurde von der WAGENER & HERBST MANAGEMENT CONSULTANTS GMBH durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.3).

Das Projekt wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert.

2.1.2 Vorgehen bei der Prognose der Entwicklung des ÖPNV-Markts

Die angewandte **Delphi-Methode** ist ein interdisziplinäres Verfahren, bei dem Experten verschiedener Fachrichtungen anonym über mehrere Befragungsrunden zukünftige Entwicklungen einschätzen und bewerten. In diesem Prozess ist ein Feedback enthalten, um am Ende der Befragung ein konvergentes, möglichst einheitliches Meinungsbild zu erhalten. Dazu werden typischerweise 2-3 Befragungsrunden durchgeführt.

Experten sind dabei Personen, die über den Befragungsgegenstand hinreichend viele Einzelinformationen besitzen und den Nachweis darüber erbracht haben, diese in geeigneter Weise verarbeiten zu können. Die Expertengruppe sollte sich durch Urteilskraft, fachliche Kenntnisse, Imagination, Intuition und Diversität auszeichnen.

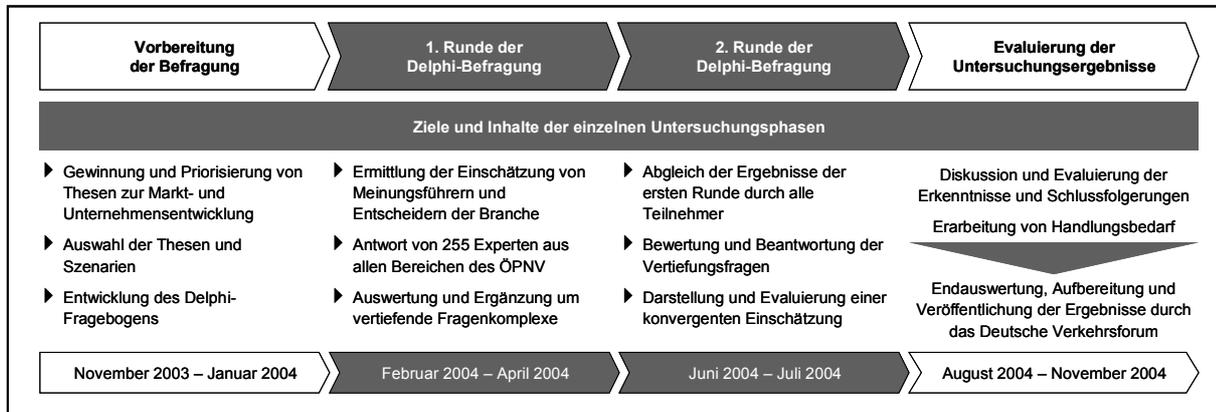


Abbildung 2.2: Vorgehen bei der Prognose der Entwicklung des ÖPNV-Markts

Der **Delphi-Fragebogen** für die Untersuchung „ÖPNV-Markt der Zukunft“ entstand als Ergebnis eines Vorbereitungsworkshops gemeinsam mit Branchenexperten. Der umfangreiche Fragenkatalog, der bewusst kontrovers diskutierte Themen anspricht und dabei durchaus strittige Thesen enthält, deckt ein breites Spektrum von Fragestellungen ab, um dadurch ein umfassendes Bild von der Zukunft des ÖPNV und seines Umfeldes zu erhalten (Vgl. Abbildung 2.1). Vom Marktumfeld bis zu Aspekten der Führung von Verkehrsunternehmen wurden Thesen formuliert, die ein Zukunftsbild vorzeichnen. Dabei wurden i.d.R. gegensätzliche Entwicklungen gegenübergestellt. Die dann folgenden Fragen vertieften die Thesen und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen.

Die Antworten der **ersten Befragungsrunde** wurden statistisch ausgewertet. Aus diesen Ergebnissen konnten verschiedene Meinungsbilder abgeleitet werden. In der **zweiten Befragungsrunde** wurden die Experten einer Meinungsgruppe mit jeweils abweichenden Meinungen konfrontiert und sie um Stellungnahme bzw. Präzisierung ihrer Meinung gebeten. Dazu erhielten die Teilnehmer der Befragung die Antworten der 1. Runde und konnten sie unter dem Einfluss der Einschätzung der Fachkollegen noch einmal überdenken und ggf. ihre Meinung ändern. Die Anonymität war gewährleistet, so dass bei einer Meinungsänderung niemand sein Gesicht verliert oder sich rechtfertigen musste. Stattdessen wurde bei interessanten und kontrovers diskutierten Themen der 1. Runde nachgefragt: Hierzu wurden aus den Antworten, Kommentaren, Anmerkungen und Hinweisen der teilnehmenden Experten einige neue und vertiefende Fragen formuliert. An einzelnen Stellen wurden die Experten gebeten, ihre Entscheidungen zu begründen.

Nach der statistischen Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgte im Rahmen der **Evaluierung** eine offene und transparente Diskussion, um sachliche, fundierte und angemessene Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erarbeiten (vgl. Abschnitt 2.3).

2.2 Charakterisierung der Stichprobe

Um die Erkenntnisse auf eine möglichst breite Basis stellen zu können, wurden ca. 1.550 ausgewiesene Experten und Führungskräfte aus verschiedenen Bereichen des ÖPNV bzw.

mit Bezug zum ÖPNV angeschrieben. Die dazu erforderlichen Daten wurden sorgfältig aus öffentlich zugänglichen Verzeichnissen sowie im Internet recherchiert.

Der Versand der Befragungsunterlagen der **ersten Befragungsrunde** erfolgte im Februar 2004 ohne vorherige Ankündigung soweit möglich per Email, ansonsten per Post. Dabei konnten 255 vollständig ausgefüllte Fragebögen gewonnen werden. Abbildung 2.3 zeigt die Verteilung des Rücklaufes auf einzelne Akteursgruppen des ÖPNV.

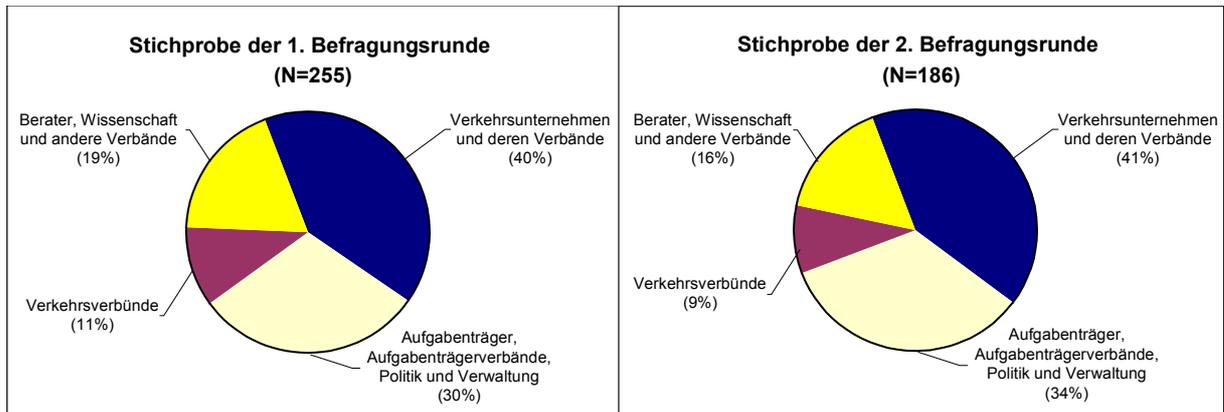


Abbildung 2.3: Struktur der Stichproben in der Delphi-Befragung

Die Teilnehmer der ersten Befragungsrunde erhielten im Juni 2004 die Unterlagen der zweiten Befragungsrunde per Post. 186 Experten von ihnen bearbeiteten auch den zweiten Fragebogen.

Die Fachkompetenz der Expertengruppe wird anhand ihrer Funktion im ÖPNV deutlich. Mindestens 2/3 der Befragten üben Funktionen mit Führungsverantwortung aus:

Funktion	Anzahl der Experten
Aufsichtsratsvorsitzende	2
Geschäftsführer/Mitglieder der Geschäftsführung	94
Abteilungs-, Sachgebiets- oder Referatsleiter	79
Fachverantwortliche	44
Professoren/Wissenschaftler	3
Sonstige Funktionen (Referenten, Berater, Freiberufler etc.)	28
Ohne spezifische Angabe	5
Summe:	255

2.3 Evaluierung der Ergebnisse der Delphi-Untersuchung

2.3.1 Ziele der Evaluierung

Die in der Delphi-Befragung erzielten Untersuchungsergebnisse wurden zusätzlich einer Evaluierung unterzogen, um ihre praktische Relevanz vertiefend zu diskutieren, um Schlussfolgerungen zu entwickeln und Maßnahmefelder abzuleiten. Ein sorgfältig ausgewählter und interdisziplinär zusammengesetzter Kreis von Praktikern der ÖPNV-Branche bewertete die Befragungsergebnisse und gewährleistet damit die Praxisrelevanz der Ergebnisse und die Anwendbarkeit der Handlungsempfehlungen.

2.3.2 Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung erfolgte in Form von zwei eintägigen Workshops, bei denen jeweils Schwerpunktthemen vorgestellt und diskutiert wurden. Die Schwerpunktthemen wurden in Auswertung der Delphi-Studie ausgewählt und in Frageform aufbereitet. Die Durchführung der Workshops erfolgte mit Hilfe einer moderierten Brainstorming-Diskussion mit offener Protokollführung (Metaplan-Technik). Im Vorfeld erhielten die Teilnehmer zur Vorbereitung aufbereitete Befragungsergebnisse und vertiefende Fragen zugesandt.

Je Schwerpunktthema wurde folgende Schrittfolge in der Diskussion praktiziert:

- Vorstellung und Diskussion von Ergebnissen der Delphi-Befragung, ggf. auch im Kontext weiterer Studien;
- Bewertung von Entwicklungen und der damit verbundenen Problemfelder;
- Ableitung von Handlungsbedarf und -empfehlungen für die Akteursgruppen im ÖPNV.

Es war nicht das Ziel der Evaluierung, in jeder Frage Konsens zu erzielen. Abweichende Meinungen wurden als solche aufgenommen und Meinungscluster gebildet. Die Teilnehmer waren angehalten, ihre Meinung nicht als Funktionsträger (z.B. Verbandsvertreter), sondern als Fachexperte einzubringen.

2.3.3 Schwerpunkte der Evaluierungsworkshops

Der Workshop „**Rahmenbedingungen und Finanzierung**“ fand am 20.08.2004 statt. Folgende Fragestellungen wurden im Workshop behandelt:

- zukunftsfähige Definition des ÖPNV;
- Erwartungen hinsichtlich der Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen;
- Ausgestaltung eines sinnvollen Genehmigungssystem (ausschließlich Rechte);
- Entwicklung bei (zuschussbedingten) gemeinwirtschaftlichen Verkehren;
- notwendige Veränderungen hinsichtlich der Finanzierung des ÖPNV;
- Chancen und Risiken bei der Privatisierung kommunaler Unternehmen;
- Entwicklungschancen für private mittelständische Unternehmen.

Am 06.09.2004 wurde der Workshop „**Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände**“ zu diesen Themen durchgeführt:

- Auswirkungen der Einführung von Besteller-Ersteller-Verhältnissen auf die ÖPNV-Marktstruktur;
- Entwicklung der Verbände;
- Abgrenzung der Infrastruktur des ÖPNV vor dem Hintergrund von Privatisierung, Ausgliederung, Förderung und Ausschreibung;
- Zuordnung der Verantwortung für die Vorhaltung der Infrastruktur;
- zielführende Ausschreibungs- und Vertragsformen im Wettbewerb;
- Entwicklung der Angebots- und Bedienqualität;
- sinnvolle Steuerungsinstrumente.

Die Ergebnisse der Workshops verdichten die Befragungsergebnisse der Delphi-Studie schwerpunktmäßig. Sie sind im Kapitel 4 und in den Handlungsempfehlungen des Kapitels 6 umfassend dargestellt.

2.4 Hinweise zur Handhabung und Interpretation der dargestellten Studienergebnisse

Im nachfolgenden Kapitel 3 sind zunächst die Ergebnisse und Erkenntnisse der Delphi-Befragung statistisch aufbereitet dargestellt und erläutert. Die Gliederung entspricht der Struktur des Fragebogens.

Wesentliche Aussagen sind im Text hervorgehoben.

Die von den Experten bewerteten Thesen und Thesenpaare zur künftigen Entwicklung bestimmter Aspekte des ÖPNV sind detailgenau wiedergegeben. Die entsprechenden Abbildungen über dem jeweiligen Thesenpaar zeigen die endgültige Bewertung am Ende der 2. Befragungsrunde (Vgl. Abbildung 2.4 links/Mitte). Daneben ist die Veränderung der Thesenbewertung von der ersten zur zweiten Befragungsrunde angegeben. Positive Anteile bedeuten hier eine Verschiebung von Bewertungen zugunsten der These, negative Anteile eine Verringerung der Zustimmung zur betreffenden These.

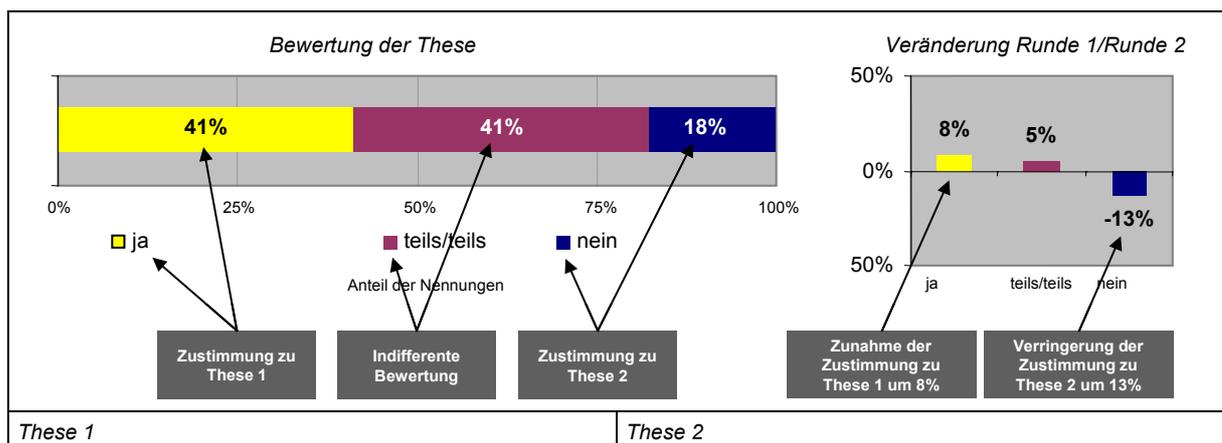


Abbildung 2.4: Beispiel für die Darstellung von Ergebnissen der Delphi-Befragung

Die Bewertung eines Thesenpaares konnte durch Zustimmung zur These (1) bzw. zur Gegenthese (2) vorgenommen werden. Bei keiner eindeutigen Position war eine indifferente Bewertung („teils/teils“) möglich. Dort, wo das Thesenpaar disjunkte Alternativen abbildet, entfiel in der zweiten Befragungsrunde die Antwortmöglichkeit „teils/teils“, so dass eine eindeutige Entscheidung für eine Alternative getroffen werden musste.

Die Ergebnisse der Beantwortung von vertiefenden Fragenkomplexen, die die Aussage oder die Bewertung einer These konkretisieren, sind in Kreis- oder Balkendiagrammen dargestellt. Dabei sind i.d.R. die Anteile der Nennungen angegeben. Waren Mehrfachnennungen möglich, so ist diese Option jeweils im Diagramm angegeben.

Für die Erwartungen der Experten hinsichtlich der künftigen Entwicklung von einzelnen Aufgabengebieten des ÖPNV (bspw. in Abbildung 3.15) oder von bestimmten Instrumenten für ein Aufgabengebiet (bspw. in Abbildung 3.39) wurden Bewertungen errechnet. Dabei wurden der Anzahl der Nennungen bzw. den Bewertungen (bspw. geeignet/teilweise geeignet/ungeeignet) Punktwerte zugeordnet. Die daraus entstandenen Rangfolgen konnten in

der zweiten Befragungsrunde nochmals beurteilt werden. Daher ist in einigen Abschnitten zusätzlich eine tabellarische Rangfolge angegeben, die vom voranstehenden Diagramm abweichen kann.

3 Ergebnisse der Delphi-Studie

3.1 Markteintritt im ÖPNV (Zeithorizont 2015)

3.1.1 Marktzugang im ÖPNV vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen der Rechtsprechung

Die Frage des Marktzutritts und des Einstiegs von Wettbewerbern wird im deutschen ÖPNV schon seit Jahren sehr kontrovers diskutiert. Auch nach der EuGH-Entscheidung zum Fall „Altmark-Trans“ scheidet sich die Branche an der Frage, welche Formen des Marktzutrittes und der Finanzierung auf lange Sicht rechtskonform sind. Deutlich wird dieser Konflikt bei der Diskussion um den Begriff der „marktorientierten Direktvergabe“. Die ursprünglich durch die EuGH-Entscheidung erwartete Klarheit zum deutschen Rechtsrahmen ist damit nicht erreicht worden. Auch die Stellungnahmen und Positionen von Verbänden und Politik zeigen – nachdem zunächst eine damit erreichte Rechtssicherheit postuliert wurde – eine gewisse Unklarheit sowohl zum gesamten Stand der Entwicklung als auch hinsichtlich der jeweiligen eigenen Position. Besonders die Entscheidung des Landes Hessen, das in seiner strategischen Auslegung eine durch den deutschen Gesetzgeber gewollte Bereichsausnahme verneint hat und damit die Ausschreibung aller auf Ausgleichszahlungen angewiesenen ÖPNV-Leistungen anstrebt, hat viel Kritik, aber auch Lob erfahren.

Die Bandbreite der Diskussion um den Marktzugang im ÖPNV macht es notwendig, einige der wichtigsten Wege und Entwicklungen des Marktzugangs im Voraus darzustellen, um ein Verständnis der Fragen zu erleichtern.

Sieht man von der bestehenden Option einer **Übernahme von bzw. Beteiligung an bestehenden Unternehmen** ab, eröffnen sich für ÖPNV-Leistungen derzeit verschiedene Wege für einen Marktzugang. In der Studie wurde folgende Abgrenzung gewählt:

Finanzierungsszenario	Regelungsbereiche	
Leistungen, die öffentlicher Kofinanzierung bedürfen (derzeitiger Regelfall, letztlich Entscheidung bei Aufgabenträger)	Verkehre nach AEG SPNV	Verkehre nach PBefG im Wesentlichen ÖSPV, U-Bahnen
Leistungen, die keiner öffentlichen Kofinanzierung bedürfen (derzeit in Marktnischen: Sonderverkehre, Initiative des Unternehmens, Zusatzangebote)	Verkehre nach AEG SPNV	Verkehre nach PBefG im Wesentlichen ÖSPV, U-Bahnen

Abbildung 3.1: Abgrenzung der Marktzugangsregelungen, grundsätzliche Möglichkeiten

Nahezu alle Leistungen im deutschen ÖPNV werden gegenwärtig unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel erbracht, wobei ein auf den ersten Blick schwer zu durchschauendes Mix an Finanzierungsinstrumenten genutzt wird (vgl. Abschnitt 3.5). So decken die Fahrgeldeinnahmen im straßengebundenen ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen kaum mehr als 50-60% der Kosten. Im schienengebundenen Nahverkehr liegt der Anteil bei 30-40%, wobei die Kosten der Infrastruktur dabei noch nicht enthalten sind.¹ Durch den hohen Anteil der Kofinanzierung sind die jeweiligen Empfänger öffentlicher Zahlungen damit weitgehend vor Konkurrenz geschützt, solange eine entsprechende Finanzierungsvereinbarung besteht.

¹ Hierzu stellvertretend Blümel (2004).

Marktzugang im SPNV (Verkehre nach AEG)

Im SPNV (Verkehre nach AEG) können unter bestimmten subjektiven Voraussetzungen (Eignung u. Zuverlässigkeit des Unternehmers)² und bei Verfügbarkeit der notwendigen Ressourcen und notwendiger Finanzmittel (Bestellerentgelte) Leistungen **ohne Linienverkehrsgenehmigung** erbracht werden. Tarife im SPNV sind jedoch genehmigungspflichtig.³ Betreiben können SPNV alle Unternehmen, die als Eisenbahnverkehrsunternehmen zugelassen sind und deren Tarife genehmigt wurden.

Zwar hat die Vergabep Praxis für Aufträge im Zuge der Regionalisierung und der Bahnreform eine Lockerung erfahren⁴, dennoch sind weite Teile des Marktes für SPNV-Leistungen bislang auf der Basis bilateraler Verhandlungen an die Deutsche Bahn AG vergeben worden, was in der Öffentlichkeit vielfach zu Kritik führte.⁵ Auch die Vormachtstellung der DB AG als größter Infrastrukturanbieter führte in der Öffentlichkeit zu heftigen Diskussionen und vereinzelten Problemen mit neuen Anbietern.

Inzwischen haben die kleineren, nichtbundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen im Personenverkehr einen Marktanteil von ca. 10%, teilweise nach Ausschreibung von Leistungen, teilweise nach Direktvergaben, errungen. Damit bleibt die DB AG dominierender Akteur im SPNV-Markt.

Maßgebend ist hier für den gesamten ÖPNV die EU-Verordnung VO (EWG) 1191/69 i.d.F. 1893/91, welche auf die geringsten Kosten abstellt, allerdings kein bestimmtes Ausschreibungsverfahren fordert.

Vergaberechtlich ist schon seit langem strittig, ob die Regelungen des AEG („Kann-Bestimmung“) bezüglich der Ausschreibungspflicht einen Ausnahmetatbestand vom deutschen Vergaberecht begründen.⁶ Mittlerweile wurde die Vergabeverordnung dahingehend geändert, dass ein schrittweiser Übergang in den Wettbewerb durch Ausschreibungen gefordert wird, wobei die langen Übergangszeiten den Ländern die Möglichkeit einräumen, erst weit nach 2010 größere Teile des Netzes in den Wettbewerb zu stellen.⁷ Es bleibt abzuwarten, wie die Rahmenbedingungen für den Marktzugang im SPNV künftig gestaltet werden, wobei zu vermuten ist, dass die Vergabe kofinanzierter Leistungen nach einer EU-weiten Ausschreibung die häufigste Marktzugangsmöglichkeit sein wird.

Marktzugang im ÖSPV (Verkehre nach PBefG)

Im Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (Verkehre nach PBefG) ist grundsätzlich eine Genehmigung zur Aufnahme **des Linienverkehrs (Linienverkehrsgenehmigung)** erforderlich. Zu unterscheiden ist hinsichtlich des Marktzugangs dabei, ob ein Antrag als **eigenwirtschaftliche oder gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung** gestellt wird, wobei diese Form der Unterscheidung ausschließlich im deutschen Recht besteht. Hieraus ergeben sich unterschiedliche rechtliche Konsequenzen:

² § 5 AEG.

³ § 12 Abs. 3 AEG.

⁴ So dürfen SPNV-Leistungen gemäß § 15 AEG ausgeschrieben werden.

⁵ Eine kritische Würdigung der Vergabep Praxis findet sich z.B. bei Holzhey/Tegner (2004).

⁶ § 15 AEG.

⁷ Die Vergabeverordnung (§ 4 Abs. 3 VgV) sieht seit Ende 2002 vor, dass eine freihändige Vergabe dann möglich ist, wenn während der Laufzeit des Vertrages ein wesentlicher Teil der bestellten Leistungen während der Vertragslaufzeit (bis zu 12 Jahre) ein wesentlicher Teil der Leistungen ausläuft und anschließend im Wettbewerb vergeben wird.

	Eigenwirtschaftliche Leistung nach PBefG	Gemeinwirtschaftliche Leistung nach PBefG
<i>Genehmigungsform</i>	Genehmigung nach § 13 PBefG	Genehmigung nach § 13a PBefG
<i>Voraussetzungen</i>	Vom Unternehmen initiiert. Nach Definition § 8 Abs. 4 PBefG: "Aufwand wird gedeckt durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne." Ausgleichszahlungen und Querverbundsfinanzierungen stellen nach herrschender Meinung sonstige Erlöse im handelsrechtlichen Sinne dar.	Vom Aufgabenträger initiiert. Es gilt VO (EWG) 1191/69 i.d.F. 1893/91 „Geringste Kosten für die Allgemeinheit“
<i>Ausschreibungspflicht/ Ausschreibungswettbewerb</i>	Keine, VO (EWG 1191/69) gilt nach herrschender Meinung nicht (Teilbereichsausnahme)	§ 13a PBefG in Verbindung mit der Geringsten-Kosten-Verordnung: i.d.R. Ausschreibungen
<i>Genehmigungswettbewerb (konkurrierender Genehmigungsantrag)</i>	Möglich, Vorrang eigenwirtschaftlicher Leistungen vor gemeinwirtschaftlichen Leistungen, es entscheidet „besserer Genehmigungsantrag“, nach neuerer Auffassung auch hinsichtlich wirtschaftlichen Kriterien (geringere Kosten)	Nicht möglich, jedoch Konkurrenz durch eigenwirtschaftliche Leistungen möglich.
<i>Beihilferechtliche Perspektive</i>	Zulässig nur bei Beachtung der 4 Kriterien des EuGH (Ergebnis des Urteils zum Fall „Altmark Trans“)	Zulässig (Ergebnis des EuGH-Urteils zum Fall „Altmark-Trans“)
<i>Rechtssicherheit</i>	Nach EuGH zweifelhaft	Gegeben

Abbildung 3.2: Unterscheidung von Eigen- und Gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Für die **Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung nach PBefG** durch die (auf Landesebene angesiedelte) Genehmigungsbehörde ist u.a. maßgeblich, ob unter Beachtung der Vorgaben des Nahverkehrsplanes die Kriterien der Integration des Verkehrs und der Wirtschaftlichkeit erfüllt werden. Der beantragte Fahrplan und Tarif ist also mit dem vorhandenen Angebot und den Verbundtarifen abzustimmen, wobei die Rechtsgrundlagen den Genehmigungsbehörden große Ermessensspielräume einräumen.⁸

Liegen **konkurrierende Genehmigungsanträge** vor, stellt sich bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Frage, welcher Antragsteller bei gleichem Fahrpreis das umfangreichere Angebot (Qualitätswettbewerb, Berücksichtigung öffentlicher Belange, Verbundintegration) oder bei gleichem Angebot den niedrigeren Fahrpreis bietet. Damit hat die Genehmigungsbehörde eine komplexe Entscheidung zu treffen, wobei die Nahverkehrsplanung der Aufgabenträger in die Entscheidung einzubeziehen ist.⁹

Die Möglichkeit, über einen **Genehmigungswettbewerb** bei Auslaufen bestehender Linienverkehrsgenehmigungen in den Markt einzutreten, war jedoch in der Vergangenheit erschwert: Bis vor kurzem wurde nicht einmal das Auslaufen von Linienverkehrsgenehmigungen veröffentlicht und die bestehende Möglichkeit der Definition kofinanzierungsbedürftiger

⁸ § 8 PBefG und §13 bzw. § 13a PBefG.

⁹ § 13 Abs. 2 PBefG i.V. § 8 Abs. 3 PBefG.

Verkehre als eigenwirtschaftlich führte dazu, dass die Höhe gezahlter öffentlicher Mittel für die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zunächst unerheblich blieb.

Es zeichnet sich jedoch ab, dass der Genehmigungswettbewerb künftig eine stärkere Rolle spielen wird. Gerichtsentscheidungen stellten nämlich in den letzten Monaten klar, dass die Genehmigungsbehörde auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren wirtschaftliche Belange zu berücksichtigen hat und die Genehmigungsvergabe transparent und diskriminierungsfrei erfolgen muss.¹⁰

Wird der Verkehr als gemeinwirtschaftlich beantragt, so ist i.d.R. ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen.¹¹ Selbst dann wäre es jedoch noch möglich, einen konkurrierenden eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag zu stellen, dem der Vorrang vor gemeinwirtschaftlichen Anträgen einzuräumen ist.¹²

Die im Personenbeförderungsgesetz getroffene Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen war auch Gegenstand der Anfrage des Bundesverwaltungsgerichtes an den Europäischen Gerichtshof in der **Rechtssache C280/00 „Altmark-Trans“**. Im Urteil des EuGH von 2003 wird die im Deutschen Recht bestehende Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Anwendung der Möglichkeit einer Teilbereichsausnahme (Nichtanwendung VO (EWG) 1191/69) und damit keine Ausschreibungspflicht für per Definition des PBefG eigenwirtschaftliche Leistungen¹³ zunächst als nicht rechtssicher kritisiert. Das Urteil des EuGH nahm, entgegen der Erwartungen vieler, jedoch keine direkte Stellungnahme zum Marktzugang in Deutschland ein. Es wurde vielmehr die Frage beantwortet, inwieweit staatliche Zuschüsse für Verkehrsleistungen als wettbewerbsverfälschende Beihilfen zu werten seien.

Dies ist nicht der Fall, wenn die Leistung unter Anwendung der VO (EWG) 1191/69 zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbracht wird (und führt in Deutschland zur Ausschreibungspflicht¹⁴), oder aber die Kriterien eines alternativen Ausgleichsansatzes angewendet werden, die verhindern sollen, dass durch die Direktvergabe eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung entsteht. Letzteres betrifft eigenwirtschaftliche Verkehre nach PBefG, welche kofinanziert werden, erstere Regelung die gemeinwirtschaftlichen Verkehre.

Sowohl Befürworter des Wettbewerbs als auch die Branchenverbände sind sich darüber einig, dass auf jeden Fall ein geeignetes Nachweisverfahren zu entwickeln ist. Darin soll mit den vom EuGH zugrunde gelegten Kriterien überprüft werden, ob es sich um wettbewerbsverfälschenden Beihilfen handelt.

¹⁰ Urteil des Verwaltungsgerichtes Freiburg vom 18.12.2002 (rechtskräftig), Auskunftsurteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 03.07.2003, Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 27.11.2003, Urteil des Verwaltungsgerichtes Stade vom 16.09.2004 (nicht rechtskräftig). Vgl. hierzu Landsberg (2004).

¹¹ § 13a PBefG in Verbindung mit der sog. „Geringsten-Kosten-Verordnung“ (GKV).

¹² § 13 PBefG.

¹³ § 8 Abs. 4 PBefG.

¹⁴ Nach § 13a PBefG und GKV.

Diese vier Kriterien sind:

1. Leistungen und finanzieller Ausgleich müssen klar definiert werden.
2. Die finanziellen Regelungen sind vor Durchführung des Genehmigungsverfahrens anhand objektiver Kriterien nachprüfbar (transparent) festzulegen.
3. Der Ausgleichsbetrag darf die Mehrkosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung nicht übersteigen.
4. Wenn keine Ausschreibung stattfindet, dann sind die Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens zugrunde zu legen.

Im Kern münden die Anforderungen der Kriterien in eine Art Besteller-Ersteller-Verhältnis mit transparenten Ausgleichsmechanismen, ohne dass das Urteil jedoch Aufschluss gibt, wie der Marktzugang zu organisieren sei und wie eng diese Regelungen auszulegen sind.¹⁵

Nach Auffassung des VDV entsprechen bereits die derzeitigen Ausgleichsverfahren (Ergebnisgleich durch kommunale Eigentümer, Querverbundsfinanzierung, Verkehrsverträge usw.) weitgehend diesen Anforderungen, so dass es lediglich darauf ankommt, einen geeigneten Kostenvergleich durchzuführen.¹⁶ Ob eine derartige Praxis des direkten Ausgleichs ohne die vorherige Ausschreibung, auch als **Marktorientierte Direktvergabe** bezeichnet, künftig den Nachprüfungsanträgen und Klagen der Konkurrenten standhält, bleibt fraglich und ist umstritten.

Da die Entscheidungsfindung zum Fall „Altmark-Trans“ lange dauerte und sich der ursprüngliche Rechtsstreit bis dahin erledigte, hat das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren inzwischen eingestellt und vorerst keine Entscheidung bezüglich der vom EuGH kritisierten Teilbereichsausnahme im deutschen Recht getroffen.¹⁷

Somit besteht in Deutschland zunächst weiterhin der seit der Regionalisierung Mitte der 90er Jahre durchaus gewollte Dualismus zwischen der Anwendung der wettbewerblichen Vergabe und einer Direktvergabe, welche nunmehr nach Auffassung des EuGH an branchenüblichen Preisen auszurichten ist. Dadurch sollen unnötig aufwändige Ausschreibungsverfahren vermieden und dem Entstehen einer Oligopolsituation vorgebeugt werden.

Die hohe Rechtsunsicherheit, welche die Experten in den folgenden Prognosen erkennen lassen, ist jedoch ein Indiz dafür, dass dieser Dualismus und die nach deutschem und europäischem Recht bestehenden Handlungsspielräume eher für Verwirrung sorgen.

Eine wirkliche wettbewerbsverzerrende Überkompensation ist auf Dauer nur dadurch zu vermeiden, dass in einem regelmäßig durch Ausschreibungen bestreitbaren Markt durch die Vergabeverfahren Wettbewerbspreise offenbart werden. Je weniger transparente Vergaben und die transparente Gestaltung von Leistungsbeziehungen eine Ermittlung der durchschnittlichen Kosten ermöglichen, desto schwieriger und rechtlich unsicherer könnte im Zweifelsfall deren Nachweis sein.

¹⁵ Vgl. bspw. Werner (2004).

¹⁶ Vgl. hierzu VDV (2004).

¹⁷ Die Klage im der Anfrage zugrunde liegenden Rechtsstreit erfolgte bereits 1994. Die Linienverkehrsgenehmigungen liefen 2002 aus. Entscheidung des BVerwG vom 11. Dezember 2003.

Die Zunahme der Streitigkeiten um den Marktzugang und Linienverkehrsgenehmigungen¹⁸ nach dem Urteil des EuGH lassen vermuten, dass in dieser Sache, selbst wenn im deutschen Recht eine rechtssichere Teilbereichsausnahme vorläge, noch lange nicht das letzte Wort gesprochen wurde.

Schon seit einigen Jahren wird auf EU-Ebene der Entwurf zur Novellierung der VO (EWG) 1191/69 zu den Rahmenvorgaben des Marktzutritts für gemeinwirtschaftliche ÖPNV-Leistungen diskutiert. Bislang ist allerdings eine Verabschiedung nicht absehbar, zu sehr differieren derzeit noch die Positionen der EU-Kommission und des Europaparlaments. Abzuwarten bleibt, wie lange die Konsensfindung, auch im Hinblick auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten, benötigen wird.

Wichtig ist diese Frage nicht nur für „Newcomer“ und Markteinsteiger. Ebenso bedeutsam ist sie für die etablierten Verkehrsunternehmen. Die künftigen Wege der Vergabe bzw. Initiierung von ÖPNV-Leistungen entscheiden auch über ihre Strategie des Umgangs mit dem Thema Wettbewerb. Wie weit Verkehrsunternehmen ihr Geschäftsfeld ausweiten, mit anderen kooperieren, sich diversifizieren oder Produktnischen suchen, hängt auch davon ab, welche Formen des Marktzutritts letztlich möglich und strategisch sinnvoll sein werden. Sie entscheiden ebenso über die Dynamik in diesem Markt, je nach Grad der Freizügigkeit oder der Durchsetzung von Restriktionen. Die Diskussion hat inzwischen eine große Bandbreite erreicht, die bis hin zur Befürwortung eines völlig freien Marktzutritts analog zu Großbritannien reicht.

Aus Sicht der Unternehmen ist es allerdings zunächst egal, ob (orientiert an Preisen, die dem Wettbewerbsniveau nahe kommen) ein direkter Betrauungsakt (Marktorientierte Direktvergabe) erfolgt, oder ein Ausschreibungsverfahren zustande kommt: Beide Wege führen im Endeffekt zu Effizienzdruck.

Möglichkeiten für einen Marktzutritt bei Verkehren, die keiner Kofinanzierung bedürfen

Bei **zuschussfreien Leistungen**, d.h. Leistungen, die keine speziellen Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand benötigen und die deshalb in eigener Initiative der Unternehmen angeboten werden, ergeben sich perspektivisch die folgenden Möglichkeiten.¹⁹

Im **SPNV** können als Eisenbahnverkehrsunternehmen zugelassene Unternehmer nach der Genehmigung der Tarife ohne Beschränkungen jederzeit tätig werden, da Infrastrukturkapazitäten diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen sind. Theoretisch könnten also auch bestehende SPNV-Leistungen konkurrenziert werden.

Anbieter von **Leistungen im Geltungsbereich des PBefG** benötigen zusätzlich eine Linienverkehrsgenehmigung. Hier sind perspektivisch 3 Fälle zu unterscheiden:

1. Möglich wäre ein Marktzutritt in diesen Fällen nach der Erteilung einer entsprechenden **Konzession für Neuverkehre**, deren Genehmigung von den o.g. Bedingungen abhängig ist.
2. Weiterhin könnte bei Auslaufen einer bestehenden Genehmigung ein **konkurrierender eigenwirtschaftlicher Genehmigungsantrag (Genehmigungswettbewerb)** gestellt werden. Dies dürfte vor allem dann erfolgreich sein, wenn ein bisher zu-

¹⁸ Vgl. bspw. Entscheidung des VG Stade vom 16. September 2004 – noch nicht rechtskräftig.

¹⁹ Auch für diese Leistungen könnten aber Finanzmittel in Anspruch genommen werden, die allen Anbietern zustehen, etwa Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr und die Schwerbehindertenbeförderung.

schussbedürftiges Angebot von einem Betreiber ohne Ausgleichszahlungen erbracht werden kann, zumal das PBefG fordert, dass Anträge für eigenwirtschaftliche Verträge Vorrang haben.

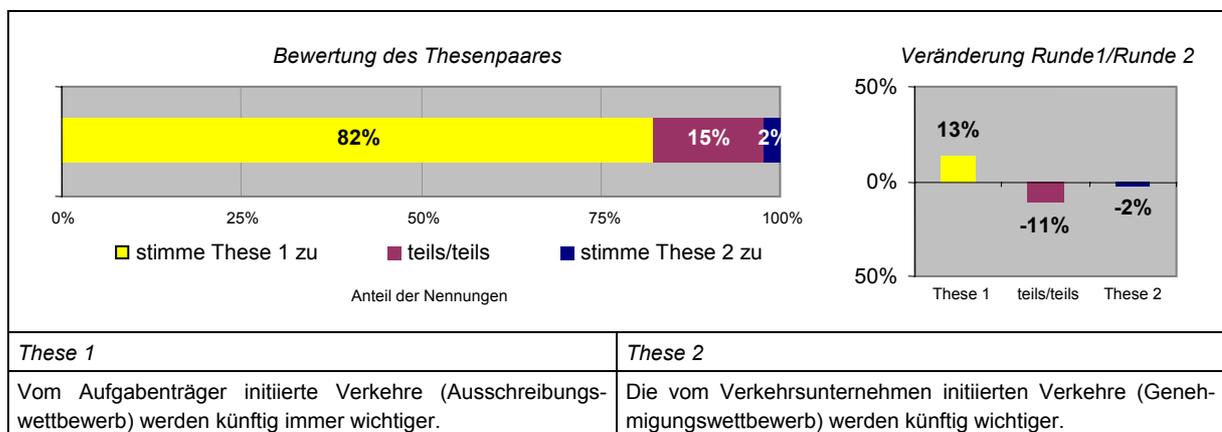
3. Fraglich ist, ob (und dies erwarten nicht wenige Experten) in bestimmten Bereichen eine Lockerung oder Aufhebung der Erfordernis von Linienverkehrsgenehmigungen (PBefG) dazu führt, dass, ähnlich wie im SPNV, in der Zukunft **genehmigungsfreie Neuverkehre** auch im übrigen ÖPNV möglich werden.

Damit eröffnet der deutsche Rechtsrahmen durchaus Möglichkeiten für unternehmensinitiierte Angebote. Abzuwarten bleibt jedoch, wie sich die Genehmigungspraxis vor allem im PBefG zukünftig entwickeln wird.

Allerdings kann man wohl kaum außer Acht lassen, dass der eingangs erwähnte hohe Anteil an öffentlichen Ausgleichszahlungen an den Erlösen der ÖPNV-Anbieter dazu führen dürfte, dass auch mittelfristig ein großer Teil der Verkehre nur dann angeboten werden wird, wenn entsprechende Zuschüsse der öffentlichen Hand dies ermöglichen.

Der zunehmende Kostendruck und die Erwartung sinkender Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand könnten aber in der Zukunft dafür sorgen, dass die Unternehmen stärker nach Marktnischen suchen werden, um ihre Existenz zu sichern. Sollten sich die Befürchtungen umfangreicher Angebotsreduzierungen bewahrheiten, bestünden zukünftig neue Marktnischen.

3.1.2 Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzugangs



82% der Experten vertritt die Ansicht, dass die Bedeutung vom Aufgabenträger initiiertem Verkehr, die im Ausschreibungswettbewerb vergeben werden, noch steigen wird. Im Gegensatz dazu wird erwartet, dass Genehmigungswettbewerbe (Bewerbungen für Linienkonzessionen für eigenwirtschaftliche Verkehre) auch künftig keine bedeutende Rolle spielen.

Aufgabenträger als Besteller werden vorwiegend das ÖPNV-Angebot gestalten. Begründet wird dies von den Befragten u.a. damit, dass ÖPNV-Leistungen überwiegend zuschussbedürftig sein werden. Der Grad der Einflussnahme richtet sich allerdings nach der jeweiligen Situation vor Ort. Einen wesentlichen Faktor wird neben der Verteilung von Kompetenzen in den Regionen (u.a. die Zuordnung von Aufgaben zu Verbänden oder die Ansiedlung der Angebotsplanung) auch die Budgetsituation der Aufgabenträger für ihre eigene Arbeit darstellen. Funktionale Leistungsbeschreibung, die den Verkehrsunternehmen Spielräume bei der Gestaltung der Leistungen einräumen, können Grundlage für die Auftragsvergabe nach

einer Vereinbarung (Auferlegung) oder nach einem wettbewerblichen Vergabeverfahren sein,

Verkehre werden künftig überwiegend auf Initiative der Besteller geplant und angeboten. Dies geht konform mit den vom EuGH aufgestellten Kriterien, welche ein Besteller-Ersteller-Verhältnis mit klarem Leistungsauftrag fordern.

Die EuGH-Entscheidung zum so genannten Altmark-Fall hat in klar umrissenen Grenzen die Möglichkeit offen gelassen, weiterhin ohne Ausschreibungen Verkehre aufzuerlegen.

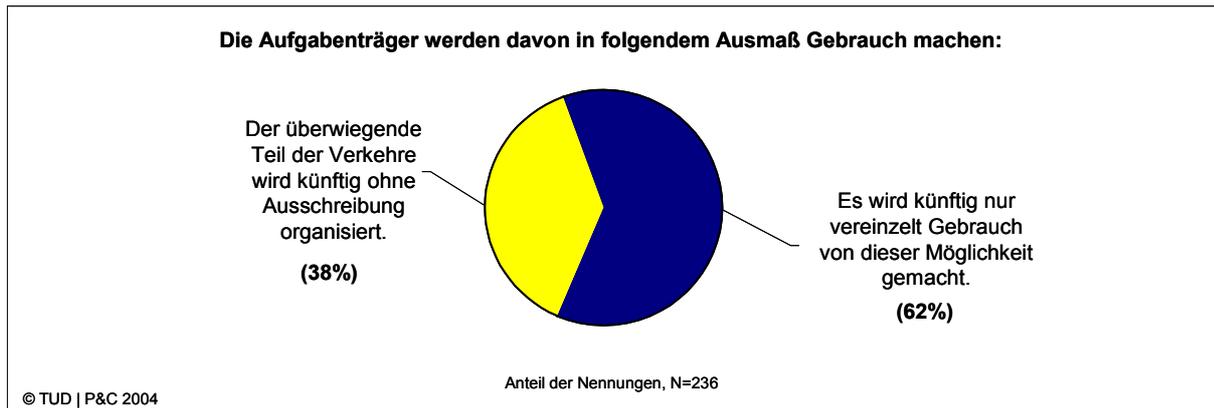


Abbildung 3.3: Auferlegung von Verkehren ohne Ausschreibung

Im Urteil des europäischen Gerichtshofes wird festgestellt, dass die Betrauung von Unternehmen mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne ein öffentliches Vergabeverfahren dann beihilferechtskonform ist, wenn eine objektivierte Grundlage der Angemessenheit der Kosten durch einen Vergleich mit anderen Unternehmen vorgelegt werden kann (vgl. Abschnitt 3.1.1).

Knapp zwei Drittel aller Befragten (62%) erwarten eine eher vereinzelt Anwendung der damit bestehenden Möglichkeit der „Auferlegung“ von Verkehren.

Ausschreibungen werden der Regelfall sein, auch wenn dies möglicherweise nach vorherrschender Meinung nicht der einzig rechtlich zulässige Weg einer Leistungsauftragung sein wird.

Die Entscheidung zur Auferlegung hängt von den politischen Entscheidungsträgern ab, was nicht zuletzt durch die gegenwärtig häufig anzutreffende Doppelrolle der Aufgabenträger als Besteller der Leistungen und als Eigentümer der kommunalen Verkehrsunternehmen begründet ist.

Zudem verwiesen die Befragten auch darauf, dass die gegenwärtig teilweise noch unklare nähere Definition des Begriffes „Auferlegung“ in der Fortschreibung der rechtlichen Bestimmungen und deren Anwendungspraxis noch nicht abschließend geklärt sei. Die Auferlegung ist nach VO (EWG) 1191/69 und im deutschen Recht ein nur unter bestimmten Bedingungen zulässiger spezieller Betrauungsakt.

In diesem Zusammenhang zu sehen sind auch die Kommentare der Befragten, welche auf die gegenwärtig unterschiedliche Ausschreibungspraxis im SPNV (Verkehre nach AEG) und bei Bussen, Straßenbahnen und U-Bahnen (Verkehre nach PBefG) gerichtet sind.

Als eine Möglichkeit einer Beauftragung, die der Auferlegung vom Ergebnis ähnelt, wurde mehrfach auf die im SPNV angewendete Praxis der „marktorientierten Direktvergabe“ verwiesen.

Schwierigkeiten dürfte allerdings die Erbringung des Nachweises bereiten, dass die Kosten angemessen sind, d.h. dass sie den Kosten eines „durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens entsprechen.“²⁰ Fraglich ist angesichts dieser unklaren Definition daher, ob es für die Aufgabenträger nicht dennoch sicherer sein könnte, die Leistungen im wettbewerblichen Verfahren zu vergeben (vgl. Abschnitt 3.1.1).

Für 90% der Experten herrschen gegenwärtig keine klaren rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzutritts. Hier wird im Wesentlichen (von kumuliert 71% der Befragten) erwartet, dass eine Klärung frühestens innerhalb der nächsten 5 Jahre erfolgt.

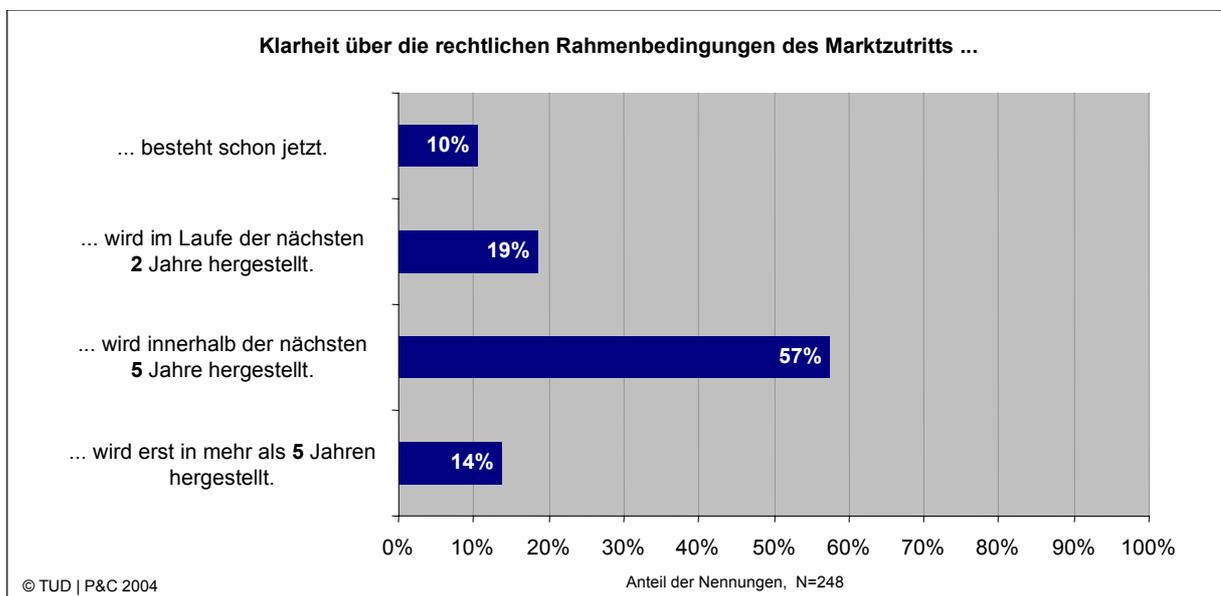


Abbildung 3.4: Zeitraum der Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzutritts

Obwohl einige wenige Befragte kommentierten, dass nicht zuletzt auch durch das EuGH-Urteil eine Richtung erkennbar sei, etwa der Trend zu einer Besteller-Ersteller-Situation und der marktorientierten Direktvergabe bzw. Ausschreibung (s.o.), verweisen erheblich mehr Anmerkungen auf eine zögerliche Entwicklung. Bedingt ist diese Erwartung nach Ansicht einiger Teilnehmer wohl auch durch den hohen Einfluss der Lobbyarbeit der Parteien und Verbände und die lange Dauer politischer Entscheidungsprozesse. Erwähnt wurde im Kontext auch die ausstehende Nachfolgeverordnung zur VO (EWG) 1191/61 i.d.F. 1893/91. In Einzelmeinungen wird hervorgehoben, dass deren Zustandekommen möglicherweise auch durch den EU-Beitritt der osteuropäischen Staaten erschwert wird.

Aktuell erkennen die meisten Experten keine klaren rechtlichen Rahmenbedingungen für den Marktzugang. Eine genügende Rechtsklarheit wird sich nur zögerlich entwickeln.

²⁰ Hierzu beispielsweise Kretschmann/Wille (2004), insbes. Anmerkung (4).

Wege zur Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktzutritts

Wie wird eine wesentliche Änderung der bestehenden Rahmenbedingungen (Marktzugangsform, Ausschreibungspflicht, Vertragsdauer usw.) künftig geschehen?

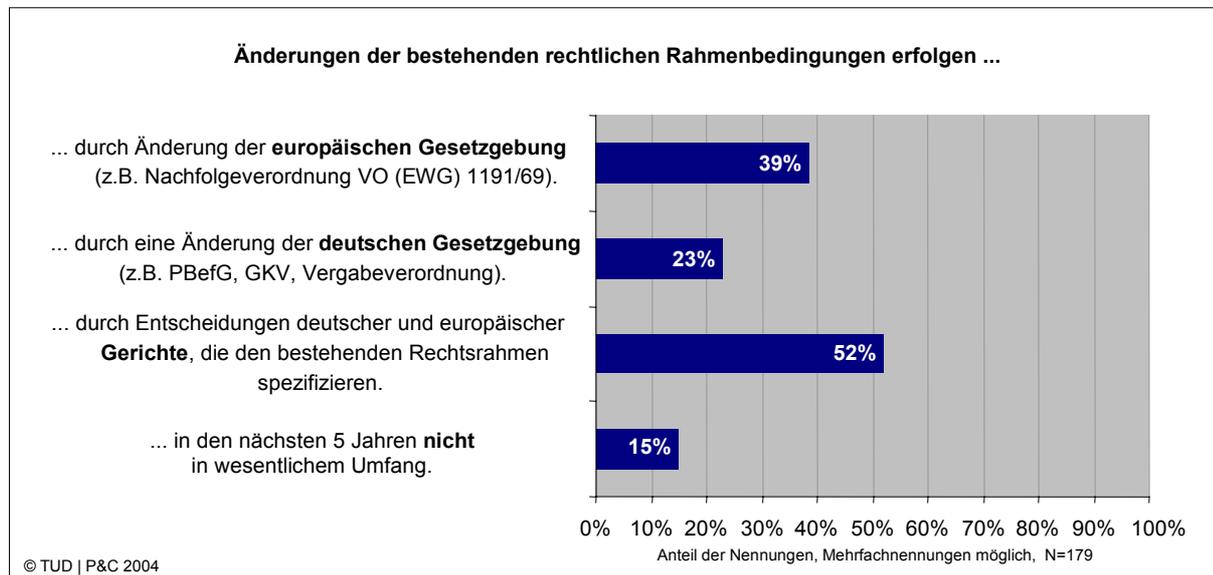


Abbildung 3.5: Wege zur Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Für die Änderungen der marktzutrittsrelevanten Rahmenbedingungen zeichnet sich kein eindeutiges Szenario ab. Erwartet wird von 52% der Befragten eine Änderung des Rechtsrahmens durch die Neuauslegung bzw. Spezifizierung der bestehenden Gesetzgebung durch Gerichtsentscheidungen.

Die überwiegende Einschätzung, dass Rechtsklarheit nur durch Gerichtsentscheidungen erzielt wird, spiegelt die große Unsicherheit der aktuellen Situation wieder. Diese Unsicherheit wirkt sich auch auf die Marktstruktur aus.

Änderungen erfolgen vor allem durch Gerichtsentscheidungen (52% der Befragten) sowie durch Änderung der europäischen Gesetzgebung (39% der Befragten).

Herrscht aber weiterhin eine als unsicher empfundene Rechtslage vor, könnte dies sowohl auf der Seite der Aufgabenträger als auch auf der Seite der Unternehmen zu zögerlichen bzw. falschen Entscheidungen und einer ggf. wettbewerbsverzerrenden Ausnutzung bestehender Handlungsspielräume führen. So wird in einigen Fällen in der Praxis beispielsweise beklagt, dass Linienverkehrsgenehmigungen nur für kurze Zeit verlängert werden, oder dass Unternehmen die unterschiedliche Ausschreibungspraxis dafür nutzen könnten, mit erwirtschafteten Gewinnen bei einer Direktvergabe Niedrigpreisangebote in anderen Regionen auszugleichen.

3.1.3 Etablierung marktinitiierte Verkehre

Werden sich bis 2015 auch marktinitiierte Verkehre mit freiem Marktzutritt als dritte Möglichkeit des Markteintritts im ÖPNV etablieren, so dass in bestimmten Bereichen dann keine Konzessionen mehr erforderlich sind?

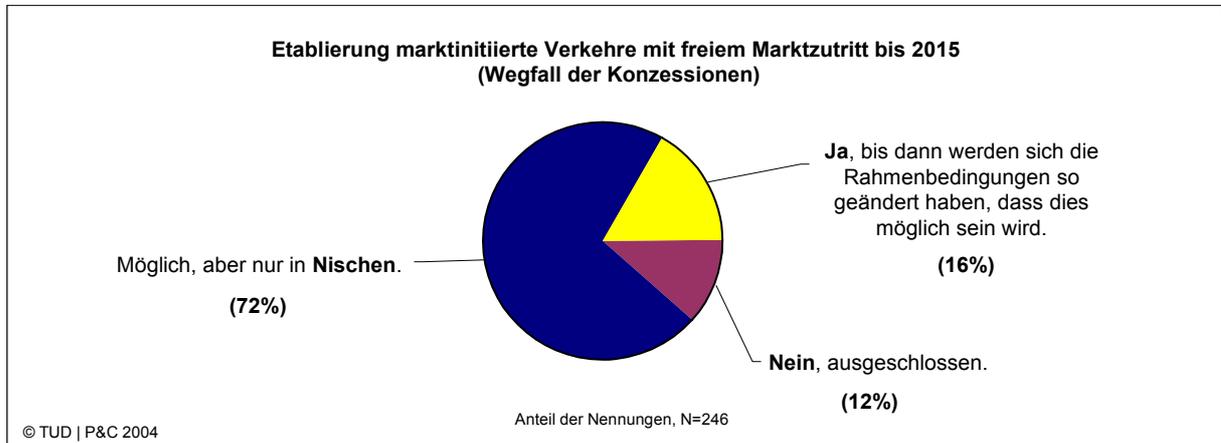


Abbildung 3.6: Etablierung marktinitiierte Verkehre

Mittelfristig sehen über 70% der Experten Chancen für Verkehrsunternehmen, in Marktnischen Verkehre in Eigeninitiative anzubieten. Die aktuellen Marktbedingungen werden sich dort radikal ändern, wo ein solcher Markteintritt wirtschaftlich sinnvoll ist.

Es zeichnet sich jedoch kein eindeutiger Trend zugunsten eines genehmigungsfreien Marktzutrittes ab.

Eine grundsätzliche Änderung der bestehenden Genehmigungspraxis im ÖPNV zugunsten genehmigungsfreier Angebote wird allerdings nur von 16% der Befragten erwartet.

Die Nennungen möglicher Marktnischen durch die Teilnehmer weisen darauf hin, dass dies vor allem für Verkehre wahrscheinlich ist, die nicht zum klassischen Bereich der Daseinsvorsorge nach heutiger Auffassung zählen (z.B. Sonderverkehre) oder für die aufgrund der Entwicklung neuer Angebotsformen (alternativer Bedienformen) ggf. eine Anpassung der Rechtsprechungspraxis erfolgen könnte. In vielen der genannten Bereiche sind Verkehrsunternehmen schon heute tätig.

Für die Verkehrsunternehmen ist es künftig lohnend, nach Nischen zu suchen und sich aktiv um neue Märkte zu bemühen. Das damit verbundene Risiko erfordert eine neue Einstellung zu Unternehmertum im ÖPNV. Verkehrsunternehmer wären dann in stärkerem Maße als bisher offensiver Anbieter eigener Produkte auf eigenes Risiko.

3.1.4 Marktzutrittsformen

Vor dem Hintergrund der herrschenden Rechtsunsicherheit sind die zukünftigen Marktzutrittsmöglichkeiten im ÖPNV stark umstritten. Aufgrund der von vielen Experten als unklar bezeichneten Trennung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre, aber auch durch die jüngsten Urteile zur Genehmigungspraxis für Verkehre nach PBefG sind mögliche Marktzutrittszenarien differenzierter zu betrachten.

Marktzutrittsformen bei zuschussbedürftigen Leistungen

Bei ÖPNV-Angeboten, welche durch die Zahlung staatlicher Zuschüsse gewährleistet werden, wird der Gewinn von Verkehrsbedienungsverträgen nach **Ausschreibungen** vor allem im SPNV und im Regionalverkehr Bus erwartet. Die häufige Nennung für den Bereich des SPNV ist ein Zeichen dafür, dass die Marktteilnehmer eine Fortsetzung des Trends zur Ausschreibung im SPNV erwarten.

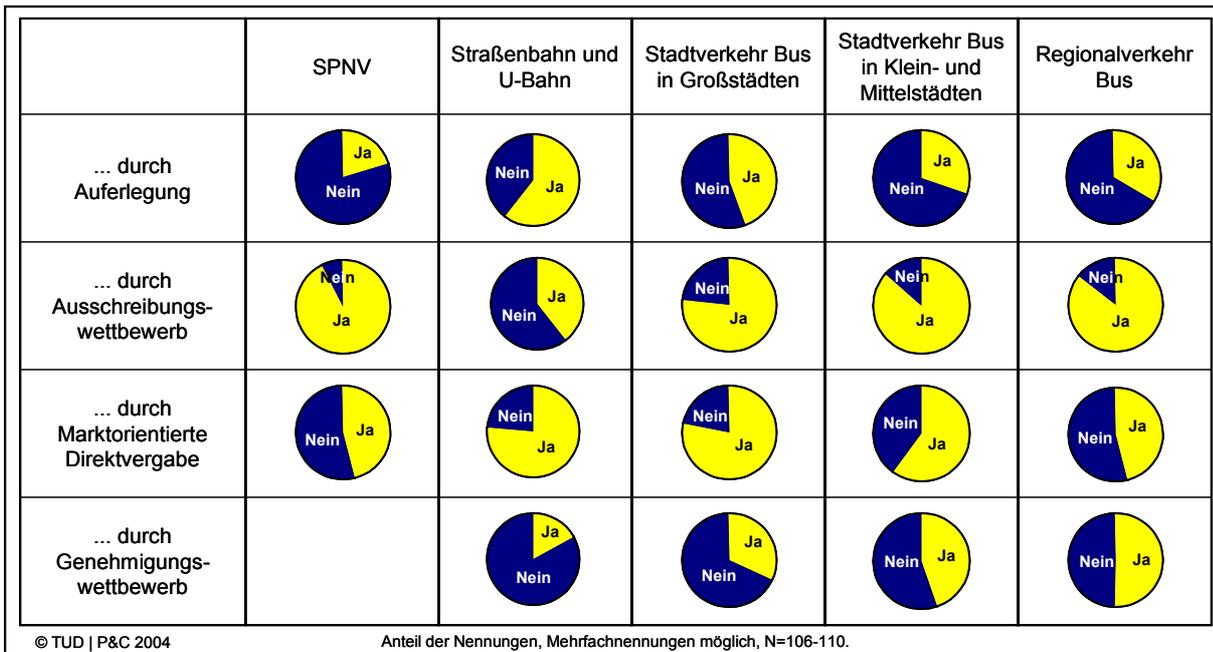


Abbildung 3.7: Künftig überwiegende Form des Marktzutritts bei zuschussbedürftigen Leistungen des ÖPNV

Im Bereich von Straßen- und U-Bahnen und damit bei Verkehren, die in hohem Maße speziellen (lokalen) technischen Anforderungen unterliegen, werden Ausschreibungen eher seltener erwartet. Hier sehen die Experten vor allem die Auferlegung oder die marktorientierte Direktvergabe als zukünftig überwiegend angewendete Vergabepaxis an. Trotzdem zeigt die Zahl der Nennungen bei den anderen Arten des Marktzutritts deutlich, dass die bisherige Praxis eine deutliche Änderung erfahren wird. Mit anderen Worten: Stadt- und Straßenbahnen müssen sich ebenfalls auf Wettbewerb einstellen. Auch in diesem Bereich wird der Markteintritt möglich.

Busverkehre in Kleinstädten und in der Region werden künftig ebenso vielfach ausgeschrieben. In Großstädten (bzw. Ballungsräumen) jedoch wird eine marktorientierte Direktvergabe sogar noch geringfügig häufiger genannt. Hier wird möglicherweise der hohe Anteil bislang kommunaler Großunternehmen (Aufgabenträger sind auch Eigentümer), die hohe Vernetzung der Angebote und die bei Anbietern im Stadtverkehrssegment vielfach bestehende Zuständigkeit für Busverkehre und schienengebundenen Stadtverkehr zu diesem Erwartungsbild geführt haben.

Die Möglichkeit der marktorientierten Direktvergabe wird für alle Marktsegmente unter den befragten Experten häufiger in Betracht gezogen als eine Auferlegung.

Ein Marktzutritt mit einem **Wettbewerb um den besten Genehmigungsantrag** (Genehmigungswettbewerb) wird künftig gegenüber dem Ausschreibungswettbewerb eine geringere Bedeutung haben.

Das Risiko zur Beteiligung am Wettbewerb um Linienverkehrsgenehmigungen lohnt sich am ehesten, wenn die Leistung vergleichsweise überschaubar und einfach kalkulierbar ist. Zudem war ein Wettbewerb um den besten Genehmigungsantrag bislang absoluter Einzelfall, wurde doch das Auslaufen von Linienverkehrsgenehmigungen bis vor kurzem nicht öffentlich bekannt gemacht und bestehende Linienverkehrsgenehmigungen (ggf. in Abstimmung mit den Aufgabenträgern) stillschweigend verlängert.²¹ Aber auch der **Genehmigungswettbewerb** wird an Bedeutung im Vergleich gewinnen. Wettbewerbliche Entdeckungsverfahren werden durch die Suche nach neuen Verkehren zunehmen.

Die Spielregeln des Marktzutrittes ändern sich in den wichtigsten Bereichen deutlich. Ein wichtiger Aspekt ihrer Entwicklung ist die lokale Differenzierung. Die Unterschiede zwischen verschiedenen Verkehrsgebieten werden bis 2015 größer und können von den Verkehrsunternehmen durchaus gestaltet werden.

Marktzutrittsformen bei Leistungen des ÖPNV, für die keine staatlichen Transferzahlungen nötig sind

Lediglich ein Drittel der Experten sieht ein Leistungsangebot aus unternehmerischer Eigeninitiative im SPNV als künftig relevante Marktzutrittsform an, obwohl dies rechtlich auch heute schon jederzeit möglich ist. Damit scheint analog der gegenwärtigen Situation auch mittelfristig erwartet zu werden, dass wegen des hohen Zuschussbedarfes der Großteil des Marktes mit von den Aufgabenträgern bestellten Leistungen bedient wird (vgl. hierzu Abschnitt 3.1.2).

	SPNV	Straßenbahn und U-Bahn	Stadtverkehr Bus in Großstädten	Stadtverkehr Bus in Klein- und Mittelstädten	Regionalverkehr Bus
... durch klassischen Genehmigungswettbewerb					
... durch genehmigungspflichtigen Neuverkehr					
... durch genehmigungsfreien Neuverkehr					

© TUD | P&C 2004 Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=104-139.

Abbildung 3.8: Marktzutrittsformen bei ÖPNV-Leistungen ohne staatliche Transferzahlungen

Mit geringerem Anteil bei Straßenbahnen und U-Bahnen wurden Genehmigungswettbewerbe um bestehende Linienverkehrsgenehmigungen und Neuverkehre nach Stellung eines Genehmigungsantrages von den Befragten in ähnlicher Häufigkeit bejaht.

²¹ Zur Frage des Genehmigungswettbewerbs s.a. Landsberg (2003).

Der genehmigungsfreie Neuverkehr wird für alle Marktbereiche deutlich abgelehnt. Eine wesentliche Änderung der Genehmigungspraxis, nach der für die meisten Verkehre nach PBefG eine Liniengenehmigung erforderlich ist, wird nicht erwartet.

Der klassische Genehmigungswettbewerb und das marktinitiierte Angebot bei genehmigungspflichtigen Neuverkehren werden in allen Marktbereichen die dominierenden Zutrittsformen sein.

Jedoch meint etwa ein Fünftel der Experten (20-24%), dass marktinitiierte Verkehre künftig auch genehmigungsfrei möglich wären.

3.1.5 Anteil des ÖPNV, der bis 2015 im Wettbewerb vergeben wird

In allen Bereichen des ÖPNV wird nach Ansicht der Mehrheit der Befragten ein wesentlicher Teil des Marktes im Wettbewerb vergeben sein. Da gegenwärtig bereits Ausschreibungen im SPNV in nennenswertem Umfang stattfinden, ist es leicht zu verstehen, dass nahezu 80% der Befragten das Szenario einer wettbewerblichen Vergabe für den deutschen SPNV-Markt als wahrscheinlich ansehen.

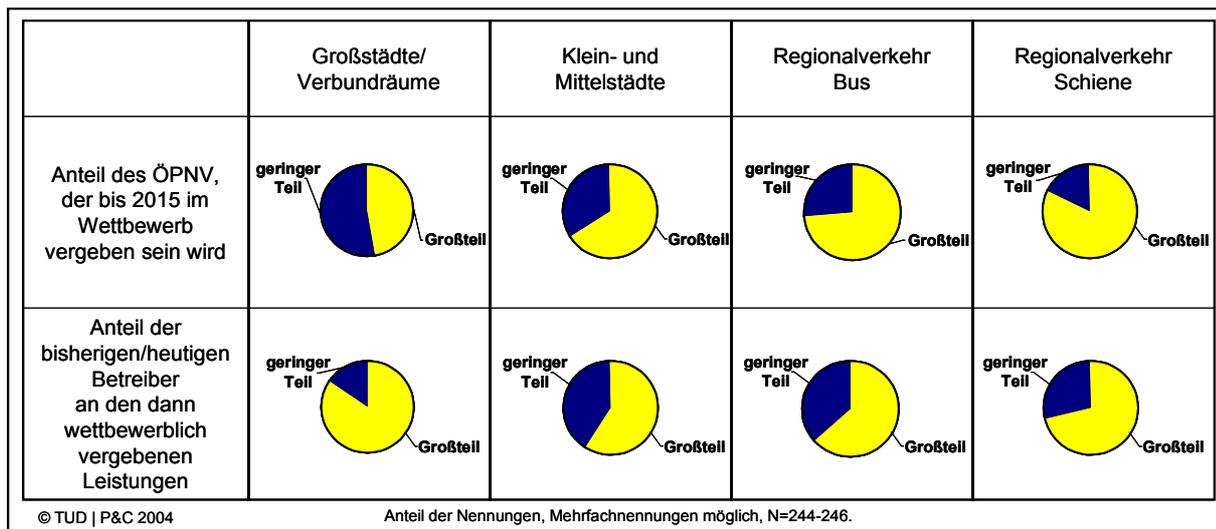


Abbildung 3.9: Ausprägung des Wettbewerbs im ÖPNV-Markt

Der künftige Anteil der heutigen Betreiber wird in den Ballungsgebieten überwiegend als „wesentlich“ eingeschätzt (81%), sie werden einen Großteil der dann wettbewerblich vergebenen Leistungen sichern. Die dortigen Verkehrsunternehmen werden in Ballungsgebieten wegen ihrer Größe, den häufig speziellen Leistungsprofilen und der engen Verknüpfung zu politischen Entscheidungsträgern eher in der Lage sein, ihren Marktanteil auch im Wettbewerb zu behaupten. Hier sei auch darauf verwiesen, dass Ausschreibungen in diesem Marktbereich als unwahrscheinlicher angesehen werden (vgl. Abschnitt 3.1.4). Dieses Meinungsbild schließt allerdings nicht aus, dass bestehende Unternehmen privatisiert und restrukturiert werden.

Wettbewerb entsteht eher abseits der Ballungsgebiete. Verkehrsunternehmen, die bereits heute eine starke Marktposition erreichen, werden diese überwiegend verteidigen können.

3.2 Eigentümerstruktur im ÖPNV-Markt

3.2.1 Überblick über die aktuelle Situation

In vielen europäischen Ländern wie Schweden, Frankreich oder Großbritannien dominieren (Staats-)Konzerne. So werden dort oftmals mehrere Stadtnetze parallel betrieben. Oft sind oligopolistische Strukturen vorzufinden, kleineren Unternehmen bleiben meist nur Nischen. Der deutsche ÖPNV ist heute vor allem durch eine kleinteilige Unternehmensstruktur geprägt.

Im ÖSPV agieren viele einzelne kommunale Unternehmen und eine Vielzahl kleiner und kleinster private Verkehrsunternehmen. Die Deutsche Bahn AG ist mit ca. 90% Marktanteil dominierender Anbieter im SPNV, aber auch als größter Betreiber von Busverkehren (20% Marktanteil) tätig.²² Dies hat zu einer Diskussion über ihre Marktmacht und die Diskriminierung von Wettbewerbern geführt. Zumindest in Ballungsräumen (S-Bahnen) wird diese Vormachtstellung bis zum Ende des Betrachtungszeitraums 2015 in Folge der in den letzten Jahren abgeschlossenen Verkehrsverträge mit den Ländern erhalten bleiben.

Inzwischen ist aber in die deutsche Marktstruktur eine gewisse Dynamik gekommen. Der Einstieg von „Global Playern“ wie bspw. Arriva und Connex ist mittlerweile vor allem im SPNV-Markt bemerkbar. Aber auch im städtischen ÖSPV sind die Konzerne durch Übernahmen oder Kooperationen inzwischen präsent. Ebenso engagiert sich die DB AG im ÖSPV, auch wenn das Kartellamt angestrebte Übernahmen in Göttingen und Saarlouis hat scheitern lassen. Unternehmerisches Wachstum wird auch im kommunalen Bereich angestrebt, aber Regelungen der Gemeindeordnungen sind dabei vielfach hinderlich. Eine erfolgversprechende Entwicklung öffentlicher Verkehrsunternehmen demonstriert das Beispiel der Hamburger Hochbahn, die inzwischen in Lübeck, Wiesbaden und Fulda im ÖSPV ebenso aktiv ist wie im SPNV – teils durch Übernahmen, teils durch Ausschreibungsgewinne.

Der SPNV ist bei der Ausgliederung von Elementen des gesamten Produktionsprozesses Vorreiter. Private bzw. nicht im Besitz des Verkehrsunternehmens stehende Werkstätten und Fahrzeugpools stellen inzwischen einen unverzichtbaren Teil der gesamten Wertschöpfungskette im SPNV dar – vergleichbare Entwicklungen sind im ÖSPV damit durchaus zu erwarten.

²² Vgl. DB AG (2004), S. 9 sowie WBO (2002), S.24.

3.2.2 Eigentümerwechsel im ÖPNV-Markt

Vor allem in Klein- und Mittelstädten und bei Regionalbusverkehren werden Verkehrsunternehmen verkauft. Das geschieht nicht nur durch die Privatisierung kommunaler Unternehmen, sondern auch durch Eigentümerwechsel bei privaten Unternehmen.

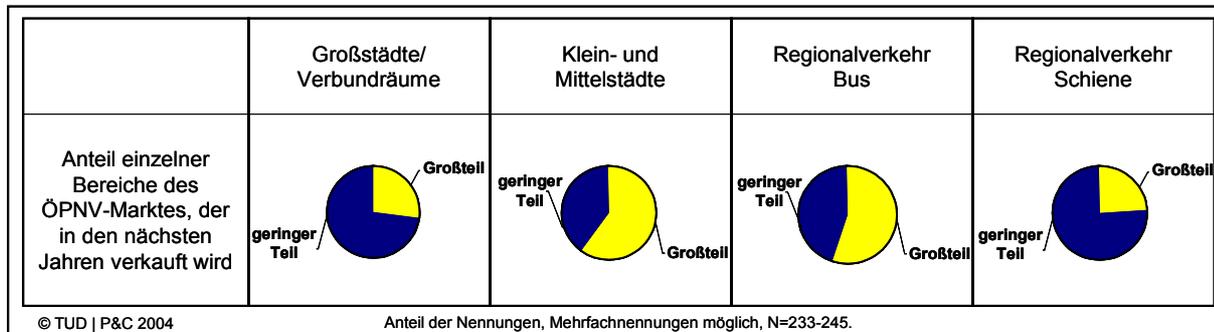


Abbildung 3.10: Zum Verkauf stehende Anteile des ÖPNV-Marktes

Vorrangig sind kleinere Unternehmen (kleine Stadtbusbetriebe, regionale Busunternehmen) von einem Verkauf betroffen. Die eher überschaubare Unternehmensgröße erleichtert den Eigentümerwechsel, da bspw. die Bewertung des Unternehmens sicherer bewerkstelligt werden kann als für ein komplexes städtisches Verkehrsunternehmen. Das Problem der Betriebsnachfolge bei kleineren Unternehmen im Regionalbusverkehr verstärkt den Verkaufsdruck.

Im SPNV und im ÖSPV in Ballungsräumen wird nur ein geringer Teil der Unternehmen zum Verkauf kommen. Für den SPNV wird vermutet, dass sich die neuen landeseigenen, kommunalen oder privaten Betreiber noch in einer Wachstumsphase befinden und expandieren können, da zunehmend Leistungen ausgeschrieben bzw. „marktorientiert“ auch an neue Betreiber vergeben werden. Der wesentliche Teil des Marktes (ca. 90%) wird hier ohnehin von der DB Regio Gruppe abgedeckt.

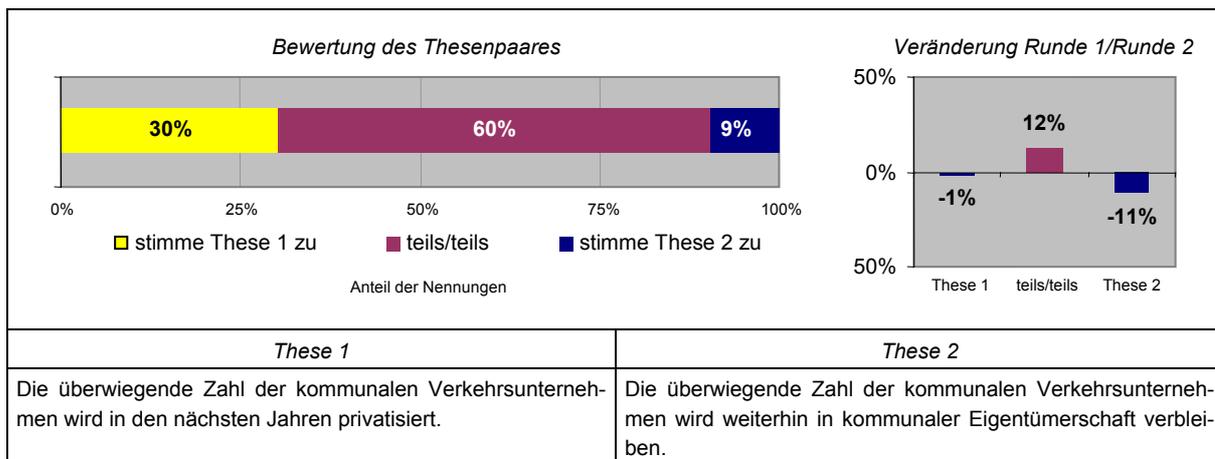
Auswirkungen auf die Marktstruktur



Abbildung 3.11: Auswirkungen des Verkaufs von Verkehrsunternehmen auf die Marktstruktur im ÖPNV

Ein Großteil der Experten (84%) erwartet einen Verkauf kleiner privater Unternehmen bzw. deren Übernahme durch größere Verkehrsunternehmen. Dadurch wird es zu einer Konzentration auf der Anbieterseite kommen (vgl. Abschnitt 3.6.5).

3.2.3 Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen



Der Trend zur Privatisierung kommunaler Unternehmen wird sich auch künftig fortsetzen.

30% der Experten gehen davon aus, dass die überwiegende Zahl der Verkehrsunternehmen bis 2015 privatisiert sein wird.

60% der Befragten können die Frage, ob die überwiegende Zahl der kommunalen Verkehrsunternehmen in den nächsten Jahren privatisiert wird, nicht eindeutig beantworten. Trotz des Privatisierungstrends wird es auch 2015 noch Verkehrsunternehmen in kommunalem Eigentum geben.

Privatisierungsbestrebungen sind abhängig von politischen Entscheidungen und den wirtschaftlichen Handlungsspielräumen der Kommunen (bspw. ihrer finanziellen Lage). Restrukturierungen, Fusionen und Kooperationen können die wirtschaftliche Situation kommunaler Unternehmen verbessern.

Privatisierungsstrategien für kommunale Unternehmen

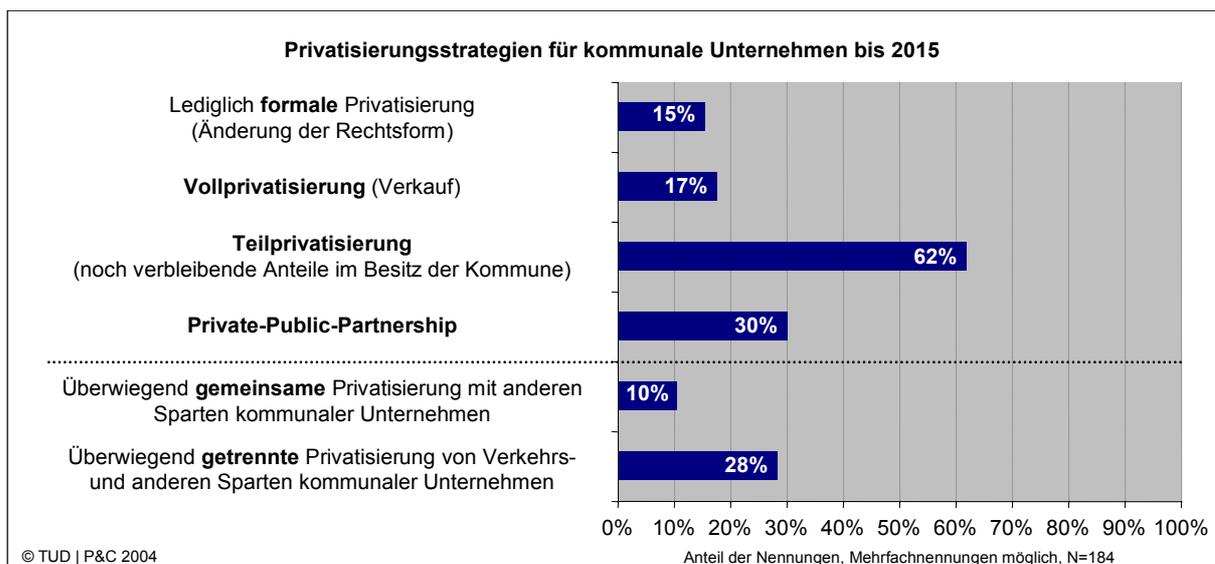


Abbildung 3.12: Privatisierungsstrategien für kommunale Verkehrsunternehmen

Die Teilprivatisierung kommunaler Unternehmen wird mit Abstand als wahrscheinlichstes Szenario angesehen (62% der Nennungen). Die Möglichkeit der Vollprivatisierung hingegen

sehen nur 17% als künftig bedeutsam an. Eine bloße Änderung der Rechtsform (Übergang vom Eigenbetrieb in privatwirtschaftliches Unternehmen mit 100% kommunalem Eigentum) wird ebenfalls von nur wenigen Befragten genannt – vermutlich deshalb, weil die meisten Unternehmen formal bereits privatisiert sind.

Die Kommunen werden eher eine getrennte Privatisierung von Verkehrs- und Energiesparten der Stadtwerke vornehmen.

Die Kommunen werden bei Privatisierungen vielfach versuchen, ihren Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu sichern. Dazu dienen Teilprivatisierungen und die Option von Private-Public-Partnerships.

Motivation der kommunalen Eigentümer zum Verkauf von Verkehrsunternehmen

Die einen Verkauf kommunaler Unternehmen kann es mehrere Gründe geben. Die in der Studie genannten Motivationen wurden von der Mehrzahl der Experten bestätigt.

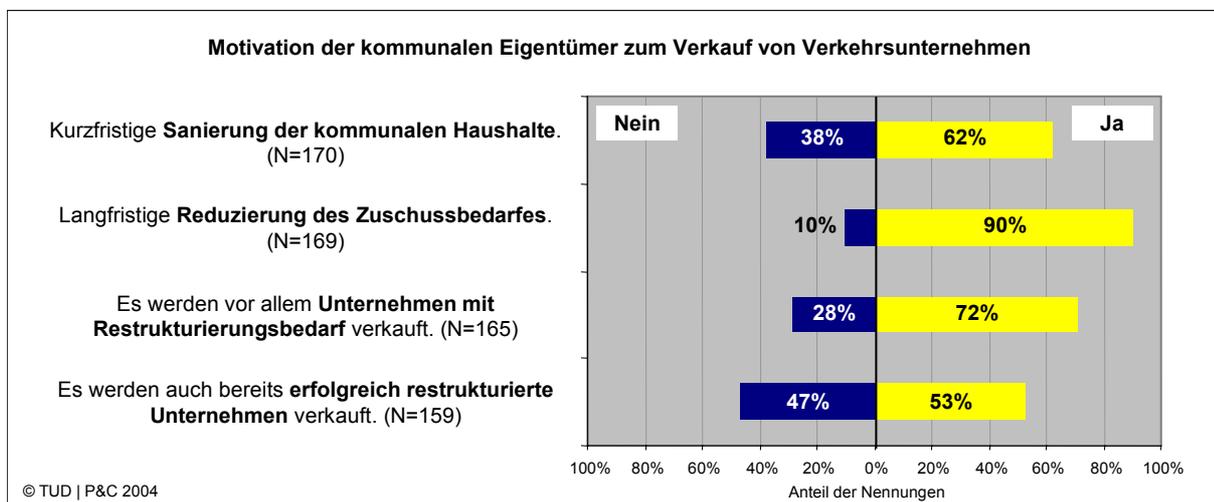


Abbildung 3.13: Motivation zum Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen

62% der Experten nennen hierzu die kurzfristige Haushaltsentlastung, etwa durch den erzielten Verkaufserlös oder durch die im Kaufvertrag vereinbarte zeitweilige Absenkung der Zuschüsse.

In der Möglichkeit, (zusätzlich) Zuschüsse langfristig zu reduzieren, sehen dagegen wesentlich mehr Experten (90%) eine Verkaufsursache.

Die Restrukturierung der Verkehrsunternehmen zur Kostensenkung und damit auch zur Reduktion des Zuschussbedarfes wird eher Aufgabe der neuen Eigentümer sein. 72% der Befragten erwarten, dass Betriebe mit Restrukturierungsbedarf verkauft werden. Weniger Experten (53%) meinen, dass auch bereits erfolgreich restrukturierte Unternehmen verkauft werden.

Es wird erwartet, dass die (Teil-)Privatisierung kommunaler Unternehmen langfristigen Zielen dienen wird. Aufgrund der angespannten Haushaltslage werden jedoch auch kurzfristige Erlösziele eine wesentliche Rolle spielen.

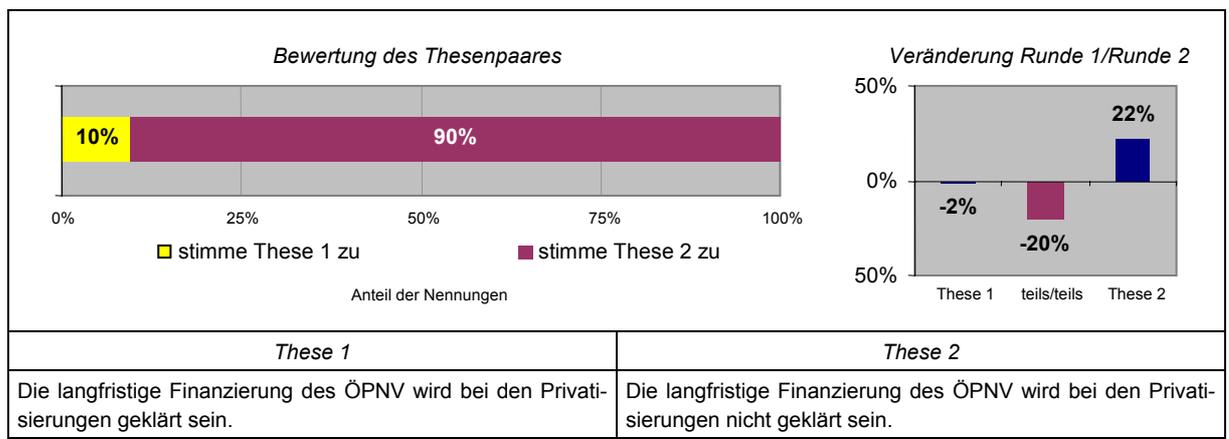
Die langfristige Reduzierung des Zuschussbedarfes ist wesentliche Motivation kommunaler Eigentümer zum Verkauf ihrer Verkehrsunternehmen.

Es werden eher Verkehrsunternehmen mit Restrukturierungsbedarf veräußert.

Klärung der langfristigen Finanzierung des ÖPNV bei der Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen

Eine Privatisierung kommunaler Unternehmen sichert nach Ansicht fast aller Experten die langfristige Finanzierung der ÖPNV-Leistungen keinesfalls. Der Erwartung kommunaler Eigentümer, dass neben gesetzlichen Ausgleichszahlungen weitere Zuschüsse nach dem Verkauf ihrer Verkehrsunternehmen sinken bzw. entbehrlich werden, stehen weiter fortbestehende Ansprüche der Verkehrsunternehmen auf die Zahlung von Zuschüssen und auf den Ausgleich von Defiziten entgegen.

Eine Lösung der langfristigen Finanzierungsfrage des ÖPNV wird also separat zu klären sein.



Etliche der befragten Experten verwiesen darauf, dass nach Privatisierungen anfallende Defizite weiterhin durch die Kommunen abzudecken sind. Es wird also auch nach der Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen stets einen Zuschussbedarf für den ÖPNV geben.

Die Gestaltung des ÖPNV wird künftig aufgrund der finanzielle Situation der Aufgabenträger häufig nach kurzfristigen haushaltspolitischen Kriterien vorgenommen. Dabei werden kurzfristige Verkaufserlöse bzw. die Haushaltsplanung im Vordergrund stehen – weniger die Klärung über das gewünschte und realisierbare Leistungsangebot.

Die ÖPNV-Planung wird eher von kurzfristigen Finanzierungsproblemen abhängen (vgl. dazu Abschnitt 3.2.4). Dies vergrößert die Unsicherheit über die langfristige Gestaltung des ÖPNV und birgt damit die Gefahr, eine Abwärtsspirale einzuleiten.

Die langfristig ungeklärte Finanzierung kann sich auch negativ auf die Marktstruktur und die Marktdynamik auswirken: Die fehlenden Renditechancen und sinkende öffentliche Mittel bieten kaum Anreize zum Markteintritt neuer Eigentümer.

Probleme bei der Privatisierung kommunaler Unternehmen

Als Haupthindernis für eine Privatisierung wird von der Mehrzahl der Experten (70%) der Wegfall der Möglichkeit zur Querverbundfinanzierung des ÖPNV aus den Erlösen anderer Wirtschaftstätigkeit der Kommunen angesehen (i.d.R. aus dem Versorgungsbereich). Da diese Option durch die gemeinsame Veranlagung der Gewinne und Verluste gegenwärtig steuerlich begünstigt wird, bestehen wenig Anreize für die Kommunen, auf ein Besteller-Ersteller-Verhältnis überzugehen und die Verkehrssparten ihrer Stadtwerke zu privatisieren.



Abbildung 3.14: Probleme bei der Privatisierung kommunaler Unternehmen

Die langfristige Finanzierung der Verkehrsleistungen wird von 52% der Befragten als Hindernis genannt.

Stellt sich heraus, dass das bisherige Leistungsniveau nicht kostendeckend zu erbringen ist, könnten die neuen Eigentümer höhere Ausgleichszahlungen verlangen (43% der Nennungen). In diesem Zusammenhang wird befürchtet, dass Betreiber aus Kostendeckungsgründen die Qualität reduzieren bzw. keine Neuinvestitionen vornehmen.

Langfristige Verkehrsverträge schaffen hier zwar Abhilfe, die Kommunen gehen aber dabei das Risiko ein, über die Vertragslaufzeit keine Anpassung der für den ÖPNV zur Verfügung stehenden Mittel vornehmen zu können.

Auch bei privatisierten Betrieben wird eine dynamische Anpassung des Leistungsniveaus an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel notwendig sein.

Damit sind die Klärung der langfristigen Finanzierung des ÖPNV und die eher mittelfristigen bzw. kurzfristigen Zielen dienende Privatisierung zwei getrennte Themenkomplexe.

Ein Drittel der Experten sieht in dem von den Kommunen abzudeckenden Defizit eine Ursache für ein mangelndes Interesse potenzieller Käufer bzw. Investoren.

30% der Befragten befürchten zudem einen steigenden Verwaltungsaufwand für die Kommunen, wenn eine Bestellerorganisation bisher beim kommunalen Unternehmen angesiedelte Aufgaben (z.B. die Verkehrsplanung) übernehmen muss. Dabei wurden insbesondere die Kontroll- und Koordinationsfunktionen, die im Rahmen eines Verkehrsvertrages wahrzunehmen sind, genannt.

Die finanzielle Situation der Kommunen und die erwarteten Mehr- bzw. Minderzahlungen nach einem Verkauf sind entscheidende Kriterien für den Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen.

Die Möglichkeit der Querverbundfinanzierung führt zu regional unterschiedlichen Privatisierungslösungen.

3.2.4 Verkauf und Ausgliederung von Wertkettenbestandteilen

Bestandteile der ÖPNV-Wertkette, die sich besonders für einen Verkauf eignen

Bereits heute werden Wartungs- und Personaldienstleistungen im Busverkehr und im SPNV in einigen Fällen von externen Dienstleistern übernommen. Die Werkstätten und die Fahrdienstleistungen im Busbereich werden an erster Stelle als für einen Verkauf geeignet angesehen. Dennoch sehen viele Verkehrsunternehmen diese Aufgaben als ihre Kernkompetenz an.

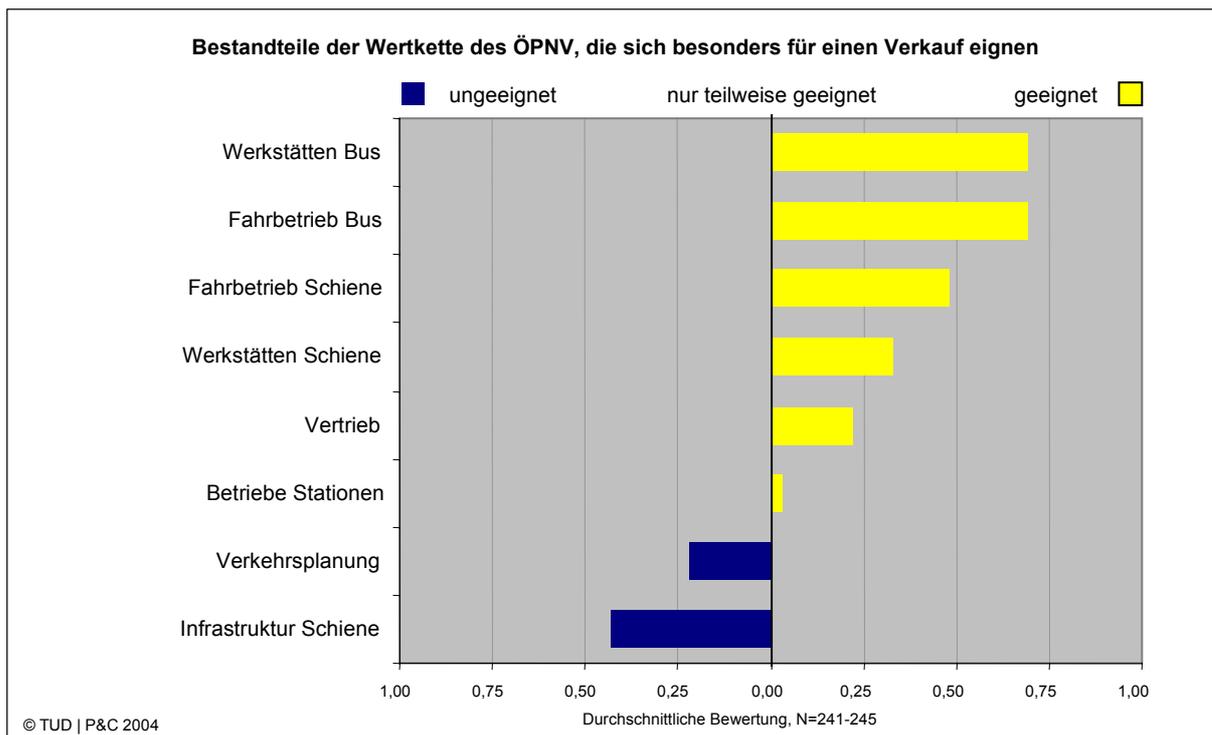


Abbildung 3.15: Zum Verkauf besonders geeignete Bestandteile der ÖPNV-Wertkette

Im SPNV fällt das Ergebnis weniger eindeutig aus, jedoch werden auch hier vor allem die Werkstätten als für einen Verkauf geeignet angesehen.

Die Schieneninfrastruktur ist nach überwiegender Meinung für den Verkauf ungeeignet, was vor allem durch die hohen Investitionskosten bedingt ist. In etlichen Anmerkungen wurde darauf verwiesen, dass die Bereitstellung von Infrastruktur eine Staatsaufgabe sei. Zudem gehört die Infrastruktur vielfach nicht dem Verkehrsunternehmen selbst (z.B. DB-Netz), bzw. ist in den städtischen Verkehrsraum integriert (bspw. bei Straßenbahnen).

Der Vertrieb wird als für einen Verkauf geeignet angesehen. Dabei zeigt sich eine kontroverse Diskussion, die im Abschnitt 3.7.2 ebenfalls deutlich wird. Einerseits wird der Vertrieb mit seiner Bedeutung für den Unternehmenserfolg als Kernkompetenz angesehen. Andererseits ist für viele Experten eine Verlagerung des Vertriebes zu den einflussreichen Verbänden denkbar.

Der Betrieb von Stationen wird nur teilweise als zum Verkauf geeignet angesehen. Als mögliche Gründe kommen unter Berücksichtigung der Kommentare vor allem die mangelnde Rentabilität (wohl wegen des oft schlechten Infrastrukturzustandes und der historisch und raumordnerisch bedingten dezentralen Lage) vieler Zugangsstellen im Schienenverkehr so-

wie die Integration von Zugangsstellen des ÖSPV (Haltestellen Straßenbahn und Bus) in den öffentlichen Straßenraum in Frage.

Im Busbereich werden eher Wertkettenbestandteile verkauft oder ausgelagert, als bei Schienenverkehren.

Carrieraufgaben und der Betrieb von Werkstätten eignen sich zum Verkauf, unternehmensnahe Leistungen eher nicht.

Künftige Aufgabenverteilung in der Wertkette – Fahrzeugwartung, Fahrdienst

Die Verteilung von Aufgaben der Wertkette auf mehrere Akteure ist bereits heute vielfach anzutreffen. An der Leistungserstellung sind bspw. Fahrdienstgesellschaften der Busunternehmen, Infrastrukturbetreiber und Wartungsunternehmen beteiligt. Vor allem Schienenfahrzeuge werden von Fremdfirmen gewartet und modernisiert.

	Verkehrsunternehmen	Tochtergesellschaften des VU's	beauftragte externe Dienstleister	andere Unternehmen nach Kauf von Teilen des VU's	Aufgabenträger und/oder Kommunen	Verkehrsverbünde
Fahrzeugwartung SPNV	31%	66%	47%	22%	2%	1%
Fahrzeugwartung Bus	36%	58%	65%	20%	1%	
Fahrzeugwartung Straßenbahn/U-Bahn	44%	68%	36%	19%	1%	1%
Fahrdienst SPNV	66%	48%	14%	14%		2%
Fahrdienst Bus	60%	57%	31%	22%	1%	2%
Fahrdienst Straßenbahn/U-Bahn	67%	51%	12%	13%		2%

© TUD | P&C 2004

Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=174-179

Abbildung 3.16: Künftige Aufgabenverteilung – Fahrzeugwartung, Fahrdienst²³

Untersucht werden sollte mit diesem Fragekomplex, welche Teilleistungen (Wertkettenbestandteile) künftig typischerweise von welchen Akteuren übernommen werden könnten. Dabei sagt die Anzahl der Nennungen nichts über den Umfang der Ausgliederung aus, sondern lässt erkennen, welche Akteure für die Erbringung der jeweiligen Aufgabe als geeignet ange-

²³ Bei der künftigen Aufgabenverteilung in der Wertkette können zwischen den Akteuren durchaus Konkurrenzsituationen auftreten. Die dargestellte Verteilung prognostiziert die Rolle der einzelnen Akteure bei der Durchführung der jeweiligen Aufgaben. Sie gibt keinen Aufgabenanteil an.

sehen werden. Zudem wird es häufig vorkommen, dass auch bei den Teilleistungen die Selbsterstellung und die Fremdvergabe kombiniert werden (bspw. werden nur größere Wartungsarbeiten extern durchgeführt).

Tochtergesellschaften der jeweiligen Verkehrsunternehmen werden künftig vielfach Fahrdienst und Wartungsaufgaben übernehmen (vgl. Abbildung 3.16). Der Trend zur Divisionalisierung der Unternehmen setzt sich fort.

Die Gründung spezialisierter Tochtergesellschaften ist dann sinnvoll, wenn sie in eigener Verantwortung mit den übertragenen Kapazitäten auch für andere Nachfrager tätig werden können.

Die bereits bestehende Wartungspraxis im SPNV wird fortgeführt. Die Verkehrsunternehmen werden deutlich seltener selbst diese Aufgaben übernehmen. Vor allem die NE-Bahnen lassen ihre Fahrzeuge überwiegend von Fremdanbietern warten.

Im Fahrdienst kommen externe Dienstleister deutlich seltener zum Einsatz. Am ehesten halten dies die Experten im Busbereich für denkbar. Der Fahrbetrieb wird eine klassische Kernkompetenz der Verkehrsunternehmen bleiben.

Künftige Aufgabenverteilung in der Wertkette – Flottenmanagement

Das Flottenmanagement sehen die Experten als wichtige Kompetenz der Verkehrsunternehmen an.

	Verkehrsunternehmen	Tochtergesellschaften des VU's	beauftragte externe Dienstleister	andere Unternehmen nach Kauf von Teilen des VU's	Aufgabenträger und/oder Kommunen	Verkehrsverbünde
Flottenmanagement SPNV	64%	35%	24%	9%	11%	13%
Flottenmanagement Bus	68%	41%	26%	11%	9%	11%
Flottenmanagement Straßenbahn/U-Bahn	71%	36%	17%	10%	8%	10%

© TUD | P&C 2004 Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=175-178

Abbildung 3.17: Künftige Aufgabenverteilung – Flottenmanagement

Dennoch kommt für einen Teil der Befragten auch die Übertragung an Tochtergesellschaften und an externe Dienstleister in Frage. Typisch wäre in diesem Fall die Übertragung des Flottenmanagements auf den Eigentümer des Fahrzeugpools.

Künftige Aufgabenverteilung in der Wertkette – Wartung Infrastruktur, Betrieb Stationen

Infrastruktureinrichtungen werden künftig zunehmend durch spezielle Tochtergesellschaften und externe Dienstleister gewartet und betrieben. Die Verkehrsunternehmen übertragen damit verbundene Aufgabe nicht nur im SPNV, sondern auch im ÖSPV und bei U-Bahnen.

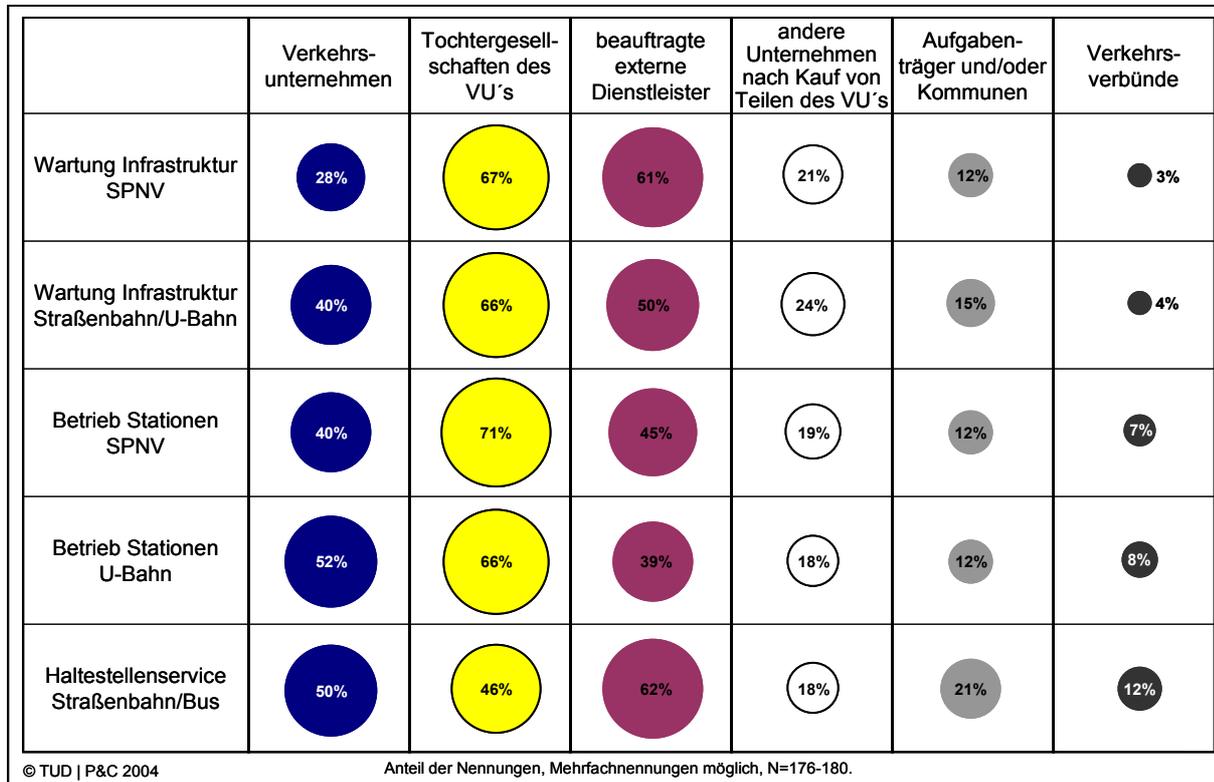


Abbildung 3.18: Künftige Aufgabenverteilung – Wartung Infrastruktur, Betrieb Stationen

Auch wenn es künftig Verkehrsunternehmen gibt, die sich auch weiterhin integriert um Zugangsstellen, die Fahrwege und um den Fahrbetrieb kümmern, ist der Trend zur Bildung von Spezialdienstleistern deutlich erkennbar.

Demnach wird künftig häufig eine funktionale Trennung von Netz und Betrieb anzutreffen sein (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.5).

Künftige Aufgabenverteilung in der Wertkette – Planungsaufgaben

Operative Aufgaben der Angebotsplanung werden künftig auch weiterhin von den Verkehrsunternehmen wahrgenommen.

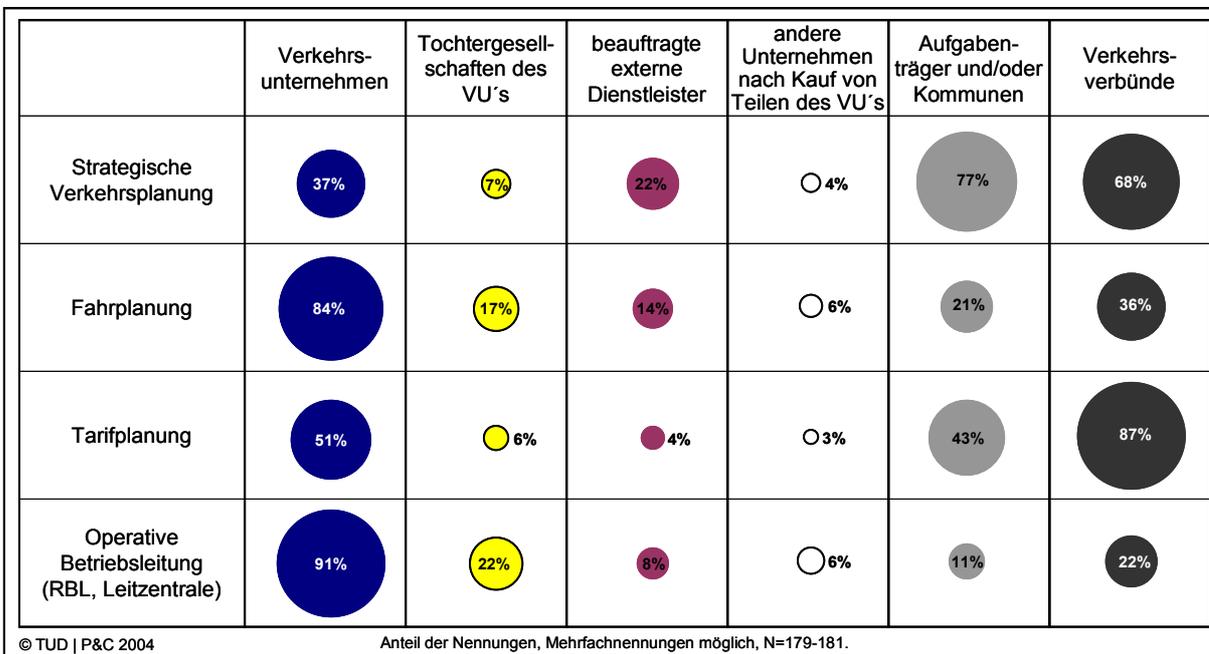


Abbildung 3.19: Künftige Aufgabenverteilung – Planung

Künftige Aufgabenverteilung in der Wertkette – Marketing und Vertrieb

Markt- und kundenbezogene Aufgaben der Wertkette werden künftig sowohl von den Unternehmen, als auch von den Verbänden, teilweise jedoch auch von den Aufgabenträgern übernommen (vgl. Abbildung 3.20).

Marketing, Vertrieb, Kommunikation und Werbung werden im Wesentlichen arbeitsteilig zwischen Verbundgesellschaft und Verkehrsunternehmen stattfinden.

Die Aufgabenträger werden diese Aufgaben durch Leistungsvorgaben beeinflussen. Sie werden jedoch auch operative Marketing- und Vertriebsmaßnahmen durchführen.

Den Betrieb von Mobilitätszentralen sehen einige Experten als gemeinsame Aufgabe der Verkehrsunternehmen und der Aufgabenträger bzw. Verbände an.

Eine Minderheit erwartet aber auch, dass Marketing, Kommunikation, Vertrieb und Fahrplaninformation auch von externen Dienstleistern übernommen wird.

Arbeitsfelder für externe Dienstleister entstehen vorrangig im Consulting, im Marketing sowie und in der Kommunikation und Werbung. Die bestehende Praxis, dass Werbeagenturen häufig den Unternehmensauftritt am Markt mitgestalten, wird fortgeführt.

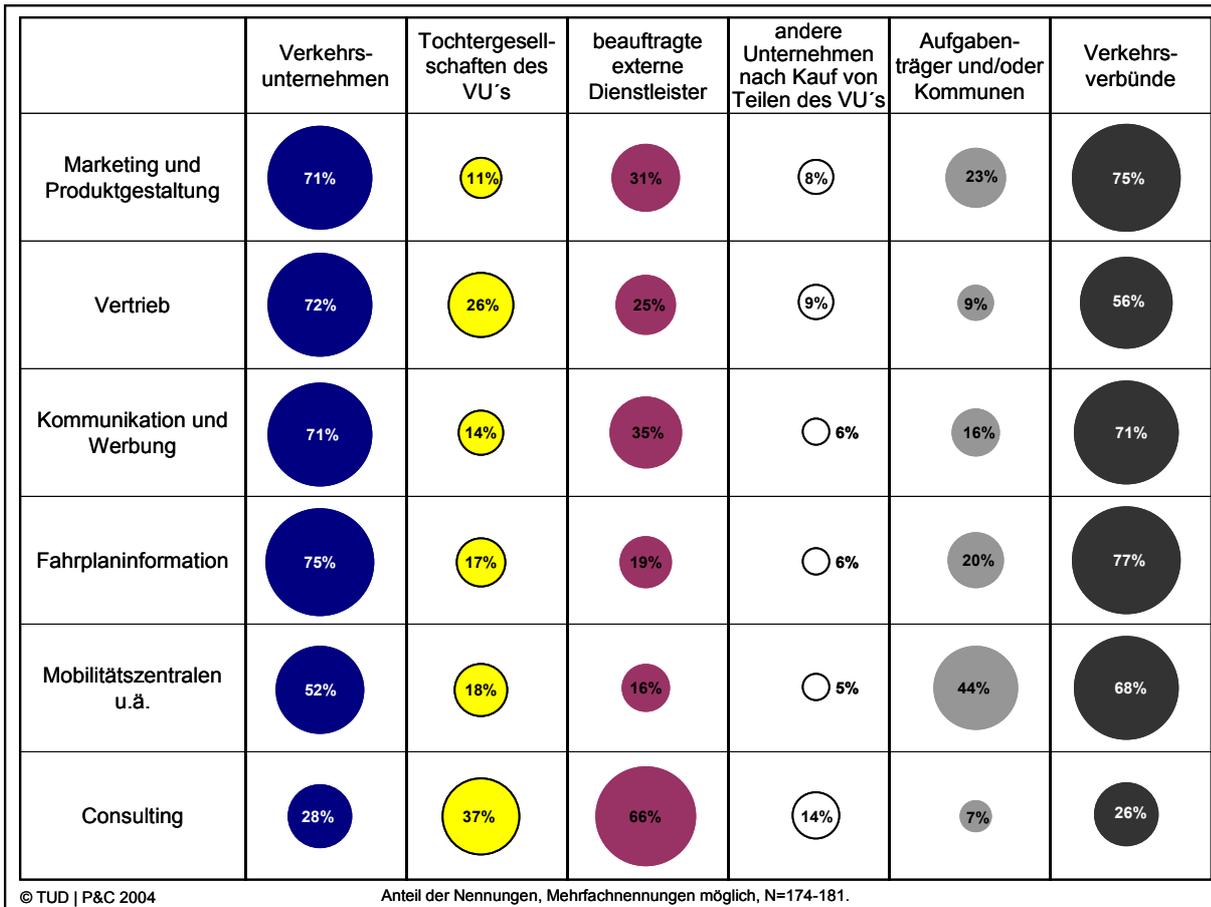


Abbildung 3.20: Künftige Aufgabenverteilung – Marketing und Vertrieb

Fahrzeugwartung und die Infrastruktur werden schwerpunktmäßig von Tochtergesellschaften übernommen. Den Fahrdienst halten die Verkehrsunternehmen unternehmensnah. Sie gründen dafür eher Tochtergesellschaften, als das externe Dienstleister eingesetzt werden.

Mit dem Verkauf einzelner Wertkettenbereiche (z.B. Fahrzeugwartung) sind keine wesentlichen Gewinnerwartungen verbunden.

Marktbezogene Leistungen (Planung, Angebotsgestaltung, Auftritt gegenüber dem Kunden) sind auch zukünftig arbeitsteilige Aufgaben für Verkehrsunternehmen und Verbünde. In einigen Fällen übernehmen künftig auch externe Dienstleister und Tochtergesellschaften (etwa Vertriebsgesellschaften) Aufgaben. Leistungen der Aufgabenträger ergänzen Maßnahmen der anderen Akteure in diesen Bereichen fallweise.

Vor allem in technischen Bereichen wird die Arbeitsteilung entlang der Wertkette deutlich zunehmen. Durch den wachsenden Effizienz- und Wettbewerbsdruck werden aber auch die anderen Bereiche einer stärkeren Arbeitsteilung unterliegen.

Große Verkehrsunternehmen werden versuchen, Kapazitäten über Tochtergesellschaften Dritten anzubieten und neue Märkte zu erschließen. Damit besteht die Möglichkeit, Einnahmeverluste bspw. nach verlorenen Ausschreibungen zu kompensieren.

Aufbau und Betrieb von Fahrzeugpools

Im Wettbewerbsmarkt verringern Fahrzeugpools die mit einer befristeten Laufzeit der Verträge und Konzessionen verbundenen Risiken. Sie ermöglichen den Verkehrsunternehmen weiterhin, für Mehrleistungen kurzfristig auf geeignete Fahrzeuge zurückgreifen zu können. Das Leistungsangebot kann dynamisch an die Marktveränderungen angepasst werden (bspw. Ausschreibungsgewinn, Anpassungen des Leistungsumfanges, Engpässe durch Fahrzeugausfall, schnelle Verfügbarkeit von Neufahrzeugen). Damit wird es möglich, die Vertragslaufzeit von der wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsdauer der Fahrzeuge zu entkoppeln. Auch kleinere Anbieter erhalten so die Chance, schnell in den Markt einzutreten.

Fahrzeugpools haben sich bislang im Schienengüterverkehr und im SPNV etabliert, wobei in Deutschland im SPNV jedoch erst 2 Fahrzeugpools bekannt sind (Fahrzeugpool der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen sowie der Angel-Trains Europa GmbH). Damit existiert für den SPNV sowohl eine aufgabenträgerinitiierte als auch eine marktinitiierte Lösung. In Gründung befindet sich die Fahrzeugmanagement Region Frankfurt RheinMain GmbH, die als Fahrzeugbereitstellungsgesellschaft im Auftrag des Aufgabenträgers Rhein-Main-Verkehrsverbund agiert und auch Servicedienste (Qualitäts- und Werterhalt) übernehmen wird.²⁴

Die Etablierung von Fahrzeugpools ist vor allem in Bereichen wahrscheinlich, in denen Fahrzeuge nicht auf die technischen Anforderungen eines lokalen Verkehrssystems zugeschnitten und daher auch in anderen Regionen verwendbar sind.

Eine Bildung von Fahrzeugpools wird daher vornehmlich im SPNV erwartet, sicherlich auch wegen der dort bereits begonnenen Bildung von Pools (vgl. Abbildung 3.21).

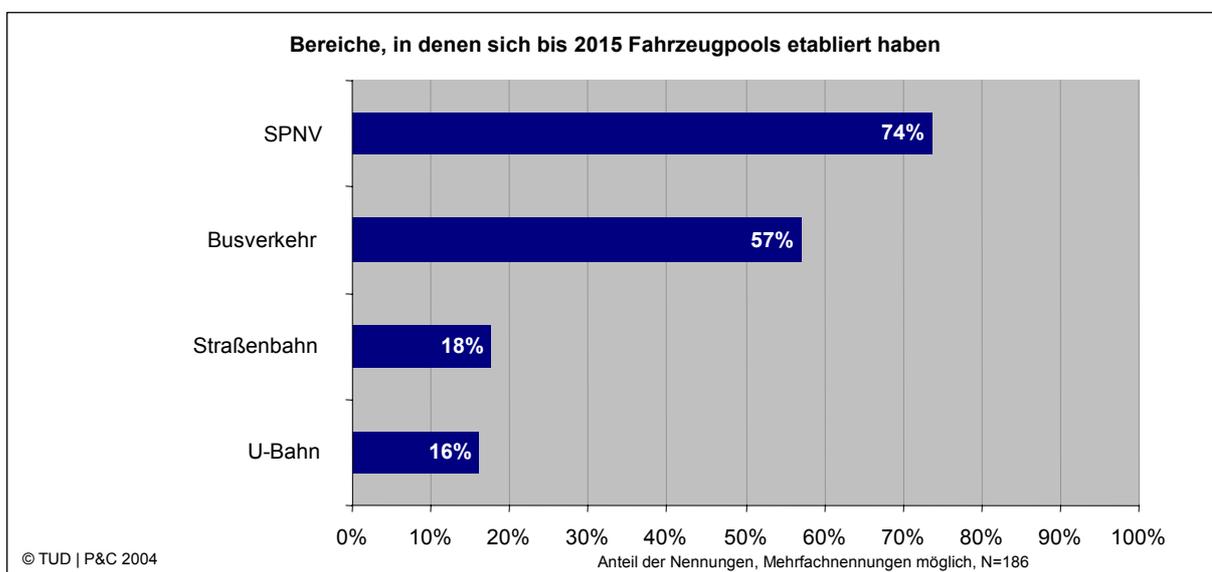


Abbildung 3.21: Einsatzbereiche für Fahrzeugpools im ÖPNV

57% der Experten nennen den Busbereich. Im ÖSPV hat sich die wettbewerbliche Vergabe bislang noch nicht durchgesetzt. Zudem haben Busse eine kürzere Nutzungsdauer als Fahrzeuge im SPNV, sind in der Anschaffung weniger kostenintensiv und einfacher zu veräußern.

²⁴ Vgl. zu Fragen von Fahrzeugpools im SPNV stellvertretend Lux (2003).

Straßen- und U-Bahn werden weniger Einsatzbereiche von Fahrzeugpools sein.
Künftige Betreiber von Fahrzeugpools sind vor allem private Spezialisten.

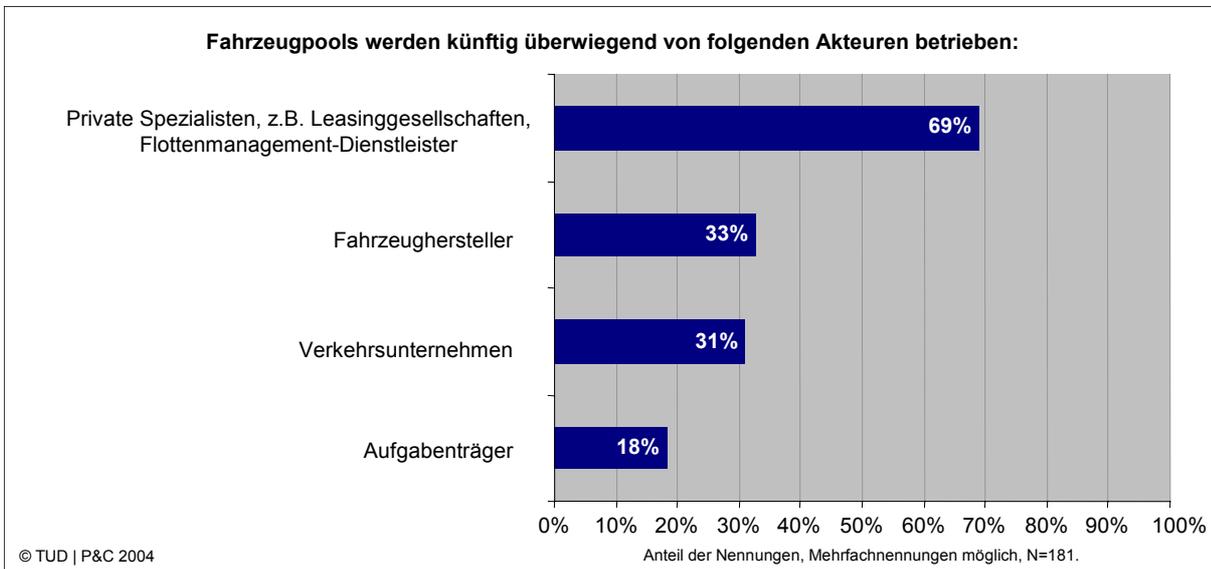


Abbildung 3.22: Betreiber von Fahrzeugpools im ÖPNV

Auch Fahrzeughersteller und Verkehrsunternehmen werden nach Ansicht eines Teils der Experten Fahrzeugpools betreiben.

Eine geringe Bedeutung werden zukünftig Fahrzeugpools der Aufgabenträger haben – lediglich 18% der Befragten sehen hier ein Betätigungsfeld für die Aufgabenträger. Dies widerspricht jedoch teilweise der gegenwärtigen Praxis im SPNV.

Fahrzeugpools etablieren sich vor allem im SPNV sowie im Busbereich, weniger bei U- und Straßenbahnen.

Sie werden überwiegend von privaten Spezialisten betrieben.

3.2.5 Käufer im ÖPNV-Markt

Als wichtige potenzielle Käufer bzw. Investoren werden von den Experten die bereits im ÖPNV-Geschäft tätigen, international agierenden Unternehmen („Global Player“) angesehen. Sie werden insbesondere in Ballungsräumen und im SPNV tätig.

Unternehmen der DB AG werden sich in allen Marktbereichen verstärkt engagieren.

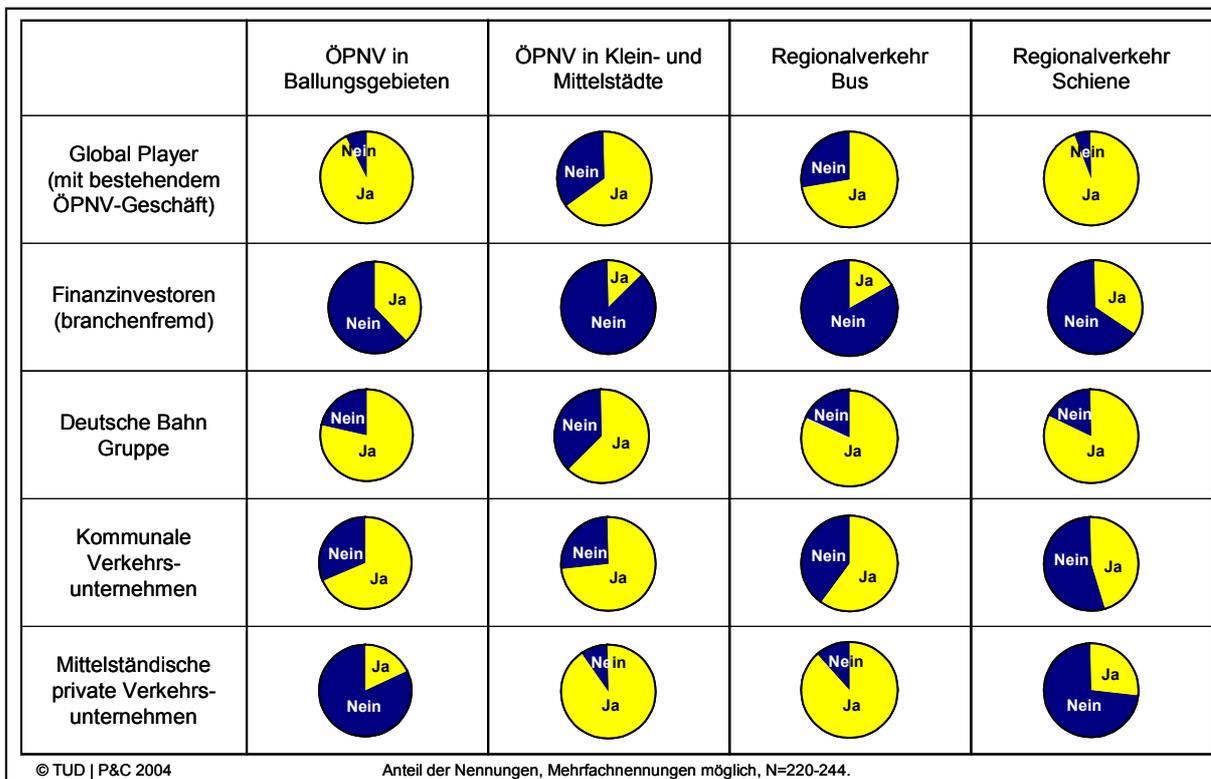


Abbildung 3.23: Käufer und Investoren im ÖPNV

Mittelständische Verkehrsunternehmen finden weniger in Bereichen mit hohem Investitionsbedarf (SPNV, Verkehr in Ballungsräumen), sondern im Stadtverkehr in Klein- und Mittelstädten sowie im Regionalverkehr Bus neue Betätigungsfelder.

Kommunale Unternehmen orientieren sich bei Investitionen eher auf Bereiche, die sie bereits heute beherrschen. Für sie steht der ÖPNV in Ballungsgebieten sowie in Klein- und Mittelstädten im Fokus von Expansionsbestrebungen.

Branchenfremden Finanzinvestoren erscheint der ÖPNV-Markt nach Ansicht des überwiegenden Teils der Experten wenig attraktiv.

Investitionschancen für mittelständische Verkehrsunternehmen bestehen vor allem in Klein- und Mittelstädten sowie im Regionalverkehr Bus.

Bedingungen für den Einstieg privater Investoren in den ÖPNV-Markt

Voraussetzung für Investitionen in den ÖPNV-Markt ist die Möglichkeit einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals durch eine entsprechende Renditeerwartung.

Damit jedoch deren Abschätzung möglich ist, benötigen private Investoren berechenbare Bedingungen. Dies betrifft insbesondere gesicherte rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, aber auch eine je nach Investitionsgegenstand (Tätigkeitsfeld, Verkehrsart, Vermarktungsstrategie) angemessene Dauer der Verkehrsverträge.

Um private Investoren zu einem Engagement im ÖPNV-Markt zu motivieren, sollte ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis mit entsprechender vertraglich geregelter Finanzierungssicherheit bestehen. Auch das von ihnen erwartete Potenzial zur Effizienzsteigerung (etwa durch Restrukturierungen) spielt eine Rolle.

Zudem muss ein diskriminierungsfreier Zugriff auf die erforderliche Infrastruktur zu berechenbaren Bedingungen gewährleistet sein.

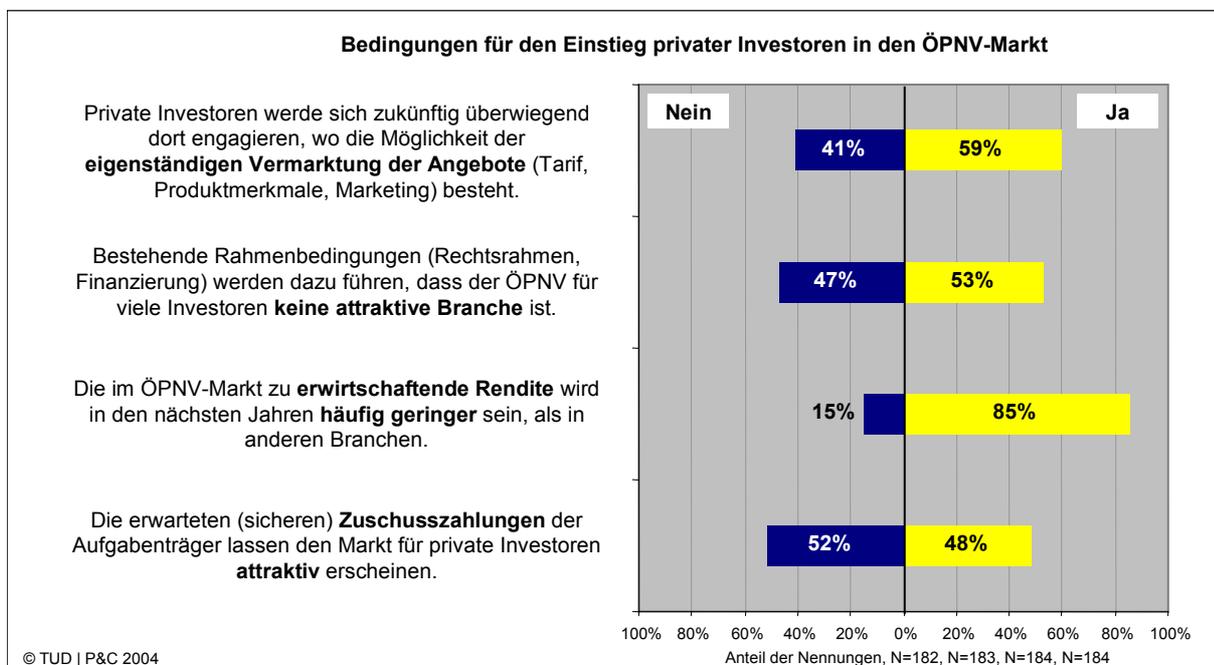


Abbildung 3.24: Bedingungen für den Einstieg privater Investoren in den ÖPNV-Markt

Die geringe Renditeerwartung sind eine wesentliche Ursache für die geringen Anreize für private Investoren zum Einstieg in den ÖPNV-Markt. Aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen wird sich der ÖPNV nach Ansicht einer knappen Mehrheit der Experten zu keiner attraktiven Branche für Investoren entwickeln.

Die Erwartung des Eintritts privater Investoren ist gering.

Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sind nicht grundsätzlich abschreckend. Es gibt durch geringe Renditeaussichten wenig Anreize. Die Zuschusszahlungen sind nicht ausreichend attraktiv. Investoren werden sich in Bereichen engagieren, wo eher unternehmerische Freiheiten bestehen.

3.3 Technologie und Infrastruktur des ÖPNV

3.3.1 Überblick über die aktuelle Situation

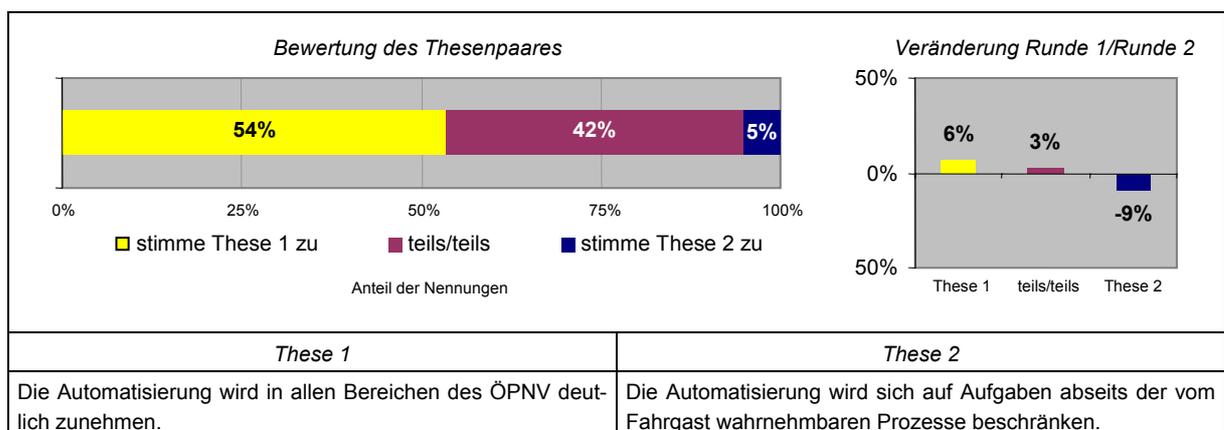
Die dynamische Entwicklung im Bereich der Informationstechnologien hat auch vor dem ÖPNV nicht halt gemacht. Neue Technologien werden im ÖPNV vor allem in den Bereichen der Fahrgastinformation, der Betriebsplanung und Disposition sowie des Ticketing und der Abrechnung eingesetzt und haben inzwischen das Experimentierstadium vielfach verlassen. Daneben sind aber auch neue Fahrzeug- und Antriebstechnologien wie die Brennstoffzelle und Doppelgelenkbusse in der Diskussion. Der Einsatz automatischer Systeme zur Fahrzeugsteuerung und Betriebsführung ermöglicht den fahrerlosen Betrieb von U-Bahnen.

Die neuen Technologien eröffnen alle Chancen und Risiken einer grundlegenden Änderung der Leistungserstellung im ÖPNV. Ihr Einsatzbereich erstreckt sich vom Vertrieb und der Durchführung des Fahrbetriebs über die zeitnahe Informationsvermittlung bis hin zu der Kontrolle und dem Qualitätsmanagement im Binnenverhältnis zwischen Besteller und Ersteller. Allerdings können aus dem damit oft verbundenen Personalabbau neue Probleme entstehen – nicht nur im sozialen Bereich, auch die Kundeninformation und -betreuung können betroffen sein.

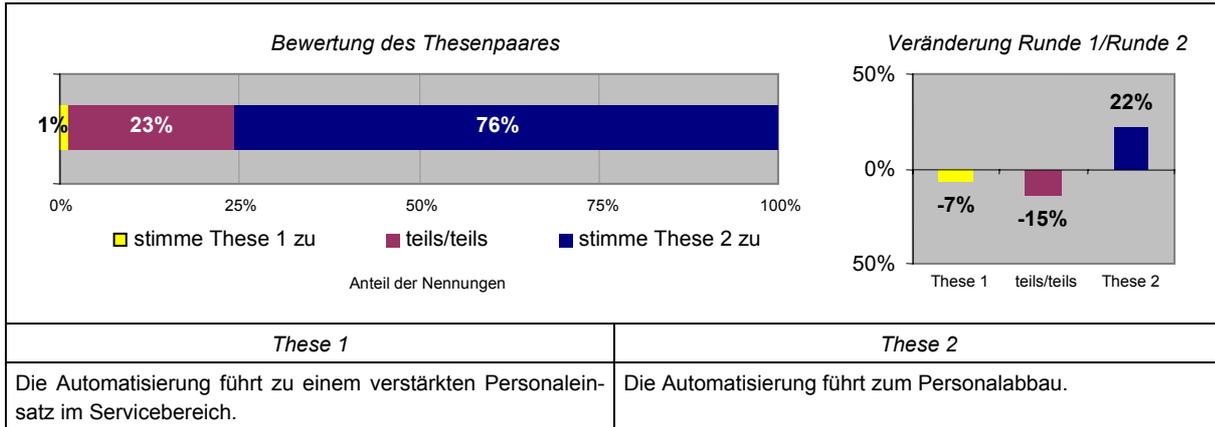
Künftig wird gerade durch den wettbewerblich bedingten leichteren Betreiberwechsel und durch eine verstärkte Kooperation von Verkehrsunternehmen die Festlegung und Durchsetzung von Technologiestandards eine entscheidende Rolle spielen. Der ÖPNV kann hierbei von den Erfahrungen der europäischen Eisenbahnen profitieren.

Für den Produktionsprozess des ÖPNV hat die Infrastruktur eine wesentliche Rolle. Ihre Entwicklung, Nutzung, Wartung und Pflege ist entscheidend für den Markterfolg eines jeden ÖPNV-Unternehmens. Ein wichtiges Thema ist hier die mögliche, ggf. sogar notwendige Trennung von Netz und Fahrbetrieb. Die damit verbundene Diskussion konzentriert sich derzeit vor allem auf den SPNV.

3.3.2 Grundsätzliche Aspekte von Technologie und Infrastruktur



Nutzer des ÖPNV werden künftig mit der **Automatisierung** in vielen Bereichen des ÖPNV konfrontiert. Die Mehrheit der Experten prognostiziert eine zunehmende Automatisierung in allen Bereichen des ÖPNV. Für 42% der Befragten ist das Szenario einer Automatisierung in einigen Bereichen wahrscheinlich.



Die Automatisierung wird Auswirkungen auf den **Servicebereich** haben. Drei Viertel der Befragten erwarten einen verstärkten Personalabbau. Die Möglichkeit, dass die Automatisierung zu einem verstärkten Personaleinsatz im Servicebereich führt, wird so gut wie nicht vertreten. Ein Teil der Befragten (23%) erwartet allerdings keine einheitliche Entwicklung.

Angemerkt wurde, dass im ÖPNV die Automatisierung an ihre Grenzen stößt und auch künftig Servicepersonal im ÖPNV notwendig ist, um ein attraktives Angebot zu gewährleisten. Demgegenüber besteht durch den hohen Anteil der Personalkosten an der Wertschöpfung im ÖPNV ein Druck zum Personalabbau.

Personalabbau durch Automatisierung

In allen Bereichen des ÖPNV wird ein Personalabbau in Folge der Automatisierung prognostiziert, wobei insbesondere der Vertrieb vom Personalabbau betroffen sein wird. Auch in Bereichen, die nicht unmittelbar mit der Automatisierung zusammenhängen, wie Verwaltung und Management, wird künftig Personal abgebaut.

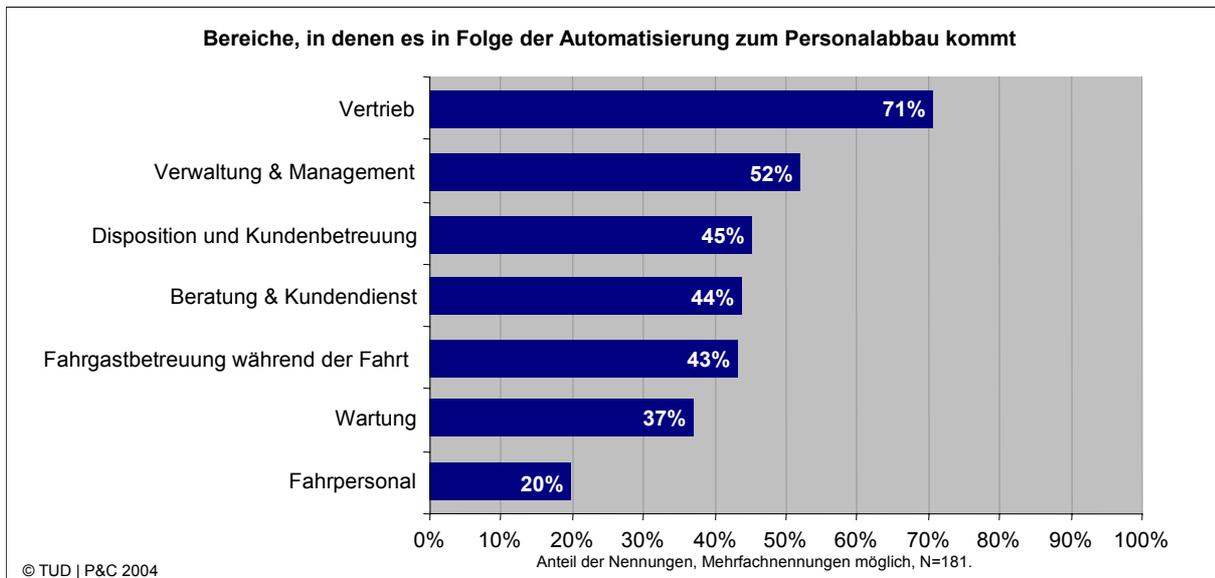


Abbildung 3.25: Auswirkungen der Automatisierung im ÖPNV

Dagegen erwartet in den klassischen Servicebereichen mit Kundenkontakt (Beratung, Kundenbetreuung, Fahrgastbetreuung während der Fahrt) etwas mehr als die Hälfte der Experten keinen Personalabbau.

Beim Einsatz des Servicepersonals ergibt sich so ein eher kontroverses Meinungsbild. Darin wird die Komplexität der Entscheidungssituation für die Unternehmen deutlich, eine möglichst individuelle Kundenbetreuung mit geringeren Personalkosten zu erreichen.

Die Automatisierung des ÖPNV nimmt zu. Schwerpunktbereiche sind die Automatisierung im Vertrieb sowie interne Prozesse. Dort wird es verstärkt zum Abbau von Personal kommen.

3.3.3 Neue Informationstechnologien im ÖPNV

Einsatzbereiche und Nutzen neuer Informationstechnologien für Verkehrsunternehmen

Die größten Nutzenzuwächse werden durch eine automatische Abrechnung der Fahrgelderlöse und einen mit Hilfe von Informationstechnologien (z.B. Tourenplanung, RBL) effizienter organisierten Einsatz der Fahrzeuge erwartet.

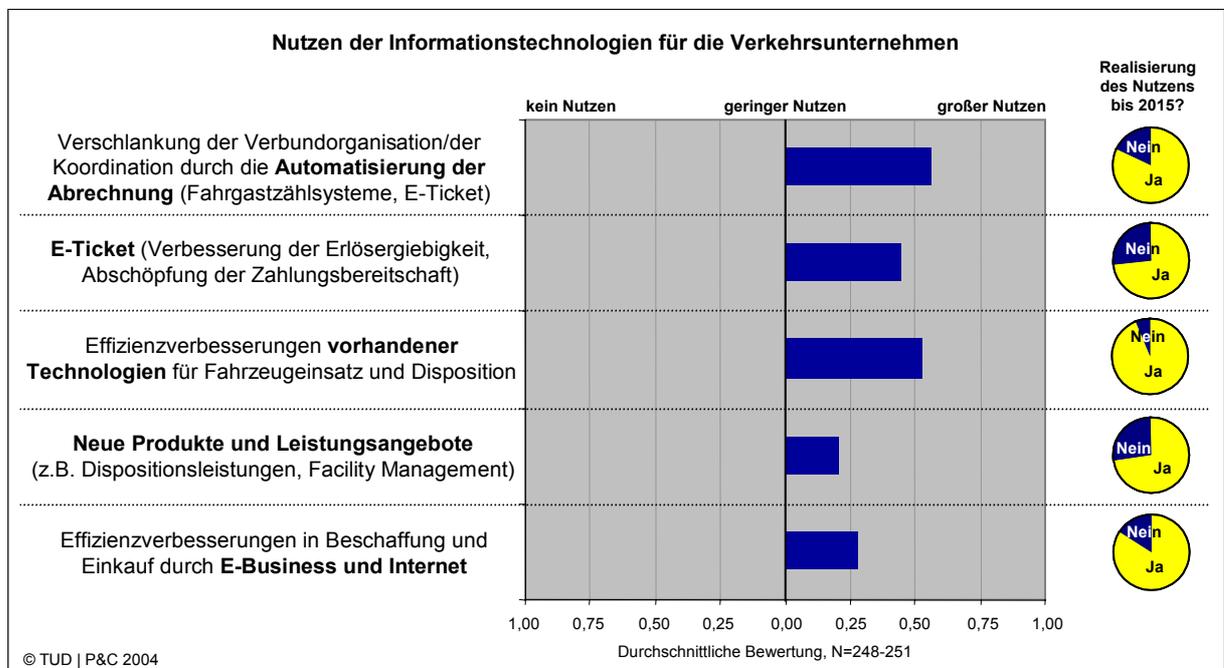


Abbildung 3.26: Nutzen neuer Informationstechnologien

Deutlich weniger Nutzen wird dem Einkauf von Leistungen über das Internet beigemessen. Ein ähnliches Erwartungsbild besteht beim Angebot neuer Geschäftsfelder und von Produkten, die zusätzlich zum Kerngeschäft von ÖPNV-Unternehmen erbracht werden.

Angemerkt wurde, dass die Einführung neuer Informationstechnologien in regional unterschiedlichem Umfang erfolgen wird. Im ländlichen Raum besteht aufgrund geringerer Angebotsfrequenz und geringerer Nachfrage kein so hoher Technologiebedarf.

Zusätzlich wurden Fahrgastinformationssysteme als Einsatzgebiet für neue Informationstechnologien genannt.

Neue Informationstechnologien werden als überwiegend nutzbringend eingeschätzt, wobei größte Nutzen in der Automatisierung der Abrechnung liegt.

Es ist zu erwarten, dass die damit verbundenen Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen bis zum Jahr 2015 realisierbar sind.

Szenarien bei der Einführung neuer Informationstechnologien

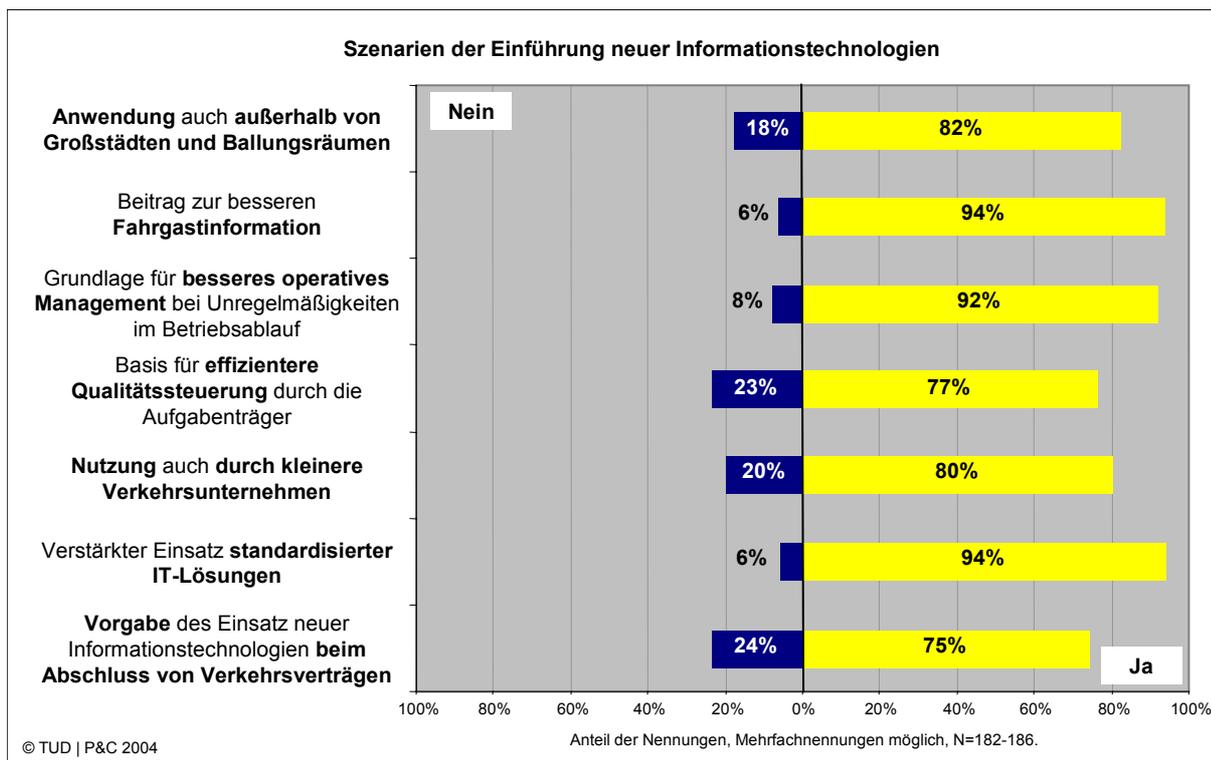


Abbildung 3.27: Szenarien der Einführung neuer Informationstechnologien

Die Szenarien zur Einführung neuer Informationstechnologien wurden jeweils mit deutlicher Mehrheit bestätigt.

IT-Lösungen, insbesondere E-Tickets, wird es verstärkt als standardisierte Lösungen geben. Auch in ländlichen Regionen kommen E-Tickets zum Einsatz.

Eine bessere Fahrgastinformation unter Nutzung neuer Technologien und ein besseres Management bei Störungen im Betriebsablauf sollen nach Ansicht des überwiegenden Teiles der Befragten den Kunden zugute kommen.

Informationstechnologien ermöglichen den Aufgabenträgern ein effektives Monitoring einzelner Qualitätsstandards. Insbesondere ist hier die Nutzung von RBL-Daten zur Messung der Pünktlichkeit denkbar. Ein Großteil der Befragten sieht es, in Abhängigkeit von der Vertragskonstellation, ebenfalls als wahrscheinlich an, dass der Einsatz bestimmter Informationstechnologien Bestandteil von Verkehrsverträgen wird. Dies könnten beispielsweise Vorgaben zur Spezifikationen eines Fahrgastinformationssystems oder von RBL-Standards oder zum Einsatz bestimmter E-Ticket-Verfahren sein. Hier sind Standards schon aufgrund der Integration vieler Angebote in Verbünde und der erwünschten Verknüpfung der Angebote sinnvoll.

Die stärkere Anwendung neuer Informationstechnologien prägt die künftige Entwicklung in allen Bereichen des ÖPNV. Sie ermöglichen einen stärkeren und ggf. flächendeckenden Einsatzes von E-Ticket-Systemen.

Die Fahrgastinformation sowie das operative betriebliche Management werden verbessert. Ein systematisches Leistungs- und Qualitätscontrolling kann aufgebaut werden.

3.3.4 Technologische Zukunftsszenarien

Prägende technologische Entwicklungen im ÖPNV in den nächsten Jahren

Künftige technologische Entwicklungen im ÖPNV-Markt beinhalten schwerpunktmäßig Informationstechnologien und das E-Ticket. Weiterhin spielt der Einsatz neuer Antriebstechnologien eine wichtige Rolle. Einige Experten sehen auch fahrerlose Systeme vor einer möglichen Einführung. Dies wird aber sicherlich bis 2015 angesichts der hohen Umstellungskosten nur wenige Systeme oder neu einzurichtende Bahnen betreffen.

Neue Technologien werden von den Experten oft im Zusammenhang mit der Kundenorientierung genannt. Dabei steht die die Einführung von CRM-Systemen zur Verwaltung von Kundendaten im Mittelpunkt.

Wirtschaftlicher Nutzen technologischer Veränderungen im ÖPNV

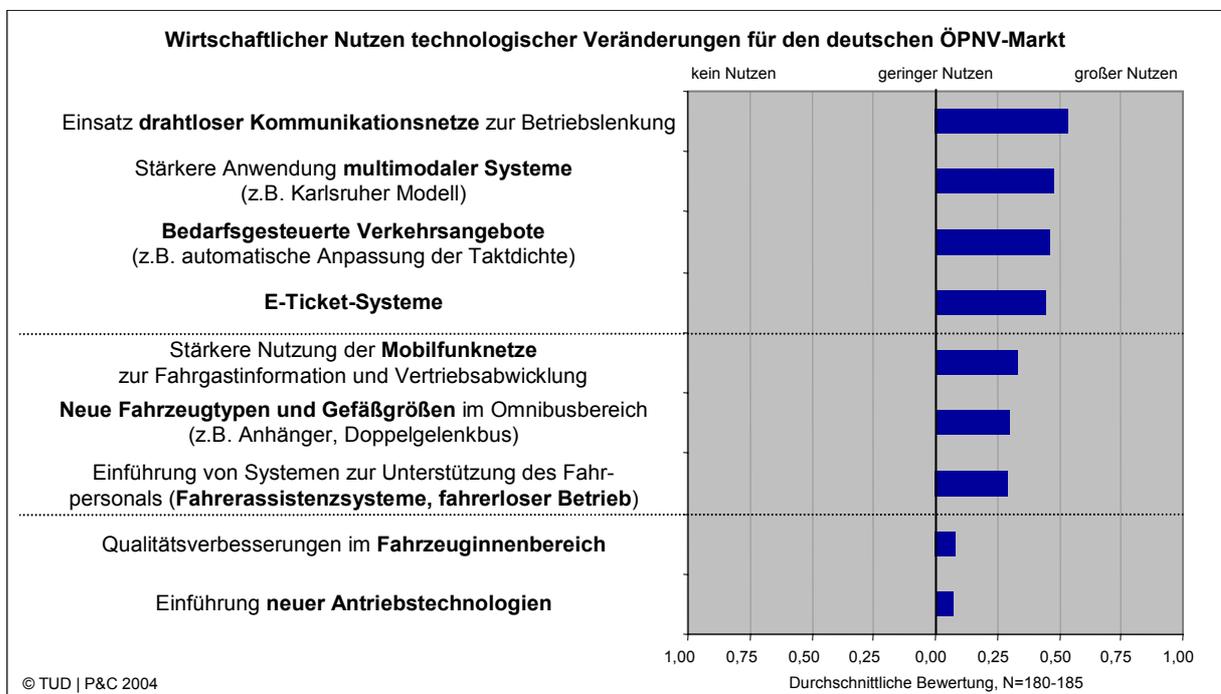


Abbildung 3.28: Wirtschaftlicher Nutzen technologischer Veränderungen im ÖPNV

Einen vergleichsweise hohen Nutzen bescheinigen die Experten dem Einsatz drahtloser Kommunikationsnetze zur Betriebslenkung und der Anwendung multimodaler Systeme (kombinierte Straßenbahn/ Stadtbahn ähnlich dem Karlsruher Modell), bedarfsgesteuerten Verkehrsangeboten (je nach Fahrgastandrang wird das Angebot flexibel verstärkt bzw. flexible Bedienungsformen) und E-Ticket-Systemen.

Die Einführung bedarfsgesteuerter Angebote (flexibler Fahrplan mit Ergänzungsleistungen bei hohem Andrang bzw. alternative Bedienformen) wird ebenfalls als wirtschaftlich positiv beurteilt.

Eine etwas geringerer wirtschaftlicher Nutzens ist mit dem Einsatz von Mobilfunknetzen für den Vertrieb und die Kommunikation mit dem Fahrgast verbunden. Die dabei anfallenden Kosten sowie die oft schwierige Benutzerführung und die eingeschränkten Möglichkeiten, komplexe Informationen (im Dialog) zu übertragen, dämpfen die Erwartungen.

Die Einführung neuer Gefäßgrößen (Kapazitätsanpassung) und der Einsatz von Systemen zur Teilautomatisierung bzw. Vollautomatisierung des Fahrbetriebes kann wirtschaftlich sinnvoll sein.

Verbesserungen im Fahrzeuginnenbereich und die Einführung neuer Antriebstechnologien dürften aus Sicht der Unternehmen eher geringe wirtschaftliche Vorteile bringen.

Die bedeutendsten Technologieszenarien für den deutschen ÖPNV-Markt wurden in folgender Rangfolge angeordnet:

Rang	Szenario
1	Einsatz drahtloser Kommunikationsnetze zur Betriebslenkung
2	E-Ticket-Systeme
3	Bedarfsgesteuerte Verkehrsangebote (z.B. automatische Anpassung der Taktdichte)
4	Einführung neuer Antriebstechnologien

Staatliche Förderung neuer Technologien

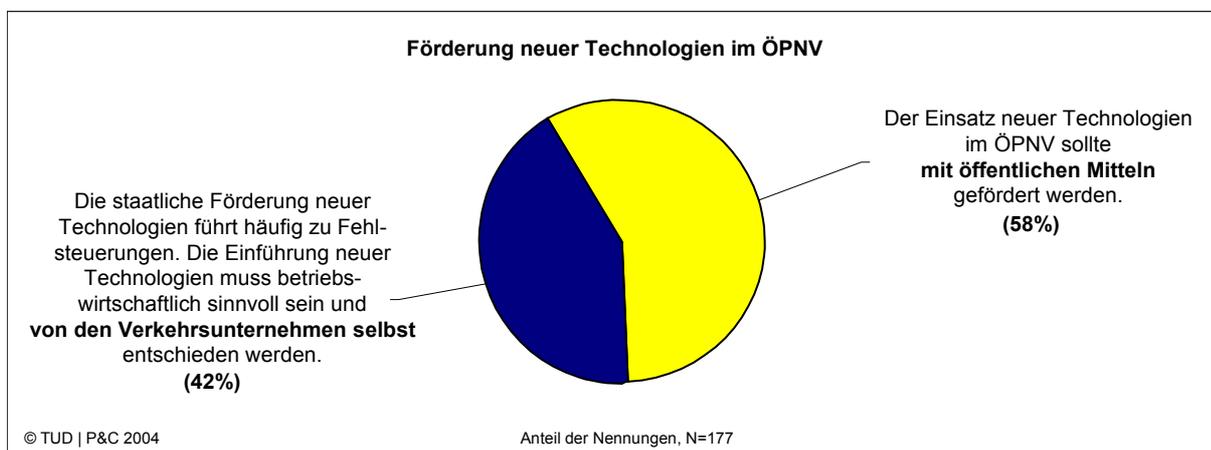


Abbildung 3.29: Zukunft der staatlichen Förderung neuer Technologien

Kontrovers beurteilt wird die staatliche Förderung neuer Technologien. Obwohl eine leichte Mehrheit (58%) der Teilnehmer der Ansicht ist, dass die Einführung neuer Technologien mit staatlichen Mitteln eine gute Sache sei, weisen immerhin 42% von ihnen darauf hin, dass die Einführung neuer Technologien betriebswirtschaftlich sinnvoll sein muss und daher besser von den Unternehmen selbst entschieden werden sollte, um eine Fehlsteuerung zu vermeiden.

Die Rangfolge der förderungswürdigsten Technologieszenarien für den deutschen ÖPNV-Markt ergibt folgendes Bild:

Rang	Szenario
1	Einführung neuer Antriebstechnologien
2	Einsatz drahtloser Kommunikationsnetze zur Betriebslenkung
3	E-Ticket-Systeme

Eine staatliche Förderung ist vor allem dann sinnvoll, wenn der Einsatz der Technologie wenig betriebswirtschaftliche Vorteile aus Sicht des einzelnen Unternehmens bringt, jedoch aus netzwerkökonomischen und ökologischen Gründen gesamtwirtschaftliche Vorteile bestehen.

Neue Geschäftsfeldern und Leistungsangeboten der Verkehrsunternehmen durch neue Informationstechnologien

Die Auswirkungen neuer Informationstechnologien auf das Leistungsangebot der Verkehrsunternehmen werden uneinheitlich bewertet.



Abbildung 3.30: Auswirkungen neuer Informationstechnologien auf das Leistungsangebot

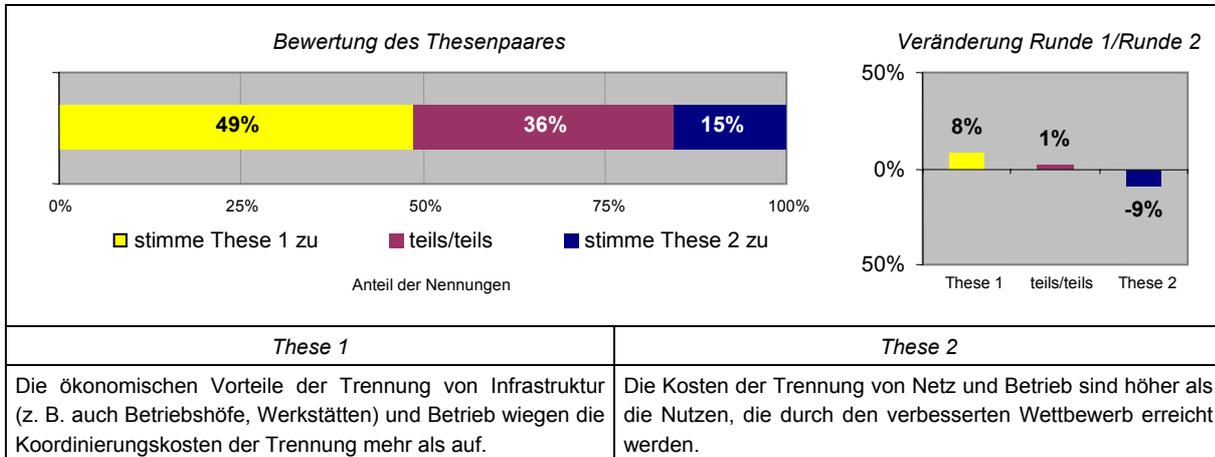
Mögliche neue Leistungen und Geschäftsfelder konzentrieren sich bei mobilitätsbezogenen Leistungen vorrangig auf reisekettenorientierte Ergänzungsangebote und alternative bzw. bedarfsgesteuerte Bedienformen. Zuerst werden hier die Themenfelder Fahrgastinformation und E-Ticket genannt.

Die Marktchancen neuer Angebote, wie bspw. einer dynamischen Fahrgastinformationen per Handy oder des Fahrscheinkaufs im Internet, hängen entscheidend von der Akzeptanz bei den Kunden ab.

Kostenintensive Technologien werden vor allem in Ballungsräumen zum Einsatz kommen. Im ländlichen Raum wird nur in neue Technologien investiert, wenn ein direkter wirtschaftlicher Nutzen zu erwarten ist oder die Einbindung in bestehende Netzwerke Vorteile bringt.

3.3.5 Entwicklungen bei der Infrastruktur

Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb



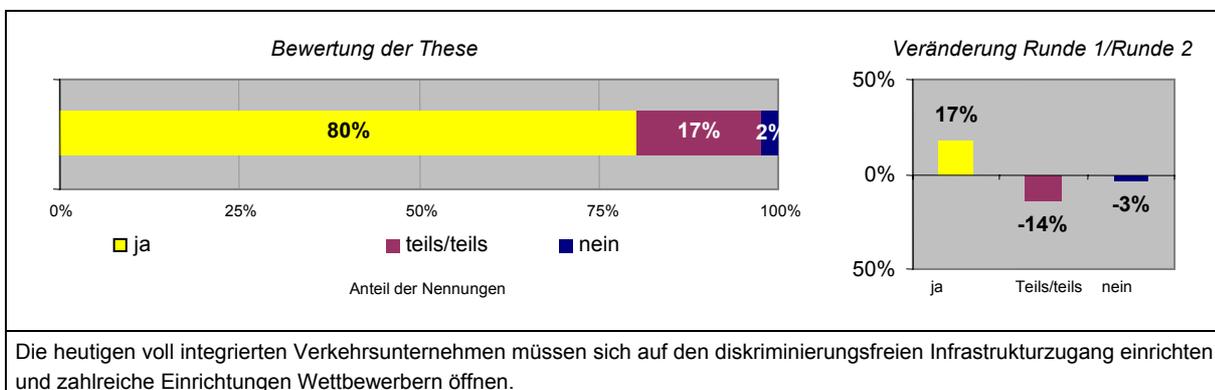
85% der befragten Experten sehen zumindest teilweise Vorteile durch der Trennung von Netz und Betrieb. Hierzu wurden speziell die steigende Transparenz der Schnittstellen und damit möglicher Kostensenkungen angeführt. Eine differenzierte Abwägung anhand der Netzgröße (Fahrwege) und der Unternehmensgröße (Fahrwege und sonstige betriebsnotwendige Infrastruktur) ist jedoch geboten.

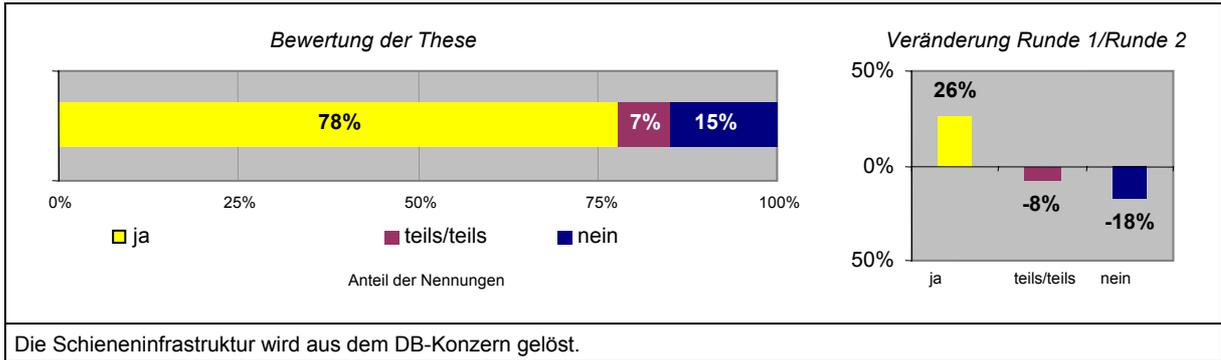
Unterschiede werden insbesondere in der Einschätzung unterschiedlicher Akteursgruppen deutlich. Nur 32% der befragten Experten aus Verkehrsunternehmen sehen in der Trennung ökonomische Vorteile, jedoch 56% der Befragten von Aufgabenträgern und Verbänden sowie 65% der Befragten aus Beratung und Wissenschaft.

Aufgabenträger und Berater sehen an der Schnittstelle zwischen Infrastruktur und Betrieb eher Effizienzpotenziale als die Verkehrsunternehmen.

Infrastrukturzugang und -bewirtschaftung

Die Experten erwarten bei der Infrastruktur eine deutliche Änderung der bisherigen Marktsituation. Künftig, so meinen 80% der befragten Experten, wird eine Öffnung der Infrastruktur für Wettbewerber erwartet. Damit könnten auch im ÖSPV bald mehrere Verkehrsunternehmen parallel innerhalb eines Netz agieren.





Die heutigen voll integrierten Verkehrsunternehmen müssen sich auf einen diskriminierungsfreien Infrastrukturzugang einrichten und zahlreiche Einrichtungen für Wettbewerber öffnen.

Die Herauslösung der Schieneninfrastruktur aus der DB AG wird von den Experten mehrheitlich erwartet. Daher wird es im SPNV vielfach zur Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb kommen.

Auch für bisher kaum von der Desintegration betroffene Infrastruktureinrichtungen ist eine Trennung vom Betrieb möglich. Bei U- und Straßenbahnen sind fast ein Drittel der Experten überzeugt, dass eine solche Trennung erfolgen wird.

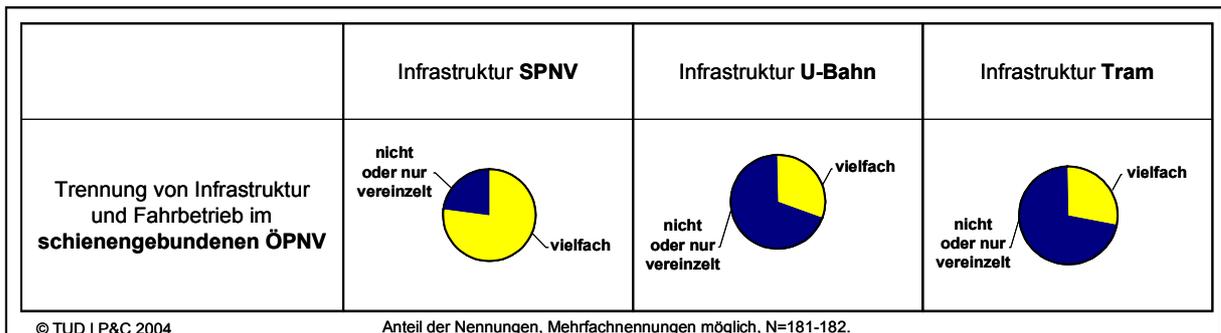
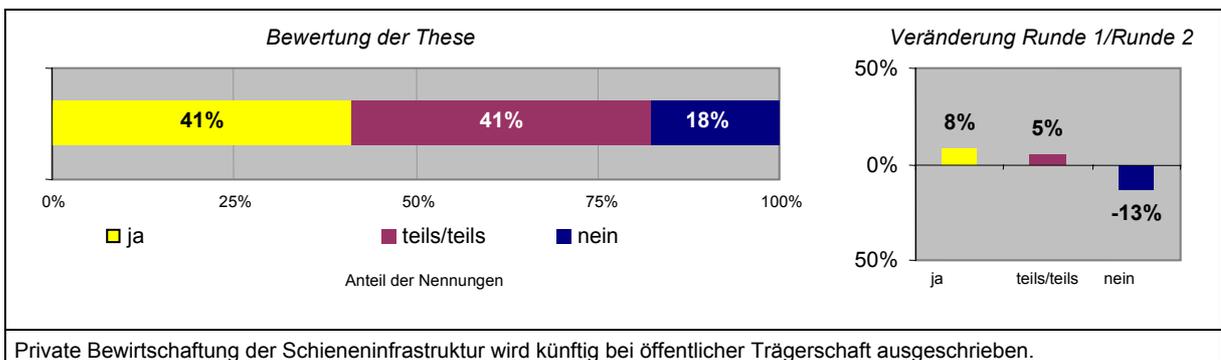


Abbildung 3.31: Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb im schienengebundenen ÖPNV

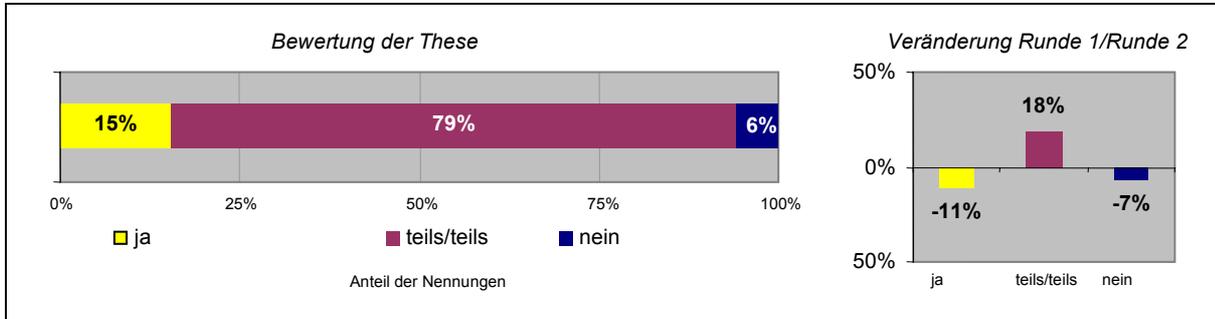
Bei U- und Straßenbahnen wird es nur vereinzelt derartige Entflechtungen geben.

Eine Veränderung wird bei der Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur erwartet. Die Mehrheit der Experten erwartet, dass es künftig zumindest in einigen Fällen zur Ausschreibung der Bewirtschaftung kommen wird.



Die Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur wird fallweise an private Unternehmen vergeben. Für die Bewirtschaftung der Infrastruktur des ÖSPV ist keine dominierende Strategie erkennbar.

Die Herauslösung der Bewirtschaftung von RBL, Busbahnhöfen oder Werkstätten aus den heutigen Verkehrsunternehmen wird uneinheitlich bewertet.



Die Bewirtschaftung von RBL, Busbahnhöfen oder Werkstätten wird aus den heutigen Verkehrsunternehmen heraus gelöst.

Es besteht dabei enger Zusammenhang zum Grad der Einbindung der jeweiligen Einrichtungen in die Prozesse und Strukturen der Verkehrsunternehmen. Bei Werkstätten dürfte bspw. ausschlaggebend sein, ob freie Kapazitäten für Leistungsangebote an Dritte vorhanden sind oder umgekehrt die Kapazitäten anderer Anbieter genutzt werden können.

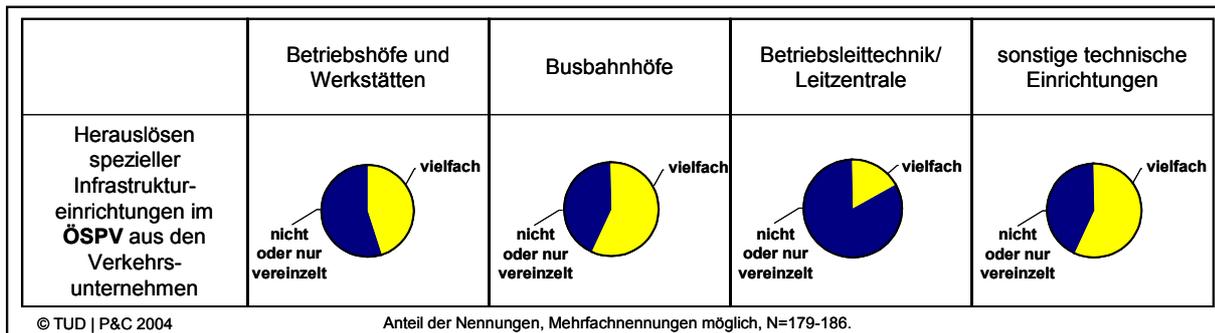


Abbildung 3.32: Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb im ÖSPV

Die Betriebsleittechnik wird nicht oder nur vereinzelt aus den Verkehrsunternehmen herausgelöst. Bei anderen technischen Einrichtungen ist eine Ausgliederung bzw. ein Verkauf durchaus möglich.

Eigentümer der Infrastruktur bei einer Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb

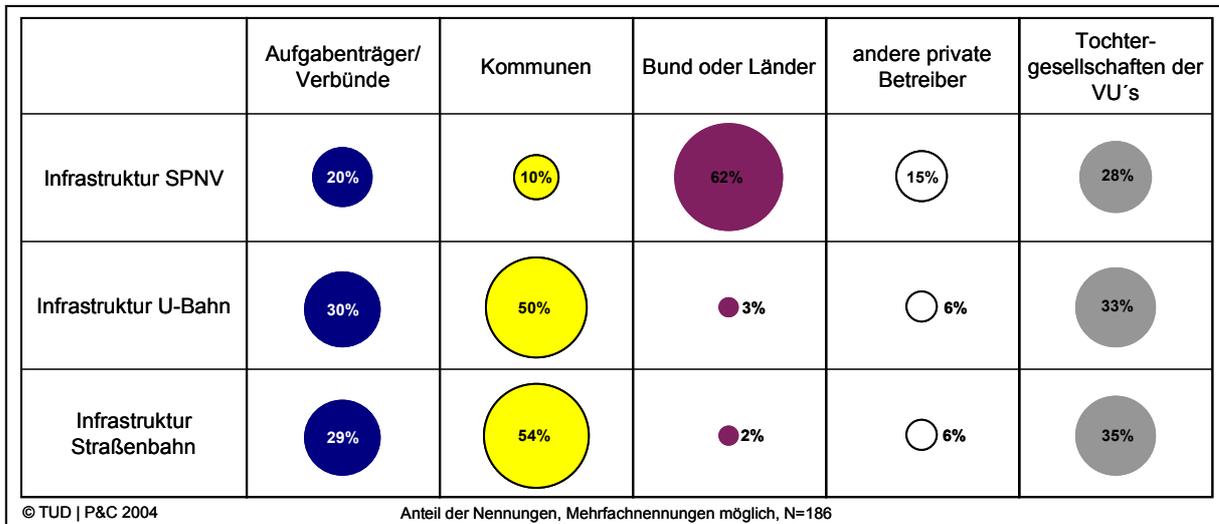


Abbildung 3.33: Künftige Eigentümer der Infrastruktur des ÖPNV

Bund oder Länder kommen in der Expertenmeinung am ehesten als Infrastruktureigentümer im **SPNV** in Frage. Hervorzuheben ist, dass für einen Teil der Befragten auch Aufgabenträger und Verbünde als künftige Infrastruktureigentümer angesehen werden. Dies wäre gerade im ländlichen SPNV vorteilhaft. Da durch den Rückgang des Güterverkehrs viele Strecken ausschließlich für den SPNV genutzt werden, könnten Aufgabenträger hier eine optimal angepasste Infrastruktur sichern.

Im ÖSPV werden spezielle Tochtergesellschaft der Verkehrsunternehmen als möglich künftige Eigentümer benannt.

Die Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb wird Veränderungen bei der Zuordnung des Infrastruktureigentums nach sich ziehen. Der Bund (SPNV) und die Kommunen (ÖSPV) bleiben dominierende Infrastruktureigentümer.

Tochtergesellschaften der Unternehmen werden in stärkerem Umfang die Verantwortung für die Infrastruktur wahrnehmen.

3.4 Steuerungsinstrumente im Wettbewerb

3.4.1 Überblick über die aktuelle Situation

Zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen wird zukünftig in stärkerem Umfang ein Besteller-Ersteller-Verhältnis mit klarem, vertraglich definiertem Leistungsauftrag bestehen. In der Diskussion um den Wettbewerb und Verträge im ÖPNV spielt daher die Frage der Qualität eine wichtige Rolle. Mit dieser Entwicklung wird eine deutliche Verbesserung der Qualität erwartet. Jedoch gibt es auch die Befürchtung, dass in einem reinen Preiswettbewerb Qualitätsaspekte in den Hintergrund treten.

Eine wesentliche Herausforderung bei der Reorganisation des ÖPNV besteht darin, die im internationalen Vergleich hohe Qualität im deutschen ÖPNV zu sichern und zu verbessern. Dabei ist die Aufgabenteilung zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger zu untersuchen. Sie beeinflusst die Einsatzmöglichkeiten der verschiedenen Formen von Vertragssteuerung und Qualitätsmanagement.

Ein erster Ansatz zur Qualitätssteuerung ist die Norm DIN EN 13816 „ÖPV: Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“. Sie bietet einen methodischen Rahmen für die Definition der Servicequalität und verzichtet bewusst auf die Festlegung detaillierter Kriterien mit quantifizierten Vorgaben und bestimmten Messmethoden. Die Norm enthält allerdings eine Anleitung für deren Anwendung. Damit ist sie selbst kein Steuerungsinstrument, sondern gibt Empfehlungen zur Einrichtung und zum Gebrauch von Qualitätsmanagement in einzelnen Verkehrsunternehmen bzw. im Besteller-Ersteller-Verhältnis.

Der Konflikt zwischen der von vielen Unternehmen und dem VDV geforderten unternehmerischen Verantwortung und Freiheit einerseits und der von den Aufgabenträgern und der Verkehrspolitik angestrebten Kontrolle und bewussten Wahrnehmung der Verantwortung für den Einsatz öffentlicher Mittel wird intensiv diskutiert. Die Unternehmen wehren sich gegen zu enge Vorgaben und sehen sich zum „Lohnkutscher“ degradiert. Eine Alternative wäre die Steuerung anhand von Zielvorgaben im Rahmen funktionaler Ausschreibungen. Bislang fehlen dazu aber in Deutschland fundierte Erfahrungen, im europäischen Ausland gibt es neben positiven Ergebnissen auch ernst zu nehmende Kritik an funktionalen Ausschreibungen.

Die letztlich am Fahrgastmarkt wahrgenommene Qualität wird von einer Reihe von Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für Aufgabenträger und Unternehmen bei der Leistungsvergabe und Vertragsgestaltung beeinflusst (vgl. Abbildung 3.34).

Die möglichen Vertragsformen zwischen Aufgabenträger und Unternehmen lassen verschiedene Steuerungsformen zu. Beim so genannten reinen Bruttovertrag wird oft fehlendes Qualitätsinteresse der Unternehmen befürchtet. Zunehmend zur Anwendung kommt daher die Kopplung mit Anzelelementen, bspw. in Form von Bonus-Malus-Regelungen.

Wie aber sind solche Anreize zu setzen, dass sie tatsächlich die gewünschte Wirkung – seien es Fahrgastzuwächse, höhere Pünktlichkeit oder Sauberkeit – erzielen? Die justiziable und wirksame Festsetzung der Anreize ist gerade für die Aufgabenträger ein anspruchsvolles Thema.

Nettoverträge erfordern wiederum großen unternehmerischen Handlungsspielraum, was schon durch die fast flächendeckend vorhandenen Verbundtarife und die Mitvermarktung der Angebote durch die Verbände Schwierigkeiten aufwirft.

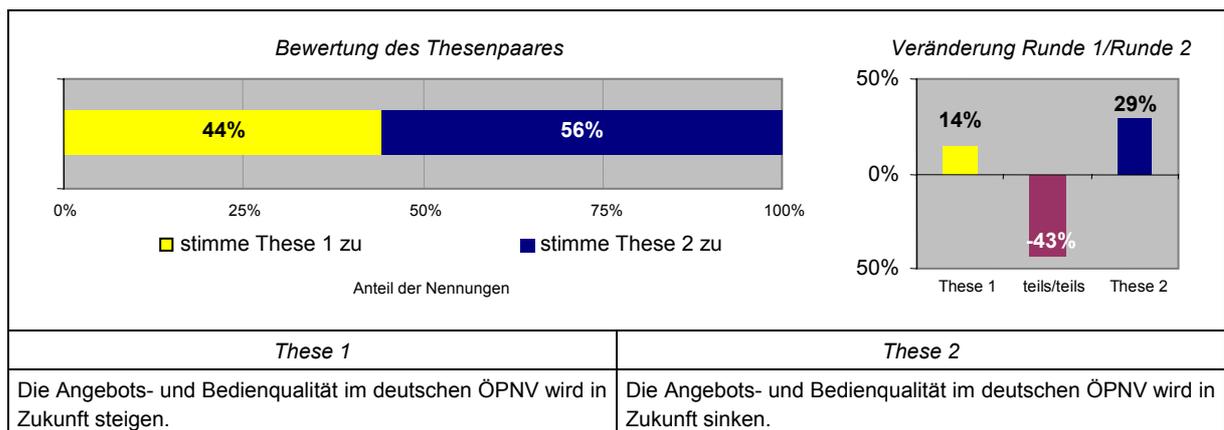
Bei infrastrukture gebundenen Verkehren ist zu klären, wie die Beziehung zwischen Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiber zu gestalten ist, fordern doch die Infrastrukturanbieter oft langfristige Bestellgarantien.



Abbildung 3.34: Einflussgrößen und Handlungsoptionen im Wettbewerb

Die Diskussion über die Steuerung anhand von Zielen und Eigeninteressen oder anhand detaillierter Vorgaben und Kontrollen wird derzeit im ÖPNV kontrovers geführt. Es bleibt abzuwarten, ob es am Ende eine eindeutige Richtungsentscheidung geben wird, oder ob beide Wege verfolgt werden.

3.4.2 Zukünftiges Qualitätsniveau im ÖPNV



Aufgrund sinkender Finanzmittel, einem zunehmenden Wettbewerbsdruck und einem ungewissen Stellenwert der Qualität in einem künftigen Kostenwettbewerbsmarkt ist die Prognose der Entwicklung der Angebots- und Bedienqualität schwierig.

Zur künftigen Bedienqualität im ÖPNV ergibt sich so ein kontroverses Meinungsbild. Der hohe Anteil an unentschiedener Antworten in der ersten Befragungsrunde (43%) zeigt, dass hier keine einheitliche Entwicklung absehbar ist. Bei der Entscheidungsfrage erwarten 56% der Experten eine künftig sinkenden Bedienqualität.

Die Angebots- und Bedienqualität im deutschen ÖPNV wird nach Meinung einer knappen Mehrheit der Experten in Zukunft sinken. Das künftige Qualitätsniveau ist abhängig von der öffentlichen Finanzierung und dem Engagement der Aufgabenträger.

Die zukünftige Wettbewerbsintensität hat ebenfalls einen Einfluss auf die Qualität. Hier kommt es vor allem darauf an, ob sich ein reiner Preiswettbewerb oder auch ein Qualitätswettbewerb durchsetzen wird.

Eine Senkung der Kosten der Leistungserstellung durch eine Steigerung der Wettbewerbsintensität kann jedoch auch dazu führen, dass bei gleichem Finanzvolumen ein höheres Angebotsniveau (mehr Verkehrsleistungen) bestellt werden kann, die Bedienqualität also steigt.

Entwicklung der Angebots- und Bedienqualität in den Teilmärkten des ÖPNV

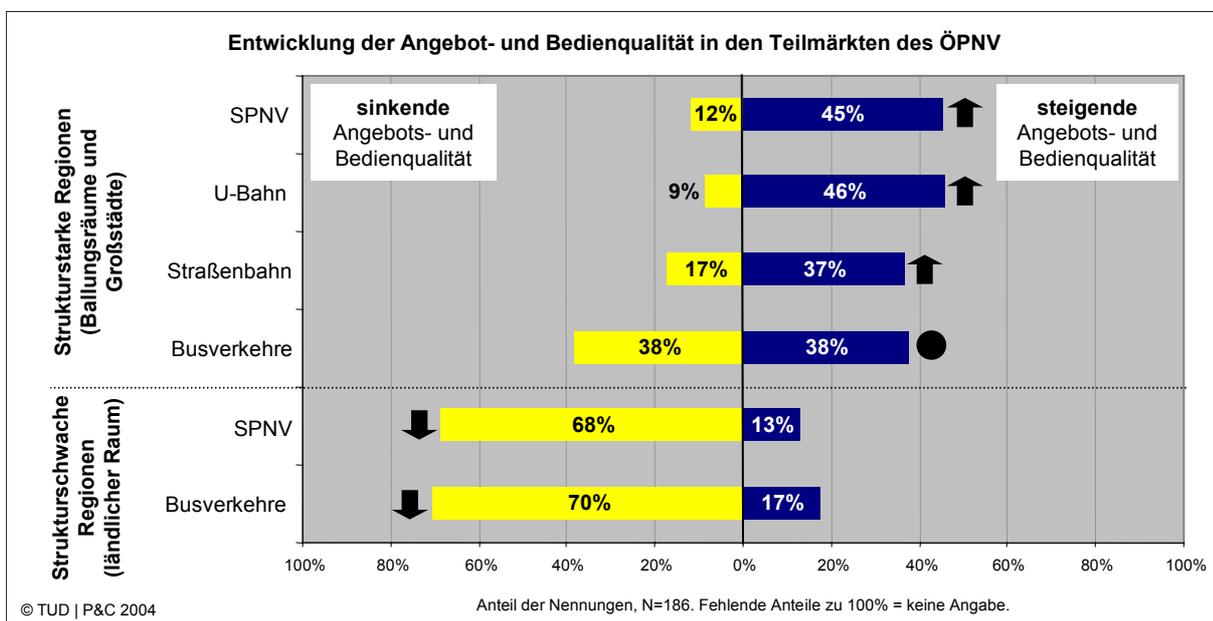


Abbildung 3.35: Entwicklung der Angebots- und Bedienqualität im ÖPNV

Vor allem ländliche Regionen werden zukünftig von einer sinkenden Angebots- und Bedienqualität betroffen sein. Eine deutliche Mehrheit der Befragten erwartet ein derartiges Szenario sowohl für den SPNV als auch für Busverkehre.

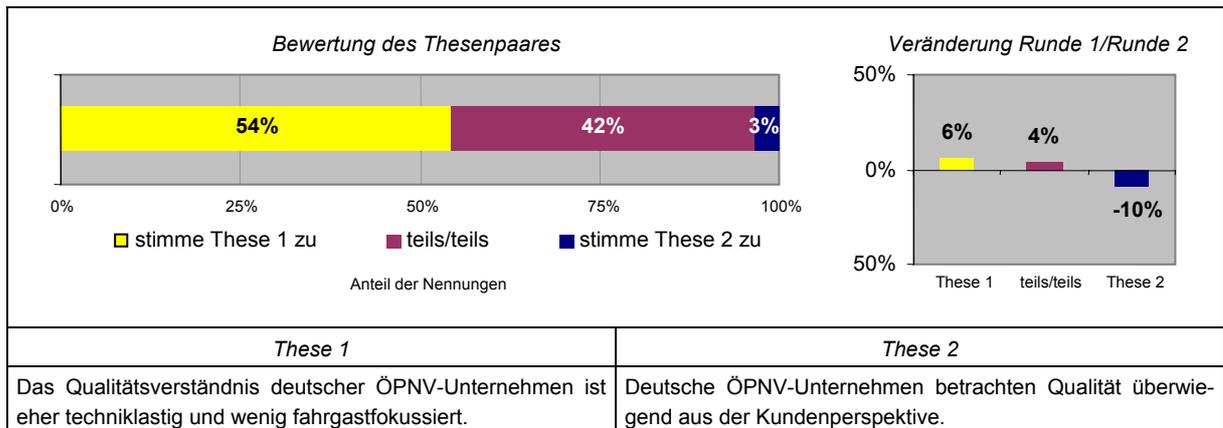
Hingegen wird prognostiziert, dass die Angebots- und Bedienqualität in verdichteten Räumen (Großstädte- und Ballungsräume) tendenziell zunimmt.

Ausnahme sind hier Busverkehre in Großstädten und Ballungsräumen, wo die Teilnehmer zu gleichen Teilen eine steigende bzw. sinkende Qualität erwarten.

Aufgrund sinkender Finanzmittel müssen zumindest in strukturschwachen Regionen vielfach Einbußen in der Angebots- und Bedienqualität hingenommen werden.

In strukturstarken Regionen wird die Angebots- und Bedienqualität dagegen ansteigen.

3.4.3 Qualitätsverständnis der ÖPNV-Unternehmen



Die Verkehrsunternehmen weisen ein eher techniklastiges und wenig fahrgastfokussiertes Qualitätsverständnis auf. Nur 3% der befragten Experten sind der Ansicht, dass ÖPNV-Unternehmen die Qualität überwiegend aus der Perspektive der Nachfrager beurteilen.

Dennoch reflektiert der hohe Anteil an unentschiedenen Nennungen die Einschätzung, dass bei einem Teil der Unternehmen bereits eine Trendwende zur Kundenorientierung stattfindet. Dazu wurde angemerkt, dass technische Optimierung dem Fahrgast nutzen kann. Allerdings wird auch kritisiert, dass oft in teure Ausstattung investiert wird, die nicht mit einer wesentlichen Verbesserungen der Qualität aus Kundensicht verbunden ist.

Differenzen im Qualitätsverständnis zwischen Unternehmen und Kunden

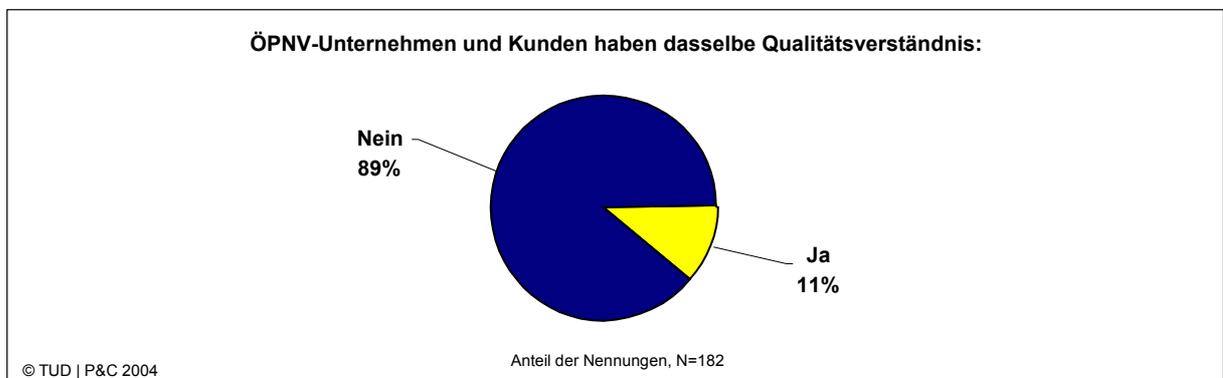


Abbildung 3.36: Differenzen im Qualitätsverständnis

89% der Befragten sehen Defizite in der Kundenorientierung. Lediglich 11% sind der Ansicht, dass das Management der ÖPNV-Unternehmen in der Regel dieselbe Qualitätsauffassung seiner Produktpolitik zu Grunde legt wie die Kunden.

Damit besteht bei einer künftig steigenden Bedeutung der Fahrgelderlöse (vgl. Abschnitt 3.5.3) ein deutlicher Nachholbedarf beim Qualitätsmanagement, insbesondere bei der Qualitätsplanung.

Ursachen für ein unterschiedliches Qualitätsverständnis bei Verkehrsunternehmen und ihren Kunden

Die im Vordergrund stehende Kapazitätsoptimierung und Sicherung des laufenden Betriebes wird von den Experten als Hauptursache für ein unterschiedliches Qualitätsverständnis gesehen. Kritisch kommentiert wird in diesem Zusammenhang die ingenieurtheoretische Systemsichtweise, die seltene ÖPNV-Nutzung durch leitende Mitarbeiter, aber auch die durch Zuschüsse mögliche Ausrichtung der Angebote an Qualitätsmerkmalen, denen keine adäquate Zahlungsbereitschaft gegenübersteht.

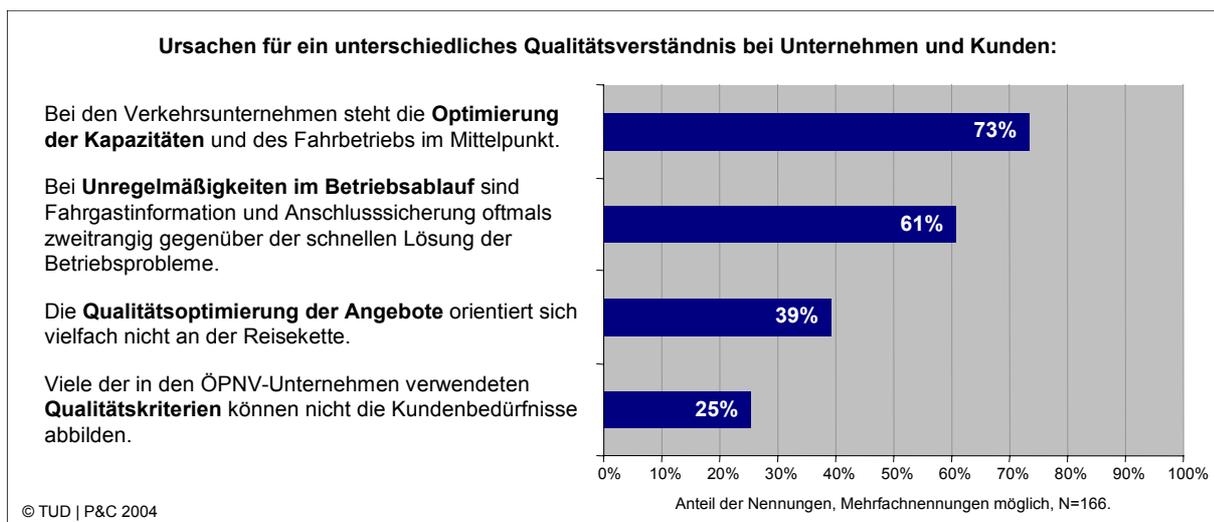


Abbildung 3.37: Ursachen für ein unterschiedliches Qualitätsverständnis im ÖPNV

Die Reisekette wird von den befragten Experten nicht mehrheitlich als Qualitätsmaßstab angesehen. Nur 39% der Befragten fordern den Einbezug der gesamten Reisekette in das Qualitätsverständnis der Unternehmen.

Die bislang in den Unternehmen verwendeten Qualitätskriterien werden weitgehend als geeignet zur Abbildung der Kundenbedürfnisse angesehen. Es ist allerdings fraglich, ob die Qualitätssteuerung der Unternehmen tatsächlich an aus Kundensicht wichtigen Prozesse und Schnittstellen ausgerichtet ist.

Es besteht ein unterschiedliches Qualitätsverständnis bei Verkehrsunternehmen und deren Kunden. Die Verkehrsunternehmen verfolgen dabei eine eher techniklastige und wenig fahrgastfokussierte Perspektive. Hauptursache dafür ist die Fokussierung der Unternehmen auf Optimierung der Kapazitäten und des Fahrbetriebs.

Maßnahmen für ÖPNV-Unternehmen zur stärkeren Kundenorientierung

Die Führung der Mitarbeiter, ihre Motivation und Einbindung sowie die Schulung sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Beseitigung von Defiziten im Verständnis der Kunden und in der Umsetzung ihrer Anforderungen.

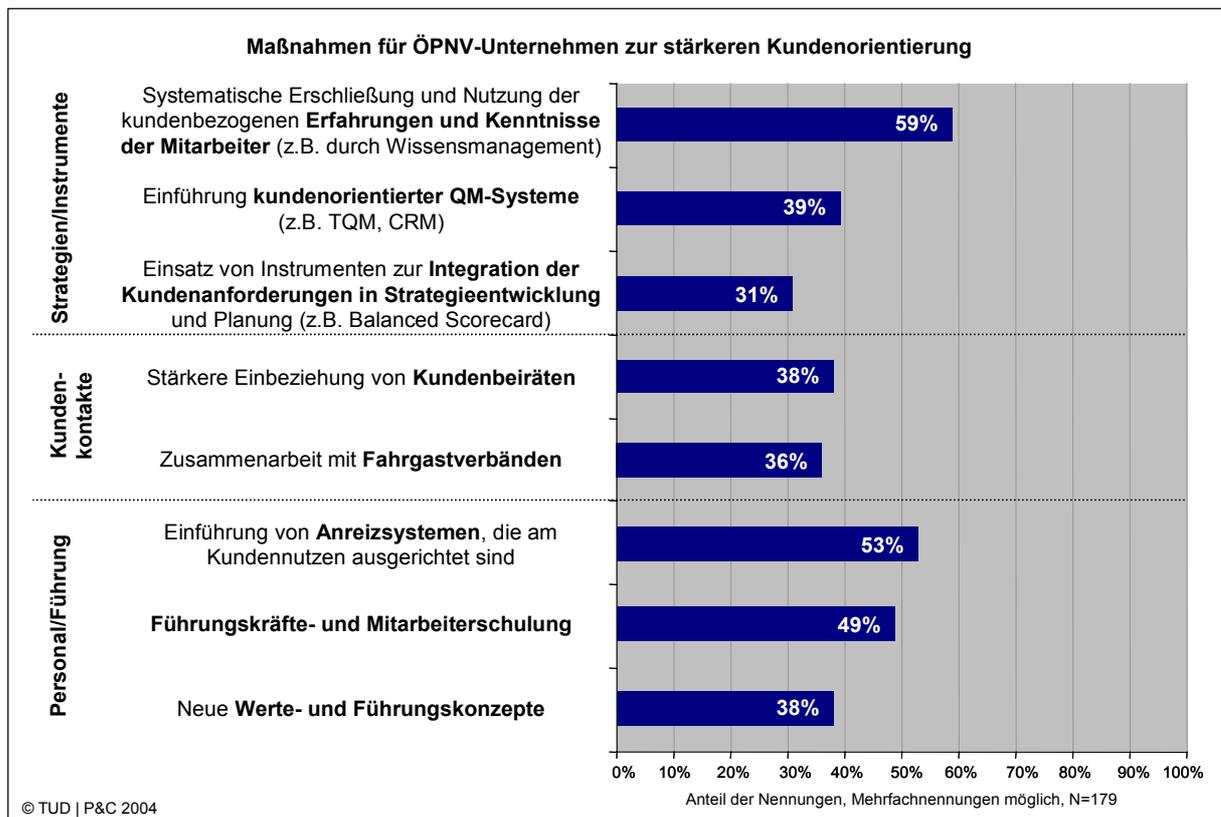


Abbildung 3.38: Maßnahmen zur stärkeren Kundenorientierung

Die Experten empfehlen, künftig die bei den Mitarbeitern vorhandenen Erfahrungen und Kenntnisse aus den Kundenkontakten systematisch für Verbesserungen zu nutzen. 56% der Befragten regen daher den Aufbau von **Wissensmanagement** in den Verkehrsunternehmen an. Qualitätsmanagementsysteme und Führungsinstrumente entfalten ohne die Integration der Mitarbeiter und ihres Wissens nur eingeschränkte Wirkungen. Die Kommunikation zum Austausch von Erfahrungen zwischen Mitarbeitern aus Bereichen mit und ohne Kundenkontakt ist zu fördern.

Die **Zusammenarbeit mit Organisationen**, die Kundeninteressen vertreten, trägt weniger zu einer stärkeren Kundenorientierung der Unternehmen bei. Die Erfassung und Analyse unmittelbarer Kundenanforderungen und -probleme über die eigenen Mitarbeiter bzw. mit Hilfe des Qualitätsmanagements wird als erfolgversprechender angesehen.

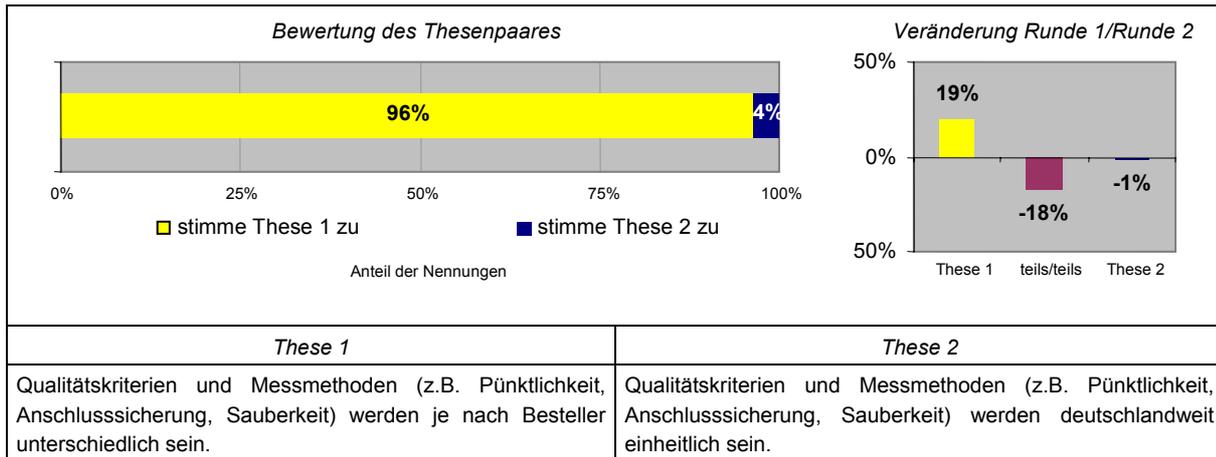
Die Weiterentwicklung der Kompetenzen und des Engagements der Mitarbeiter ist eine wichtige Grundlage für kundenorientiertes Handeln. 53% der Experten sehen Handlungsbedarf zur **Verbesserung der Motivation** der Mitarbeiter. Sie befürworten die Einführung von Anreizsystemen, die Beiträge zur Verbesserung des Kundennutzens belohnen.

Die **Schulung von Mitarbeitern**, speziell aber auch der Führungskräfte, ist die insgesamt dritt wichtigste Maßnahme zum Erreichen einer stärkeren Kundenorientierung.

Eine stärkere Kundenorientierung ist nicht allein mit der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen zu erreichen. Vor allem die Einbeziehung, Motivation und Befähigung der Mitarbeiter zum kundenorientierten Handeln bewirkt nachhaltige Verbesserungen.

Die systematische Erschließung kundenbezogener Erfahrungen, die Einführung von Anreizsystemen und Schulungsmaßnahmen sind wichtige Schritte auf diesem Weg.

3.4.4 Qualitätsstandards im ÖPNV



96% der Befragten meinen, dass es im deutschen ÖPNV-Markt keine einheitlichen Qualitätskriterien und Messmethoden geben wird.

Qualitätskriterien und Messmethoden (z.B. Pünktlichkeit, Anschlussicherung, Sauberkeit) werden je nach Besteller unterschiedlich sein.

Ein einheitlicher Rahmen, wie ihn etwa die DIN EN 13816 vorgibt, ist sinnvoll und trägt zu mehr Transparenz im Verhältnis zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern bei. Die konkreten Qualitätsanforderungen und Messmethoden werden innerhalb dieses Rahmens größtenteils in Anpassung an die regionalen Marktverhältnisse ausgestaltet.

3.4.5 Instrumente der Qualitätssteuerung im ÖPNV

Künftige Bedeutung ausgewählter Instrumente der Qualitätssteuerung im ÖPNV

Unter der Qualitätssteuerung wird hier das Qualitätsmanagement im Besteller-Ersteller-Verhältnis verstanden. Die Bewertung der künftig im Besteller-Ersteller-Verhältnis eingesetzten Steuerungsinstrumente zeigt die Bedeutung einer kundenorientierten Qualitätssteuerung.

Bis 2015 wird die Qualitätssteuerung im Wettbewerb wesentlich intensiviert und verbessert. Kundenorientiertes Qualitätsmanagement setzt sich stärker als bisher sowohl in den Unternehmen als auch durch die Vertragsgestaltung zwischen Besteller und Ersteller durch.

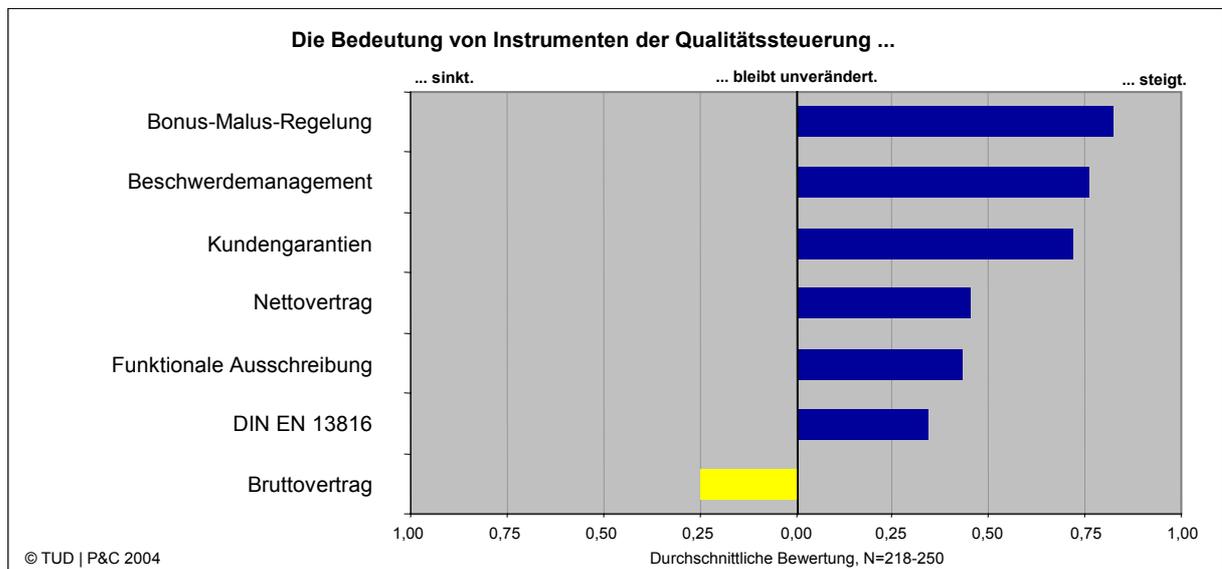


Abbildung 3.39: Bedeutung ausgewählter Instrumente der Qualitätssteuerung

Bis auf Bruttoverträge, die ohne ergänzende Bonus-Malus-Regelungen bereits heute kaum Anwendung finden, werden alle Instrumente der Qualitätssteuerung künftig in stärkerem Umfang angewendet.

Vor allem Bonus-Malus-Regelungen, Kundengarantien und ein intensiveres Beschwerdemanagement werden künftig helfen, eine den finanziellen Rahmenbedingungen angemessene Qualität im ÖPNV zu sichern.

Der Einsatz von Nettoverträgen und funktionalen Leistungsbeschreibungen in Ausschreibungen (vgl. Abschnitte 3.4.6 und 3.4.7) ist mit einer Reihe von Problemen verbunden. Daher wird bei diesen Instrumenten keine so stark steigende Bedeutung prognostiziert.

Die Norm DIN EN 13816 wird ebenfalls wichtiger. Ihr empfehlender Charakter und die noch geringe Kenntnis über ihre Inhalte dämpfen hier die Erwartungen der Experten.

Auch Anreize, die bei der Übertragung des Erlösrisikos (Nettoverträge) an die Verkehrsunternehmen entstehen, sind ein wichtiges Instrument zur Qualitätssteuerung.

Im Ranking der wichtigsten Instrumente für die Sicherung der Qualität im ÖPNV erfuhren die Nettoverträge gegenüber dem Beschwerdemanagement eine Aufwertung:

Rang	Qualitätssteuerungsinstrument
1	Bonus-Malus-Regelungen
2	Kundengarantien
3	Nettovertrag

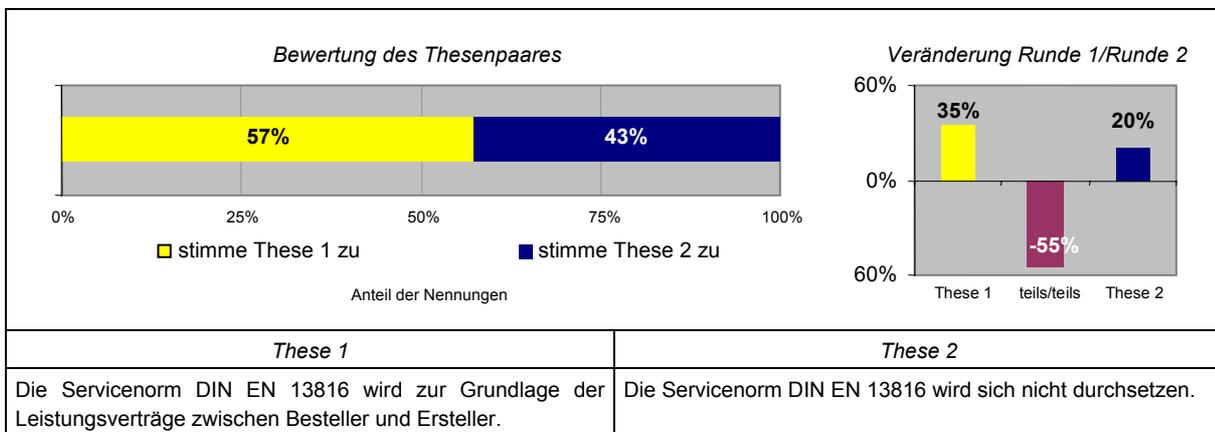
Alle Instrumente haben eine hohe Anreizwirkung. Bonus-Malus-Regelungen sorgen darüber hinaus für verbindliche Mindeststandards.

Die Anmerkungen der Experten weisen auf folgende Problemfelder hin:

- Bei der Anwendung von Bonus-Malus-Regelungen können Ungerechtigkeiten auftreten.
- Kundengarantien stoßen auf Bedenken.

Die Rolle der Servicenorm DIN EN 13186 zur Qualitätssteuerung im Besteller-Ersteller-Verhältnis

Qualitätsmanagementsysteme, die nach der Norm DIN EN 13816 gestaltet werden, müssen die Kriterien Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Information, Zeit, Kundenbetreuung, Komfort, Sicherheit, Umwelteinflüsse enthalten. Jedoch wird ein konkretes Qualitätsniveau und dessen Messkonzept nicht vorgegeben. Die Anwender können über die Ausgestaltung dieser rahmengebenden Norm entscheiden.



Da die Norm erst vor kurzer Zeit veröffentlicht wurde, hat die Diskussion darüber in der Praxis gerade erst begonnen. Einige Befragte gaben zudem an, die Norm gar nicht zu kennen. Die schwierige Prognose der künftigen Rolle der Norm zeigt sich im hohen Anteil unterschiedener Bewertungen in der 1. Befragungsrunde.

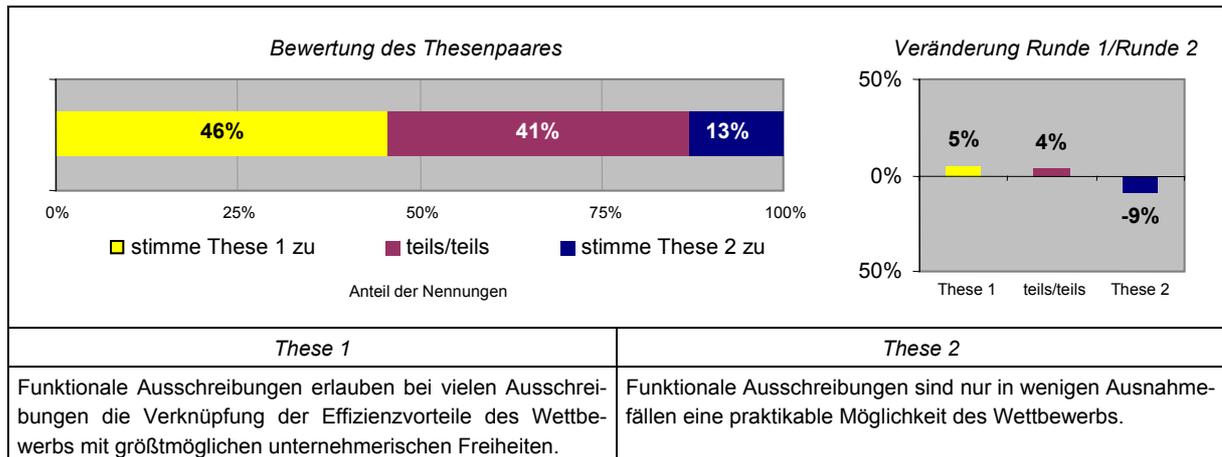
Die Servicenorm DIN EN 13816 entwickelt sich nach Einschätzung von 57% der Experten zur Grundlage der Qualitätsbestimmungen in Besteller-Ersteller-Verhältnissen. Hervorgehoben wird die Möglichkeit zur Anpassung an die lokalen bzw. regionalen Gegebenheiten und das gewünschte Qualitätsniveau. Der empfehlende Charakter der Norm gestattet auch ein abweichendes Vorgehen. 43% der Befragten bezweifeln, dass sich die Norm in dieser Form durchsetzen wird.

Die für das Qualitätsmanagement von den Aufgabenträgern vorgeschriebenen Vertragsinhalte ergeben sich aus der gewünschten Regelungstiefe der Vertragsbestimmungen und aus

der lokalen bzw. regionalen Marktsituation. Methodische Vorgaben sind dabei dann sinnvoll, wenn auch der Besteller in den Qualitätskreis einbezogen wird.

Die Norm DIN EN 13186 wird sich als methodische Grundlage für Leistungsverträge im ÖPNV durchsetzen. Konkrete Anforderungen an die Qualität und an das Qualitätsniveau sind jedoch anhand der unmittelbaren Bedingungen auszugestalten.

3.4.6 Funktionale Ausschreibungen



46% der Experten sind der Ansicht, dass funktionale Ausschreibungen häufig die Verknüpfung der größtmöglichen unternehmerischen Freiheiten mit den Vorteilen des Wettbewerbs erlauben.

41% der Befragten sie nur teilweise als praktikabel an. Vor allem die mangelnde Vergleichbarkeit der Angebote, aber auch die aus der Verbundintegration resultierenden Probleme begründen die Skepsis. Bei Verbänden wird ein Teil der Produktmerkmale vom Verbund gestaltet, so dass die Vorteile funktionaler Ausschreibungen nur in geringerem Umfang zum Tragen kommen.

Insbesondere Experten aus Verkehrsunternehmen befürworten eine funktionale Leistungsbeschreibung anstelle detaillierter Vorgaben. Dies ermöglicht den Unternehmen, mit innovativen Ideen bei Zulassung eines Qualitätswettbewerbs, Ausschreibungen für sich zu entscheiden. Nur relativ unspezifische Vorgaben der Aufgabenträger für die zu erbringende Verkehrsleistung erschweren jedoch auch eine justiziable Vergleichbarkeit der Angebote.

Anwendungsbereiche für funktionale Ausschreibungen

Funktionale Ausschreibungen werden vor allem in Bereichen zur Anwendung kommen, in denen eine Variation der Angebotsmerkmale möglich ist. Wo Angebotsmerkmale jedoch von Systemspezifikationen der regionalen Verkehrsnetze abhängen, werden nur in geringem Umfang Anwendungsmöglichkeiten gesehen.

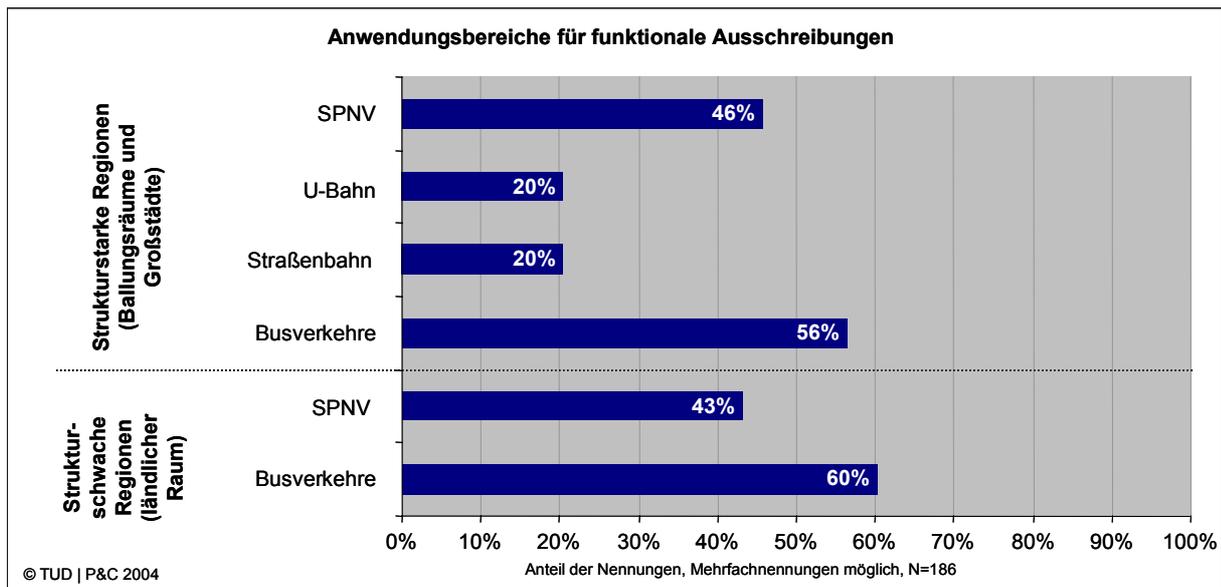


Abbildung 3.40: Anwendungsbereiche für funktionale Ausschreibungen

Bei Straßen- und U-Bahnen ist bspw. nur ein bestimmter Fahrzeugtyp auf die Erfordernisse des jeweiligen Netzes zugeschnitten. Eine Angebotsvariation ist daher bei solchen Verkehren teilweise nur in engen Grenzen möglich. Damit stiftet eine funktionale Ausschreibung in diesen Bereichen nur geringen Nutzen.

Funktionale Ausschreibungen erlauben bei vielen Ausschreibungen die Verknüpfung der Effizienzvorteile des Wettbewerbs mit größtmöglichen unternehmerischen Freiheiten.

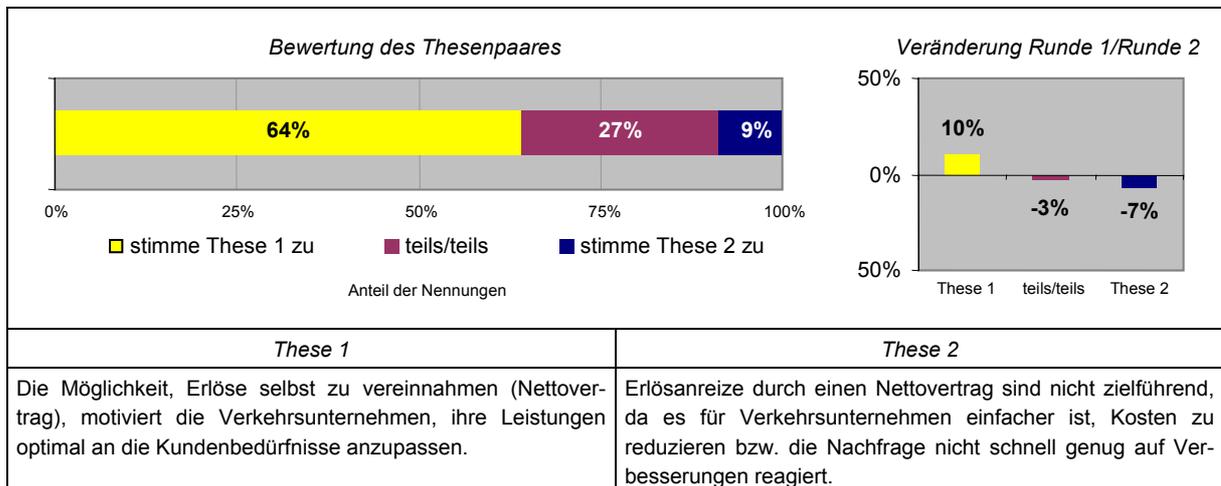
Damit werden künftig eher Mindeststandards und Zielvorgaben Bestandteil von Ausschreibungen sein.

Offen bleibt jedoch zunächst, in welchem Umfang die Aufgabenträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden und welche Regelungstiefe solche Ausschreibungen künftig aufweisen müssen, um ein rechtssicheres Vergabeverfahren zu ermöglichen.

Funktionale Ausschreibungen werden künftig besonders bei Busverkehren angewendet.

3.4.7 Erlösanreize bei Nettoverträgen

Nettoverträge werden wegen der geringeren Regelungstiefe und der Anreizwirkung der Übertragung des Erlörisikos an die Verkehrsunternehmen vielfach als geeignete Vertragskonstellation angesehen. Sie bieten zusammen mit einer Leistungsbeschreibung, die den Unternehmen Handlungsspielräume lässt, Chancen für die Nutzung unternehmerischer Kreativität.



64% der Experten meinen, dass Nettoverträge die Verkehrsunternehmen motivieren, ihre Leistungen an die Bedürfnisse der Kunden anzupassen. Jedoch sehen immerhin 36% der Befragten die Gefahr von Fehlsteuerungen. Sie sehen insbesondere bei Verbundverkehren die Übertragung des Erlörisikos als problematisch an. Die Vertragskonstellation müssen daher die unmittelbaren Rahmenbedingungen vor Ort und die Interessen der Aufgabenträger berücksichtigen.

Einsatz von Nettoverträgen

Bei der Analyse der von den Experten geäußerten Bedenken über eine zielkompatible Anreizwirkung von Nettoverträgen zeigt sich zunächst, dass die Übertragung des Erlörisikos nicht in allen Fällen sinnvoll und problemlos möglich ist.

Grundsätzlich sind Nettoverträge einfach anwendbar und aus Sicht der Verkehrsunternehmen motivierend. Experten, die Probleme beim Einsatz von Nettoverträgen sehen, beziehen sich zumeist auf das bereits angesprochene Problem der Tarifintegration (vgl. Abbildung 3.41). Der hohe Grad der Verbundintegration in Deutschland könnte bewirken, dass Nettoverträge in vielen Verkehrsgebieten nicht ohne weiteres umsetzbar sind.

Probleme können sich auch bei der Kalkulation der Erlöse ergeben (48% der Nennungen), insbesondere wenn neue Unternehmen in den Markt eintreten. Sind die zu erwartenden Erlöse nicht bekannt bzw. besteht keine ausreichende Grundlage für eine Schätzung, haben die Unternehmen keine verlässliche Kalkulationsgrundlage. In speziellen Fällen, etwa wenn ein bisher von einem Betreiber bedientes Gebiet aufgeteilt wird, dürfte die Kalkulation besonders schwierig sein.

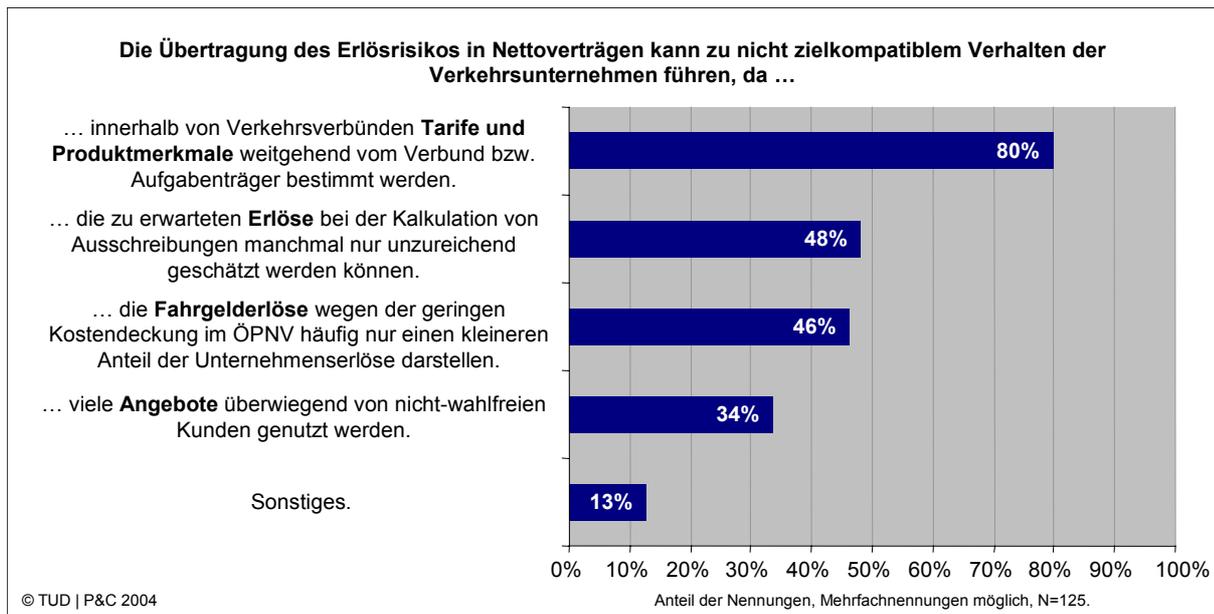


Abbildung 3.41: Probleme bei der Übertragung des Erlösrisikos in Nettoverträgen

Die Anreizwirkung der Übertragung des Erlösrisikos greift nicht, wenn die (im Vergleich zu vertraglich fixierten Bestellerentgelten unsicheren) Fahrgelderlöse nur einen geringen Teil der Unternehmenserlöse ausmachen.

Bei einem hohen Anteil nicht-wahlfreier Nutzer bestehen für die Verkehrsunternehmen durch Übertragung des Erlösrisikos geringere Anreize. Dieses Problem wird jedoch nur von 34% der Experten als Ursache für Fehlsteuerungen angesehen.

Angemerkt wurde zudem, dass Erlösrisiken nicht immer vom Verkehrsunternehmen allein beeinflusst werden. Zu beachten ist daher, welche Faktoren zur Erlössteigerung wirklich vom Verkehrsunternehmen gestaltet werden können und welche Risiken als marktüblich anzusehen sind (vgl. dazu auch Abschnitt 3.4.9).

Anwendungsbereiche für Nettoverträge

Die Beurteilung der Anwendung von funktionalen Ausschreibungen ähnelt der von Nettoverträgen. Bei der Übertragung des Erlösrisikos sollten deutliche Handlungsspielräume für die Verkehrsunternehmen bestehen. Diese bestehen dann, wenn die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen und im Verkehrsvertrag eher funktional gestaltet wird (vgl. Abbildung 3.34).

Dennoch werden Nettoverträge von den Befragten prinzipiell für alle Marktbereiche als geeignet angesehen. Bis 2015 dürften sich damit Nettoverträge in den meisten Marktbereichen etabliert haben, allerdings in unterschiedlichem Umfang.

Der präferierte Einsatz bei Busverkehren in strukturstarken Regionen kann verschiedenartig begründet werden. Es gibt vielfach Stadtbusnetze, die auch zukünftig von einem Verkehrsunternehmen in Eigenverantwortung betrieben werden könnten (eigener Stadtbustarif). Zudem besteht bei Verkehren in strukturstarken Räumen häufig ein relativ hohes Nachfragepotenzial. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Anreizwirkung der Übertragung des Erlösrisikos gegeben.

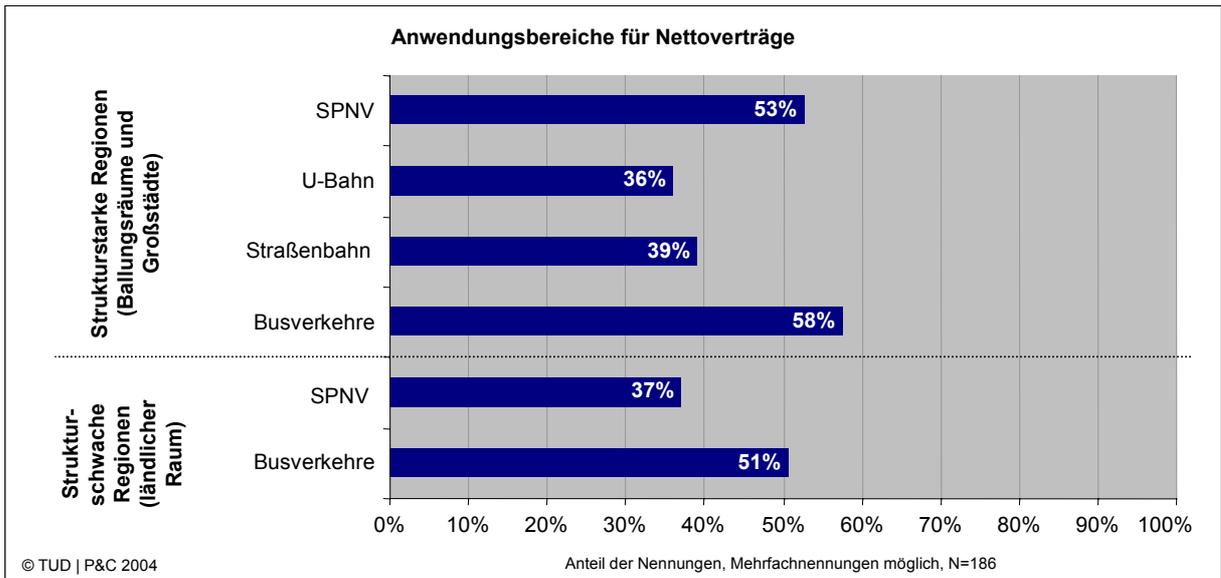
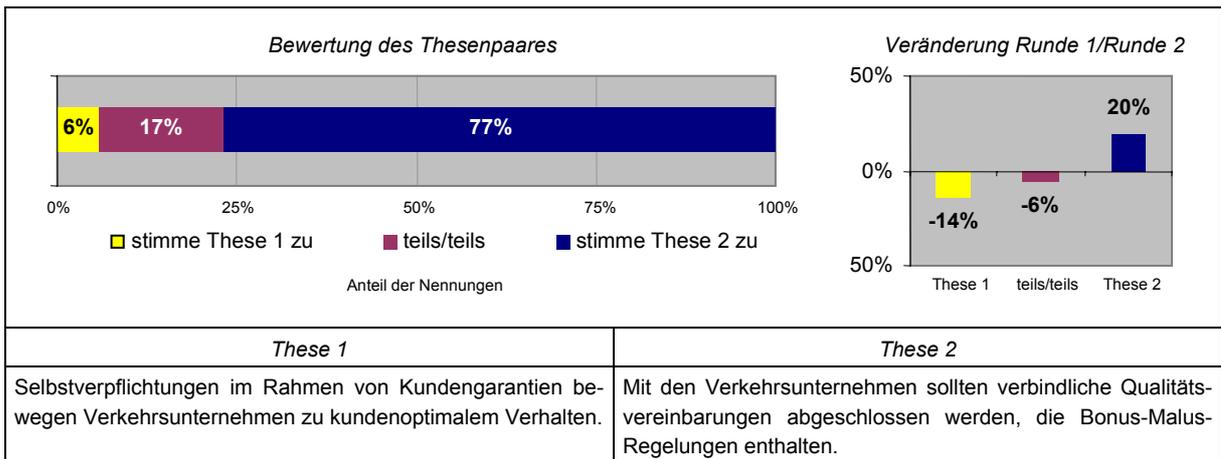


Abbildung 3.42: Anwendungsbereiche für Nettoverträge

Bislang sind Vertragskonstellationen auf Basis von Nettoverträgen vor allem im SPNV angewendet worden. Im SPNV in ländlichen Regionen sehen weniger Befragte die Anwendung von Nettoverträge. Der hohe Anteil der Zuschüsse an den Unternehmenserlösen kann zu Problemen bei der Übertragung des Erlösrisikos führen.

Nettoverträge werden grundsätzlich positiv bewertet. Die Übertragung des Erlösrisikos an die Verkehrsunternehmen mit Nettoverträgen kann zu Problemen führen.
Vor allem in Verbundräumen mit einer hohen Verbundintegration (Einnahmepools) werden eher Bruttoverträge, gekoppelt mit Anreizinstrumenten, abgeschlossen.

3.4.8 Gestaltung von Anreizen und Sanktionen



Die Vereinbarung von Bonus-Malus-Regelungen wird von 77% der Experten als notwendig erachtet. Ein Großteil der Verkehrsverträge wird daher künftig Bonus-Malus-Regelungen enthalten.

Kundengarantien wirken qualitätsfördernd. Im Kern kann eine Kundengarantie als Qualitätsstandard für die betroffenen Teilbereiche der Wertschöpfungskette verstanden werden. Die Kosten der Garantieleistung wirken dabei wie eine Sanktion. Kundengarantien sind deshalb

begrüßenswert, decken jedoch regelmäßig nur einzelne Qualitätsmerkmale (bspw. große Verspätungen) ab.

Einsatz von Bonus-Malus Regelungen

Trotz Kundengarantien sollte der Besteller zusätzliche Bonus-Malus-Regelungen für dieselben Qualitätsmerkmale vereinbaren. 70% der Befragten der Ansicht, dass Bonus-Malus-Regelungen auch für die Bereiche vereinbart werden sollen, die bereits eine freiwillige Kundengarantie abdeckt.

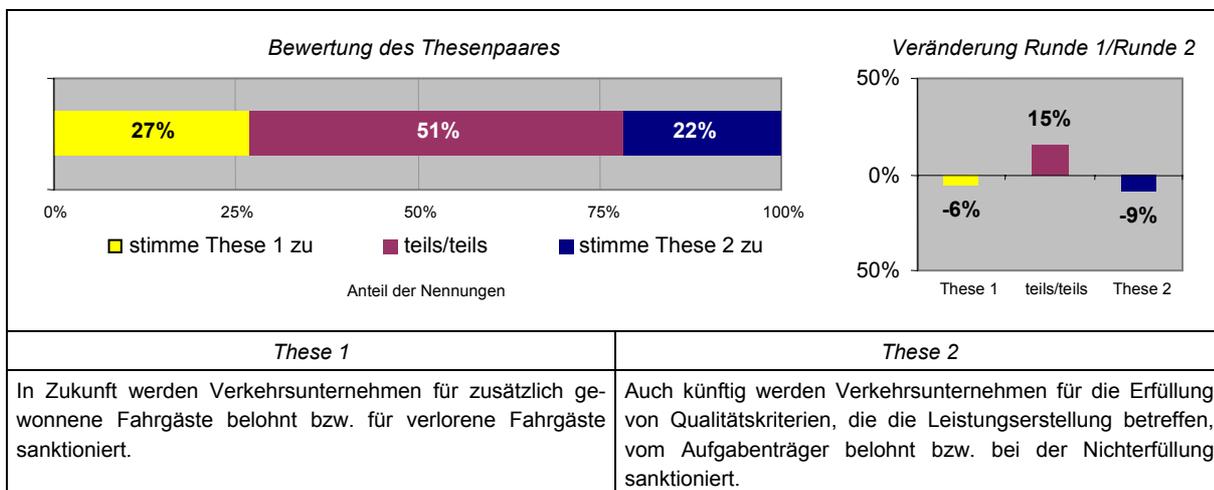
Mit den Verkehrsunternehmen sollten verbindliche Qualitätsvereinbarungen abgeschlossen werden, die Bonus-Malus-Regelungen enthalten.

Kundengarantien sind aus Sicht der Verbraucher auch künftig empfehlenswert, ersetzen allein aber keinesfalls ein Qualitätsmanagementsystem und die vertragliche Anreizgestaltung.

Die Aufgabenträger und Verbünde sind weiterhin gefordert, sich für die Gestaltung kundenfreundlicher Regelungen einzusetzen.

Die Verkehrsunternehmen werden sich darauf einstellen müssen, dass bei einer Schlechtleistung nicht nur der betroffene Kunde, sondern auch der Aufgabenträger durch die Anwendung von Bonus-Malus-Regelungen finanzielle Ansprüche stellt.

3.4.9 Qualitätssteuerung über Fahrgastzahlen



Anreize in Abhängigkeit von Fahrgastzahlen sind teilweise zur Qualitätssteuerung geeignet und werden nach Einschätzung eines Teils der Experten zur Anwendung kommen.

Aus der unentschiedenen Haltung der meisten Befragten ist zu schließen, dass eine Anreizpolitik über Fahrgastzahlen fallweise angewendet werden kann, jedoch auch einzelne Qualitätskriterien belohnt bzw. sanktioniert werden sollten.

Beide Aspekte der Qualitätssteuerung werden nicht als gegensätzlich, sondern als ergänzend angesehen. Durch eine geeignete Kombination können das bestehende Qualitätsniveau gesichert und Anreize für mehr Qualität geschaffen werden.

Zu berücksichtigen ist dabei die jeweilige Vertragsgestaltung. Der daraus resultierende unternehmerische Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Fahrgastzahlen determiniert die Wir-

kung der beiden Anreizinstrumente (bspw. bei einer Verbundintegration). Dies betrifft vor allem Risiken, die nicht als allgemeines Marktrisiko angesehen werden können.

Aus der mehrheitlich unentschiedenen Bewertung folgt weiterhin, dass eine grundsätzliche Gestaltung der Anzeioptionen im Rahmen der Realisierung eines Besteller-Ersteller-Verhältnisses vielerorts noch aussteht.

Voraussetzungen für die Qualitätssteuerung über Fahrgastzahlen

Die Bedingungen, unter denen die Belohnung gewonnener bzw. die Sanktionierung verlorener Fahrgäste lohnenswert und sinnvoll ist, können noch nicht vollständig und abschließend bestimmt werden.

Für die Verkehrsunternehmen sollten Handlungsspielräume für das Unternehmen bestehen, die eine auf die Gewinnung neuer Fahrgäste ausgerichtete Angebotspolitik ermöglichen. Dies ist im deutschen ÖPNV aktuell nicht immer gegeben, da Aufgabenträger und Verbünde wichtige Erfolgsgrößen, wie bspw. die Tarifpolitik, determinieren. Die umfangreichsten Handlungsspielräume sollten für diejenigen Unternehmen bestehen, die das Einnahmerisiko selbst tragen (Nettoverträge). Dann wirken bereits die Mehreinnahmen je (zusätzlichem) Fahrgast als sinnvoller Anreiz.

Die erwünschte Qualitätssicherung bzw. -steigerung hängt letztlich davon ab, ob durch die Anreize tatsächliche Mehreinnahmen erzielbar sind. Zudem wird die Entwicklung der Fahrgastzahlen auch von anderen Faktoren (bspw. der Siedlungspolitik oder den Rahmenbedingungen des Individualverkehrs) beeinflusst.

Bei der Ausgestaltung eines Besteller-Ersteller-Verhältnisses ist zu berücksichtigen, welche Faktoren vom Verkehrsunternehmen beeinflusst werden können und welche Faktoren als übliches Marktrisiko anzusehen sind.

Bei der Anwendung von Anreizen, die an die Entwicklung der Fahrgastzahlen gekoppelt sind, werden die Aufgabenträger eine Vielzahl regional unterschiedlicher Einflussfaktoren beachten müssen. Daher werden sich derartige Instrumente nur in einigen Fällen durchsetzen.

3.4.10 Laufzeit und Ausgestaltung der Verträge bzw. Konzessionen

Laufzeit von Verträgen bzw. Konzessionen

Für einzelne Marktbereiche des ÖPNV konnten aus den Einschätzungen der Experten durchschnittliche Vertragslaufzeiten ermittelt werden. Die Ausrichtung der Verträge zwischen Bestellern und Erstellern an diesen Zeiträumen soll es ermöglichen, Investitionen und Wettbewerb gleichermaßen zu fördern.

Verkehrsverträge im Busverkehr werden künftig über ca. 7 Jahre (ähnlich der im PBefG vorgesehenen Genehmigungsdauer von 8 Jahren²⁵) und bei infrastrukturenbundenen Leistungen (Straßenbahnen, U-Bahnen, SPNV) über ca. 12 Jahre abgeschlossen.

²⁵ Vgl. §16 Abs. 3 PBefG.

Etwa ein Viertel der Experten beurteilt diese Laufzeiten als problematisch, da damit keine optimale Nutzungs- und Investitionsdauer der Betriebsmittel erreicht würde.

Ausgestaltung von Verträgen zwischen Bestellern und Erstellern

Zukünftig werden zwischen Bestellern und Erstellern Verträge mit Laufzeitoptionen abgeschlossen. Optionsverträge bieten unter Beibehaltung der Möglichkeit des Eingriffes (Neuvergabe) bei grober Fehlsteuerung bzw. Nichterfüllung eine Senkung des Ausschreibungsaufwandes und schaffen teilweise Anreize, den Vertrag in hoher Qualität zu erfüllen.

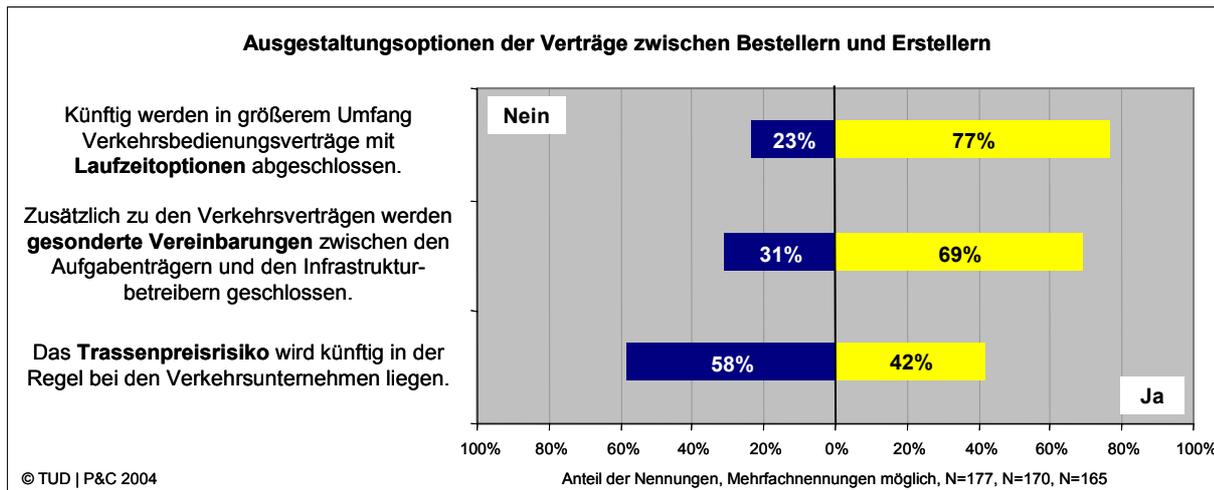


Abbildung 3.43: Optionen zur Ausgestaltung von Besteller-Ersteller-Vertragsverhältnissen

69% der Experten erwarten gesonderte Vereinbarungen zwischen dem Aufgabenträger und den Infrastrukturbetreibern. Die Aufgabenträger werden also künftig noch stärker als bisher Einfluss auf den Betrieb und die Nutzung der Infrastruktur nehmen.

Die Weitergabe des Trassenpreisrisikos an die Verkehrsunternehmen wird als problematisch angesehen. Immerhin 58% der Befragten sehen das Trassenpreisrisiko künftig nicht bei den Unternehmen. Vor allem die Infrastrukturbetreiber im SPNV werden sich angesichts dieser Tatsache künftig zunehmend der Nachfragemacht der Aufgabenträger ausgesetzt. Ein diskriminierendes Verhalten der Infrastrukturbetreiber gegenüber einzelnen Verkehrsunternehmen wird damit weiter eingeschränkt. Das Trassenpreisrisiko selbst ist damit jedoch nicht beseitigt. Daraus resultierende Mehraufwendungen sind dann vom Aufgabenträger zu tragen.

Bei der Entscheidung über die Laufzeit von Verkehrsverträgen ist die optimale Nutzungs- bzw. Investitionsdauer zu berücksichtigen.

Laufzeitoptionen und gesonderte Vereinbarungen mit Infrastrukturbetreibern werden zur Ausgestaltung der Verträge genutzt.

Das Trassenpreisrisiko wird eher nicht an die Verkehrsunternehmen übertragen.

3.4.11 Monitoring der Arbeit der Aufgabenträger

Bis 2015 werden auch für Aufgabenträger Instrumente zur Überwachung des Erfolges zur Anwendung kommen.

Während über qualitäts- und effizienz sichernde Regelungen und Anreize in Besteller-Ersteller-Verhältnissen gegenwärtig viel diskutiert wird, fehlen Ansätze, wie die Effizienz und die Zielerreichung der Aufgabenträger überwacht werden kann.

72% der Experten gehen davon aus, dass bis 2015 auch für die Arbeit der Aufgabenträger Instrumente des Erfolgscontrollings eingeführt werden.

Etablierung von Instrumenten zur Erfolgskontrolle beim Aufgabenträger

Die Festlegung von Qualitätsstandards (z.B. Erschließungsqualität) und das Monitoring durch Benchmarking sind die dominierenden Instrumente zur Erfolgskontrolle beim Aufgabenträger. Durch die Anwendung des Benchmarking werden die Aufgabenträger befähigt, effiziente Formen der Steuerung zu identifizieren und zu adaptieren.

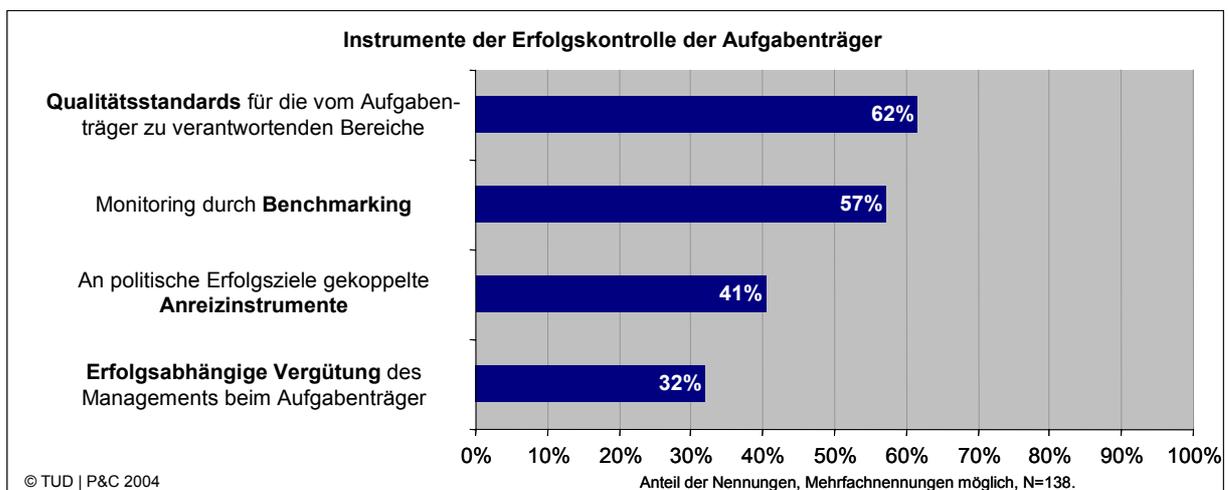


Abbildung 3.44: Instrumente zur Erfolgskontrolle beim Aufgabenträger

Anreizinstrumente können nach Auffassung von 14% der Experten an politische Erfolgsziele gekoppelt werden. Die Bemessung der öffentlichen Mittel für den ÖPNV könnte sich bspw. durch die mit dem ÖPNV-Angebot tatsächlich erreichte Veränderung des Modal Split orientieren.

Eine erfolgsabhängige Vergütung des Managements der Aufgabenträger ist nachrangig für den Erfolg der jeweiligen Bestellerorganisation bzw. des Aufgabenträgerverbundes.

Bis 2015 werden auch für Aufgabenträger Instrumente zur Überwachung des Erfolges angewendet, vor allen Qualitätsstandards und Benchmarking.

3.5 Finanzierung und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV

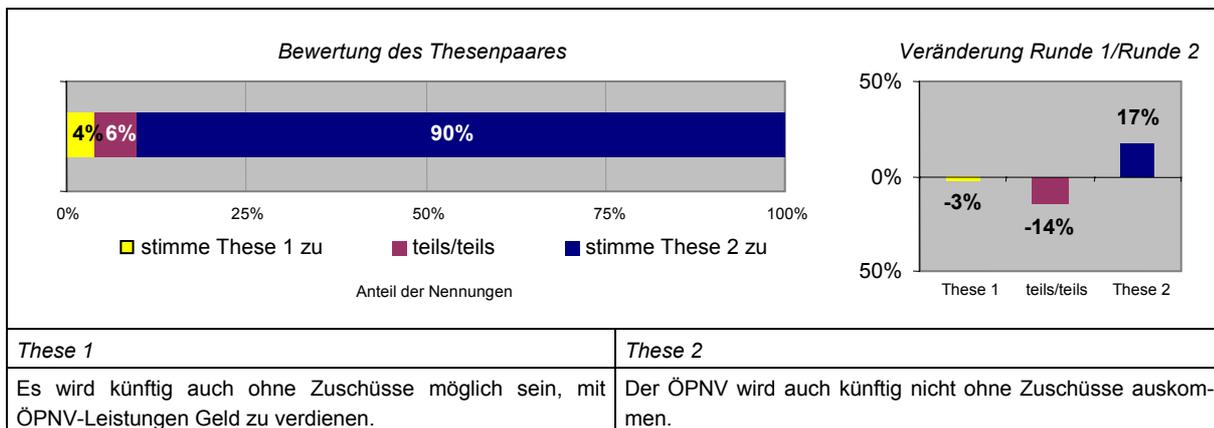
3.5.1 Überblick über die aktuelle Situation

Öffentlicher Personennahverkehr ist seit langem ein Zuschussgeschäft für die öffentliche Hand. Als Aufgabe der Daseinsvorsorge ist diese Finanzierung auch abgesichert und begründet. Dennoch muss sich der ÖPNV bzw. die ÖPNV-Finanzierung in Zeiten knapper Kassen in Konkurrenz zu anderen kommunalen Aufgaben rechtfertigen und behaupten. Der Wegfall anderer Finanzquellen, bspw. des steuerlichen Querverbands, wird diskutiert. Die Auswirkungen auf das ÖPNV-Angebot in vielen Regionen ist schwer prognostizierbar. Der Abbau von Leistungen, die Bedarfssteuerung oder eine Absenkung der Bedienqualität sind nur einige mögliche Optionen.

Der generelle Aufbau der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland bereitet Probleme. Dabei stehen die Vielzahl der unterschiedlichen Finanzierungsquellen sowie kaum an Fahrgastzahlen oder verkehrspolitischen Zielsetzungen ausgerichtete Förderkriterien und die fehlende Erfolgskontrolle im Mittelpunkt der Kritik. Eine Restrukturierung der Förder- und Finanzierungsmittel und eine Neuordnung der deutschen ÖPNV-Finanzierung wird von verschiedenen Seiten gefordert, so bspw. auch vom Umweltbundesamt.²⁶ Gesetzesänderungen, wie bspw. in Brandenburg, lassen einen Trend zur verstärkten Finanzierung über die Aufgabenträger und nicht mehr direkt an die Unternehmen erkennen.

Auch durch das EuGH-Urteil zum Fall „Altmark-Trans“ hat die Transparenz der Finanzierung an Bedeutung gewonnen. Eine öffentliche Finanzierung von Leistungen oder Unternehmen ist künftig stärker zu rechtfertigen und muss ihren tatsächlichen Nutzen unter Beweis stellen.

3.5.2 Gewinnerzielung im ÖPNV



Der ÖPNV in Deutschland wird auch im Jahr 2015 wesentlich von öffentlichen Mitteln abhängen. Ohne Zuschüsse können die Verkehrsunternehmen nicht kostendeckend bzw. sogar gewinnbringend arbeiten.

Nur sehr wenige Experten können sich vorstellen, dass es ÖPNV-Angebote ohne staatliche Zuschüsse geben wird. Zu berücksichtigen ist bei den Erwartungen der unklare Begriff der Zuschüsse. Im Branchenumfeld werden Bestellerentgelte oder Verlustausgleichszahlungen möglicherweise nicht gleichermaßen als Zuschüsse angesehen.

²⁶ Vgl. Umweltbundesamt (2003).

Es wird in einigen Regionen oder Marktnischen im Einzelfall Angebote geben, die ohne Zuschüsse betrieben werden können. Dies würde auch einen Markteintritt nach unternehmerischer Initiative rechtfertigen (vgl. Abschnitt 3.1.4).

Gewinnträchtige Teilmärkte des ÖPNV

Busverkehrsmärkte sind die gewinnträchtigsten Teilmärkte des ÖPNV. Für den SPNV in der Fläche sehen die wenigsten Experten Möglichkeiten, Gewinne zu erwirtschaften.

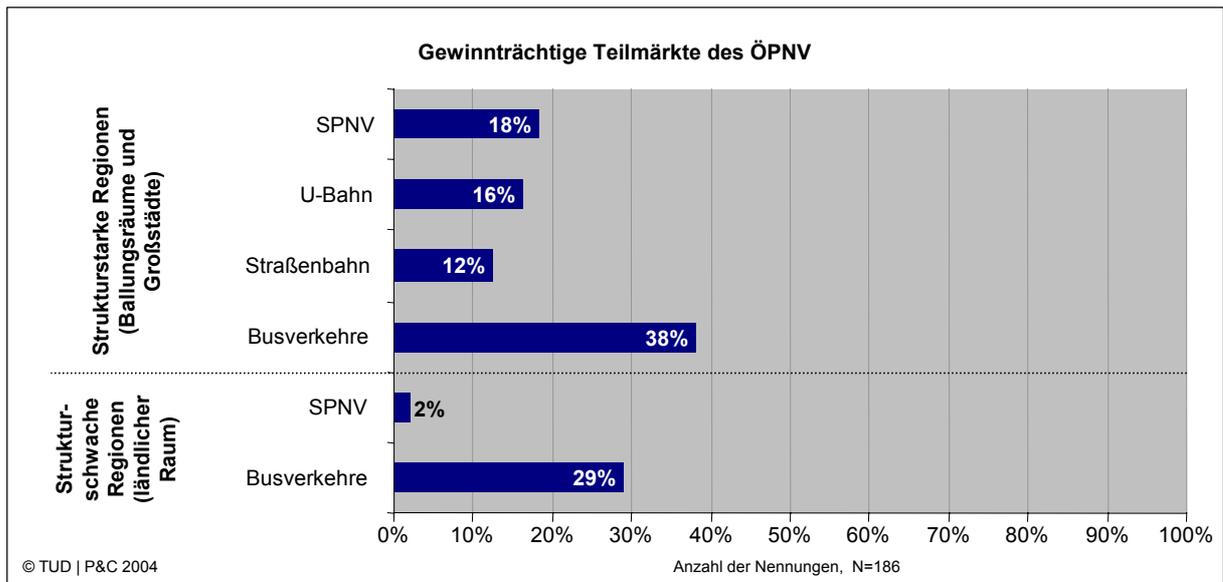
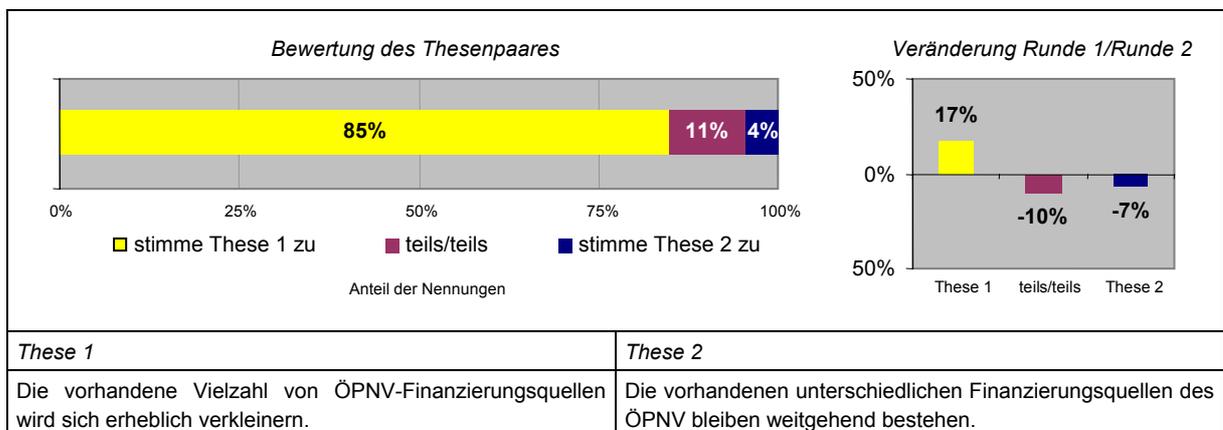


Abbildung 3.45: Gewinnträchtige Teilmärkte im ÖPNV

Diese Prognosen spiegelt die Bewertung des Zutritts in den ÖPNV-Markt wider (vgl. Abschnitt 3.1.4). Chancen unternehmensinitiierte Verkehre bestehen vor allem im Busverkehr, sowohl in städtischen Gebieten als auch im Regionalverkehr.

3.5.3 Entwicklung der Finanzierungsquellen des ÖPNV

Anzahl und Vielfalt der Finanzierungsquellen



Einschneidende Veränderungen werden bei den künftigen Finanzierungsquellen des ÖPNV erwartet. 85% der Experten erwarten eine erhebliche Verringerung der Anzahl an Finanzierungsquellen.

Damit verbunden sind Erwartungen zur Vereinheitlichung der Finanzierungsinstrumente sowie zur stärkeren Ausrichtung der Finanzierung auf die Aufgabenträger und zu einem klaren Besteller-Ersteller-Verhältnis.

Jedoch wird es auch künftig differenzierte Möglichkeiten der Förderung aus verschiedenen Finanzierungsquellen geben.

Die vorhandene Vielzahl von ÖPNV-Finanzierungsquellen wird sich erheblich verkleinern.

Wegfall bzw. Reduktion von Finanzierungsquellen des ÖPNV bis 2015

Wegfallen bzw. eingeschränkt werden nach Ansicht der Experten vor allem die Möglichkeiten der Querverbundfinanzierung und des laufenden Betriebskostenausgleichs. Auch bei den Mitteln für die Schüler- und Schwerbehindertenförderung sowie für die Fahrzeugförderung werden von ca. 2/3 der Befragten deutliche Einschnitte erwartet.

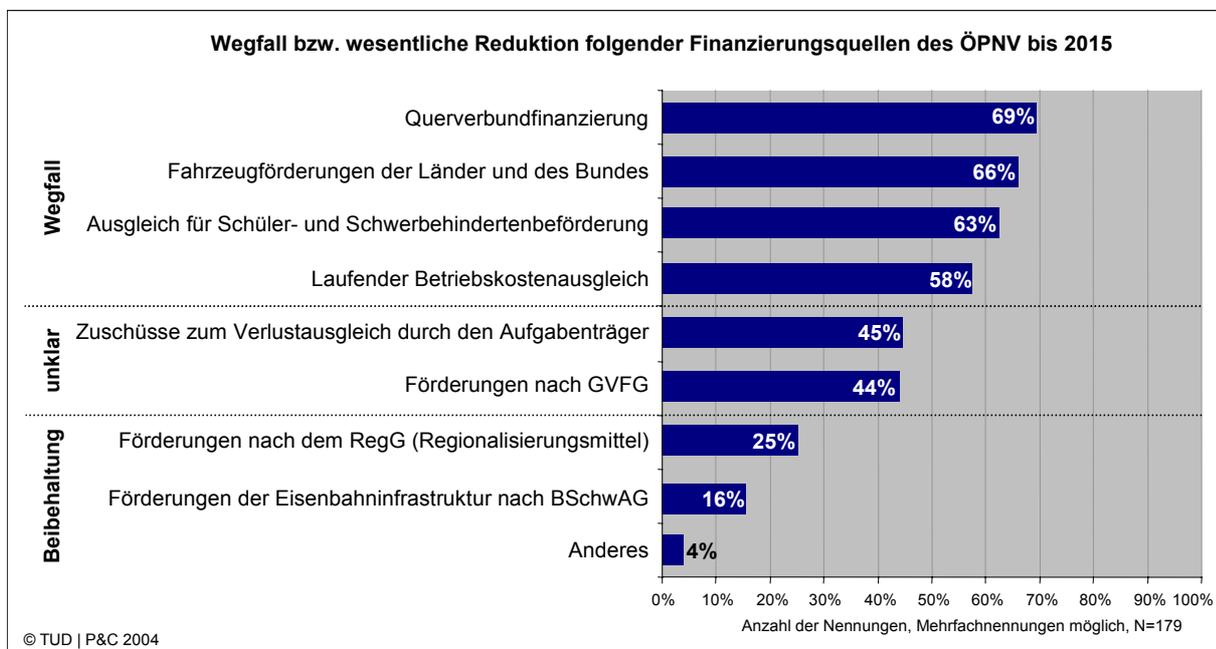


Abbildung 3.46: Reduktion von Finanzierungsquellen des ÖPNV

Weniger wahrscheinlich ist der Wegfall der Förderungen nach dem GVFG. Auch die Förderungen über Regionalisierungsmittel des Bundes und für die Infrastruktur im SPNV bleiben eher erhalten.

Völlig neue Finanzierungsformen wird es künftig nicht geben. Einzelne Experten können sich vorstellen, dass in einigen Regionen bzw. Kommunen eine Nahverkehrsabgabe erhoben wird.

Anhand ihrer Bedeutung im Jahr 2015 ordnen die Finanzierungsquellen des ÖPNV in folgender Rangfolge an:

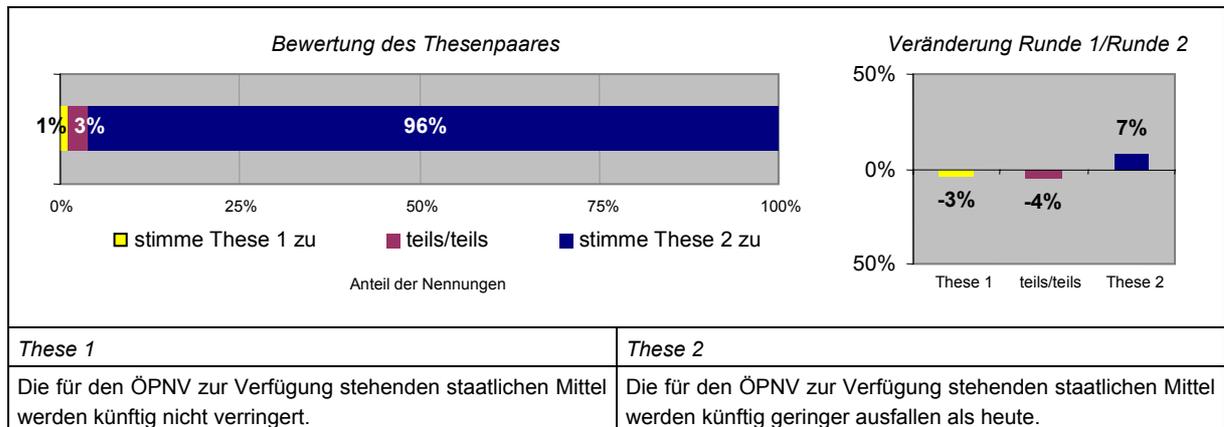
Rang	Herkunft der Mittel
1	Fahrgelderlöse
2	Öffentliche Zuschüsse
3	Aufgabenträgermittel und Bestellerentgelte

Vor allem Fahrgelderlöse und öffentliche Zuschüsse werden die Finanzierung des ÖPNV im Jahre 2015 dominieren.

Fahrgelderlösen wird dabei eine deutlich steigende Bedeutung zuerkannt. Damit scheint es für viele Experten möglich, dass im ÖPNV des Jahres 2015 Fahrgelderlöse die dominierende Finanzierungsform sind.

Aufgabenträgermitteln und Bestellerentgelten folgen mit deutlich weniger Nennungen. Die Unsicherheit, in welchen Bereichen sich ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis etablieren wird, bewirkt diese nachrangige Einordnung.

3.5.4 Entwicklung der finanziellen Mittel für den ÖPNV



Nahezu alle Experten erwarten, dass die zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel für den ÖPNV geringer ausfallen werden als heute. Die aktuelle Entwicklung bei den Zuschüssen und die Sparzwänge der öffentlichen Hand zeigen die Entwicklungsrichtung deutlich.

Damit dürfte es zukünftig für die Aufgabenträger schwieriger werden, einen attraktiven ÖPNV flächendeckend zur Verfügung zu stellen.

Vorgehen der Zuschussgeber bei der Kürzung finanzieller Mittel

Verlässlichkeit und Planungssicherheit hinsichtlich der künftig für den ÖPNV verfügbaren öffentliche Finanzmittel werden kontrovers diskutiert. Letztlich ergibt sich ein unentschiedenes Meinungsbild, das auch die Unsicherheit der Branche widerspiegelt.

Eine sehr knappe Mehrheit (52%) der befragten Experten meint, die Kürzung von Finanzmitteln werde schrittweise und moderat erfolgen. Die anderen Experten (48%) rechnen dagegen mit relativ plötzlichen bzw. drastischen Einschnitten bei den für den ÖPNV zur Verfügung stehenden Mittel.

Daher dürfte es schwierig werden, eine ausreichende Planungssicherheit für langfristige Investitionen zu gewährleisten und längerfristige Verkehrsverträge auf gesicherter Grundlage abzuschließen.

Kürzungen öffentlicher Mittel für den ÖPNV führen damit stärker zu einem wachsenden Kostendruck auf die Verkehrsunternehmen als ein zunehmender Wettbewerb durch eine Marktöffnung.

Von Mittelkürzungen besonders betroffene Bereiche des ÖPNV

Mittelkürzungen werden alle Bereiche des ÖPNV betreffen. Die meisten Experten erwarten eine Verringerung der Finanzmittel vor allem im Busverkehr und im SPNV in der Fläche. Dabei wird es insbesondere in den ländlichen Räumen zu Einschränkungen des Bedienungsstandards und zu einer Absenkung des Qualitätsniveaus kommen (vgl. Abschnitt 3.4.2).

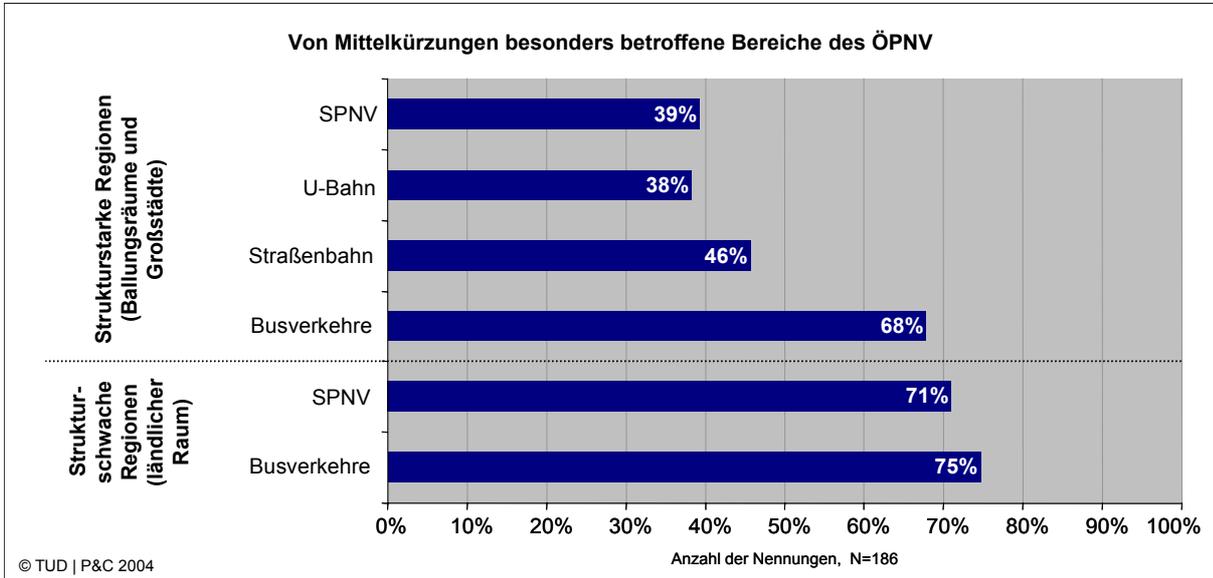
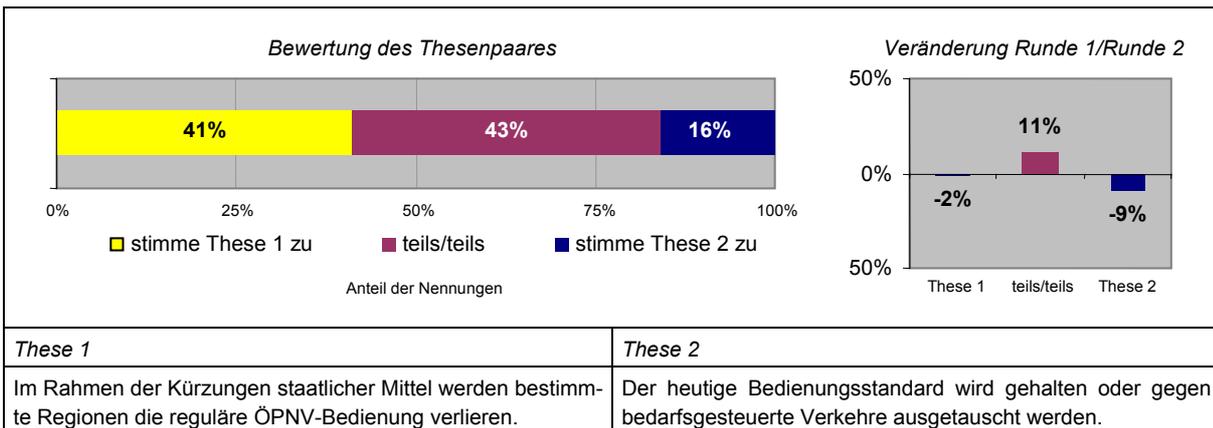


Abbildung 3.47: Von Mittelkürzungen besonders betroffene Bereiche des ÖPNV

Bei den kostenintensiven, aber auch attraktiven schienengebundenen Massenverkehrsmittel (Straßenbahn, U-Bahn, SPNV) in Ballungsräumen werden dagegen eher moderate Mittelkürzungen vorgenommen.

Auswirkungen der Mittelkürzungen



Die Reduzierung der öffentlichen Finanzmittel wird in einigen Regionen zum Wegfall der regulären ÖPNV-Bedienung führen. Davon sind vor allem strukturschwache Regionen betroffen.

Nur wenige Experten sind der Meinung, dass der heutige Bedienungsstandard aufrecht erhalten bzw. durch bedarfsgesteuerte Verkehre ersetzt werden kann.

Der Etablierung alternativer Bedienformen zur Sicherung des Bedienungsstandards stehen dabei vor allem rechtliche Hindernisse entgegen.

Entwicklung der ÖPNV-Angebote bei verringerten bzw. wegfallenden Zuschüssen

Der ÖPNV wird bei der Verringerung oder dem Wegfall staatlicher Zuschüsse durch folgende Entwicklungsschwerpunkte gekennzeichnet sein:

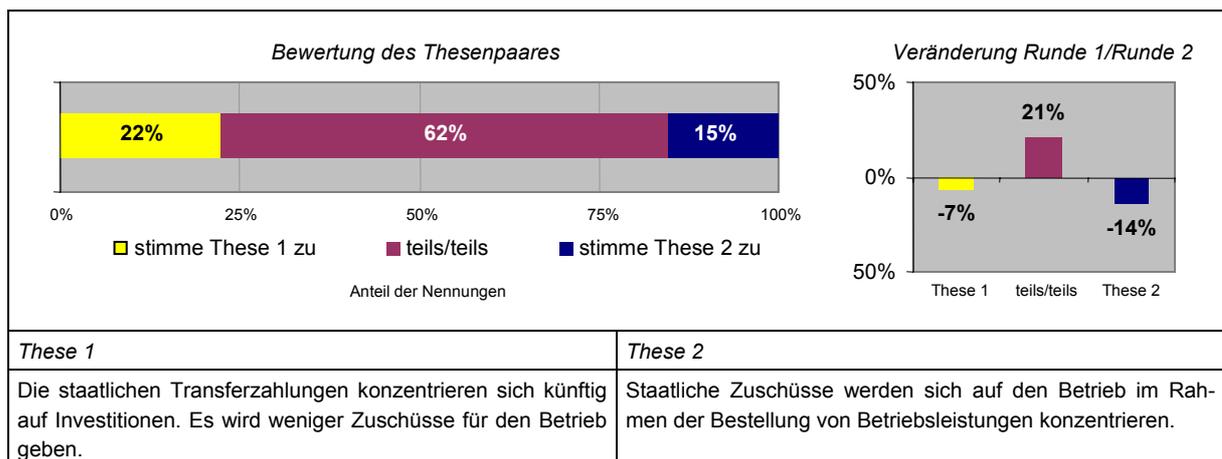
- In vielen Fällen werden bedarfsgesteuerte Verkehre (z.B. Rufbus) das bisherige Angebot ersetzen. Auch wenn bedarfsgesteuerte Verkehre erhebliche Kosten verursachen, können sie verhindern, dass in den betroffenen Regionen Angebote ersatzlos wegfallen.
- Der Wegfall einer regulären ÖPNV-Bedienung wird dazu führen, dass sich neue eigenwirtschaftliche Angebote etablieren, die bislang nicht bestanden (bspw. Mitfahrvermittlung im ländlichen Raum, Fahrdienste für Senioren). Derartige neue Angebote werden sich nicht sofort und umfassend etablieren, aber auch nicht nur auf einige wenige Anwendungsfälle beschränkt bleiben.
- Bis 2015 wird das bestehende SPNV-Angebotsniveau größtenteils erhalten oder ausgebaut. Nur eine Minderheit der Experten vertritt die Ansicht, dass viele SPNV-Angebote bei Mittelkürzungen durch Busverkehre ersetzt werden.

Die Akteure im ÖPNV müssen sich auf eine Verringerung der verfügbaren öffentlichen Finanzmittel einstellen. Zeitpunkte und das Vorgehen beim Abbau der Zuschüsse sind unsicher. Es muss jedoch mit plötzlichen und drastischen Einschnitten gerechnet werden.

Verringerte bzw. wegfallende Zuschüsse führen zu Einschränkungen des ÖPNV-Angebotes vor allem in strukturschwachen Regionen.

Es eröffnen sich aber auch Chancen für neue, eigenwirtschaftliche Angebote.

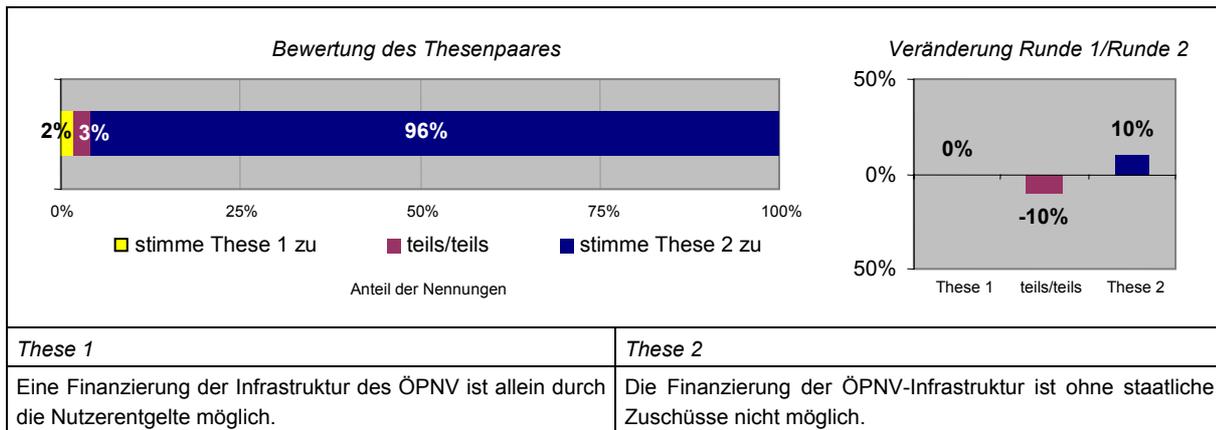
3.5.5 Künftiger Fördergegenstand im ÖPNV



Die direkte Förderung von Investitionen wird auch künftig parallel zur Förderung über Bestellertgelte für Betriebsleistungen beibehalten. Öffentliche Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur werden weiterhin als notwendig erachtet. Die über die Vertragslaufzeiten hinausreichende Nutzungsdauer vieler Investitionsobjekte erfordert eine differenzierte Betrachtung der staatlichen Förderung in Abhängigkeit von der Art des Verkehrs und von regionalen Besonderheiten.

Etwa ein Viertel der befragten Experten erwartet eine Konzentration der Förderung auf Investitionen, also dass eher Infrastruktur gefördert wird.

3.5.6 Staatliche Infrastrukturförderung des ÖPNV



Die Bereitstellung und Entwicklung der ÖPNV-Infrastruktur ist auch künftig größtenteils Aufgabe des Staates. In Einzelfällen wird es Ausnahmen geben. Die private Bewirtschaftung staatlich finanzierter Infrastruktur ist dabei nicht ausgeschlossen (vgl. Abschnitt 3.3.5).

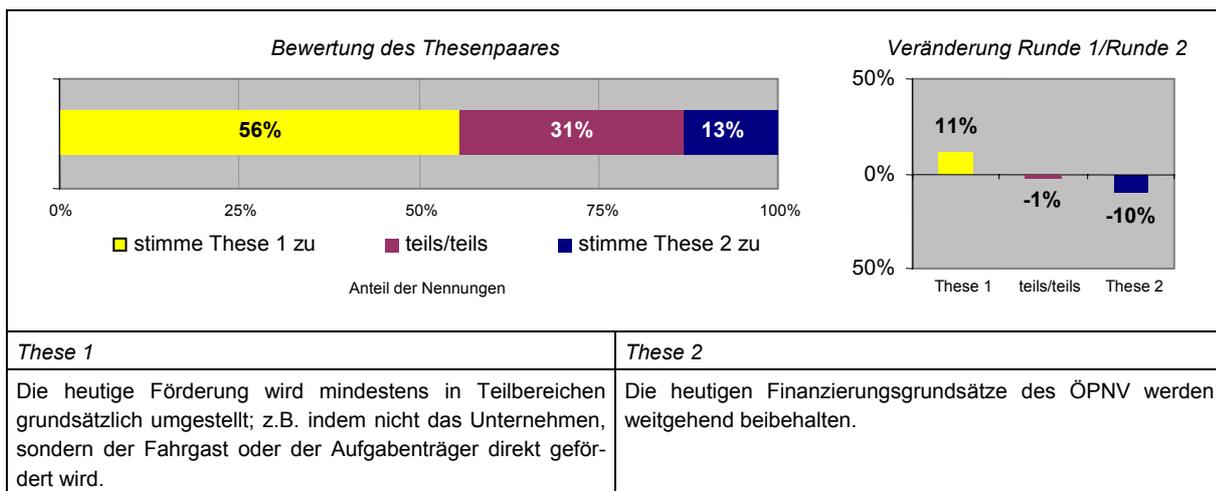
Die Infrastruktur des ÖPNV kann ohne staatliche Zuschüsse nicht finanziert werden. Die staatliche Förderung erfolgt sowohl über direkte Investitionen, als auch durch Umlagen in Form von nutzungsabhängigen Preisen.

Bei der Umlage der Finanzierung auf die Nutzer bspw. durch Trassenpreise wird der Erhalt der Infrastruktur über Abnahmegarantien sichergestellt.

Eine nutzungsabhängige Umlage der Infrastrukturkosten bewirkt mehr Kostentransparenz. Die jeweils geeignete Finanzierungsform ist abhängig von der Art der Infrastruktur, der Anzahl potenzieller Nutzer und den lokalen Marktverhältnisse auszuwählen.

3.5.7 Finanzierung aus Fahrgelderlösen

Direktförderung des Fahrgastes oder des Aufgabenträgers



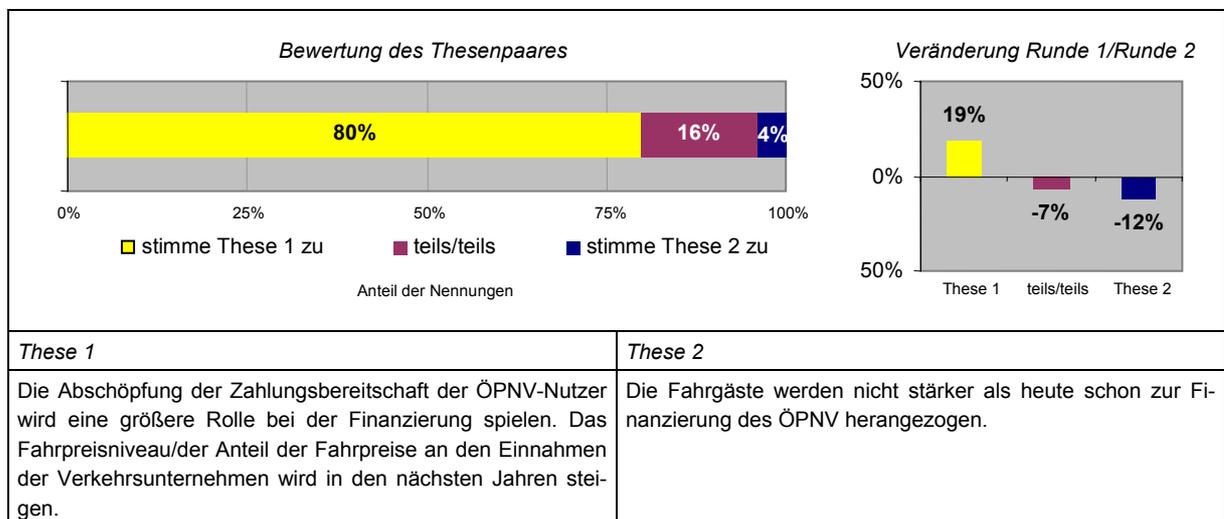
Bis 2015 kann es zu einer Trendwende in der Finanzierungsstruktur kommen. Die Förderungsstruktur wird mindestens in Teilbereichen zu einer direkten Förderung des Fahrgastes oder des Aufgabenträgers umgestaltet.

Bei der Direktförderung der Fahrgäste sind sowohl nutzungsabhängige Zuschüsse bzw. Zuschüsse zum Ticketkauf, ähnlich der beim Schülerverkehr gegenwärtig angewendeten Vorgehensweise, denkbar. Daneben wird die Gewährung von steuerlichen Vorteilen für die ÖPNV-Nutzung empfohlen. Im Zusammenhang mit der Direktförderung der Fahrgäste steht eine steigende Verantwortung der Aufgabenträger. Werden anstelle der Fahrgäste die Aufgabenträger gefördert, können sie anhand der Gegebenheiten in ihrem Verantwortungsbereich die Fahrgastförderung ausgestalten.

Nur 13% der befragten Experten vertreten die Ansicht, dass die Finanzierungsgrundsätze weitgehend beibehalten werden.

Über die konkrete Ausgestaltung künftiger Finanzierungsformen besteht noch Unklarheit. Jedoch wird die Verantwortung der Aufgabenträger zur Finanzierung steigen.

Finanzierungsbeitrag der Fahrgäste



Sinkende staatliche Zuschüsse bewirken in den nächsten Jahren, dass Fahrgelderlöse wichtiger werden und damit die Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft der Nutzer für die Finanzierung an Bedeutung gewinnt.

Fahrgelderlöse werden vielfach einen höheren Anteil an den Unternehmenserlösen haben als heute. Die Verkehrsunternehmen stehen damit vor der Herausforderung, durch eine marktorientierte Preispolitik die Fahrgelderlöse zu maximieren.

Aufgrund der Konkurrenzsituation des ÖPNV zum MIV könnten Preiserhöhungen für die Verkehrsunternehmen schwierig durchzusetzen sein. Bei der Preisgestaltung ist die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung zu beachten, um auch sozial schwachen Nutzergruppen die ÖPNV-Nutzung zu fairen Konditionen zu ermöglichen.

3.5.8 Effizienzpotenzial im ÖPNV

Kostensenkungspotenzial bei den Verkehrsunternehmen

**In Verkehrsunternehmen bestehen Kostensenkungspotenziale.
 Kostensenkungen sind möglich, ohne das aktuelle Angebotsniveau zu verringern.**

Einschätzung aller Experten	Einschätzung durch Experten aus Verkehrsunternehmen	Einschätzung durch Experten von den Aufgabenträgern	Einschätzung durch Experten aus Beratung und Wissenschaft
11,4%	10,1%	11,8%	13,7%

Abbildung 3.48: Kostensenkungspotenziale bei den Verkehrsunternehmen

Die von den verschiedenen Akteursgruppen genannten Effizienzpotenziale unterscheiden sich nur unwesentlich vom durchschnittlichen Kostensenkungspotenzial, das alle Experten benennen.

Effizienzsteigerungen werden den Finanzierungsbedarfes der Verkehrsunternehmen nicht grundlegend verändern.

Kostensenkungspotenziale bei den Aufgabenträgern und Verbänden



Abbildung 3.49: Kostensenkungspotenziale bei Aufgabenträgern und Verbänden

Kostensenkungspotenziale bestehen auch bei Aufgabenträgern und Verbänden. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Marktbedingungen ist es für gerade im Aufbau befindliche Bestellerorganisationen nicht immer möglich, ohne fundierte Erfahrungen solche Kostensenkungspotenziale zu beziffern.

Auch die Koordination der Angebote muss stärker effizienzorientiert erfolgen. Daher sollen künftig auch bei Aufgabenträgern und Verbände Instrumente zur Überwachung des Erfolges eingeführt werden (vgl. Abschnitt 3.4.11).

Bei der Aufgabenzuordnung im Besteller-Ersteller-Verhältnis ist eine doppelte Ansiedlung von Kompetenzen (bspw. beim Verbund und beim Verkehrsunternehmen) zu vermeiden. Entscheidungen sind möglichst marktnah zu treffen.

3.5.9 Reaktion der Verkehrsunternehmen auf weitere Kürzungen öffentlicher Mittel

Maßnahmen im Fall weiterer Kürzungen öffentlicher Mittel

Bei der Kürzung öffentlicher Mittel werden die Verkehrsunternehmen verschiedenste Maßnahmen ergreifen, um Kostensenkungen zu erreichen. Die meisten Experten nennen hier Leistungseinschränkungen, unmittelbare Kostensenkungen und eine Beeinflussung der Kosten durch Kooperationen. Die Qualitätsstandards werden unter dem Kostendruck nicht abgesenkt.

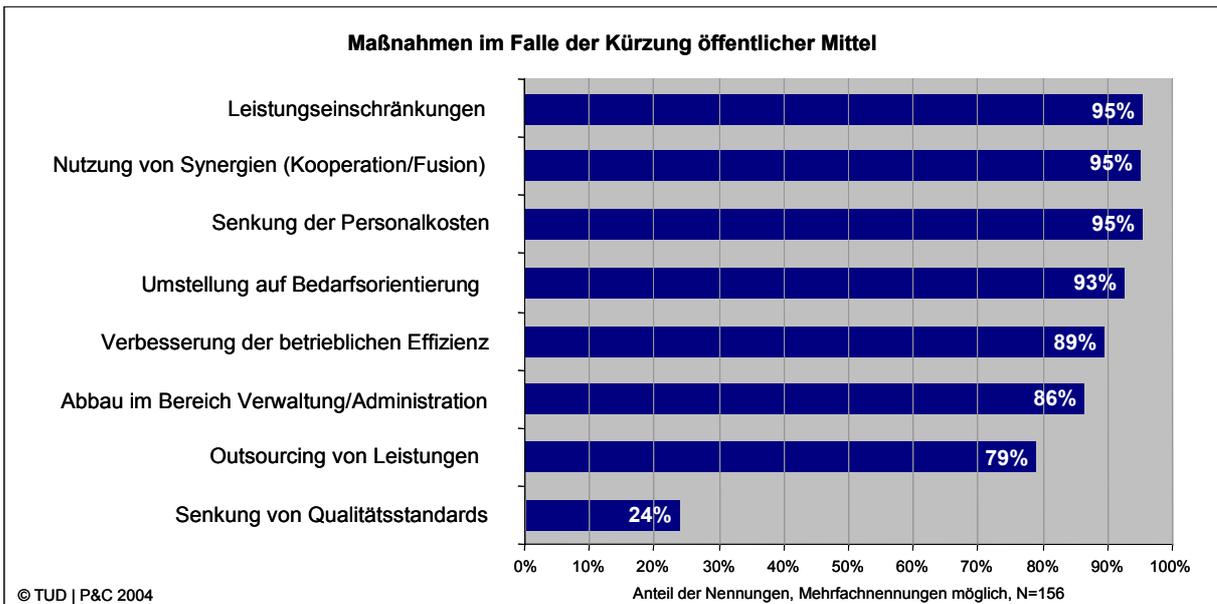


Abbildung 3.50: Maßnahmen der Verkehrsunternehmen bei der Kürzung öffentlicher Mittel

In der Diskussion um die Vor- und Nachteile sowie die Wirkungen einzelner Maßnahmen werden vielfältige Aspekte deutlich. Es können keine allgemeingültigen Handlungsempfehlungen gegeben werden. Daraus ist die Notwendigkeit einer differenzierten Strategieentwicklung zur Kostensenkung je nach Marktbedingungen und vorhandenem Handlungsspielräumen abzuleiten:

- **Leistungen** sollten nicht pauschal verringert werden. Stattdessen ist zu ermitteln, wo gezielte Einschnitte bei schlecht ausgelasteten Angeboten, etwa in Tagesrandlagen, in Abstimmung mit den Aufgabenträgern vorgenommen werden können.
- Die **Nutzung von Kooperationen und Fusionen** bleibt auf regionale (nachbarschaftliche) Lösungen beschränkt. Kommunale Unternehmen stoßen bspw. durch das Gemeindefinanzierungsrecht an Grenzen. Zu beachten ist die insgesamt erwartete Marktkonzentration (vgl. Abschnitt 3.6.5).
- Zur Senkung wird eine **Angleichung des Lohnniveaus** zwischen kommunalen und privaten Verkehrsunternehmen erwartet. Die EU-Osterweiterung wird Einfluss auf die Personalkostenentwicklung haben.
- Die **Umstellung auf bedarfsorientierte Verkehre im ländlichen Raum** muss nicht zwingend zu Kostensenkungen führen. Die Ausrichtung der Kapazitäten auf den Schülerverkehr wirkt hier hemmend.

- Der **Abbau von Verwaltung und Administration** wird sich nicht auf die Verkehrsunternehmen beschränken können. Bei Aufgabenträgern und Verbänden bestehen jedoch in diesen Bereichen geringere Einsparpotenziale.
- Die Wirkung des **Outsourcings** von Leistungen wird unterschiedlich beurteilt (vgl. auch Abschnitt 3.2.4).
- **Qualitätsstandards** dürfen nicht verringert werden, um die Position gegenüber dem Konkurrenten MIV nicht zu verschlechtern. Bei einzelnen Kriterien werden aber auch Einsparpotenziale benannt: beim Fahrzeugkomfort (Verzicht auf zusätzliche Merkmale wie Klimaanlage oder Niederflurtechnik), beim Fahrzeugalter und bei den Wartungsintervallen sowie ggf. bei der Fahrzeugreinigung zu Lasten der Sauberkeit.

Darüber hinaus wurden die Erhöhung der Fahrpreise und die Vergabe von mehr Leistungen im Wettbewerb (durch die Aufgabenträger) vorgeschlagen. Ein kundenorientiertes Angebot und die Ergänzung der Angebotspalette um neue Leistungen kann die bestehenden Kapazitäten besser auslasten und erlössteigernd wirken.

Die sinnvollsten Maßnahmen ergeben folgende Rangfolge:

Rang	Maßnahme
1	Nutzung von Synergien
2	Umstellung auf Bedarfsorientierung
3	Verbesserung der betrieblichen Effizienz

Die Verkehrsunternehmen müssen von Aufgabenträgern und Verbänden durch eine effiziente Koordination, eine sinnvolle Angebotsgestaltung (Bestellumfang, ggf. Fahrpreise) und die Umsetzung des Wettbewerbsgedankens bei Vergabe von Leistungen unterstützen, um mit geringeren öffentlichen Mitteln das Leistungsangebot und die Qualität sicherzustellen.

Maßnahmen zur Nutzung von Synergieeffekten

Im Jahr 2015 wird das ÖPNV-Angebot regional weiterhin differenziert, technologisch jedoch stärker standardisiert sein.



Abbildung 3.51: Maßnahmen zur Standardisierung

Betriebsmittel und Anlagen werden noch weiter vereinheitlicht. Dadurch können die Vielfalt der eingesetzten Fahrzeuge reduziert und zunehmend modular aufgebaute Fahrzeugkonzepte realisiert werden.

Von den Bestellern werden bei den Leistungen weniger regionalspezifische Besonderheiten gefordert, um den Einsatz standardisierter Lösungen zu ermöglichen. Etwa ein Drittel der

Experten geht sogar davon aus, dass ÖPNV-Angebote regional und überregional insgesamt einheitlicher sein werden. Dies könnte durch die Ausweitung des Bediengebietes und die Verringerung der Anzahl der Verkehrsunternehmen (vgl. Abschnitt 3.6.5), aber auch durch einheitliche Vorgaben und eine Ausweitung des Verantwortungsbereiches der Aufgabenträger geschehen (vgl. Abschnitt 3.6.4) erfolgen.

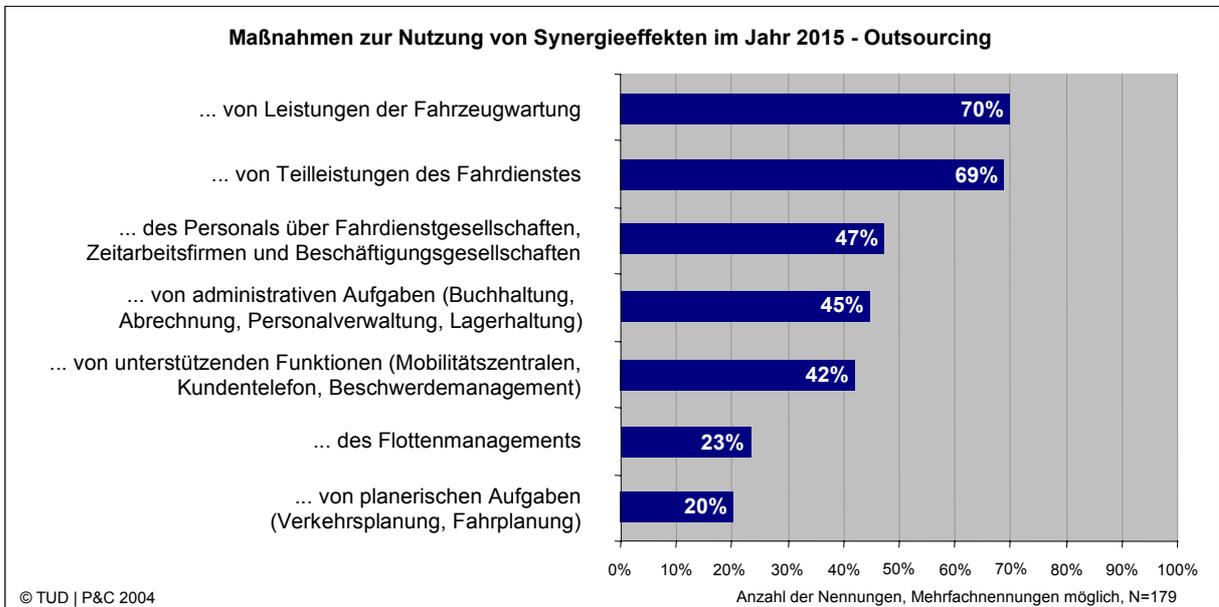


Abbildung 3.52: Bereiche, in denen stärker als bisher Outsourcing vorgenommen wird

Der Trend zum Outsourcing setzt sich fort. Vor allem Wartungsleistungen und Teile des Fahrdienstes werden stärker als bisher an spezialisierte Dienstleister bzw. Subunternehmer vergeben. Das befördert den Wandel einiger Verkehrsunternehmen zu reinen Carriern.

Eine zunehmende Überführung von Mitarbeitern in spezielle Tochtergesellschaften mit anderen tariflichen Bestimmungen oder den verstärkten Einsatz von Zeitarbeitskräften erwarten 47% der Experten. Auch bei administrative Aufgaben und unterstützenden Funktionen sehen viele Befragten einen Anstieg des Outsourcings.

Verkehrsunternehmen werden sich stärker auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren.

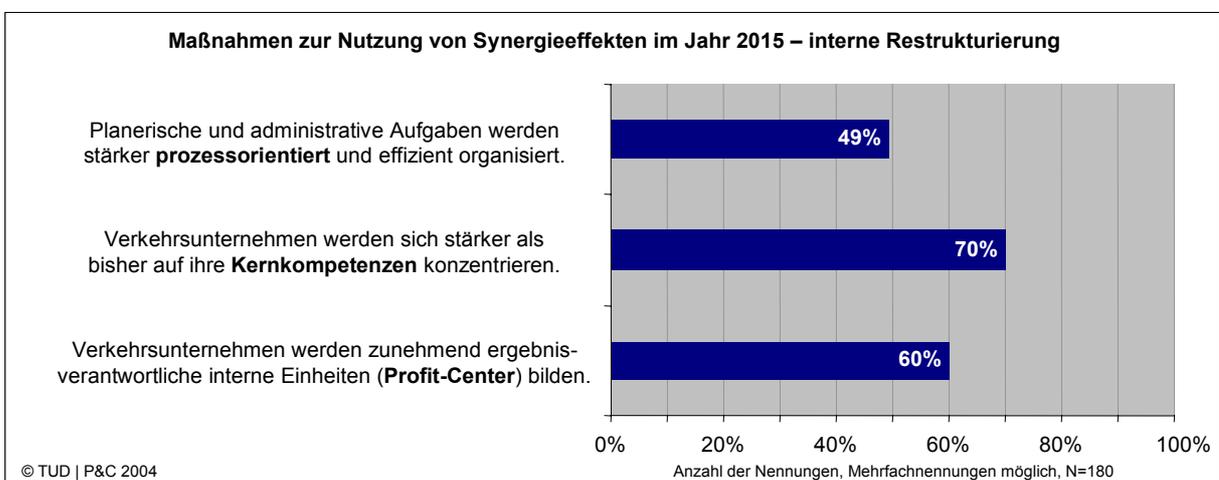


Abbildung 3.53: Maßnahmen durch interne Restrukturierung

Knapp die Hälfte der Experten erwartet eine stärkere Prozessorientierung in den Verkehrsunternehmen. Unternehmensintern werden für einzelne Kompetenzbereiche künftig vielfach Profit-Center gebildet.

Kooperationen und Fusionen werden über 70% der Experten erwartet. Damit wird eine zunehmende Marktkonzentration erfolgen.

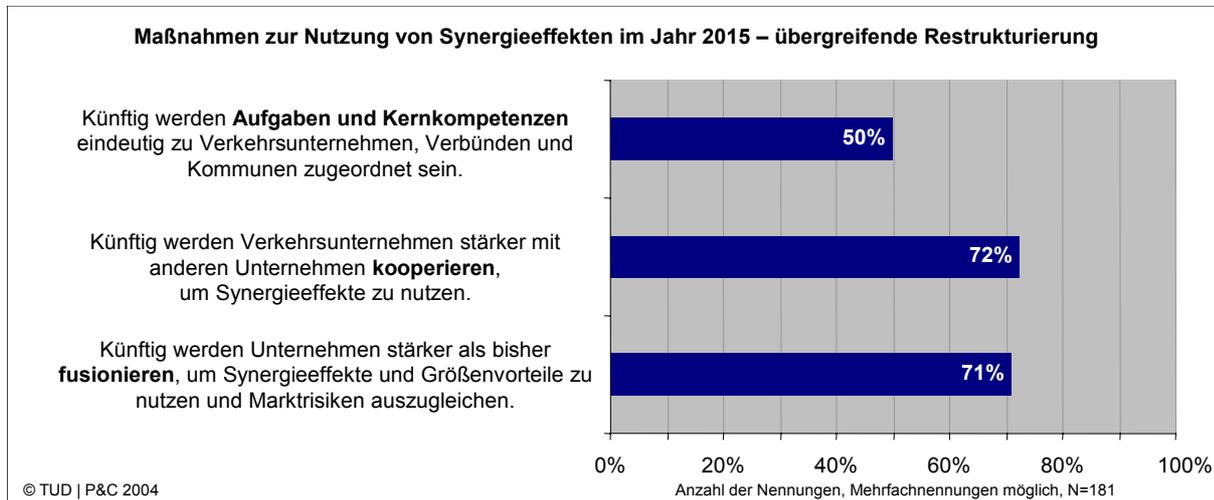


Abbildung 3.54: Maßnahmen durch übergreifende Restrukturierung

Die eindeutige und überschneidungsfreie Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den Akteuren wird zwar als notwendig angesehen. Viele Experten bezweifeln jedoch eine erfolgreiche und wirksame Umsetzung.

Synergieeffekte werden vor allem durch die Standardisierung der Betriebsmittel, die Vereinheitlichung von Leistungen, durch eine stärkere Ausrichtung an den Kernkompetenzen und das Outsourcing von Teilleistungen, sowie durch Kooperationen und Fusionen erzielt.

Die Umsetzung der Bedarfsorientierung kann ebenso zur Effizienzverbesserung beitragen.

Hindernisse bei der Effizienzsteigerung in Verkehrsunternehmen

Die Vielzahl effizienzsteigernder Maßnahmen trifft auf Hindernisse, die einer Optimierung der Leistungserstellung in den Verkehrsunternehmen gegenwärtig entgegenstehen. Vor allem die derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Anbieterstruktur im ÖPNV-Markt, die Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen sowie die mangelnde Flexibilität im Lohn- und Gehaltssystem wirken als hemmend.

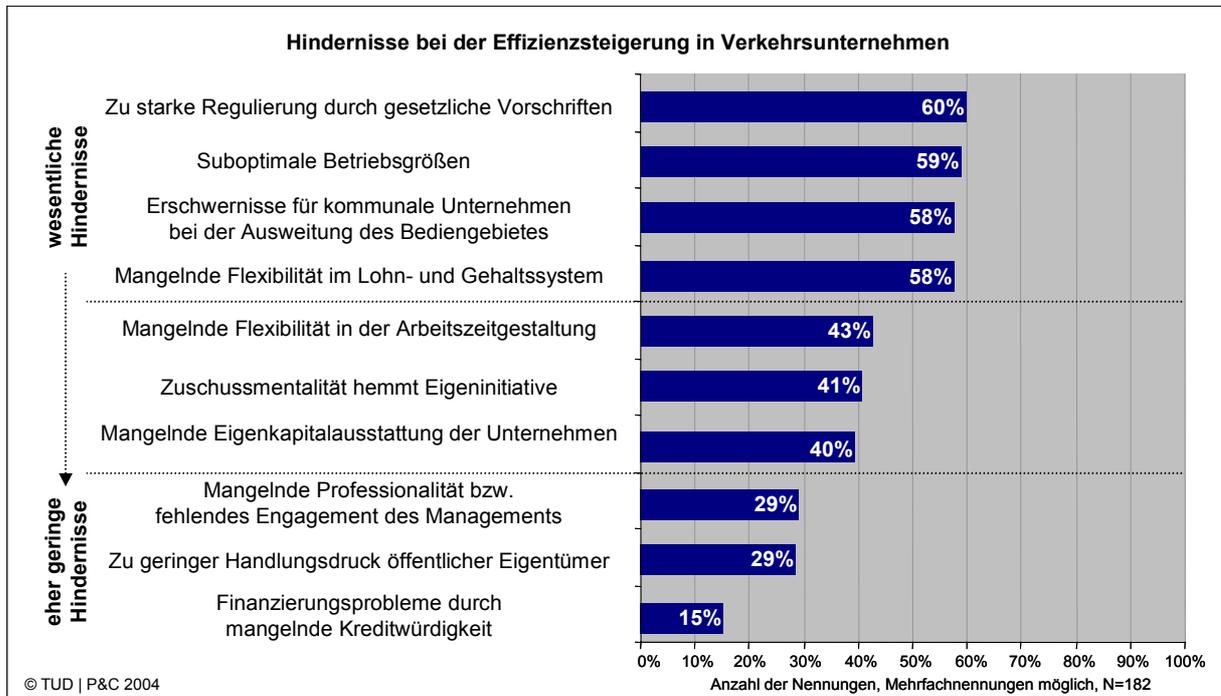


Abbildung 3.55: Hindernisse der Effizienzsteigerung in Verkehrsunternehmen

Umfassende und komplexe gesetzliche Vorschriften erschweren Effizienzsteigerungen. Gesetzliche Regelungen können bspw. zur Marktordnung, aus Gründen der Sicherheit und aus sozialen Erwägungen vielfach gerechtfertigt sein. Die Aktualität und Wirkung einzelner Regelungen und damit ihre Notwendigkeit sollte kritisch überprüft werden.

Die aus den derzeitigen **Entgeltstrukturen** insbesondere kommunaler Unternehmen resultierenden Einschränkungen treten bei zunehmendem Wettbewerb deutlich hervor. Handlungsbedarf ergibt sich vor allem dann, wenn private und öffentliche Unternehmen bei Ausschreibungen konkurrieren. Die zu beobachtende Gründung von Tochtergesellschaften zur Übernahme des Fahrdienstes ist hier ein Ansatz, um die Personalausgaben zu reduzieren.

Die derzeit noch hohe Anzahl kleiner und mittlere kommunaler und privatwirtschaftlicher Verkehrsunternehmen befördert die Diskussion um **optimale Betriebsgrößen**. Diese optimale Betriebsgröße kann in einzelnen Bereichen des ÖPNV unterschiedlich ausfallen, basieren doch Kostenstrukturen auf vielfältigen Einflussfaktoren. Private Verkehrsunternehmen können mit ihren Organisations- und Kostenstrukturen teilweise flexibler agieren als vergleichbare kommunale Unternehmen.

Hier sind vor allem die Kommunen als Eigentümer ihrer Verkehrsunternehmen gefordert, wettbewerbsfähigere Strukturen zu schaffen. Kooperationen und Zusammenschlüsse zur Erreichung wettbewerbsfähigerer Betriebsgrößen würden auch durch die Ausschreibung

geeignet großer Lose befördert, anstatt dabei an historisch gewachsenen Linienbündeln festzuhalten.

Auch die mangelnde **Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung** wird als Hindernis für eine effizientere Produktion angesehen. Die Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten, vor allem im Fahr- und Betriebsdienst, ermöglicht keine freie Arbeitszeitgestaltung. Viele Unternehmen sind während des Tages hohen Nachfrageschwankungen ausgesetzt, etwa in ländlichen Räumen durch die Tagesspitzen des Schülerverkehrs. Hier könnten in betrieblicher oder tariflicher Abstimmung flexible Arbeitszeitmodelle mit Teilzeitarbeit, Teildiensten oder dem Einsatz von Arbeitskräften in anderen Bereichen Abhilfe schaffen.

Regelmäßig erfolgende **Zuschusszahlungen** von den Aufgabenträgern, Ausgleichszahlungen kommunaler Eigentümer sowie die unterschiedlichen verfügbaren Förderstrukturen hemmen die unternehmerische Eigeninitiative. Hier sind die Aufgabenträger und die kommunalen Eigentümer gefordert, den Handlungsdruck zu erhöhen.

Die wesentlichen Hindernisse können in folgende Rangfolge gebracht werden:

Rang	Maßnahme
1	Zu starke Regulierung durch gesetzliche Vorschriften
2	Mangelnde Flexibilität im Lohn- und Gehaltssystem
3	Erschwernisse für kommunale Unternehmen bei der Ausweitung des Bediengebietes

Umsetzung der Bedarfsorientierung von ÖPNV-Angeboten

Sinkende Zuschüsse erhöhen die Notwendigkeit, Angebote im ÖPNV stärker als bisher am Bedarf auszurichten. Hierfür wird hauptsächlich der Ersatz bisheriger Angebote durch den Einsatz alternativer Bedienformen (z.B. Sammeltaxi, Rufbus) empfohlen.

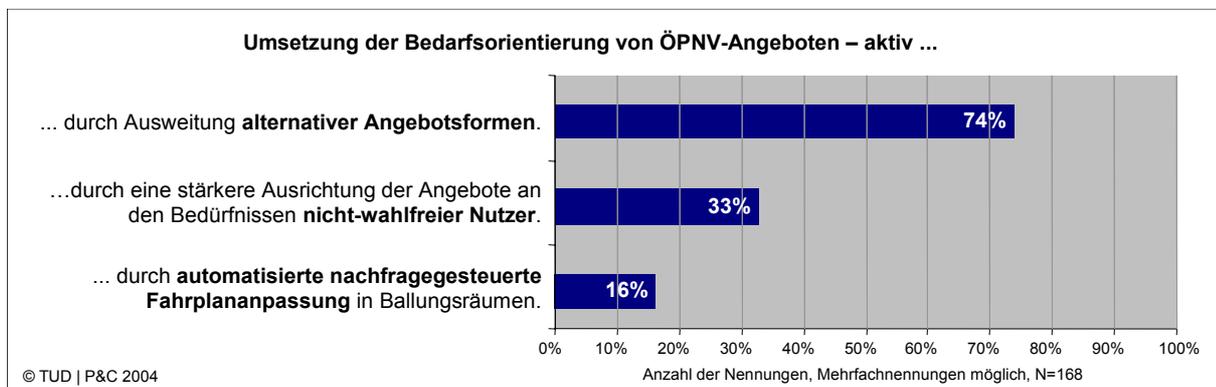


Abbildung 3.56: Aktive Umsetzung der Bedarfsorientierung

Die stärkere Anpassung der Angebote an die Bedürfnisse nicht-wahlfreier Nutzer wird weit aus weniger als Weg zur Umsetzung der Bedarfsorientierung angesehen. In nachfrage-schwachen Gebieten ist bereits heute ein Großteil der Leistungen an diesen Nutzergruppen (vor allem Schüler) ausgerichtet.

Die Bedarfsanpassung durch eine nachfragegesteuerte Fahrplanverdichtung wird von den meisten Experten als nicht geeignet angesehen. Derartige Applikationen befinden sich bis-lang noch im Entwicklungsstadium. Die anfallenden Kosten für die Vorhaltung von Reserve-fahrzeugen und Reservepersonal können dazu führen, dass dieser Lösungsansatz selbst bei technischer Machbarkeit nur in Ausnahmefällen zum Einsatz kommt.

Bestehen keine aktiven, offensiven und gestalterischen Möglichkeiten zur stärkeren Bedarfsanpassung der Angebote, wird es zur Streichung wenig nachgefragter Linien kommen.

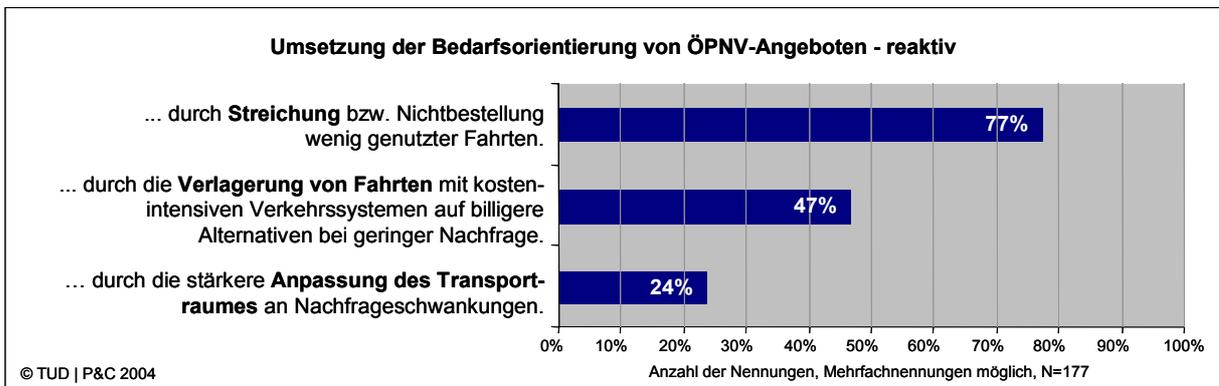


Abbildung 3.57: Reaktive Umsetzung der Bedarfsorientierung

Die Verlagerung von Leistungen von kostenintensiven Verkehrssystemen (Schienenverkehr) zu billigeren Alternativen (Busverkehr) wird indifferent beurteilt (vgl. dazu auch Abschnitt 3.5.4).

Die Anpassung des Transportraumes an Nachfrageschwankungen ist nur für eine Minderheit der Experten (24%) geeignet, um eine Bedarfsanpassung vorzunehmen. Die Fixkosten zur Vorhaltung kleinerer Fahrzeugeinheiten (Kleinbusse, Busanhänger), die Kapazitätsdisposition und die Personalkosten wirken sich nachteilig aus. Im Schienenverkehr ist daher der Einsatz fester Fahrzeugeinheiten (Triebwagen) und Zugarnituren zu beobachten.

3.6 Marktentwicklung im ÖPNV

3.6.1 Überblick über die aktuelle Situation

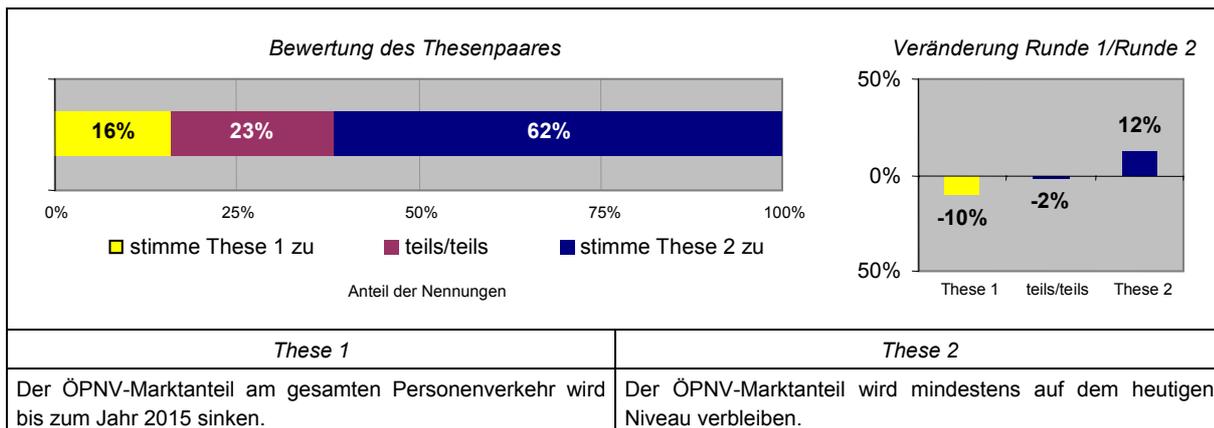
Die bisherige Entwicklung des ÖPNV auf Straße und Schiene seit der Bahnreform in Deutschland zeigt einen stetigen Strukturwandel. Dieser betrifft aber nicht nur die Unternehmen, sondern schließt auch die Aufgabenträger ein. Neue Managementgesellschaften und die Umstrukturierung und Neugründung von Verkehrsverbänden zeigen, dass sich die Aufgabenträger auf die neuen Herausforderungen des Wettbewerbs einstellen.

Noch gravierender sind die Entwicklungen auf der Anbieterseite. Trotz aller Probleme und Rechtsunsicherheiten beim Marktzutritt hat sich die Unternehmenslandschaft im deutschen ÖPNV bereits deutlich sichtbar gewandelt. Der Einstieg der so genannten „Global Player“ oder auch der DB AG ist bislang nicht nur durch den Gewinn von Ausschreibungen, sondern vor allem durch Kauf vorhandener privater mittelständischer und kommunaler Unternehmen erfolgt.

Sowohl Aufgabenträger als auch Unternehmen sind von der Entwicklung des Mobilitäts- und Verkehrsmarkts insgesamt betroffen. Die demografische Entwicklung und die Entwicklung des MIV bergen dabei für den ÖPNV offenkundige Risiken. Sinkende Schülerzahlen lassen diese bislang weitgehend sichere Kundengruppe oft weg brechen, nicht nur in schrumpfenden ostdeutschen Städten. Auch die inzwischen erreichte hohe Pkw-Dichte verringert den Anteil der zwingend auf ÖPNV angewiesenen Menschen. Bislang gebündelte Verkehrsströme zu den Arbeitsorten entzerren sich im Zuge der räumlichen und zeitlichen Flexibilisierung der Arbeitswelt immer mehr und verlieren ihre ÖPNV-Affinität.

3.6.2 Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr bis 2015

Marktanteil des ÖPNV



Die Entwicklung des ÖPNV-Marktanteils am gesamten Personenverkehr wird eher optimistisch eingeschätzt. Eine Mehrheit der Befragten (62%) erwartet, dass der ÖPNV-Marktanteil zukünftig mindestens auf dem heutigen Niveau verbleiben wird.

Trends wie die zunehmende Flexibilität im Arbeitsmarkt, der wachsende Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung und steigende Schulwege durch eine Zusammenlegung von Bildungseinrichtungen wirken Nachfrage erhöhend. Eine zunehmende Streuung der nachgefragten Relationen, die Individualisierung der Mobilitätsansprüche und der weiter steigende Motorisierungsgrad der Bevölkerung führen andererseits zu Kundenverlusten. Die Gewinn-

nung wahlfreier Nutzer ist von den Rahmenbedingungen des MIV abhängig (Kfz-Steuern, Infrastrukturkapazitäten, Kraftstoffpreise).

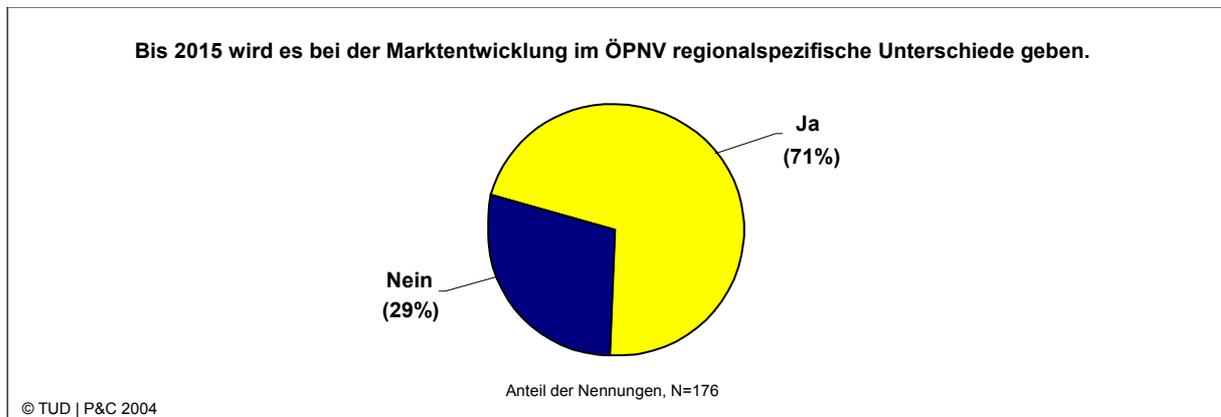


Abbildung 3.58: Differenzierte Marktentwicklung im ÖPNV

Der Anteil des ÖPNV am gesamten Personenverkehrsmarkt wird bis 2015 mindestens gleich bleiben. Er wird sich jedoch regional sehr unterschiedlich entwickeln.

3.6.3 Entwicklung des Personenverkehrsmarktes

Allgemein ist ein Wachstum des gesamten Personenverkehrsmarktes zu erwarten (vgl. Abbildung 3.59). Besonders bei Senioren, aber auch bei den Freizeitwegen wird vielfach ein Anstieg prognostiziert. Einkaufs- und Besorgungsverkehr sowie Arbeitswege werden ebenfalls wachsende Bereiche sein.

Der Schülerverkehr wird sich bis 2015 rückläufig entwickeln. Vor allem in ländlichen Räumen kompensieren die weiteren Beförderungswege durch die Schließung von Bildungseinrichtungen den Rückgang der Schülerzahlen teilweise.

Damit bestehen für den ÖPNV grundsätzlich Wachstumschancen. Zur differenzierten Betrachtung der Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr sind in Abbildung 3.59 die Entwicklungsprognose für den Gesamtmarkt sowie für den ÖPNV-Anteil am Personenverkehrsmarkt gegenübergestellt.

Der ÖPNV kann im wichtigsten Wachstumsmarkt der Senioren seinen Marktanteil leicht steigern. Auch bei den ähnlich stark steigenden Freizeitverkehren kann der ÖPNV in geringerem Umfang am Wachstum teilhaben.

Dies wird aber mit einem attraktiven Angebot entsprechend der individuellen Bedürfnisse der Zielgruppen gelingen. In diesen Segmenten sind hoher Komfort (Freizeitwege, Senioren) und eine hohe Erschließungswirkung wesentlich für den Markterfolg.

Bei den Arbeitswegen wächst der ÖPNV-Marktanteil ebenfalls mit dem Gesamtmarkt.

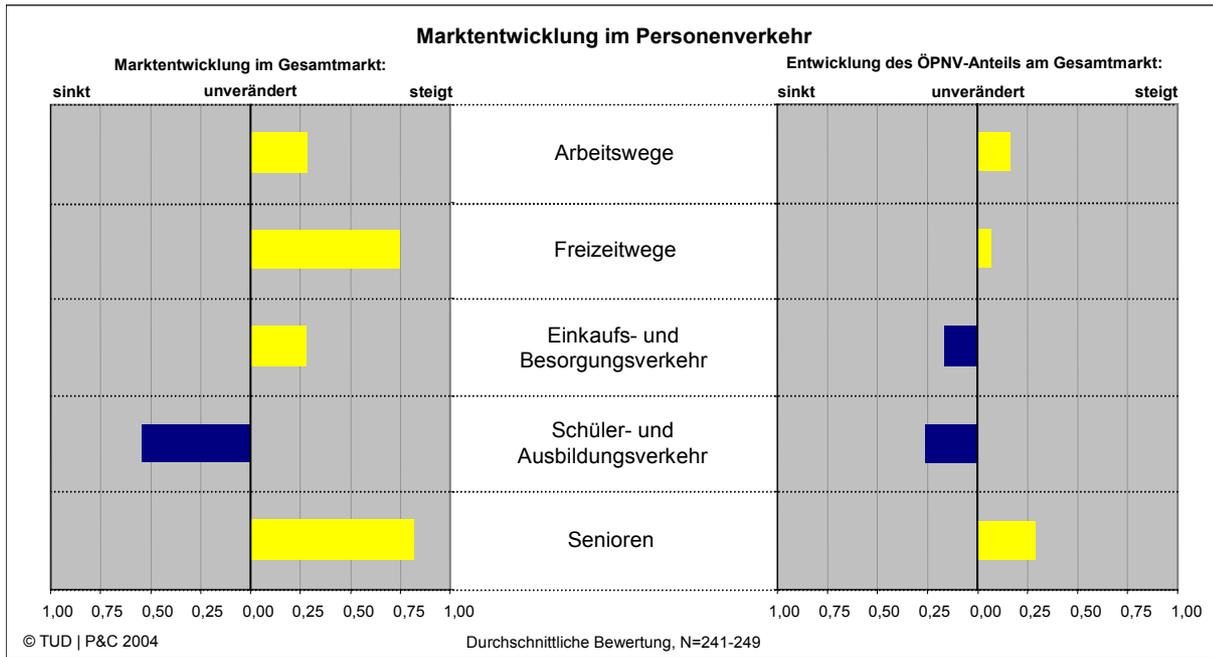


Abbildung 3.59: Entwicklung des Personenverkehrsmarktes und des ÖPNV-Marktanteils

Schwierig stellen sich für die Akteure im ÖPNV die Segmente Einkaufs- und Besorgungsverkehr sowie Schüler- und Ausbildungsverkehr dar.

Der Schüler- und Ausbildungsverkehr verzeichnet den stärksten Rückgang aller Marktsegmente. Der sinkende ÖPNV-Marktanteil verstärkt dabei die Wirkung auf die Verkehrsunternehmen. Eine bisherige wesentliche Grundlage für die ÖPNV-Bedienung in manchen Regionen steht hier zur Disposition.

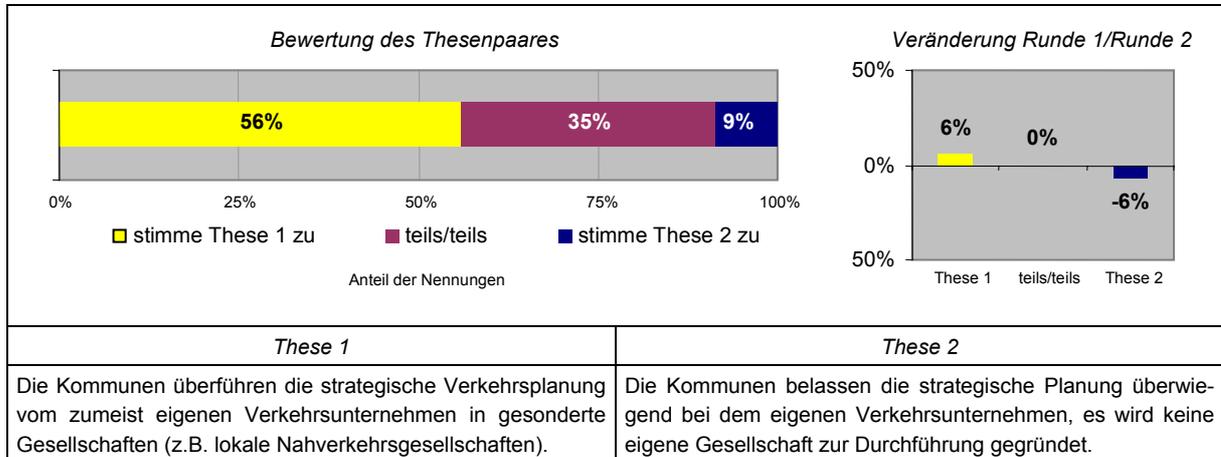
Eine kritische Situation ist im Einkaufs- und Besorgungsverkehr festzustellen. Während in diesem Segment der Gesamtmarkt wächst, verringert sich der ÖPNV-Marktanteil gleichzeitig. Damit verliert der ÖPNV hier nicht nur bisherige Nutzer, sondern fällt in diesem Segment auch weiter hinter den MIV zurück.

In den Segmenten Senioren, Arbeits- und Freizeitwege hält der ÖPNV in etwa seinen Marktanteil bei leicht ansteigender Tendenz.

Besonders problematisch ist die Situation beim Einkaufsverkehr. Dieses Marktsegment wächst bei sinkendem ÖPNV-Anteil.

3.6.4 Entwicklung bei den Aufgabenträgern

Verantwortung für die strategische Verkehrsplanung



Die strategische Verkehrsplanung wird künftig in Abhängigkeit von den regionalen Gegebenheiten in den Kommunen organisiert. Die Kommunen werden gesonderte Gesellschaften (eigenen Regie- bzw. Bestellerorganisationen) gründen, die die strategische Verkehrsplanung vom kommunalen Verkehrsunternehmen übernehmen.

Die tatsächliche Herauslösung der strategischen Verkehrsplanung aus den kommunalen Verkehrsunternehmen wird von der Größe der Kommune, der Finanzausstattung und den Eigentumsverhältnissen (Privatisierung der Stadtwerke) sowie politischen Interessen abhängen. In Deutschland sind gegenwärtig sowohl Strukturen mit einem relativ hohen Einfluss der Unternehmen auf die Nahverkehrsplanung (etwa in Leipzig), aber auch mit einem hohen Einfluss von eigens gegründeten Regieorganisationen (in Frankfurt/M.) vorzufinden.

Einzelne Experten sehen auch Alternativen zum Aufbau eigenständiger Organisationen für die Verkehrsplanung. Dabei können diese Aufgaben der Kommunalverwaltung übertragen, bei Verbänden bzw. Zweckverbänden angesiedelt oder auch an Fremdfirmen vergeben werden.

Künftige Rolle des Aufgabenträgers

Aufgabenträger werden wie bisher die durch das Regionalisierungsgesetz vorgeschriebene Verantwortung zur Planung, Finanzierung und Organisation des ÖPNV wahrnehmen.²⁷

Wichtige Funktionen sind künftig:

- die Aufstellung des Nahverkehrsplanes und die Festlegung des als notwendig erachteten Angebotsniveaus (Diese Aufgabe ist bereits heute in den Landesnahverkehrsgesetzen verankert).
- die Bestellerfunktion für gemeinwirtschaftliche Verkehre und die damit verbundene Verantwortung für (zukünftige) Ausschreibungen. Die Experten prognostizieren eine weiter zunehmende Ausgestaltung des ÖPNV durch Verkehrsverträge.
- die Verantwortung zur Festlegung und Überwachung von Qualitätsstandards, die üblicherweise mit dem Abschluss derartiger Vereinbarungen verbunden sind.

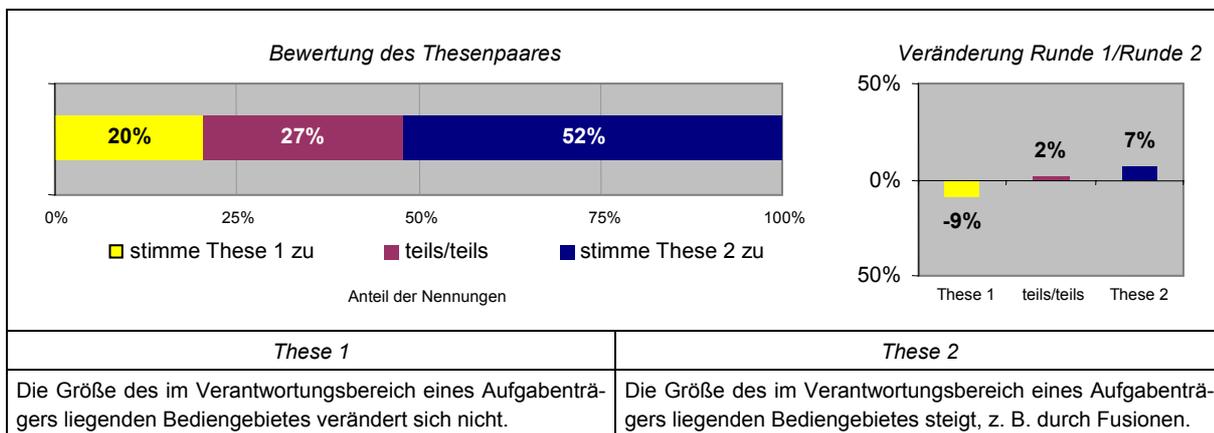
²⁷ § 3 und § 4 RegG.

- die Finanzierungsverantwortung. Diese wird mit der künftigen Konzentration der ÖPNV-Finanzierung auf Bestellerentgelte begründet.
- die typischen Aufgaben von Verkehrsverbänden (Koordinierung, Marketing, Tarifgestaltung). Viele Experten sehen die Aufgabenträgerfunktion künftig nicht bei den Verbänden angesiedelt.

Nur wenige Experten ordnen den Aufgabenträgern die Verantwortung für die Infrastruktur zu, obwohl der Umfang des Infrastrukturausbaus häufig von deren langfristigen Planungen abhängen wird (vgl. die in Abschnitt 3.4.10 genannten Vertragslaufzeiten).

Aufgabenträger werden auch in Zukunft ähnliche Funktionen wie heute wahrnehmen. Die mit der Qualitätssteuerung verbundenen Aufgaben werden wachsen. Der Einfluss der Aufgabenträger nimmt durch die Rolle als Besteller, durch die Gestaltung von Ausschreibungen und von Verkehrsverträgen zu. Nur wenige Experten sehen einen sinkenden Einfluss der Aufgabenträger.

Größe des Bedienebietes eines Aufgabenträgers



Nach dem Regionalisierungsgesetz sind die Aufgabenträger des ÖPSV überwiegend Landkreise und kreisfreie Städte, teilweise auch kreisangehörige Gemeinden. Im SPNV existieren je nach Bundesland unterschiedliche Regelungen (Ansiedlung beim Land (Bayern), Landkreise u. kreisfreie Städte (Nordrhein-Westfalen) bzw. Verkehrsverbände (Sachsen)).²⁸ Ihr Verantwortungsbereich deckt sich dabei in der Regel mit der jeweiligen Verwaltungseinheit.

Im Zuge der Regionalisierung war bereits in den vergangenen Jahren die Verlagerung der Aufgabenträgerschaft im SPNV auf kleinere Verwaltungseinheiten zu beobachten.²⁹ Gegenwärtig ist die Fortschreibung der Nahverkehrspläne, die Vorbereitung von Ausschreibungen und die Notwendigkeit zur Einsparung öffentlicher Mittel mit Anforderungen verbunden, denen durch Kooperationen der Aufgabenträger besser zu begegnen ist. Gerade Ausschreibungen im SPNV betreffen häufig mehrere Aufgabenträger.

Es wird zu einer Ausweitung des Verantwortungsbereiches der Aufgabenträger kommen.

²⁸ Vgl. Werner (1998), S. 5.

²⁹ Zu den Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft im SPNV vgl. stellvertretend Cloes (2003), S. 15.

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen und der bestehenden Verwaltungsgrenzen sind dabei Kooperationen, wie bspw. die Bildung gemeinsamer Regieorganisation oder Zweckverbände, zu erwarten.

Fusionen kommunaler bzw. kreiseigener Unternehmen werden jedoch nicht ausgeschlossen.

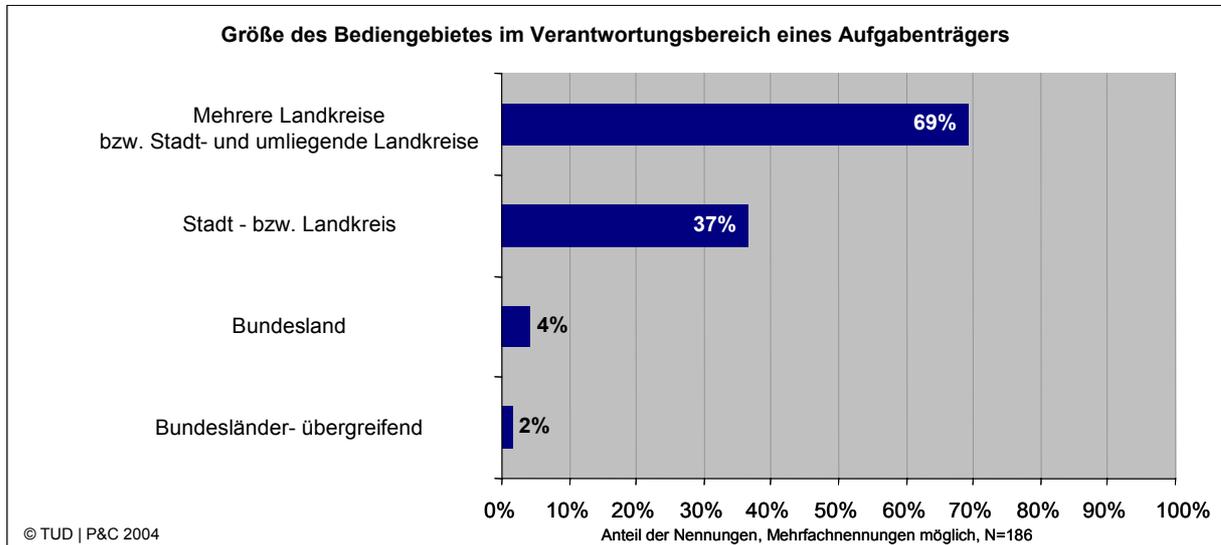


Abbildung 3.60: Künftige Größe des Bediengebietes in Verantwortung eines Aufgabenträgers

Die Mehrheit der Experten (69%) prognostiziert eine Ausweitung des Bediengebietes eines Aufgabenträgers auf mehrere Landkreise bzw. auf die umliegenden Landkreise einer Stadt. Für einen wesentlichen Teil der Befragten (37%) ist jedoch der Landkreis eine typische Größe des Verantwortungsbereiches von Aufgabenträgern.

Rolle der Verkehrsverbände im Jahr 2015

Bei Verkehrsverbänden haben sich heute, u.a. im Zuge der Wandlung des Rechtsrahmens (Regionalisierung), unterschiedliche Organisationsformen etabliert. So gibt es Zusammenschlüsse von Verkehrsunternehmen, Zweckverbände der Kommunen und Mischformen. Einige Verbände nehmen darüber hinaus auch die Funktion des Aufgabenträgers wahr (Aufgabenträgerverbände). Wessen Interessen die Verbände künftig vertreten werden, hängt damit auch von ihrer Organisationsform ab.

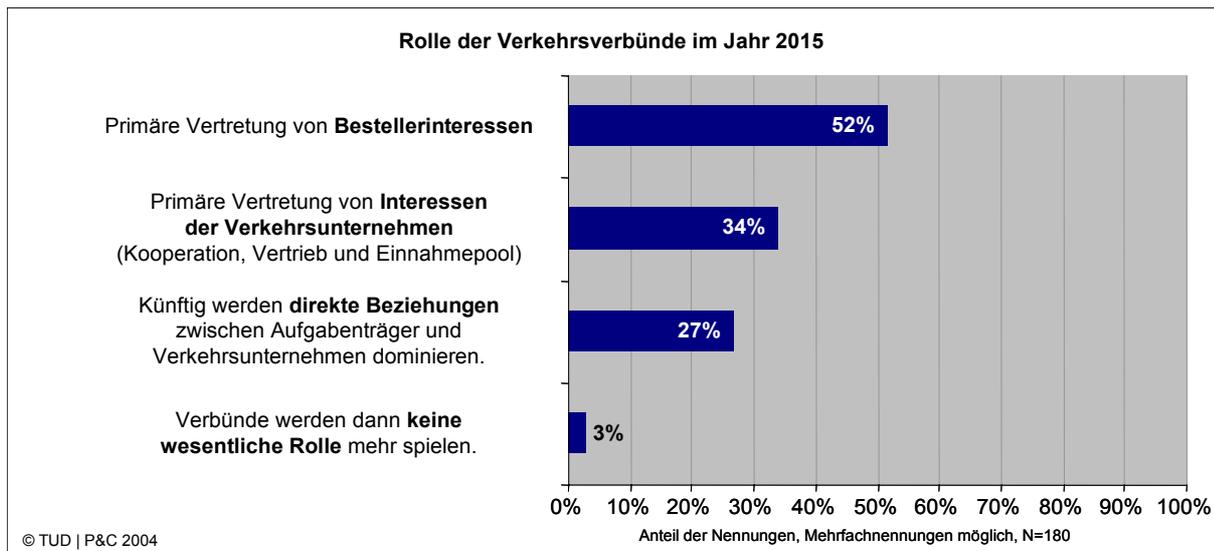


Abbildung 3.61: Künftige Rolle der Verkehrsverbände

Etwa die Hälfte der Experten (52%) sieht in der Vertretung der Bestellerinteressen die künftige Rolle der Verbände. Dagegen vertritt ein Drittel der Experten die Position, dass Verbände, ähnlich wie bereits heute die Unternehmensverbände, vorwiegend die Interessen der beteiligten Verkehrsunternehmen vertreten werden.

Für einen Teil der Befragten (27%) ist es aber auch denkbar, dass im Zuge der Etablierung von Besteller-Ersteller-Verhältnissen direkte Beziehungen zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen vorherrschen werden.

Die Verlagerung der Aufgabenträgerschaft des ÖPNV auf Landesebene ist für nur wenige Experten eine denkbare Option.

Verkehrsverbände werden auch im Jahr 2015 eine wesentliche Stellung im ÖPNV innehaben. Ihr zukünftiger Handlungsspielraum ist in starkem Maße davon abhängig, welche Aufgaben an die Verbundgesellschaften übertragen werden und welche Gesellschafter an Verbänden beteiligt sind.

3.6.5 Marktstruktur auf der Anbieterseite

Die Anbieterstruktur im deutschen ÖPNV-Markt wird sich bis 2015 deutlich ändern. Impulse gehen dabei vom Wettbewerb durch den Eintritt neuer Anbieter sowie unter vorhandenen Anbietern aus.

Im Verkehrsmarkt wird es bis zum Jahr 2015 in nahezu allen Bereichen zu einer **Oligopolisierung** kommen. Insbesondere im SPNV sowie in Ballungsräumen wird diese Konzentration auf wenige große Anbieter von der Mehrheit der Experten erwartet. In Klein- und Mittelstädten sowie im Regionalverkehr Bus wird der Wettbewerb bei Oligopolisierungstendenzen stärker ausgeprägt sein.

Die Konzentration auf der Anbieterseite erfolgt vor allem durch Fusionen und Kooperationen, gerade bei kommunalen Unternehmen, als Reaktion auf die Verringerung der Finanzmittel für den ÖPNV (vgl. Abschnitt 3.5.9).

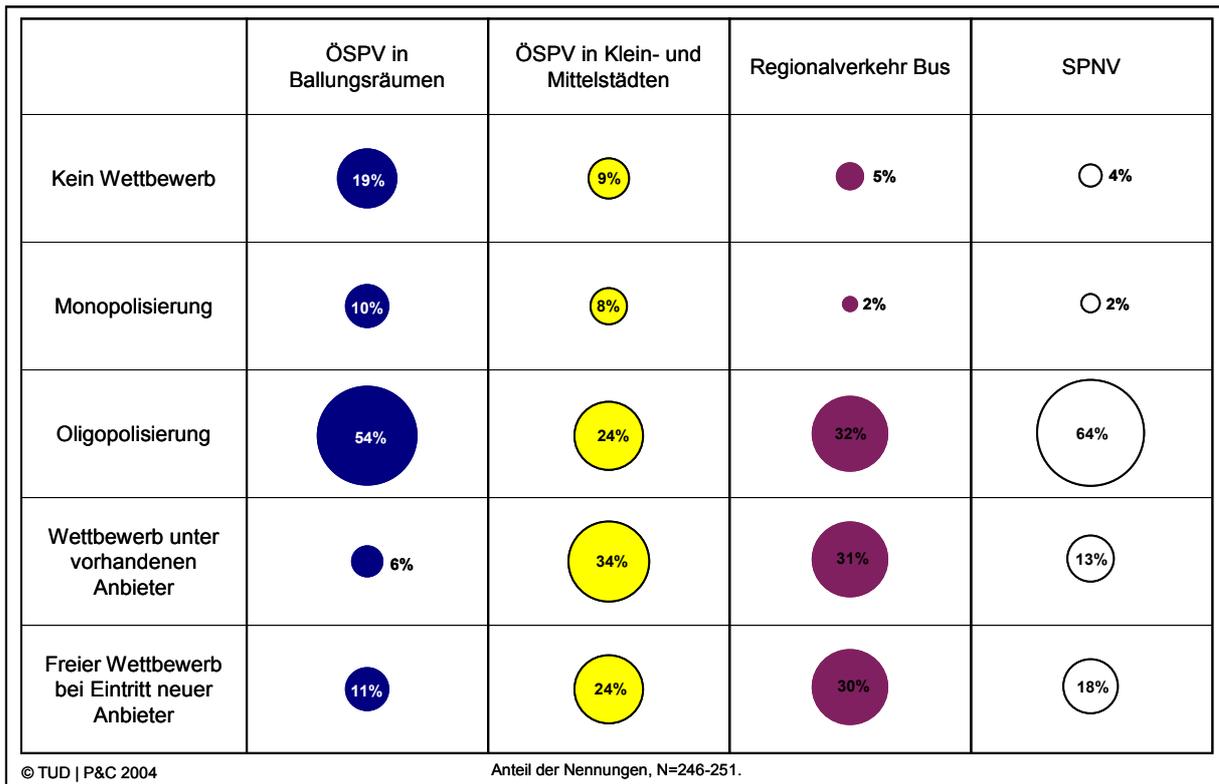


Abbildung 3.62: Entwicklung der Marktstruktur im ÖPNV

Nur wenige Experten befürchten die Entstehung von Angebotsmonopolen. Den Ausschluss des Wettbewerbs und die Dominanz nur eines Anbieters erwarten nur 10% der Experten im städtischen ÖPNV. Die Größe der Vergabelose und der hohe Anteil von kapitalintensiven Verkehrssystemen (Straßenbahn, U-Bahn) bevorteilt größere Anbieter. Viele Kommunen wollen durch eine Angebotsintegration die Leistungen nicht im Wettbewerb vergeben.

Der Verkauf kleiner privater Verkehrsunternehmen fördert die Oligopolisierung (vgl. Abschnitt 3.2.2). Der Verzicht auf eine wettbewerbliche Vergabe von Leistungen oder Vorteile weniger Unternehmen bei Ausschreibungen aufgrund ihrer günstigen Kostenstruktur tragen ebenfalls dazu bei. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass bereits heute ein nicht unbeachtlicher Teil des deutschen Marktes von Tochtergesellschaften der DB Gruppe bedient wird.

Oligopolisierungserwartungen im SPNV werden mit den vergleichsweise langen Laufzeiten der Verkehrsverträge begründet (vgl. Abschnitt 3.4.10). Dort ist bei größeren Linienbündeln auch der Investitionsbedarf erheblich höher als bei Busverkehren. Schon heute kooperieren Eisenbahnverkehrsunternehmen und geben gemeinsame Angebote ab.

Wettbewerb entwickelt sich dagegen vornehmlich in Klein- und Mittelstädten und im Regionalverkehr Bus. Dort bestehen auch die größten Chancen für einen Marktzutritt neuer Anbieter. Aufgabenträger werden hier die Verkehre (i.d.R. Busverkehre) künftig eher ausschreiben. Aufgrund der kleineren Lose werden auch mittelständische Anbieter in der Lage sein, in den Markt einzutreten bzw. sich dort zu behaupten.

In nahezu allen Bereichen des ÖPNV wird eine weitere Marktöffnung erwartet (vgl. auch Abschnitt 3.1.5). In unterschiedlichen Wellen wird eine Konzentration der Anbieter stattfinden.

Kleine mittelständische Busunternehmen werden in den nächsten Jahren verstärkt durch Verkauf oder Kooperation zu größeren Einheiten zusammengefasst.

Die Deutsche Bahn Gruppe wird sich im Stadtverkehr deutlich intensiver engagieren als dies heute der Fall ist.

Bei kapitalintensiven Verkehrsangeboten wird es zu Oligopolisierungen kommen.

Zumindest im Busverkehr bestehen aber auch für kleinere Anbieter Marktchancen.

3.6.6 Reaktion der Marktteilnehmer auf die Entwicklung der Marktstruktur

Kooperations- und Fusionsstrategien prägen die Reaktionen der Verkehrsunternehmen auf die Entwicklung der Marktstruktur. Für nahezu alle Akteursgruppen sehen die Experten diese Ausrichtung als wahrscheinlich an. **Große private Verkehrsunternehmen** sowie Unternehmen der **DB AG** werden zudem versuchen, durch Internationalisierung ihre Marktposition zu stärken. Die DB Regio Gruppe mit ihren Bahnbusgesellschaften wird sowohl im SPNV als auch im Busverkehr auch 2015 eine bedeutende Rolle spielen.

Mittelständische private Verkehrsunternehmen werden sich dagegen verstärkt spezialisieren und dann Kooperationen eingehen. Dabei müssen sie Kooperationspartner suchen, um komplexer Verkehrsleistungen erbringen zu können und Zugang zu Kapital und Know-how zu erhalten. Obwohl bei etlichen klein- und mittelständischen Betrieben aktuell die Regelung der Betriebsnachfolge ansteht, bescheinigen viele Experten auch solchen Unternehmensstrukturen eine Marktfähigkeit – etwa wegen günstigerer Kostenstrukturen.

Wahrscheinliche Reaktion ist ...	Kommunale Verkehrsunternehmen	Kommunale VU (nur Busverkehr)	DB Regio und Tochterunternehmen	Private Konzernunternehmen	Mittelständische private VU
... Marktaustritt					
... Spezialisierung					
... Kooperation/Fusion					
... Internationalisierung					

© TUD | P&C 2004 Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=221-237.

Abbildung 3.63: Reaktion der Verkehrsunternehmen auf die Entwicklung der Marktstruktur

Auch für **kommunale Unternehmen** sind Kooperationen und Fusionen die erfolgversprechende Option. Sie sollten sich daneben spezialisieren, da ihnen wenig Chancen zur Internationalisierung zugestanden werden. Hemmnisse stellen dabei der derzeitige Rechtsrahmen und das finanzielle Risiko für die kommunalen Eigentümer dar. Bei der Spezialisierung können sie Funktionen an Verbünde (bspw. den Vertrieb – vgl. Abschnitt 3.7.2) bzw. an Aufgabenträger (bspw. die strategische Verkehrsplanung – vgl. Abschnitt 3.6.4) abgeben. Kom-

munale Unternehmen, die bisher vor allem Busverkehre anbieten, sind eher in ihrem Bestand gefährdet als integrierte kommunale Verkehrsunternehmen. Eine Spezialisierung auf Busverkehre ist damit nur bedingt empfehlenswert.

Mittelständische private Verkehrsunternehmen sind neben den kommunalen Busunternehmen vom **Marktaustritt** bedroht. Ohne die Spezialisierung und ohne Kooperationspartner dürfte es vielen Unternehmen schwer fallen, dem Kostendruck und den veränderten Anforderungen der Aufgabenträger zu begegnen.

Bei schienengebundenen Verkehren ist die Gefahr der Verdrängung deutlich geringer als bei Busverkehren. Die Kommunen setzen sich hier für eine Ausnahmeregelung im europäischen Recht ein, um diese Verkehre auch weiterhin in eigener Regie zu betreiben. Straßenbahn- und U-Bahnverkehre werden zudem von großen kommunalen Verkehrsunternehmen betrieben, die eine stärkere Marktposition aufweisen.

3.6.7 Neue Geschäftsfelder der ÖPNV-Unternehmen

Verkehrsunternehmen werden in vielen Bereichen neue Leistungen anbieten, die einen Bezug zu ihren bisherigen Kernkompetenzen aufweisen. Einen Schwerpunkt für neue Aktivitäten stellt neben dem Tourismus und Freizeitverkehr das Angebot ergänzender Mobilitätsdienstleistungen dar. Diese erstrecken sich von Car-Sharing-Angeboten bis hin zu Informations- und Beratungsdiensten.

	Kommunale Verkehrsunternehmen	DB Gruppe	Mittelständische private Verkehrsunternehmen	Private Konzernunternehmen
Kommunikationsdienstleistungen	23%	30%	18%	41%
Ergänzende Mobilitätsdienstleistungen	51%	40%	46%	38%
Tourismusdienstleistungen/ Freizeitangebote	37%	41%	63%	36%
Regionalmarketing	41%	23%	24%	18%
Consulting- und Planungsleistungen	28%	32%	15%	45%

© TUD | P&C 2004 Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=182.

Abbildung 3.64: Künftige Geschäftsfelder außerhalb des Kerngeschäftes von Verkehrsunternehmen – 1

Kommunikationsdienstleistungen stellen nur teilweise ein interessantes Geschäftsfeld für private Konzernunternehmen, zum Teil auch für die DB Gruppe und kommunale Unternehmen dar. Hier wird ein Engagement davon abhängen, ob die Unternehmen bereits Betreiber oder Nutzer entsprechender Kommunikationsnetze sind, die dann für weitere Nutzer geöffnet

werden. Neben der Übertragungstechnik eignen sich beispielsweise Vertriebs- und (Fahrgast)Informationssysteme zur Vermarktung.

Vor allem kommunale Verkehrsunternehmen und mittelständische private Unternehmen werden sich als Anbieter ergänzender **Mobilitätsdienstleistungen** (bspw. Car-Sharing, Mobilitätszentralen) profilieren.

Tourismus- und Freizeitangebote werden von allen Verkehrsunternehmen künftig verstärkt angeboten. Die meisten Experten sehen hierin Chancen für mittelständischen private Verkehrsunternehmen.

Regionalmarketing hat als künftiges Geschäftsfeld nur für kommunale Unternehmen eine höhere Bedeutung, die damit in kommunale und regionale Serviceangeboten integriert werden.

Private Konzernunternehmen können ihr Know-how durch das Angebot von **Consulting- und Planungsleistungen** vermarkten. Erfahrungen aus anderen Leistungsbereichen, aber auch aus der Unternehmensführung stellen dabei einen Schwerpunkt dar. Kommunale Unternehmen können ihre regionalen Erfahrungen insbesondere in der Verkehrsplanung als Beratungsleistungen für die Aufgabenträger einbringen.

Im technischen Bereich stellen **Wartungs- und Instandhaltungsleistungen**, sowohl im Infrastrukturbereich als auch im Bereich der Betriebsmittel und Anlagen eine sinnvolle Ergänzung des Leistungsspektrums dar. Kompetenzen dazu finden sich vorwiegend bei großen Verkehrsunternehmen (DB AG, kommunale Unternehmen, private Konzerne), die über entsprechendes Know-how und Kapazitäten verfügen.

	Kommunale Verkehrsunternehmen	DB Gruppe	Mittelständische private Verkehrsunternehmen	Private Konzernunternehmen
Wartung/ Modernisierung von Betriebsmitteln und Anlagen	30%	34%	28%	49%
Infrastruktur-instandhaltung	32%	43%	17%	43%
City-Logistik	30%	16%	29%	30%
Regionaler/ überregionaler Güterverkehr	7%	57%	25%	47%

© TUD | P&C 2004 Anteil der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich, N=182.

Abbildung 3.65: Künftige Geschäftsfelder außerhalb des Kerngeschäftes von Verkehrsunternehmen – 2

City-Logistik wird insgesamt als weniger relevantes Geschäftsfeld für Verkehrsunternehmen angesehen. Kommunale Verkehrsunternehmen können sich dort engagieren, wenn Synergien mit dem Kerngeschäft erschlossen werden können. Privaten Konzernunternehmen können vorhandene Leistungen aus dem Konzernportfolio gemeinsam mit Personenbeförderungsleistungen anbieten.

Für Verkehrsunternehmen der DB Gruppe besteht in der gemeinsamen Produktion und Vermarktung von Personen- und **Güterverkehr** eine strategische Option. Diese gilt auch für Konzernunternehmen, die bereits heute über eine Güterverkehrssparte verfügen. Für kommunale Verkehrsunternehmen lohnt sich der Aufbau des Güterverkehrsgeschäfts dagegen nicht.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass die Verkehrsunternehmen künftig verstärkt Leistungen in neuen Geschäftsfeldern anbieten, soweit sie das bisherige Leistungsangebot ergänzen oder Know-how und Synergieeffekte genutzt werden können.

Verkehrsunternehmen wandeln sich durch das Angebot zusätzlicher Leistungen zum integrierten Mobilitätsdienstleister.

3.6.8 Internationalisierung des ÖPNV

Internationalisierungsstrategien deutscher Verkehrsunternehmen

Internationalisierungschancen bestehen bei privaten Konzernunternehmen und bei Verkehrsunternehmen, die zur DB AG gehören. Kommunalen und mittelständischen privaten Verkehrsunternehmen wird nur in geringem Umfang diese strategische Option zugestanden (vgl. Abbildung 3.63).



Abbildung 3.66: Zielgebiete der Internationalisierung deutscher ÖPNV-Unternehmen

Die internationale Geschäftstätigkeit deutscher ÖPNV-Unternehmen wird sich bis 2015 vorwiegend auf die an Deutschland angrenzenden Länder konzentrieren. Vor allem **Tschechien und Polen** sind Zielländer für künftige Expansionsstrategien. Hier bietet der in vielen dortigen ÖPNV-Unternehmen vorhandene Restrukturierungs- und Kapitalbedarf hohe Anreize für ein Engagement ausländischer Betreiber.

Denkbar ist weiterhin eine Expansion in angrenzende **westeuropäische Länder**. Frankreich, die Benelux-Staaten und Dänemark haben dabei Vorrang vor Österreich, der Schweiz und Italien.

Aktivitäten deutscher Verkehrsunternehmen in den skandinavischen Länder, den GUS-Staaten und Großbritannien sind nicht oder nur vereinzelt zu erwarten. Auffällig ist damit,

dass in **Ländern mit einer relativ fortgeschrittenen Marktöffnung** (Schweden, Großbritannien) vergleichsweise wenig Aktivitäten erwartet werden, obwohl dort ein Markteintritt möglich wäre.

Internationalisierungsszenarien im deutschen ÖPNV

Der fortschreitende Prozess der europäischen Marktöffnung wird dazu führen, dass bis 2015 wesentlich mehr international agierende Unternehmen im deutschen ÖPNV-Markt tätig sein werden.

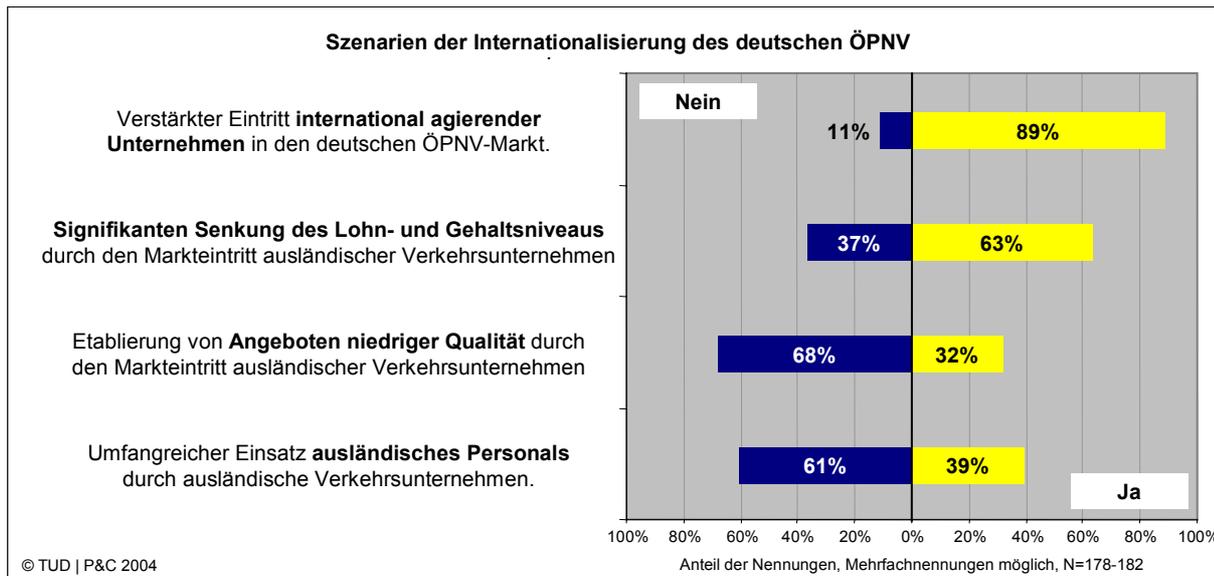


Abbildung 3.67: Szenarien der Internationalisierung des deutschen ÖPNV

Eine Mehrheit der Experten erwartet, dass mit dem Marktzutritt ausländischer Unternehmen eine signifikante Senkung des Entgeltniveaus für die Beschäftigten im deutschen ÖPNV verbunden sein wird. Löhne und Gehälter geraten jedoch eher durch den zunehmenden Wettbewerb als durch den umfangreichen Einsatz ausländischer, geringer entlohnter Arbeitskräfte unter Druck.

Der zunehmende Wettbewerb wird dann eher über den Preis als über die Angebotsqualität ausgetragen. Es ist zwar vorstellbar, dass in Einzelfällen der Markteinstieg ausländischer Unternehmen über Billigangebote erfolgt und die attackierten einheimischen Verkehrsunternehmen entsprechend abgespeckte Konzepte entgegensetzen. Die gesetzliche Rahmenbedingungen des ÖPNV und die von den Aufgabenträgern gesetzten Standards verhindern jedoch einen Verfall des Niveaus der Angebots- und Bedienqualität.

Vor allem private Konzernunternehmen und Unternehmen der DB Gruppe werden ihre Geschäfte zunächst auf die Nachbarländern ausdehnen. Wichtige Zielländer sind dabei Polen und Tschechien.

In den deutschen ÖPNV-Markt treten verstärkt international agierende Unternehmen ein. Damit verbunden ist die signifikante Absenkung des Entgeltniveaus für die Beschäftigten im ÖPNV.

3.7 Vertrieb im ÖPNV

3.7.1 Überblick über die aktuelle Situation

Der Vertrieb im ÖPNV hat die Funktion, potenziellen Fahrgästen den Zugang zu den Beförderungsberechtigungen zu ermöglichen. Dazu sind Beförderungsleistungen und ergänzende Dienstleistungen möglichst kostengünstig über verschiedene Kanäle in einem optimalen Mix zu verkaufen und die Nachfrage bestmöglich zu erschließen.

Im Markt hat der Vertrieb so intensiv zu wirken, dass jeder Wunsch nach dem Erwerb einer Fahrkarte erfüllt werden kann. Vertriebspräsenz muss dafür sorgen, potenzielle Fahrgäste von der Nutzung zu überzeugen und Nutzungshindernisse durch aktive Beratung zu beseitigen. Dies gilt auch für Zusatzleistungen, mit denen die Zahlungsbereitschaft der Stammkunden abgeschöpft werden kann. Die Distribution ist so kostengünstig wie möglich durchzuführen. Dabei ist der Mix der einzelnen Vertriebskanäle so zu gestalten, dass sie sich nicht kanibalisieren.

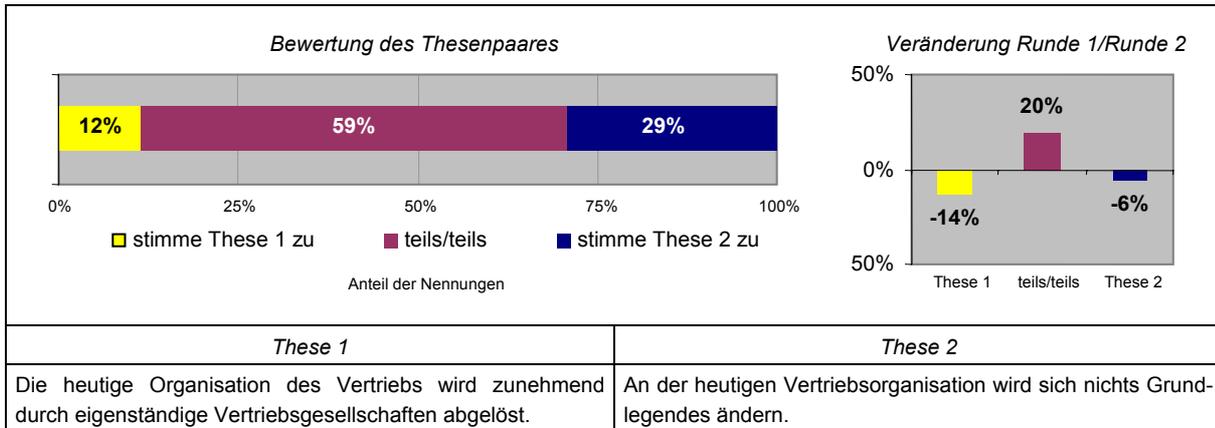
Der mit der Vertriebspräsenz verbundene Aufwand steht einer kostengünstigen Distribution entgegen. Dieser Zielkonflikt in Verbindung mit neuen Technologien wird dafür sorgen, dass der Vertrieb grundlegend verändert wird. Dabei stehen Entscheidungen zur Festlegung von Standards bei der Vertriebsqualität, über den Technologieeinsatz und über die Nutzung von Vertriebslösungen anderer, verwandter Branchen an.

Der aktuell wichtigste Vertriebskanal, das Abonnement, ist gleichzeitig auch der günstigste Vertriebskanal. Seine Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Integration in neue Technologien wie bspw. das E-Ticket stellt ein Schwerpunktthema dar.

Die Bedeutung des personalbedienten Verkaufs wird kontrovers diskutiert. Für die Zukunft ist zu analysieren,

- ob sich individuelle Beratung und Verkauf durch andere Vertriebsformen wie Automaten und Internet ersetzen lassen;
- ob andere Organisationsformen eine Alternative zum In-House-Betrieb von Vertriebseinrichtungen darstellen;
- welche Innovationen aus dem Einzelhandel (wie z.B. Shop-in-Shop-Konzepte) sich auf den ÖPNV übertragen lassen;
- in welchem Umfang Ansprache-, Beratungs- und Verkaufspotenziale beim Wegfall des personalbedienten Verkaufs verloren gehen.

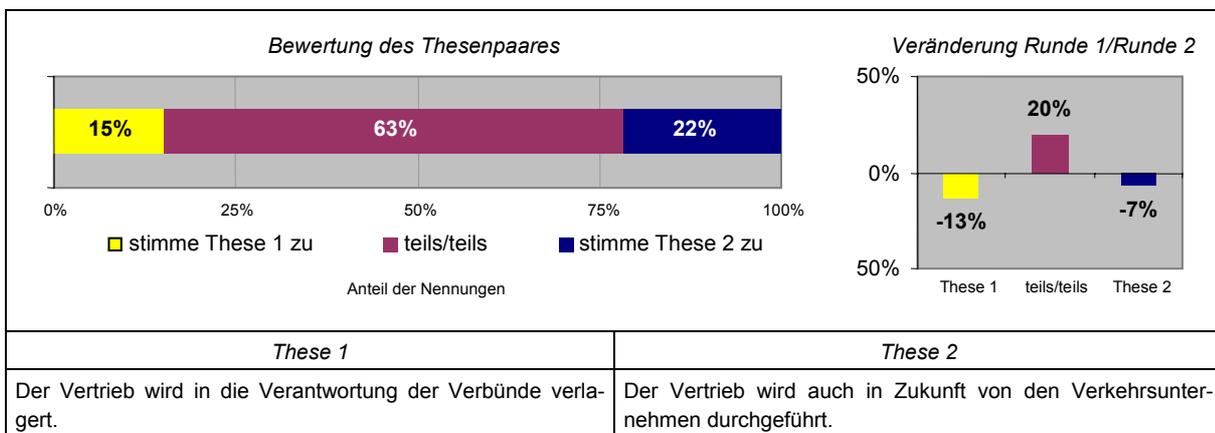
3.7.2 Organisation des Vertriebs



Die Entwicklung der Vertriebsstruktur wird unterschiedlich beurteilt. Nur 12% der Experten sehen eigenständige Vertriebsgesellschaften als deutliche Alternative zum heutigen Vertrieb. Die Mehrheit der Experten ist hier zurückhaltend.

Sinnvoll sind eigenständige Vertriebsgesellschaften dann, wenn die Verkehrsunternehmen (stark) in einen Tarifverbund integriert sind, wenn eine starke Verflechtung der Angebote in Ballungsräumen besteht oder generell bei kleinen Verkehrsunternehmen.

Verantwortung für den Vertrieb



Eine einheitliche Zuordnung der Vertriebsverantwortung wird sich nicht einstellen. Die meisten Experten sind zwischen einem Verbleib bei den Verkehrsunternehmen oder alternativ einer Verlagerung zu den Verbänden indifferent.

Argumente für eine **Verlagerung des Vertriebs** in die Verantwortung der Verbände sind bspw.:

- die einheitlichen Tarife in einer Region und die damit gewährleistete Kundenorientierung;
- die Nutzung von Synergieeffekten;
- die Kernkompetenz von Verbänden beim Vertrieb;
- die Vorteilhaftigkeit in einem Wettbewerbsmarkt.

Die Verlagerung wird mit der ohnehin bestehenden Vertriebskompetenz und der Tarifgestaltung bei Tarifverbänden sowie mit zu erwartenden Synergieeffekten begründet. Die Experten

sehen im Wettbewerbsmarkt Vorteile einer Ansiedlung des Vertriebs bei Verbänden etwa dann, wenn kritische Fragestellungen der Einnahmeverteilung oder der Abschätzung des Erlösrisikos zu klären sind.

Für den **Verbleib der Vertriebsverantwortung bei den Verkehrsunternehmen** wird bspw. Folgendes angeführt:

- die zu geringe Kundennähe der Verbände;
- der anderenfalls drohende Verlust der Kernkompetenz der Verkehrsunternehmen;
- die fehlenden Anreize und die mangelnde Flexibilität bei den Verbänden;
- die Gefahr des Anfalls zusätzlicher Kosten anstelle der Nutzung von Synergien.

Die Befürworter des Verbleibs attestieren den Verbänden eine geringere Nähe zum Kunden und fehlende Anreize zum kundenorientierten Handeln. Der Vertrieb ist ihrer Ansicht nach eindeutige Kernkompetenz der Verkehrsunternehmen. Jedoch hängt die Ansiedlung des Vertriebes von der Vertragsgestaltung ab.

3.7.3 Künftige Bedeutung der Vertriebskanäle

Entwicklung der Bedeutung der Vertriebskanäle

Der klassische Fahrerverkauf sowie der personalbediente Verkauf bei Verkehrsunternehmen und an DB-Verkaufsstellen werden an Bedeutung verlieren. Diese Entwicklung wird wegen des Serviceverlustes kritisiert. Einige Experten sehen abweichend von der prognostizierten Entwicklung einen Anstieg des personalbedienten Verkaufs wegen dessen höherer Serviceorientierung.

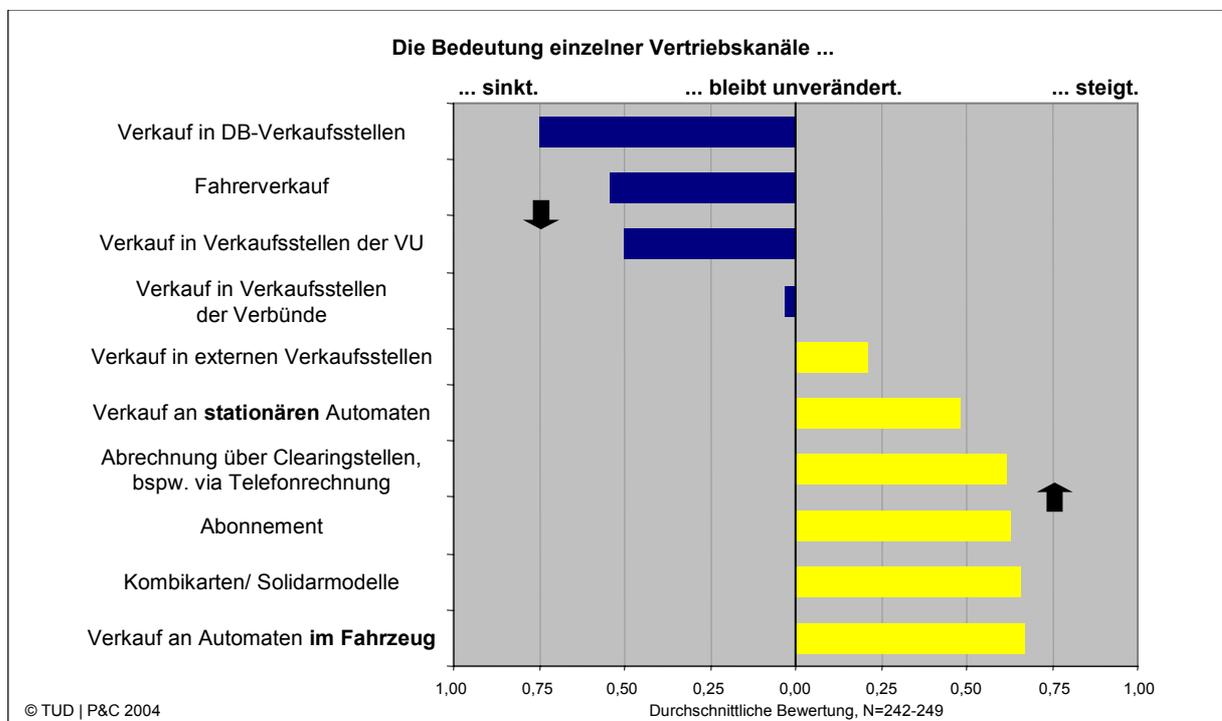


Abbildung 3.68: Entwicklung der Bedeutung einzelner Vertriebskanäle

An Bedeutung gewinnen hingegen automatisierte Vertriebswege. Dazu zählen sowohl neue Vertriebswege wie das E-Ticket als auch der Verkauf über Automaten.

Fremde Clearing- bzw. Abrechnungskapazitäten wie bspw. von Telefondienstleistern stellen künftig eine wichtige Ergänzung klassischer Vertriebswege dar. Auch kundenbindungsorientierte Vertriebswege, wie Abonnements, Kombikarten und Solidarmodelle werden künftig stärker zu berücksichtigen sein.

Der Vertriebs-Mix wird sich damit deutlich verändern. Die künftig wichtigsten Vertriebskanäle können folgendermaßen angeordnet werden:

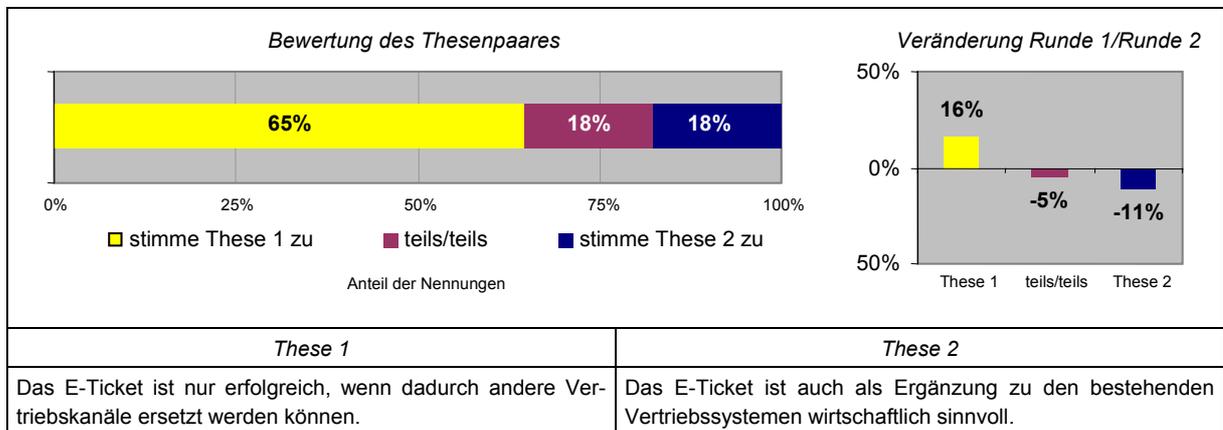
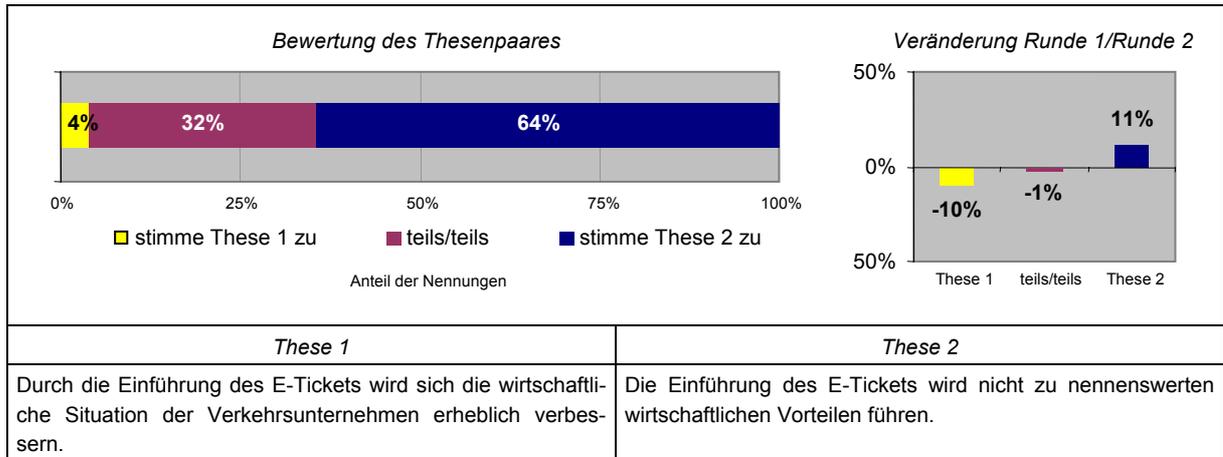
Rang	Vertriebskanal
1	Abonnement
2	Stationäre Automaten
3	E-Ticket

Der personalgebundene Verkauf verliert an Bedeutung.

Das Abonnement ist der wichtigste Vertriebsweg der Zukunft. Es steht dabei im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung von CRM-Systemen und mit der Ausgestaltung des E-Tickets als persönliche Dauerfahrberechtigung mit monatlicher Abrechnung.

Im Jahr 2015 wird E-Ticket ebenfalls einer der drei wichtigsten Vertriebswege sein.

3.7.4 Electronic Ticket



Die steigende Bedeutung von E-Tickets geht für fast 2/3 der Experten **nicht** mit unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteilen für die Verkehrsunternehmen einher.

E-Ticket-Systeme sind nur dann erfolgreich, wenn dadurch andere Vertriebskanäle ersetzt werden können. Damit wird eine rasche, flächendeckende Einführung von E-Tickets notwendig, um keine Barrieren für Gelegenheitsnutzer entstehen zu lassen und den parallelen Betrieb alternativer Vertriebssysteme zu vermeiden.

Für Verkehrsunternehmen ist daher die Einführung des E-Tickets verbunden mit der Frage, welche Vertriebskanäle dafür entfallen können.

Besonders geeignete Bereiche des ÖPNV für die Nutzung von E-Tickets

Mit E-Tickets sind vor allem in den Bereichen, in denen zahlreiche standardisierte Verkaufsvorgängen zu bewältigen sind, Effizienzvorteile zu erreichen. Das trifft auf die Massenverkehrsmittel im Stadtgebiet und in Ballungsräumen zu.

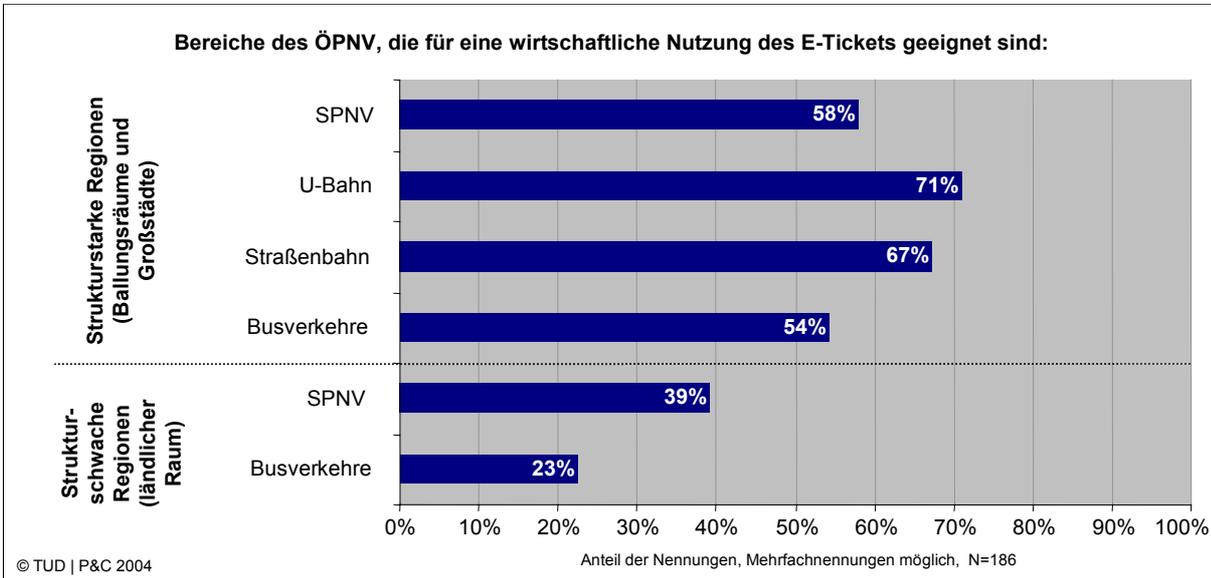


Abbildung 3.69: Einsatzbereiche für E-Tickets

In ländlichen Regionen wird sich ein deutlich geringerer wirtschaftlicher Nutzen einstellen. Dort behauptet sich bei der geringeren Anzahl an Fahrgästen und bei einem hohen Anteil an Stammnutzern, die über Abo- bzw. Zeitkarten verfügen, eher der fahrerbediente Verkauf.

E-Tickets werden daher zunächst in Ballungsräumen eingeführt, und dort insbesondere bei U- und Straßenbahnen.

Szenarien bei der Einführung von E-Ticket-Systemen

E-Tickets sind künftig bedeutsam für den Vertrieb. Ein deutschlandweit einheitliches E-Ticket-System ist wirtschaftlich sinnvoller als regional unterschiedliche Systeme. Es bestehen jedoch bei den Experten überwiegend Zweifel, dass ein solches deutschlandweit einheitliches E-Ticket-System zustande kommt.

Als Hemmnis wird vor allem der notwendigen Abstimmungsbedarf zwischen Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und potenziellen Betreibern aus der Wirtschaft angeführt. Erfahrungen in Deutschland mit ähnlichen Projekten (LKW-Maut) zeigen die Schwierigkeiten bei der Abstimmung von Standards und der Koordination einer Einführung.

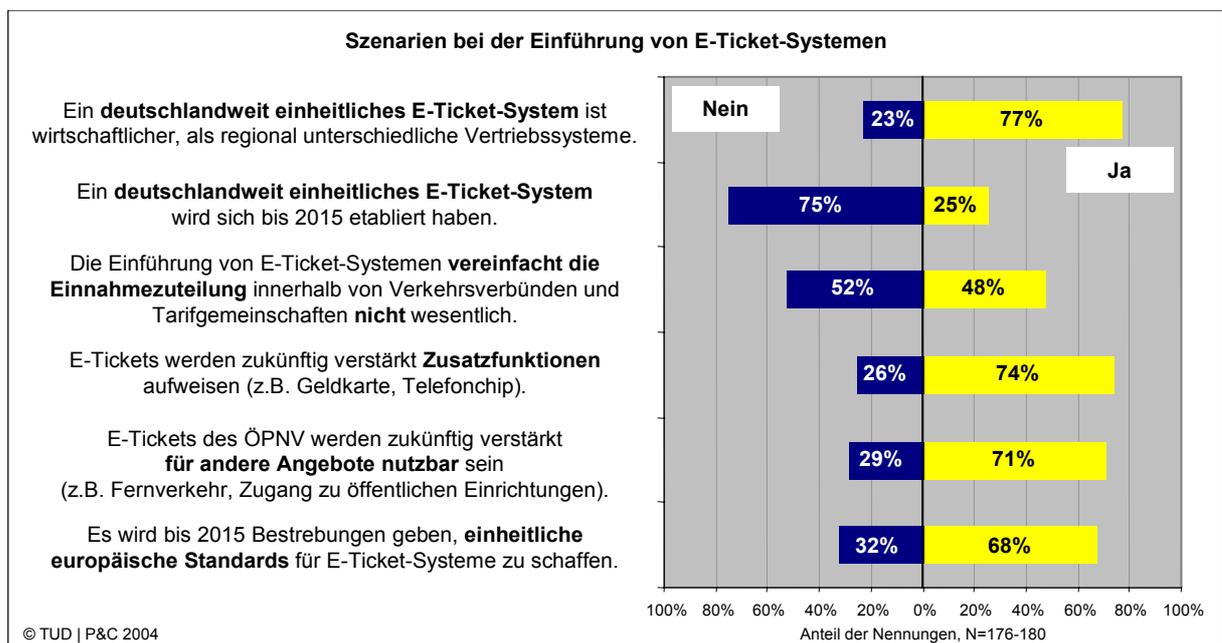


Abbildung 3.70: Szenarien der Einführung von E-Ticket-Systemen

Impulse werden hier von Abstimmungen auf europäischer Ebene erwartet. Dort geschaffene einheitliche europäische Standards für E-Tickets können nationale Abstimmungen erleichtern und gleichzeitig zu Lösungen führen, die über nationale Grenzen hinaus reichen.

Die Einführung von E-Ticket-Systemen wird folgende Effekte bewirken:

- Die Einnahmeverteilung innerhalb von Verbänden kann vereinfacht werden. Dieser Ansicht ist zumindest die Hälfte der befragten Experten. Die unentschiedene Bewertung beruht auf der noch unspezifischen Ausgestaltung der Systeme und auf fehlenden Praxiserfahrungen.
- Es können zusätzliche Funktionen realisiert werden. Hier ist eine Verknüpfung mit anderen Kartensystemen (Geldkarte, Telefonkarte, Kundenkarte) denkbar.
- Sie werden über ÖPNV-Angebote hinaus genutzt, bspw. für den Fernverkehr oder zur Abrechnung anderer Angebote.

Probleme bei der Akzeptanz von E-Tickets bei den Kunden

Nur ein einheitlich gestaltetes E-Ticket-System wird die Akzeptanz der Kunden erlangen. 67% der Experten sehen unterschiedliche Konzepte und Lösungen als wesentliches Problem an.

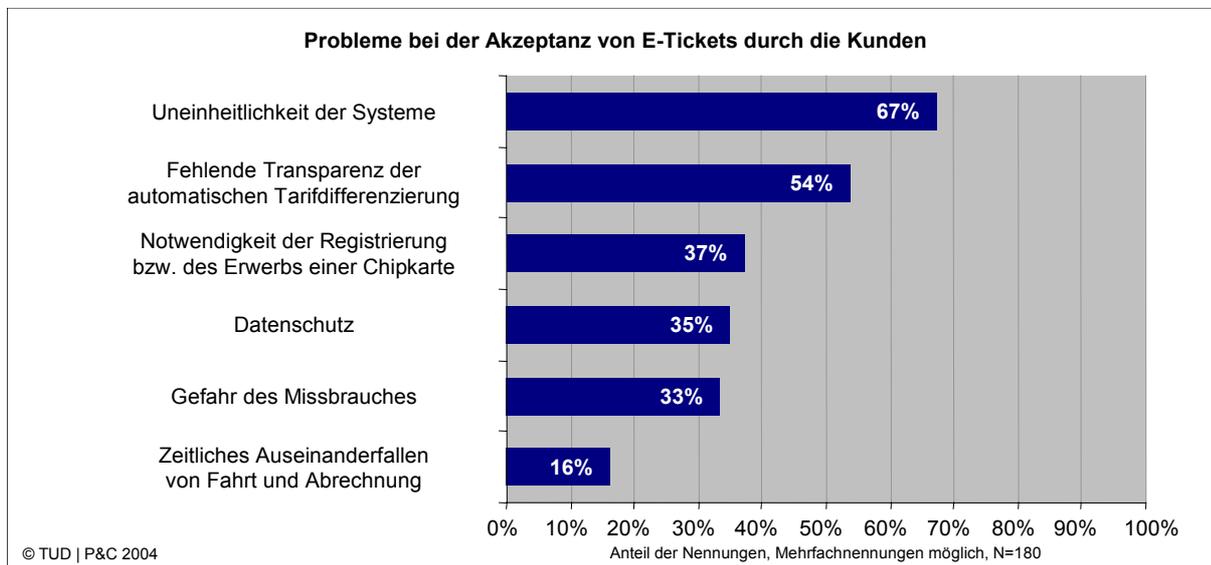


Abbildung 3.71: Probleme bei der Akzeptanz von E-Tickets

Die die ÖPNV-Nutzung erleichternde Automatisierung der Abrechnung der anfallenden Nutzungsentgelte bereitet den Nutzern Akzeptanzprobleme. Schutz vor Missbrauch und die zeitliche Nachvollziehbarkeit der ÖPNV-Nutzung sind dabei nicht die vordringlichsten Anforderungen. Bemängelt wird vielmehr die fehlende Transparenz einer automatischen Tariffdifferenzierung. Bei der Einführung einer differenzierten automatischen Tarifierung (bspw. für die Nutzung innerhalb/außerhalb der Spitzenlastzeiten oder entsprechend der Nutzungsintensität), sind Verkehrsunternehmen und Tarifverbände gefordert, klare, nachvollziehbare Regeln zu schaffen und diese zu kommunizieren (vgl. weiterführend auch Abschnitt 3.8.6).

Der Erwerb der Chipkarte sowie der Datenschutz sind eher lösbare Aufgaben, die nur geringe Probleme verursachen werden.

Die Einführung des E-Tickets wird nicht zu nennenswerten wirtschaftlichen Vorteilen führen.

Das E-Ticket ist nur erfolgreich, wenn dadurch andere Vertriebskanäle ersetzt werden können. Der Vertriebsmix und die Tarifgestaltung werden sich dann radikal ändern.

Besonders geeignete Einsatzgebiete sind Großstädte und Ballungsräume.

Ein deutschlandweit einheitliches E-Ticket-System ist wirtschaftlicher als regionale Lösungen. Es wird sich jedoch nicht bis 2015 etablieren.

3.8 Marketing und Kommunikationspolitik im ÖPNV

3.8.1 Überblick über die aktuelle Situation

Eine zentrale Herausforderung des Marketing ist die kundenseitige Integration der verschiedenen Angebote, die innerhalb eines Verkehrsverbundes koordiniert werden. Da ein Großteil der Verkehre in Deutschland in Tarifgemeinschaften oder Verkehrsverbänden abgewickelt wird, kommt dieser Integration der Vermarktung eine große Bedeutung zu. Dafür ist eine sinnvolle Aufgabenverteilung zu finden, um die Marketingaktivitäten von Verbänden und Unternehmen aufeinander abzustimmen.

Die klassischen Marketingansätze des ÖPNV befinden sich im Umbruch. Der Einsatz neuer Technologien senkt die Kosten für eine individuelle Ansprache, bspw. durch CRM-Konzepte. Die klassischen Vertriebsdatenbanken müssen dafür aufgerüstet werden. Die aktuelle Gestaltung des Kundenkontaktes (bspw. in den Service-Zentren oder in Call-Centern) ermöglicht bisher kaum eine aktive Kundenansprache. Das Marketing muss die Ertragsorientierung des ÖPNV unterstützen. Dazu gehören die Marktsegmentierung und eine zielgruppenspezifischen Kommunikation des jeweiligen Produktnutzens.

Während Fluggesellschaften oder Freizeitparks die Gestaltung der kompletten Dienstleistungskette und aller Kundenkontaktpunkte bereits durch ein so genanntes Service-Design in allen wichtigen Punkten professionalisieren, ist der ÖPNV bisher stark auf die unmittelbare Beförderungsleistung fokussiert.

Abbildung 3.72 zeigt die Einflussfaktoren und daraus resultierende Trends auf der Nachfragerseite des ÖPNV.

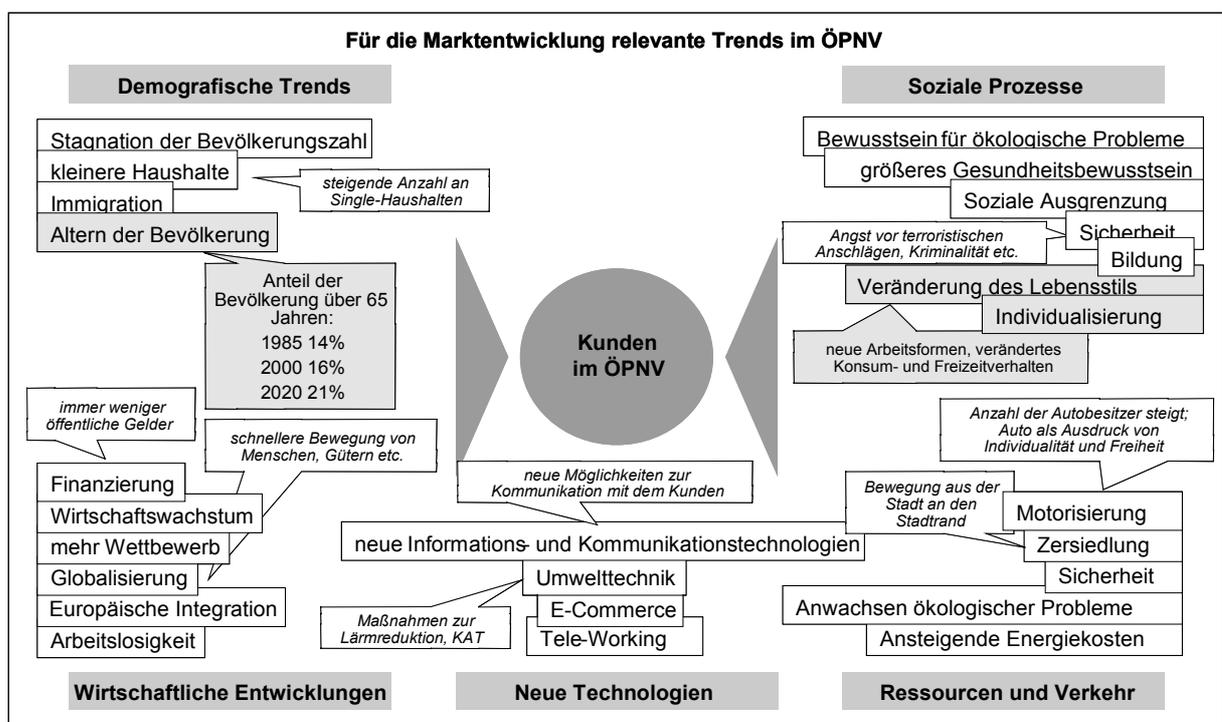
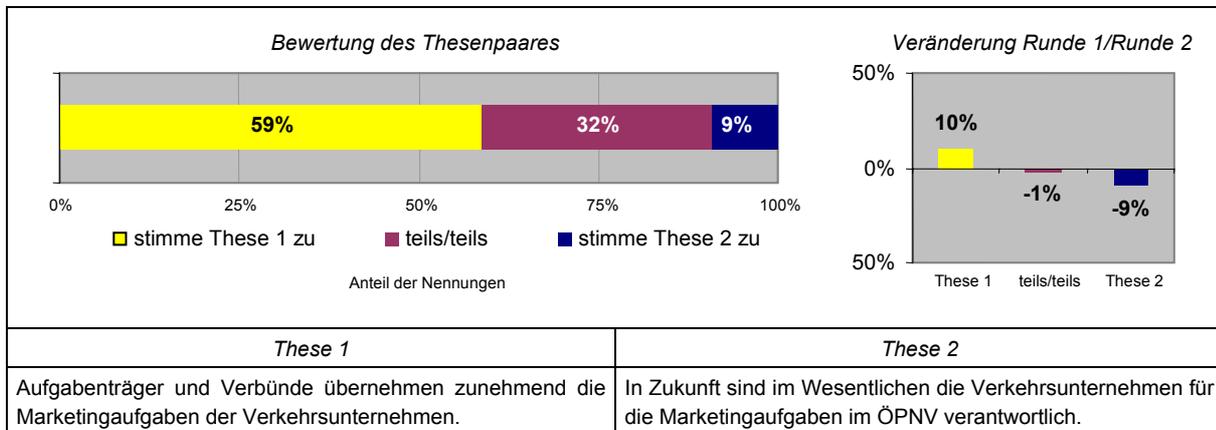


Abbildung 3.72: Trends und Kontextfaktoren auf dem Fahrgastmarkt³⁰

³⁰ Vgl. Barta/Ertl (2003).

3.8.2 Zuordnung der Marketingkompetenz

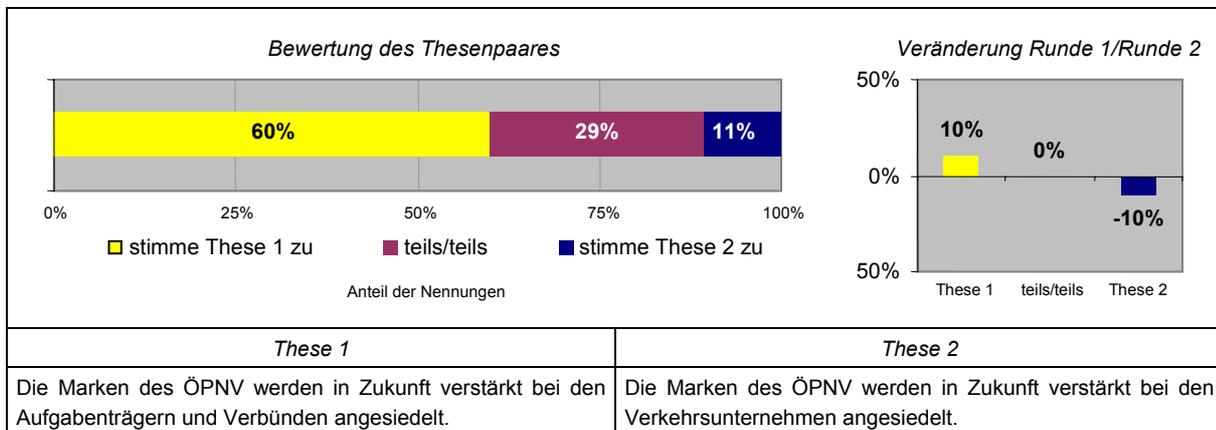
Verantwortung für Marketingaufgaben



Marketingaufgaben werden zunehmend zu den Aufgabenträgern und Verbänden verlagert.

Nur 9% der Experten sehen das Marketing als Kernkompetenz ausschließlich der Verkehrsunternehmen. Aus der in Abschnitt 3.7.2 diskutierten Zuordnung der Vertriebsverantwortung ergibt sich dagegen ein indifferentes Bild. Marketing und Vertrieb werden demzufolge nicht als zwingend miteinander verbundene Aufgaben angesehen.

Verantwortung für Marken des ÖPNV



Die Verlagerung der Marketingkompetenzen zu Aufgabenträgern und Verbänden geht einher mit der Ansiedlung der Marken bei diesen Akteuren.

Werden Produktmerkmale in stärkerem Maße durch Verbände gestaltet, entstehen auch Tarif- und Markennamen, die bei den Verbänden (bzw. Aufgabenträgern) angesiedelt sind. Bereits etablierte Angebote mit Markencharakter (bspw. Rheinland-Pfalz-Takt) oder Verbundtarife (bspw. Oberelbe-Tarif) prägen diesen Trend bereits seit Beginn der Regionalisierung.

3.8.3 Marken im ÖPNV

Markeninhalte

Im ÖPNV herrscht Unklarheit darüber, was unter einer Marke zu verstehen ist. Die Diskussion zeigt, dass Marken im ÖPNV in vielen Bereichen auftreten, die sowohl zu den Kernkompetenzen der Unternehmen als auch typischen Arbeitsfeldern der Aufgabenträger und Verkehrsverbünde zuzurechnen sind.

Eine „Markierung“ der Angebote ist nach verschiedenen Kriterien möglich. Die Unterteilung des Angebotes anhand der Verkehrsarten (Verkehrsträger) und Gattungen innerhalb eines Verkehrsträgers (z.B. S-Bahn, Regionalbahn) entspricht einem etablierten Ansatz. Darüber hinaus können auch Tarifprodukte, vor allem bei der Einführung von integrierten Verbundtarifen, als Marken geprägt werden. Schließlich lassen sich Marken auch für bestimmte Netze und Regionen gestalten.

Die Experten nennen als mögliche **Marken des ÖPNV**.³¹

- Verkehrsart/Bedienungsform;
- Produkteigenschaften/Angebotsmerkmale;
- Unternehmensname/Verbundname;
- Ticket/Tarif;
- Image/Corporate Design;
- Linien und Netze/Regionen;
- Einheitlichkeit des Angebotes.

Markennamen sollen auch im ÖPNV ein Image transportieren und ein einheitliches Erscheinungsbild des Angebotes sichern (Corporate Identity). Häufig wird eine Marke einem Akteur (Unternehmen, Verbund) zugeordnet.

Marken im ÖPNV können unterschiedlichen Angebotsdimensionen zugeordnet werden. Damit wird künftig in den meisten Fällen ein Markenmix existieren, der sowohl Unternehmensmarken als auch Produkt- und Tarifmarken beinhaltet. Es bestehen damit für alle Akteure (Aufgabenträger, Verbünde sowie Verkehrsunternehmen) Chancen, durch eine individuelle Markierung ihr Angebot zu kommunizieren.

Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Marken

Der Bekanntheitsgrad einiger Markennamen (bspw. „S-Bahn“) kann zur Diskriminierung anderer Anbieter führen. Den Wert derartiger Synonyme als Markennamen zeigt sich an verschiedenen Beispielen bereits heute. So ließ sich die Deutsche Bahn AG bestimmte Produktgattungen als Markennamen schützen. Der Handelskonzern Metro AG scheiterte mit seinem gerichtlichen Vorgehen gegen die Verwendung von Bezeichnungen wie „Metrobus“.

³¹ In der Rangfolge anhand der Anzahl der Nennungen.

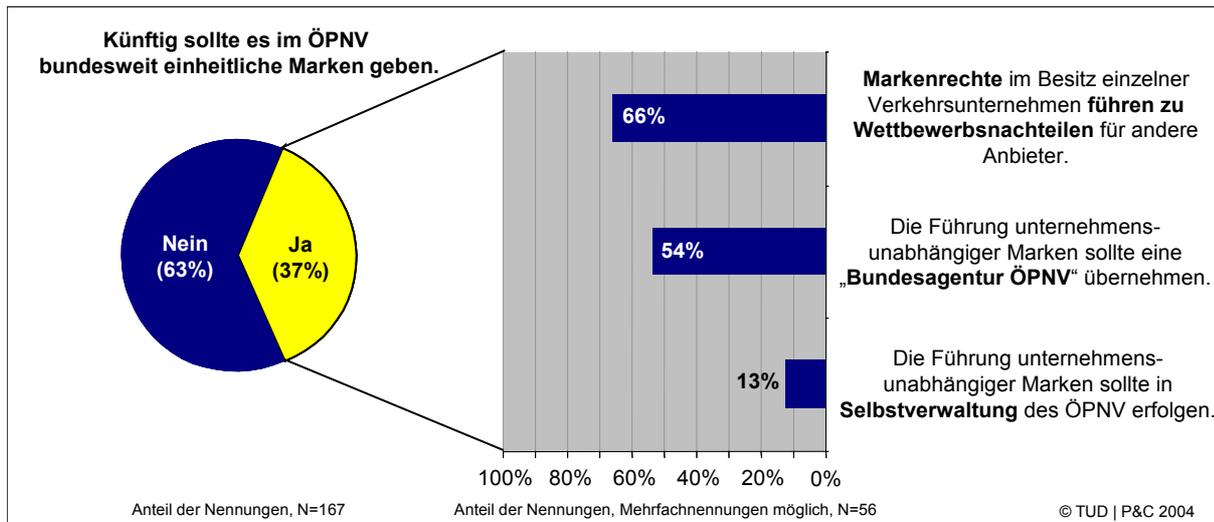


Abbildung 3.73: Bundesweit einheitliche Marken im ÖPNV

Die Mehrheit der Experten (63%) sieht keine Notwendigkeit für die Schaffung bundeseinheitlicher Marken. Allerdings ist die Signalisierung verschiedener Produkteigenschaften zur Gewährleistung einer einheitlichen Benutzeroberfläche durchaus sinnvoll.

Sollten sich im ÖPNV jedoch einheitliche, unternehmensunabhängige Marken etablieren, so wird die Markenführung eher als staatliche Aufgabe angesehen. Eine „Bundesagentur ÖPNV“ könnte dann derartige Marken verwalten. Nur wenige Experten empfehlen eine Selbstverwaltung der Marken durch einen Branchenverband.

Es bestehen bei den Experten Bedenken, dass der Markenbesitz in einigen Fällen zu Wettbewerbsstörungen führt.

Allerdings ist für die Mehrheit der Befürworter einheitlicher Marken eine bundeseinheitliche Regulierung nicht erforderlich.

Gestaltung und Führung verschiedener Markentypen des ÖPNV

Die verschiedenen Marken werden künftig in unterschiedlicher Zuordnung eher aufgabenträgersnah oder bei den Verkehrsunternehmen angesiedelt sein. Als klassische Domäne für eine Markenführung beim Verbund werden Tarifmarken angesehen. Auch Marken für Vertriebs- und Serviceeinrichtungen (bspw. „MobiCenter“, „Traffic-Shop“) sowie für Netze, Linien und Regionen werden eher bei den Aufgabenträgerorganisationen Verbund gestaltet und geführt werden.

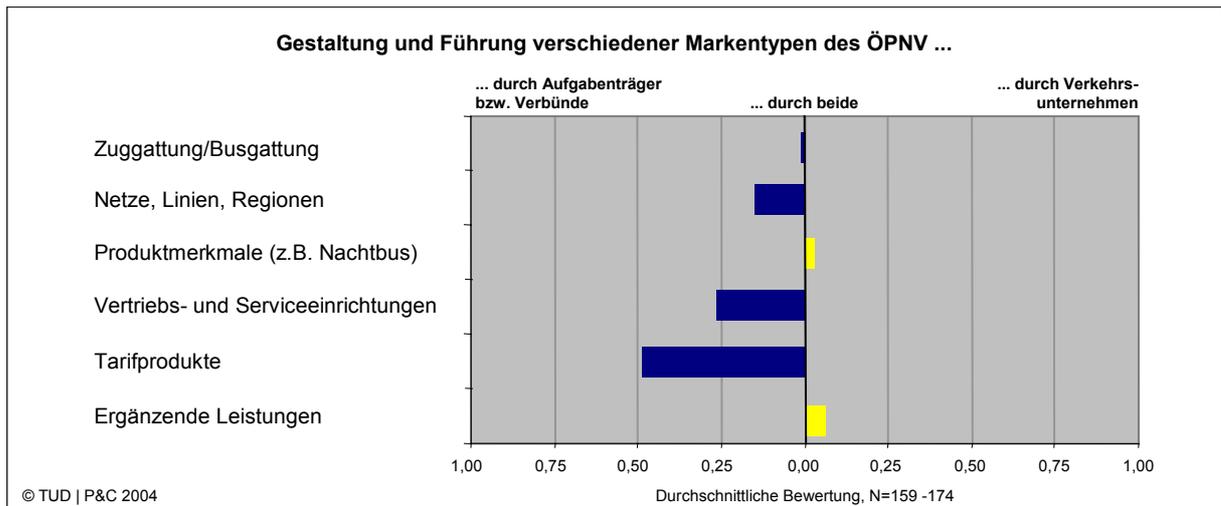


Abbildung 3.74: Gestaltung und Führung von Marken im ÖPNV

Den Verkehrsunternehmen werden eher Produktmarken sowie Marken für ihre Ergänzungsleistungen zugeordnet. So könnten die Linien stärker in den Mittelpunkt ihrer Angebotsvermarktung rücken, wenn die Verbünde grundsätzliche Angebotsmerkmale (z.B. den Takt) und die Tarife gestalten. Es gibt jedoch keinen Markentyp, der prinzipiell nicht bei Verbänden angesiedelt werden kann. Damit wird der künftig starke Einfluss der Verbände bei der Produktvermarktung hervorgehoben.

Entwicklung der Unternehmensmarken



Abbildung 3.75: Entwicklung der Unternehmensmarken

Der wachsende Einfluss der Verbände ist mit einer sinkenden Bedeutung von Unternehmensmarken verbunden. Jeder zweite Experte erwartet, dass es verstärkt Verkehrsunternehmen geben wird, deren Unternehmensmarke für den Fahrgast kaum sichtbar sein wird.

Es eröffnet sich ein Szenario, in dem Verkehrsunternehmen als reine Carrier innerhalb eines von Verbänden (und Bestellern) gestalteten und vermarkteten Angebotes tätig werden.

3.8.4 Marketingaufgaben im ÖPNV

Verteilung der Marketingaufgaben zwischen den Akteuren des ÖPNV

Die Gestaltung grundsätzlicher Servicemerkmale, das Regionalmarketing, die Ausstattung der Benutzeroberfläche, die Preispolitik und das Qualitätsmonitoring werden in Zukunft von den Aufgabenträgern und Verbänden gestaltet. Die Kundenbetreuung und die Kundenberatung vor Ort, die Fahrzeugausstattung und ergänzende Leistungen sowie auch das Kundenbindungsmanagement sind vorrangig bei den Verkehrsunternehmen angesiedelt.

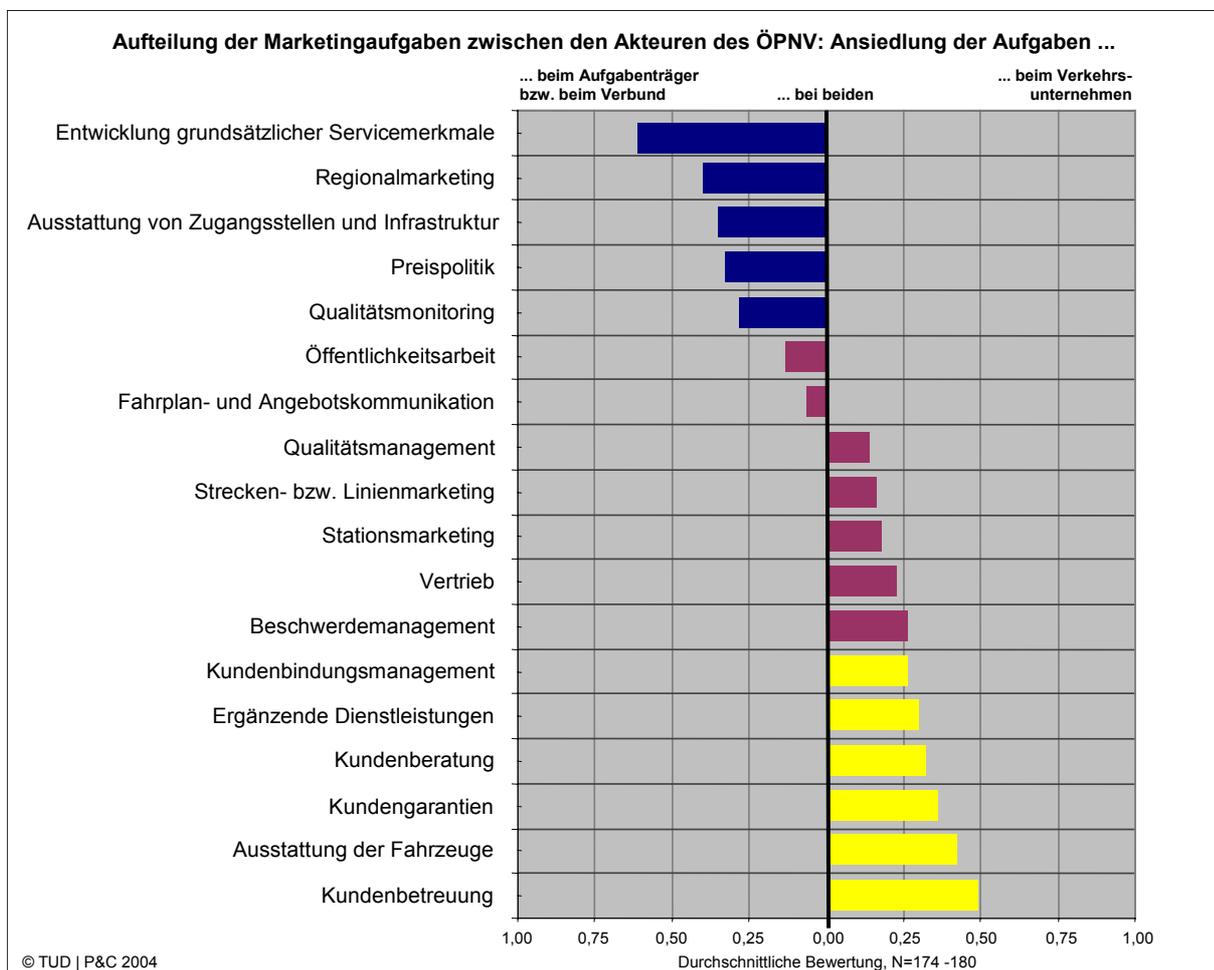


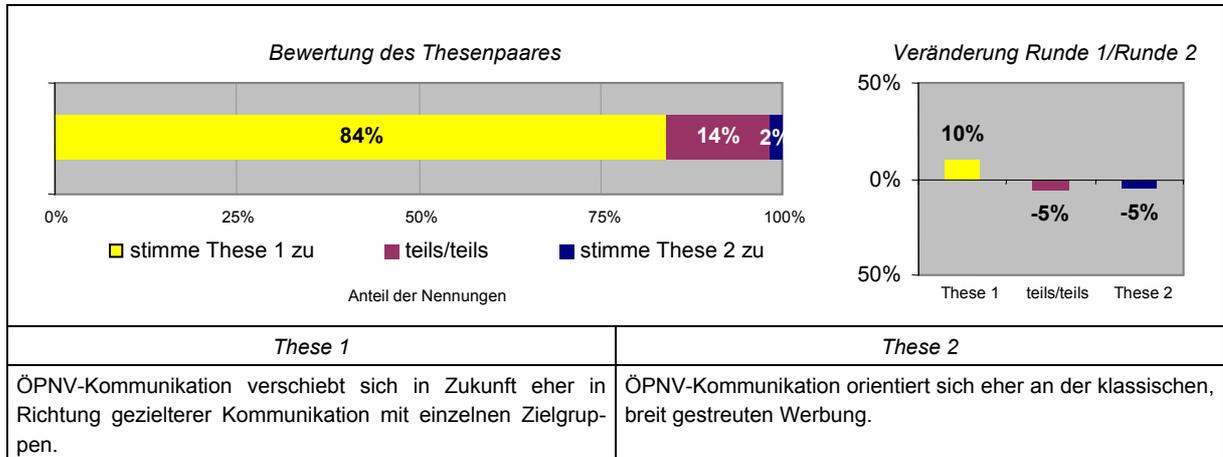
Abbildung 3.76: Aufteilung von Marketingaufgaben zwischen den Akteuren im ÖPNV

Angebotsmarketing (Strecken, Fahrplan, Linien, Stationen), Vertrieb, Öffentlichkeitsarbeit und Qualitätsmanagement sind nach Ansicht der Experten Aufgaben, die entweder fallweise einer Akteursgruppe zugeordnet werden oder von beiden gemeinsam übernommen werden. Tendenziell werden es eher unternehmerische Aufgaben sein.

Bei der gemeinsamen Verantwortung bestimmter Marketingaufgaben besteht damit Abstimmungsbedarf zwischen den Akteuren. Dazu müssen sie geeignete Schnittstellen schaffen.

3.8.5 Kommunikation im ÖPNV

Ausrichtung der Kommunikation



Die Kommunikation und Ansprache der Nutzer wird in den nächsten Jahren deutlich intensiviert und zielgruppenorientiert erfolgen.

Allerdings ist, dies kommentierten einige Befragte, auch weiterhin beides notwendig: Zur Vermittlung eines positiven Gesamtbildes und des angestrebten Images des ÖPNV ist die klassische, breit gestreute Werbung auch weiterhin in Teilen geeignet. Daher wird diese Kommunikationsform erhalten bleiben, während die Kunden in stärkerem Umfang individuell angesprochen werden.

Zielgruppen für ein fokussiertes Marketing

Senioren und bisherige Nichtnutzer sind die erfolgversprechendsten Zielgruppen für ein stärker individualisiertes Marketing. Für die Zukunft erwarten die Experten vor allem eine Intensivierung der Ansprache der Zielgruppe der Senioren. Damit wird das Marketing speziell für ältere Menschen zu einem Schwerpunkt künftiger Marketingaktivitäten.

Eine bedeutende Entwicklung zeichnet sich auch bei der Ansprache von Nichtnutzern ab. Verkehrsunternehmen sind künftig stärker gezwungen, neue Kundengruppen aktiv zu erschließen. Der breiten Öffentlichkeit ist zudem zu kommunizieren, dass bei knapper werdenden öffentlichen Mitteln, die Bezuschussung des ÖPNV gerechtfertigt ist.

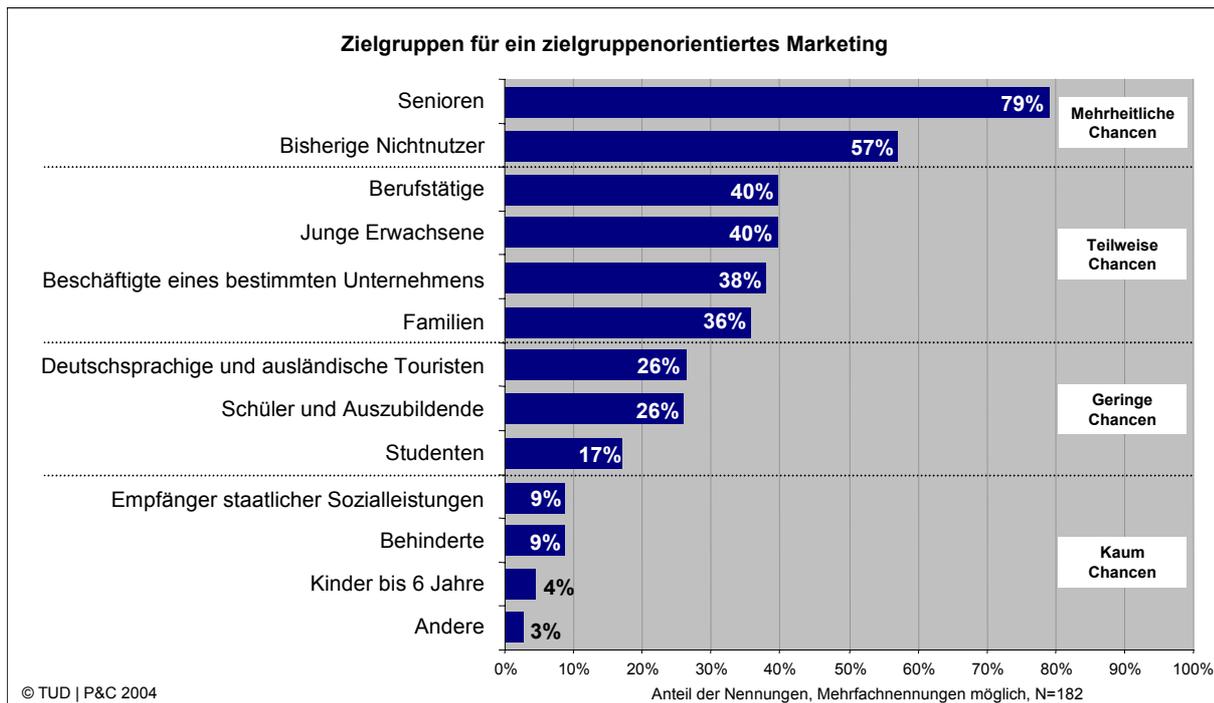


Abbildung 3.77: Zielgruppen für ein zielgruppenorientiertes Marketing

Eine wichtigere Zielgruppe stellen künftig (alleinstehende) junge Erwachsene dar. Hierin zeigt sich eine Veränderung, da spezielle Angebote für diese Zielgruppe bislang kaum bestehen. Sonderaktionen und attraktive Preise sind bisher eher auf Familien ausgerichtet.

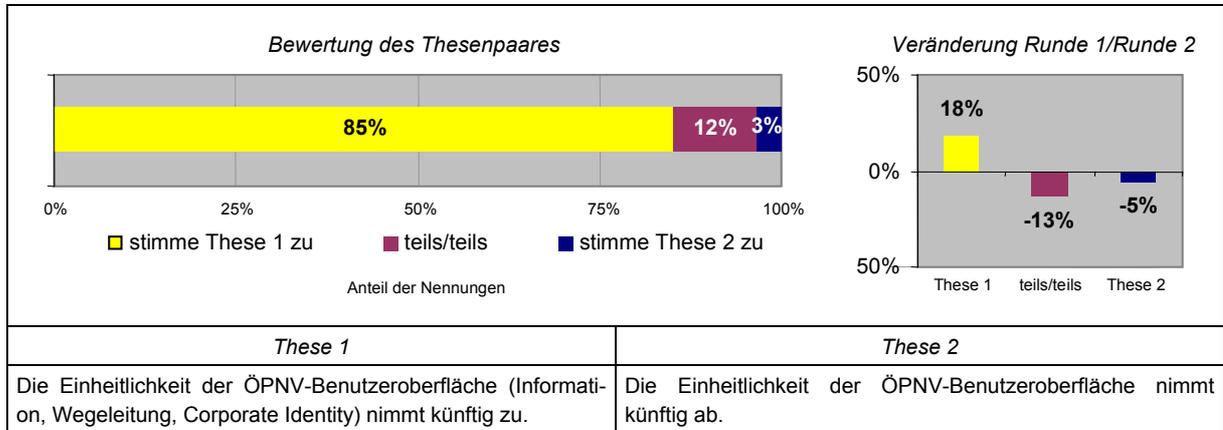
Berufstätige werden auch weiterhin angesprochen, wobei eher die Mitarbeiter direkt als die Unternehmen im Blickfeld stehen. Die betriebliche Mobilitätsberatung wird zukünftig eine wichtigere Rolle spielen.

Bei den übrigen Nutzergruppen wird wenig Handlungsbedarf gesehen, da nur geringe oder kaum Potenziale für die Ausgestaltung eines zielgruppenorientierten Marketings erkennbar sind. Durch die bestehenden günstigen Konditionen (Semesterticket, Freifahrt für Kleinkinder und Schwerbehinderte) werden keine hohen Erlössteigerungen erwartet.

Senioren und bisherige Nichtnutzer sind wesentliche Zielgruppen für ein fokussiertes Marketing.

3.8.6 Einheitlichkeit der ÖPNV-Benutzeroberfläche

Notwendigkeit einer einheitlichen Benutzeroberfläche



Angebote, Systeme und Aufgaben des ÖPNV werden entsprechend den Anforderungen regionaler Märkte und Akteure unterschiedlich ausgestaltet werden. Die Benutzeroberfläche des ÖPNV wird zukünftig jedoch stärker vereinheitlicht. Damit wächst die Notwendigkeit von überregionalen Abstimmungen der Akteure und der Festlegung sinnvoller Standards für die Gestaltung der vielfältigen Kundenschnittstellen.

Handlungsbedarf zur Verbesserung der Einheitlichkeit der Benutzeroberfläche

Eine stärkere Vereinheitlichung der Benutzeroberfläche ist vor allem bei der Gestaltung von Tarifen und Tarifgruppen, bei der Fahrplan- und Tarifkommunikation sowie bei Leit- und Orientierungssystemen zu erreichen. Dazu ist nach Meinung der Experten eine Tarifintegration und ein nachvollziehbarer Aufbau von Tarifsystemen notwendig. Erste Ansätze bestehen dabei in der Vereinheitlichung der Definition von Kunden- und Altersgruppen, sowie bei Zuschlagsregelungen.

Die Balance zwischen einfachen Tarifstrukturen einerseits und einer erlösmaximalen Tarifiedifferenzierung andererseits erhält eine wesentliche Bedeutung. Die Tarifkommunikation, die künftig ebenfalls wesentlich stärker vereinheitlicht werden sollte, kann dabei unterstützend wirken.

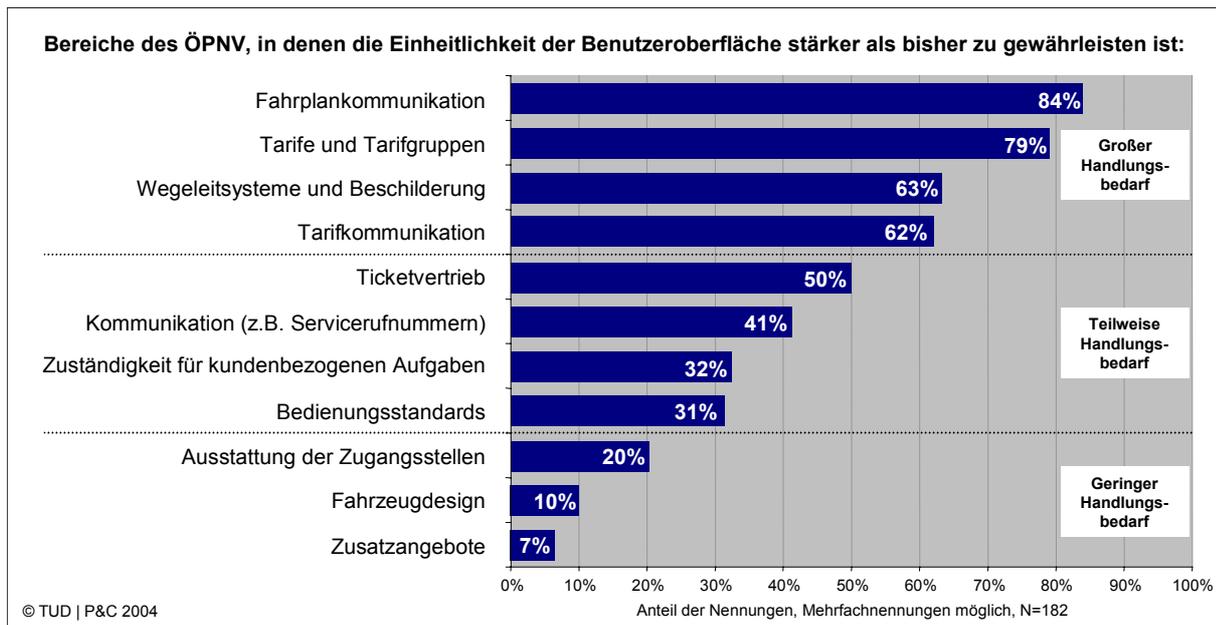


Abbildung 3.78: Handlungsbedarf zur Verbesserung der Einheitlichkeit der Benutzeroberfläche

Detaillierte Serviceanforderungen wie Bedienungsstandards, die Ausstattung der Zugangsstellen oder die Fahrzeuginnenausstattung, bedürfen in weitaus geringerem Umfang einer weiteren Vereinheitlichung. Hier sind bereits heute ausreichende Standards vorhanden, die Zugangshemmnisse vermeiden.

Nachfolgend sind die Bereiche mit dem größten Handlungsbedarf zur Verbesserung der Einheitlichkeit in eine Rangfolge gebracht:

Rang	Bereich
1	Tarife und Tarifgruppen
2	Fahrplankommunikation
3	Tarifkommunikation

Die Benutzeroberfläche des ÖPNV wird weiter vereinheitlicht. Handlungsbedarf besteht vor allem bei Tarifen und Tarifgruppen sowie der Fahrplan- und Tarifkommunikation.

3.9 Tarifgestaltung und Ertragsmanagement

3.9.1 Überblick über die aktuelle Situation

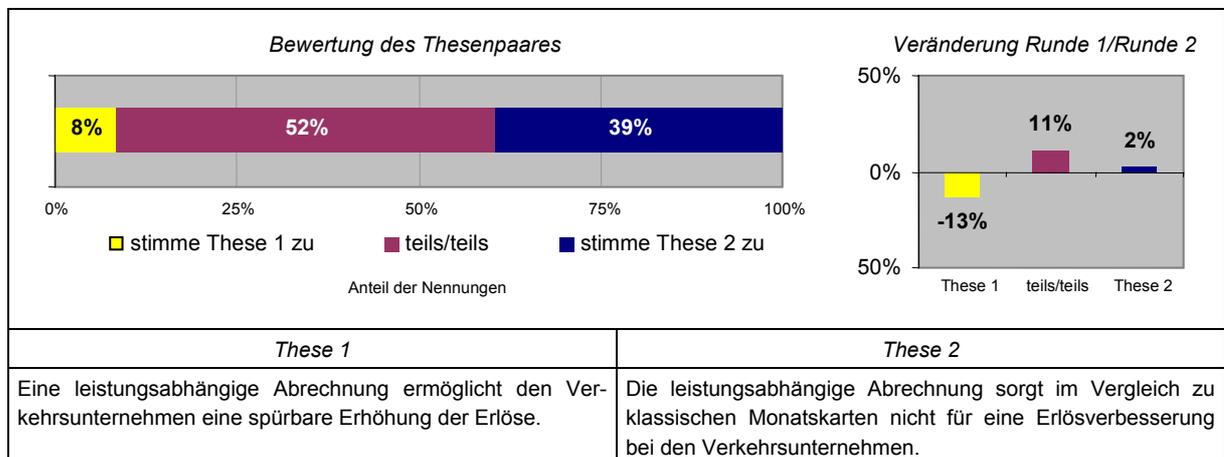
Die Gestaltung der Preise und Konditionen steht in engem Zusammenhang mit dem Leistungsniveau. Die Tarifgestaltung steht im Kontext der damit verbundenen Angebotsqualität und ist sehr eng mit dem Marketing verzahnt. Mit den Tarifen und Tarifstrukturen werden wichtige Grundsatzentscheidungen für den Vertrieb getroffen.

Tarife leisten einen wichtigen Beitrag zur Kundenbindung. Die richtige Tarifgestaltung ermöglicht es, Nutzer in den verschiedenen Phasen ihres Lebenszyklus optimal anzusprechen. Daher sind die Tarife auch an der Anforderung auszurichten, nicht nur kurzfristig Fahrgäste für den ÖPNV zu gewinnen, sondern mit einer langfristigen Kundenbeziehung möglichst sichere Erlöse zu realisieren.

Bisher sollten Einheitstarife denkbare Nutzungshemmnisse abbauen. Leistungsabhängige Tarife wurden durch Zonen- oder Wabentarife ersetzt. Überlegungen zur ertragsoptimierten Tarifgestaltung treten verstärkt wieder in den Vordergrund. Die elektronische Tarifierung (E-Ticket) ist mit großen Erwartungen verbunden. Die Erfahrungen aus Pilotprojekten wurden jedoch diesen Ansprüchen teilweise nicht gerecht. So sanken bei der Einführung einer Bestpreisregelung (z.B. in Hanau oder in Wels/Österreich) die Abo-Erlöse.

3.9.2 Tarifgestaltung

Leistungsabhängige Abrechnung



Die leistungsabhängige Abrechnung wirkt eher verhalten auf die Erlöse der Verkehrsunternehmen. Nur wenige Experten (8%) erwarten dadurch eine spürbare Erlössteigerung. Aus der unentschiedenen Haltung der Hälfte der Experten folgt, dass sie eher fallweise nutzbringend sein wird.

Die geringe Akzeptanz einer leistungsabhängigen Abrechnung verhindert Erlösverbesserungen im Vergleich zu anderen Tarifmodellen. Durch den Wegfall von Bundlingeffekten und verdeckten Erträgen aus dem Verkauf pauschaler Angebote können auch Einnahmeverluste auftreten. Diese Erfahrungen wurden im Zusammenhang mit den Pilotprojekten zum E-Ticket gemacht.

Zuschläge für kostenintensive Leistungen (bspw. in Spitzenlastzeiten oder im Nachtverkehr) könnten einen Einstieg in eine stärker leistungsbezogene Tarifierung ermöglichen und schrittweise die Akzeptanz erhöhen.

Umsetzung einer leistungsabhängigen Abrechnung

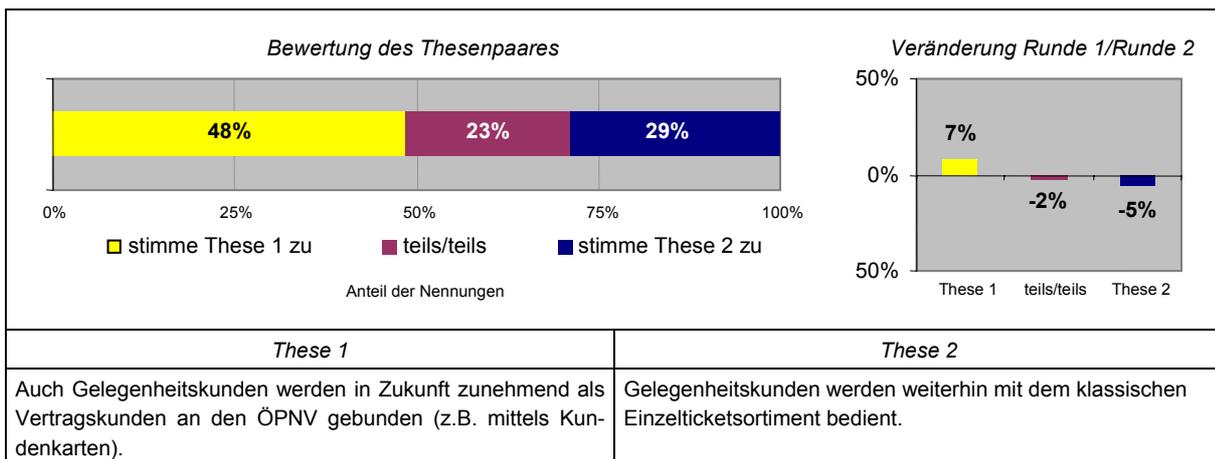


Abbildung 3.79: Umsetzung einer leistungsabhängigen Abrechnung

Die Mehrheit der Experten (63%) hält die Einführung einer leistungsabhängigen Abrechnung für wirtschaftlich sinnvoll. Der wirtschaftliche Erfolg ist abhängig von der Gestaltung des Tarifsystems und vor allem von der Einführung des E-Tickets in größerem Umfang. Da ein deutschlandweit einheitliches E-Ticketsystem bis 2015 nicht vorhanden sein wird, ist eine vielfache und großräumige Anwendung der leistungsabhängigen Abrechnung fraglich.

Das E-Ticket ist die Grundlage für eine tragfähige leistungsabhängige Abrechnung. Damit beeinflusst die künftige Entwicklung des E-Tickets die Einführung und Verbreitung der leistungsabhängigen Abrechnung (vgl. Abschnitt 3.7.4)

Umgang mit Gelegenheitskunden

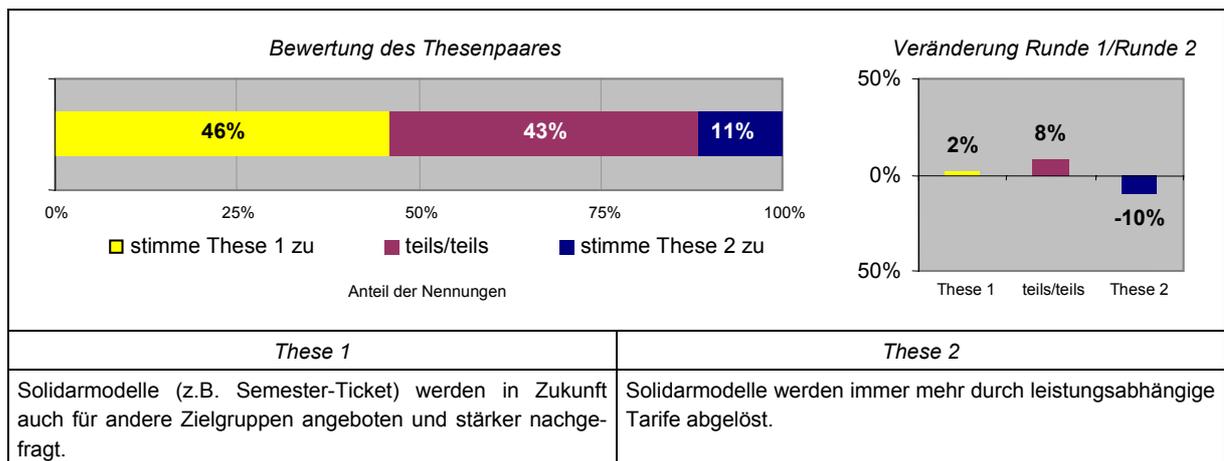


Verkehrsunternehmen werden zukünftig versuchen, auch Gelegenheitskunden stärker an den ÖPNV zu binden. Für sie werden zunehmend Tarifangebote gestaltet, die über das klassische Einzelticketsortiment hinausgehen. Nur eine Minderheit der Experten (29%) sieht keine neuen Tarifmodelle für diese Nutzergruppe.

Obwohl viele Gelegenheitsnutzern mit Kundenbindungsinstrumenten motiviert werden, entfällt das klassische Einzelticketsortiment damit nicht.

Solidarmodelle

Die künftige Entwicklung der Solidarmodelle ist mit unterschiedlichen Erwartungen verbunden. Aufgrund der relativ sicheren Einnahmen und des Imagegewinns bei der jeweiligen Kundengruppe haben Verkehrsunternehmen damit gute Erfahrungen gemacht. Sie enthalten jedoch Rabatte und sind daher oft von der Protektion der Aufgabenträger bzw. der Politik abhängig.



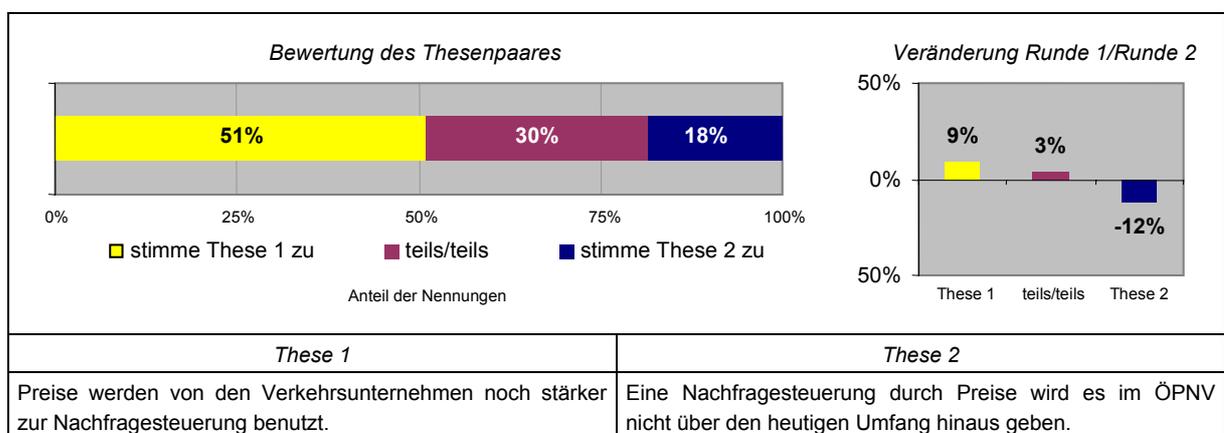
Nur wenige Experten (11%) können sich den Wegfall der Solidarmodelle zugunsten einer stärker leistungsbezogenen Abrechnung vorstellen.

46% der Experten befürworten die Ausweitung der Solidarmodelle auf andere Nutzergruppen, obwohl der zunehmende Kostendruck die Unternehmen zur stärkeren Abschöpfung von Erträgen zwingen wird.

Solidarmodelle mit sicheren, kalkulierbaren Erlösen werden gegenüber der unsicheren Erlöswirkung einer leistungsabhängigen Abrechnung bevorzugt.

3.9.3 Nachfragesteuerung durch Preise

Rolle der Preise zur Nachfragesteuerung



Preise werden zukünftig in stärkerem Maße zur Steuerung der Nachfrage benutzt. Die ertragsoptimierende Kapazitätsteuerung (Yield Management) wird stärker in die Tarifgestaltung einbezogen.

Zunächst sind jedoch politische Entscheidungsträger von den Vorteilen dieses Instruments zu überzeugen und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei ist allerdings die Gratwanderung zwischen der Komplexität der Differenzierung und der wirksamen Steuerung zu beachten. Zu komplexe Tarife führen zur Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Kosten und ggf. zu Fehlverhalten bei den Nutzern.

Die bisher erforderliche Ausrichtung der Kapazitäten an der Spitzenlast macht die zeitliche Steuerung der Nachfrage vor allem unter Kostengesichtspunkten interessant. Hier kann die Preisgestaltung den Abbau von Spitzenlastkapazitäten (bspw. die Reduzierung des Fuhrparks) unterstützen oder anstelle kostenintensiver Infrastrukturerweiterungen eingesetzt werden.

Instrumente der Preispolitik zur Nachfragesteuerung

Die Tarifpolitik wird auch künftig Gegenstand öffentlicher Diskussionen sein. Nicht in allen Fällen ist eine Nachfragesteuerung über Preise lohnenswert. Nachfragesteuernde Preissetzungen werden jedoch stärker angewandt. Als dominierende Zielsetzung wird dabei die Steuerung der Kapazitätsauslastung angesehen. Die Gewinnung zusätzlicher Nutzer steht dahinter zurück.



Abbildung 3.80: Künftige Bedeutung von Instrumenten der Preispolitik

Verbilligte Fahrten in Schwachlastzeiten stellen das bedeutendste Instrument der Preispolitik dar. Hierbei werden die auch bislang bereits erfolgreich eingesetzten Instrumente Off-Peak-Rabatte (9-Uhr-Monatskarte) und Off-Peak-Mitnahmeregelungen (Begleitpersonen am Wochenende) auch künftig dominieren.

Die Definition eines bestimmten Nutzungsverhaltens für Solidarmodelle und für die Nutzung von Rabatten kennzeichnet den zweitwichtigsten Ansatz der Preispolitik. Die Initiative dafür wird vor allem von den Verkehrsunternehmen ausgehen. Staatliche Förderprogramme (Schüler- und Ausbildungsverkehr) werden weniger mit Nutzungsregeln hinterlegt.

Preisdifferenzierungen werden eher tagesabhängig (Werktag/Sonn- bzw. Feiertag) sowie streckenabhängig (für Relationen mit besonders hoher Angebotsqualität innerhalb eines Tarifbereiches) vorgenommen.

Preissenkungen durch verbilligte Fahrten zu Schwachlastzeiten sind wahrscheinlicher als strecken- oder tageszeitabhängige bzw. saisonale Preisdifferenzierungen.

3.9.4 Ausgestaltung des Ertragsmanagements

Entwicklung des Ertragsmanagements

Das Ertragsmanagement gewinnt an Bedeutung. Der Anteil der Nutzerentgelte an den Einnahmen der Verkehrsunternehmen steigt künftig an. Bei sinkenden Zuschüssen nimmt die Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft der ÖPNV-Nutzer eine wichtigere Rolle bei der Finanzierung des ÖPNV ein (vgl. Abschnitt 3.5.7). Allen Instrumenten des Ertragsmanagements kommt dabei eine steigende Bedeutung zu.

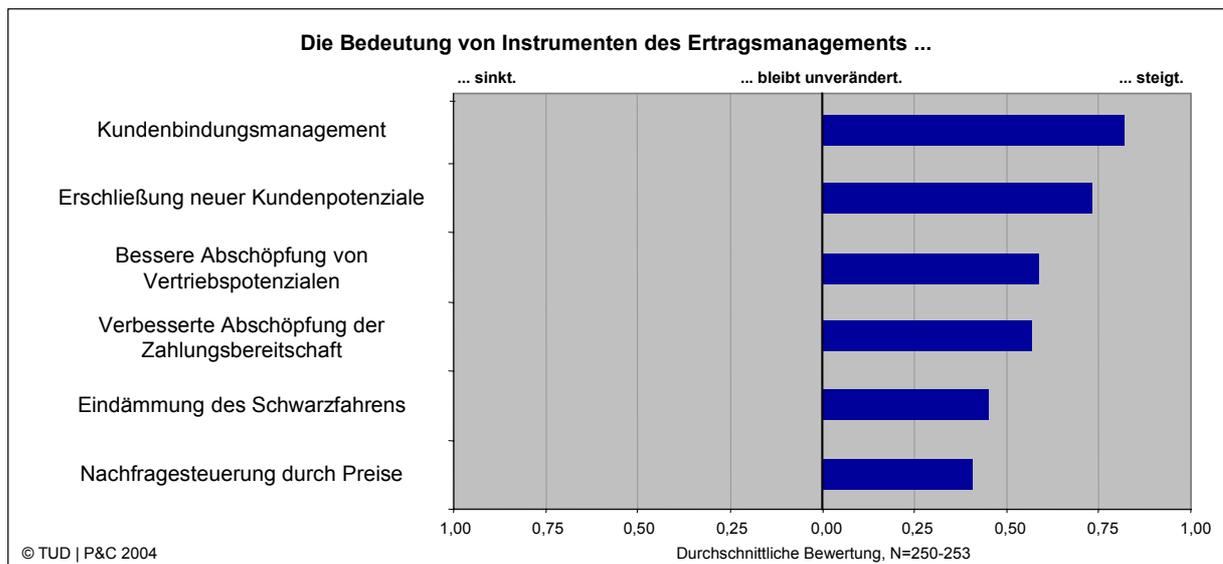


Abbildung 3.81: Künftige Bedeutung von Instrumenten des Ertragsmanagements

Alle Instrumente des Ertragsmanagements werden wichtiger. Dabei hat die Kundenbindung größere Bedeutung für das Ertragsmanagement als die Gewinnung neuer Kunden.

Erschließung neuer Kundenpotenziale

Neue Kundenpotenziale werden vor allem mit attraktiven Bundlingkonzepten (bspw. Touristenkarten, Event-Tickets, City-Tickets) und Zielgruppentickets erschlossen (vgl. Abbildung 3.82). Solche Konzepte sollten nach Ansicht der Experten in größerem Umfang angewendet werden. Eine wichtige Zielgruppen sind dabei Arbeitnehmer, bei denen auch für eine gruppenspezifische Angebotsgestaltung Potenziale bestehen (vgl. Abschnitt 3.8.5).

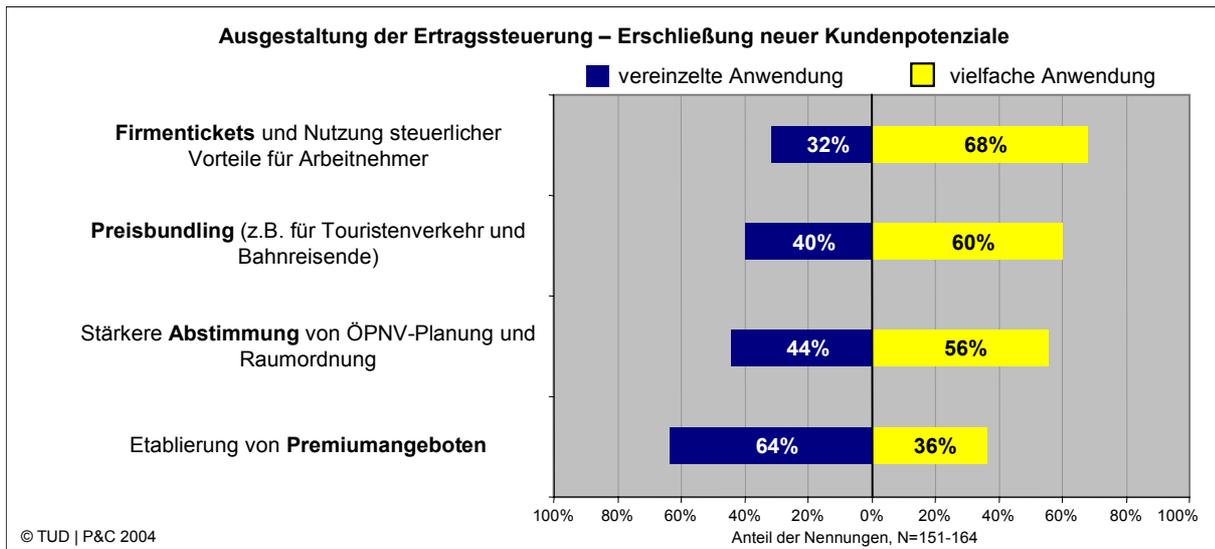


Abbildung 3.82: Instrumente zur Erschließung neuer Kundenpotenziale

Premiumangebote tragen eher vereinzelt zur Gewinnung neuer Kunden bei.

Die Attraktivität von ÖPNV-Angeboten kann durch eine bessere Abstimmung von Verkehrs- und Fahrplanung mit der Raumordnung erhöht werden.

Bessere Abschöpfung von Vertriebspotenzialen

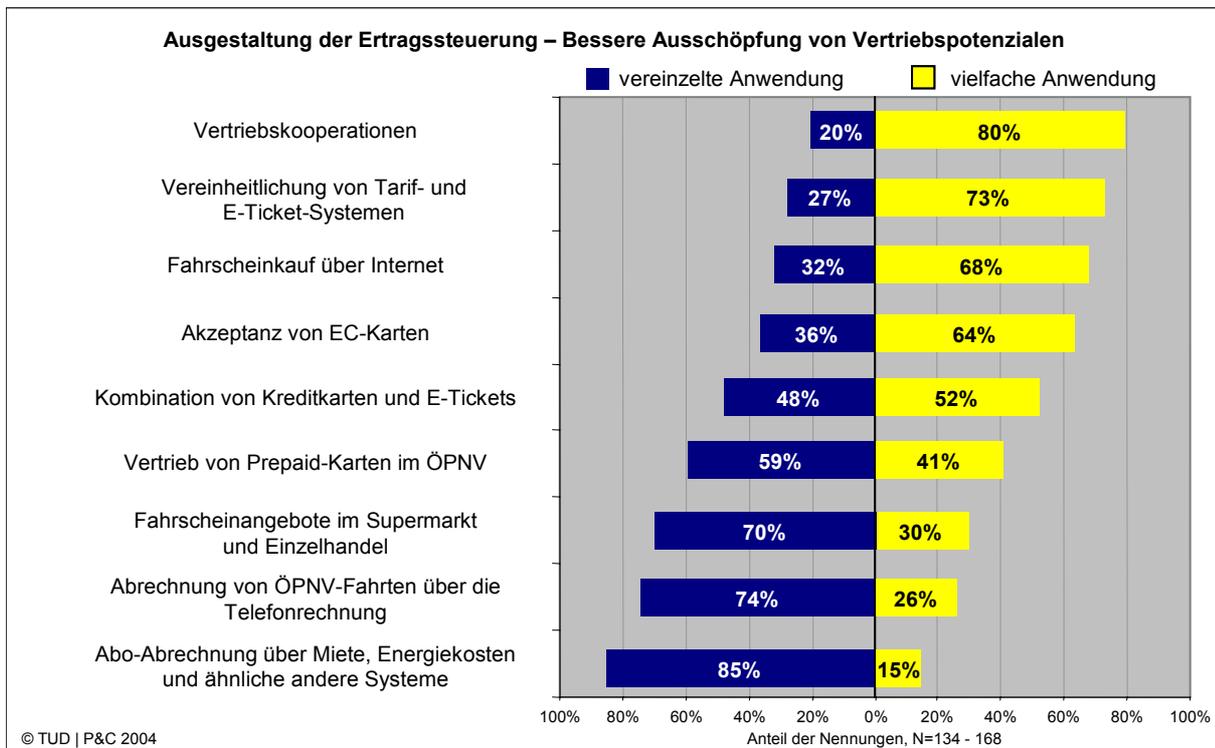


Abbildung 3.83: Instrumente zur verbesserten Ausschöpfung von Vertriebspotenzialen

Vertriebskooperationen sowie einheitliche Tarifstrukturen und E-Ticket-Systeme werden nach Ansicht der Experten die ÖPNV-Nutzung vereinfachen. Sie finden vielfache Anwendung und tragen zur Gewinnung von Fahrgästen bei.

Der Verkauf von Tickets im Internet, die Bezahlung mit EC-Karten und die Kombination von E-Tickets und Kreditkarten werden künftig ebenfalls häufig eingesetzt.

Der Ticketverkauf im Einzelhandel wird zurückgehen. Auch alternative Abrechnungsformen über Prepaid-Karten, die Telefonrechnung oder andere Systeme bleiben Nischenlösungen.

Die klassischen Vertriebswege werden auch künftig eine große Bedeutung haben. Vor allem durch einen sinnvollen Vertriebsmix, durch ein verständliches Tarifsystem und durch die Nutzung des Internets kann der Vertrieb intensiviert werden.

3.9.5 Qualitätsdifferenzierung im Ertragsmanagement

Bereiche der Qualitätsdifferenzierung

Eine Qualitätsdifferenzierung, also die Einführung von Angeboten mit unterschiedlichen Produktmerkmalen und Preisen halten die Experten künftig vor allem in den Märkten für möglich, wo bereits einige differenzierte Angebote vorzufinden sind.

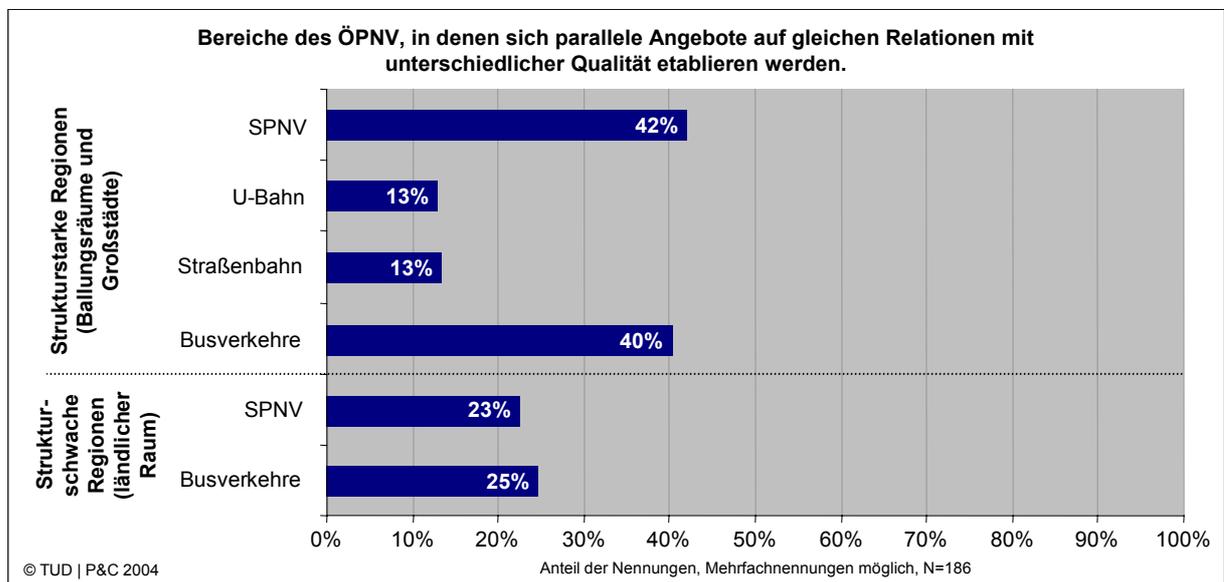


Abbildung 3.84: Bereiche der Qualitätsdifferenzierung im ÖPNV

Dies gilt besonders für den SPNV und für den Busverkehr in Großstädten. Im SPNV sind schon heute auf einigen Relationen Regionalexpresslinien parallel zur S-Bahn nutzbar. Im Busverkehr verkehren Schnell- und Expressbusse (bekanntestes Beispiel: Hamburg).

Die geringeren Nachfrage in ländliche Regionen eröffnet bietet weniger Gestaltungsspielraum für ein Splitting der Angebote.

Bei U-Bahnen und Straßenbahnen werden parallele Angebote von den technologischen Betriebsbedingungen eingeschränkt.

Kriterien zur Differenzierung von parallelen Angeboten auf gleichen Relationen

Als wichtigste Merkmale werden bei einer Angebotsdifferenzierung Fahrzeit und Preis dienen. Deutlich weniger Experten sprechen sich für eine Unterteilung in Komfortklassen aus.

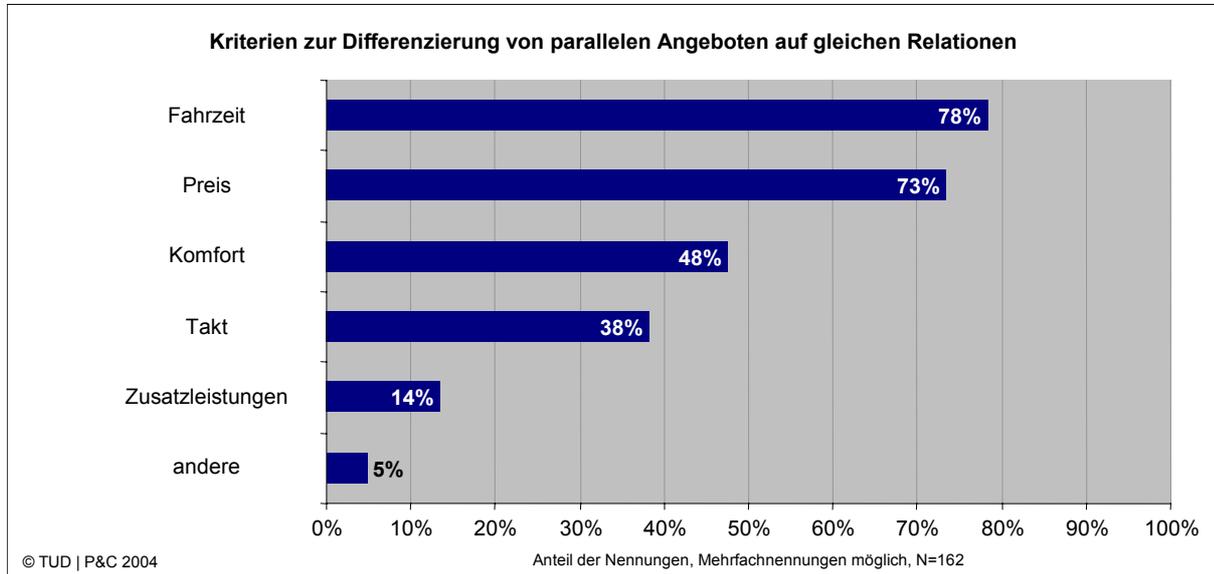


Abbildung 3.85: Kriterien zur Qualitätsdifferenzierung im ÖPNV

Die Reisezeit (ggf. die Verfügbarkeit) und der Fahrpreis sind entscheidende Kriterien für die Bewertung eines Verkehrsangebotes. Aufgrund der durchschnittlich geringen Reiseweiten ist der Komfort eher eine Basisanforderung.

Differenzierte Angebote für parallele Verkehre entstehen am ehesten im SPNV und im Busverkehr in Großstädten und Ballungsräumen. Die Angebote auf einer Relation unterscheiden sich künftig vor allem in der Fahrzeit und im Preis. Mit der Beförderung verbundene Zusatzleistungen sind zur Differenzierung eher ungeeignet.

3.10 Sicht der Akteure auf den ÖPNV

Die Teilnehmer der Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“ wurden gebeten, dem deutschen ÖPNV der Gegenwart spontan Attribute zuzuordnen.

Die hieraus gewonnene Imagedarstellung kann sicherlich kein differenziertes Bild über Probleme in einzelnen Bereichen aufdecken, enthält aber deutliche Detailsagen.

Der deutsche ÖPNV wird mehrheitlich als umweltschonend und sicher empfunden. Der **im internationalen Vergleich attestierte gute Entwicklungsstand** bestätigt das hohe Niveau, welches deutsche ÖPNV-Angebote haben. Trotz aller aktuell diskutierten Probleme gilt es damit bei der Reform des ÖPNV, einen bereits sehr hohen Standard zu sichern.

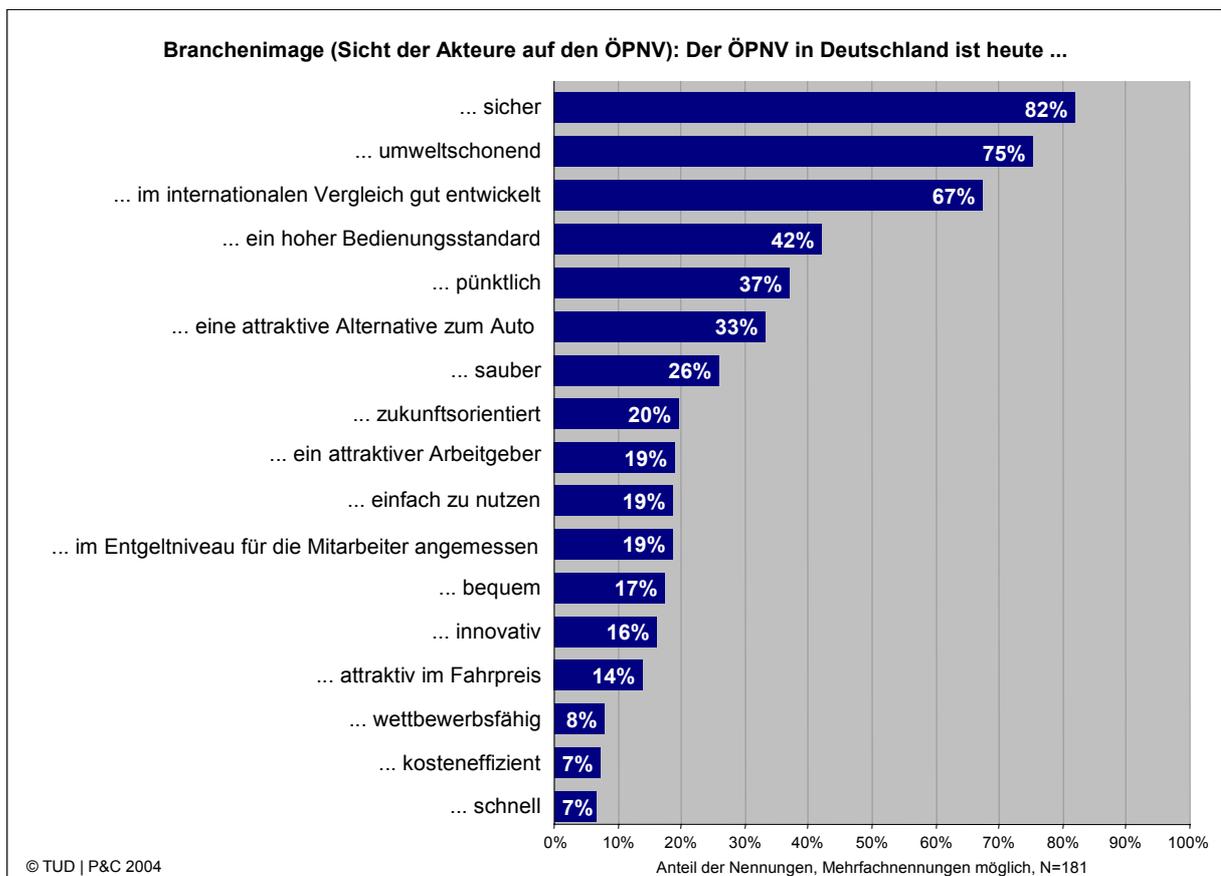


Abbildung 3.86: Branchenimage des ÖPNV aus Sicht der Akteure

Das Meinungsbild verdeutlicht jedoch, dass gegenwärtig kaum das Image eines wettbewerbsfähigen und kosteneffizienten ÖPNV vorzufinden ist. Als innovativ sieht sich die Branche ebenfalls nur selten. Nur jeder fünfte Befragte würde die heutigen Verhältnisse im ÖPNV Markt daher als zukunftsorientiert bezeichnen. **Im ÖPNV besteht deutlicher Veränderungsbedarf.**

Häufig wird in aktuellen Diskussionen auf die deutlichen Nachteile des ÖPNV gegenüber dem MIV verwiesen. Negative Nutzererlebnisse werden häufig kommuniziert und tragen zusammen mit den regelmäßigen Preiserhöhungen dazu bei, dass die Bevölkerung Nahverkehrsangebote als unattraktiv und teuer ansieht. **Dieses negative Image wird von der Selbsteinschätzung bestätigt:** Nur wenige Akteure empfinden ihre Angebote selbst als vergleichsweise schnell (7%), attraktiv im Fahrpreis (14%), bequem (17%), einfach zu nutzen

(19%) und sauber (26%). Nur ca. ein Drittel der Befragten beurteilt den ÖPNV als pünktlich (37%) und attraktiv im Vergleich zum Auto. Sicherlich gibt es Regionen, die mit einem ÖPNV-Angebot kaum attraktiv zu erschließen sind (bspw. ländliche, strukturschwache Gebiete), allerdings überrascht es in dieser Größenordnung, dass derartig viele Akteure nicht davon ausgehen, ein attraktives Angebot gestalten zu können.

Angesichts der steigenden Kraftstoffpreise und der geringen zeitlichen Vorteile, die der MIV in vielen, dicht besiedelten Regionen gegenüber dem ÖPNV hat, gibt es **vielfach positive Angebotsmerkmale, die noch stärker vermittelt werden müssen**.

Nur etwa jeder fünfte Befragte empfindet die Branche als attraktiven Arbeitgeber, gleiches gilt für die Attraktivität des Lohn- und Gehaltsniveaus.

Der ÖPNV muss in seiner Reform auch darauf achten, sich **zum attraktiven Arbeitgeber zu entwickeln** bzw. die eher verhaltene Wahrnehmung dazu selbstbewusster zu beeinflussen.

4 Herausforderungen für den öffentlichen Personennahverkehr der Zukunft

Die in Kapitel 3 dargestellten Ergebnisse der Befragungsrunden wurden in zwei Evaluierungsworkshops auszugsweise vorgestellt, diskutiert und zu Handlungsempfehlungen verdichtet. In diesen Evaluierungsworkshops wurden durch Vertreter der ÖPNV-Branche, von Verbänden und aus der Administration wertvolle Statements, Anregungen und Hinweise zur Interpretation der Ergebnisse gegeben.

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der Befragung und der Evaluierungsworkshops zu Schwerpunktthemen aggregiert und in den Kontext weiterer Studien gestellt. Die Schwerpunktthemen wurden aus der Analyse der Befragungsergebnisse sowie aus dem Brainstorming und den Expertendiskussionen im Kick-Off-Workshop und in den Evaluierungsworkshops herausgearbeitet.

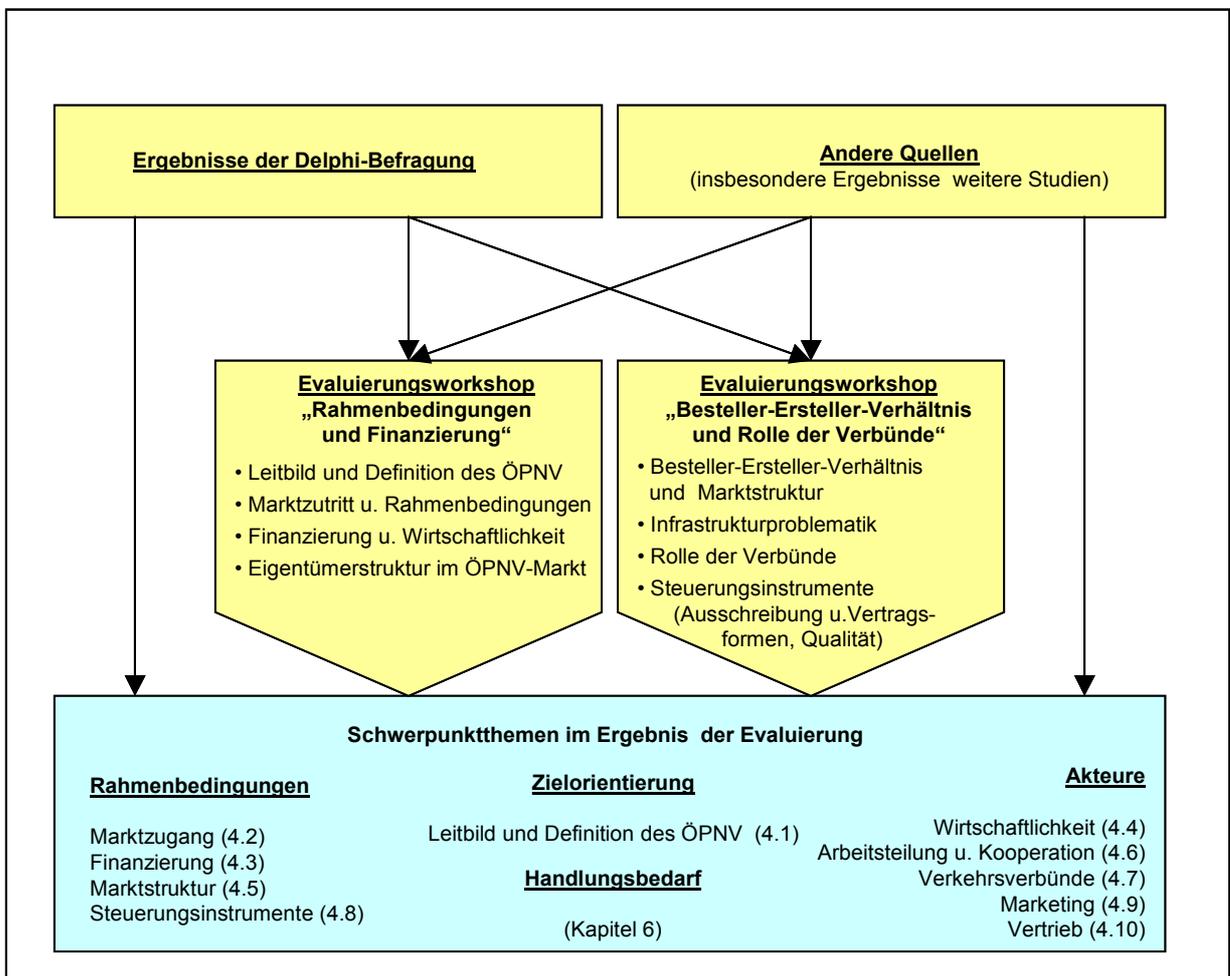


Abbildung 4.1: Evaluierungsprozess

4.1 Modernisierung des Leitbildes und der Definition „ÖPNV“

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

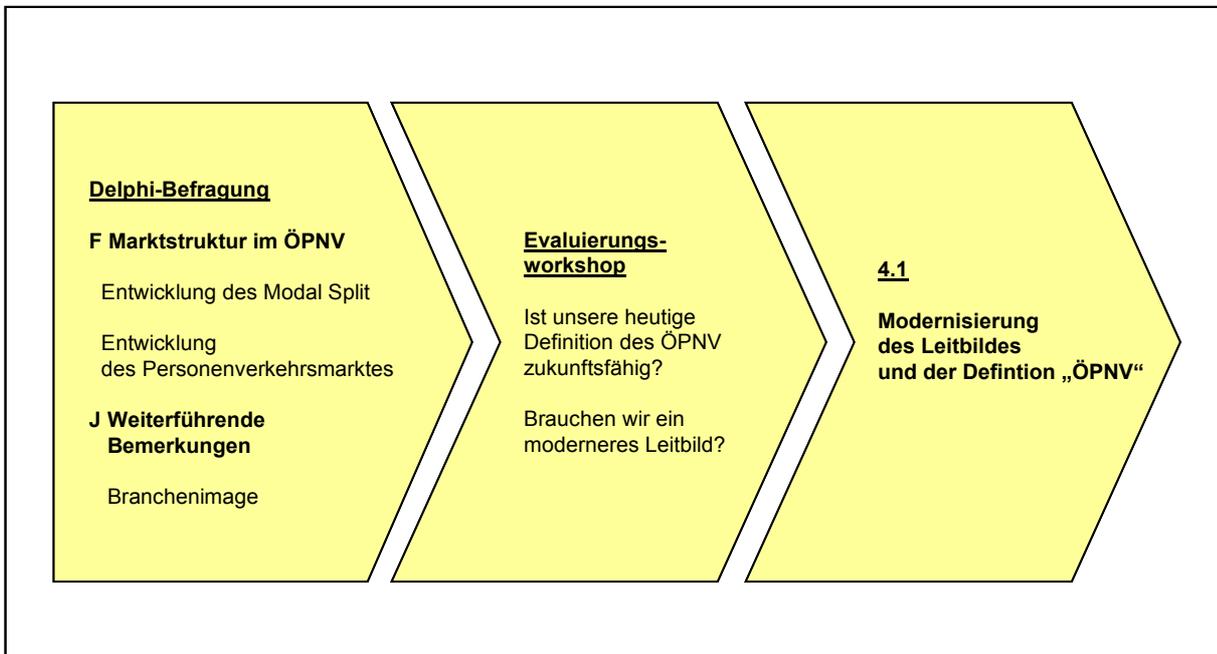


Abbildung 4.2: Schwerpunktthema „Modernisierung des Leitbildes und der Definition „ÖPNV“

Der ÖPNV braucht ein modernes Leitbild: Höhere Lebensqualität durch den ÖPNV statt Beschränkung auf Daseinsvorsorge.

Das allgemeine Bild des Öffentlichen Personennahverkehrs ist das eines Massenverkehrs, welcher auf festen Linien und zu bestimmten Fahrzeiten sowie in der Regel mit großen Beförderungsmitteln betrieben wird. Der ÖPNV wird darüber hinaus als eine staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet, worunter eine möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr verstanden wird, die im Interesse des Umweltschutzes, der Verkehrssicherheit und der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen der (nicht privat motorisierten) Bevölkerung organisiert wird.³²

Die ÖPNV-Unternehmen, welche diese öffentliche Dienstleistung erbringen, haben häufig noch das Image einer öffentlichen Verwaltung. Die Kundschaft des ÖPNV wird zu einem erheblichen Teil durch Personen, die aufgrund objektiver Zwänge vielfach auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel angewiesen sind (auch: „Captives“³³), d.h. durch Schüler und Auszubildende, sozial Schwache und ältere Bürger ohne Auto-Alternative, geprägt.³⁴ Dies ist insbesondere außerhalb der Großstädte der Fall. Entsprechend wird der ÖPNV teilweise noch als zu wenig kundenorientiert angesehen und häufig eher als letzte Zuflucht im Sinne einer Mindest-Mobilität verstanden.

³² Siehe hierzu die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer, z.B. Bay ÖPNVG, Artikel 1 (Begriffsbestimmung) und Artikel 2 (Ziele).

³³ Der Begriff „Captive“, „Captive Customer“ oder auch „Zwangskunde“ wird in der Fachliteratur zur Unterscheidung vom in der Verkehrsmittelwahl freien Kunden, insbesondere dem Autofahrer, benutzt. Vgl. Bölke et al. (2003), S.15 und Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003).

³⁴ Während ÖPNV-Captives nur etwa 14% der Bevölkerung über 14 Jahre ausmachen, bilden sie 42% der Kunden des ÖPNV insgesamt. Die ÖPNV-Kunden setzen sich dabei aus ÖPNV-Captives (14% der Bevölkerung), Stammkunden (9% der Bevölkerung) und Gelegenheitskunden (10% der Bevölkerung) zusammen. Vgl. Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003).

Das traditionelle Bild des ÖPNV ist das eines kostengünstigen Verkehrsmittels für die Massen. Seitdem die Mehrheit der erwachsenen Bevölkerung ständig einen PKW zur Verfügung hat³⁵ und diesen auch nutzt, stimmt dieses Bilds bestenfalls nur noch für die o.a. Bevölkerungsgruppen. Entsprechend stagniert bzw. sinkt der Anteil des ÖPNV am Modal Split. Im Zeitraum 1970 bis 2002 ist der Personenverkehr (in beförderten Personen) auf 170% gestiegen, der ÖPNV unterproportional auf 138%. Der Anteil des ÖPNV am Personenverkehr insgesamt ist von 21,6% auf 16,8% gesunken.³⁶

Für die Zukunft erwarten die Befragten, dass der ÖPNV-Anteil am Gesamtmarkt mindestens auf dem heutigen Niveau verbleibt oder steigt. Allerdings verläuft diese Entwicklung bei den Nutzergruppen und regional sehr differenziert. Während ein höherer Marktanteil des ÖPNV am Gesamtmarkt bei Arbeitswegen und bei den Senioren erwartet wird, rechnen die Befragten mit rückläufigen Entwicklungen im Schüler- und im Einkaufs- und Besorgungsverkehr.

Der ÖPNV-Sektor wird vom Marktwachstum profitieren, wenn es den Akteuren im ÖPNV gelingt, ein **modernerer Leitbild** und ein zeitgemäßes, attraktives Angebot zu schaffen. Welche Herausforderungen bestehen an das Leitbild des ÖPNV?³⁷

Die **Fahrgastansprüche und deren Heterogenität** steigen, z.B. durch flexible Arbeitszeiten, Kombination von Arbeits- und Freizeitwegen, Home Office und sehr individuelle Mobilitätsbedürfnisse. Die Automobilindustrie hat dieser Entwicklung durch eine kaum noch zu überschaubare Typenvielfalt Rechnung getragen, jeder kann heute sein ganz individuelles Auto bestellen (crossover). Ein stärkeres Eingehen auf individuelle Bedürfnisse ist auch im ÖPNV gefragt. Dies spricht für mehr unternehmerische Flexibilität und Entscheidungsfreiräume auch im ÖPNV, die über eine politisch vorgegebene Mindestbedienung hinaus geht.

Die **demografische Entwicklung** verstärkt teilweise den Trend zum Rückgang im ÖPNV. Weniger Schüler und mehr autoaffine Ältere sprechen gegen den ÖPNV. Ein altengerechtes Auto wird sicher kommen, wie sieht es mit dem altengerechten ÖPNV aus?

Eine starke **räumliche Differenzierung der Nachfrage** verstärkt den Trend noch im Regionalverkehr. Der Agglomeration in Ballungsräumen stehen Schrumpfung von Mittelstädten und Abwanderung in bestimmten Regionen (z.B. Oderbruch versus Rhein/Main) entgegen. Das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen und verkehrlicher Bedienung wird mit traditionellen Bedienformen immer schwieriger.

Angesichts geringerer Auslastung verlieren traditionelle Alleinstellungsmerkmale des ÖPNV sukzessive an Bedeutung, z.B. Umweltverträglichkeit und Kosten (5 Personen im Bus oder 2 im Auto?).³⁸

Die Expertendiskussion in den Evaluierungswshops³⁹ unterstützt die **Forderung nach einer Modernisierung des Leitbildes und einer zeitgemäßen Definition** des ÖPNV. Ansatzpunkte hierfür sind hinsichtlich des ÖPNV-Leitbildes (Reihenfolge ist keine Rangfolge):

³⁵ 1998 hatten durchschnittlich 60% aller erwachsenen Einwohner ständig einen PKW zur Verfügung. Berechnet nach Bundesministerium für Verkehr (2004), S.127.

³⁶ Vgl. Bundesministerium für Verkehr (2004), S.214 f.

³⁷ Vgl. auch Berndt/Blümel (2003).

³⁸ Vgl. Accenture (2002), S. 7.

³⁹ Ergebnis des Evaluierungswshops am 20.08.2004.

- Höhere Lebensqualität (inklusive Umweltschutz) als dominantes Ziel des ÖPNV;
- ÖPNV als Grundstruktur des Mobilitätsangebotes, welches durch den motorisierten Individualverkehr MIV ergänzt wird;
- Verknüpfung mit anderen (Individual-)Verkehrsmitteln im Sinne einer Haus-Haus-Wegekette;
- Selbstverständnis der ÖPNV-Unternehmen als Mobilitätsdienstleister;
- Ablegen des Behördenimage mit dem Ziel eines neuen Images: Modern, clever, offen, transparent, leicht zugänglich;
- Neue Definition der Daseinsvorsorge im Sinne eines nachfrageorientierten Angebotes statt Mindeststandards;
- Flexibilisierung des ÖPNV, vor allem zeitlich, im regionalen Bereich und nach Kundengruppen (z.B. im Schülerverkehr);
- Fahrgastorientierung statt Produktionsorientierung;
- Hinterfragen von großen Beförderungsmitteln und Fahrplan;
- Stärkere und proaktivere Verknüpfung von ÖPNV und Siedlungspolitik;
- Differenzierung des ÖPNV nach Ballungszentren, ländlichen Zentren und ländlichem Raum.

Die Definition des ÖPNV sollte im Sinne einer Mobilitätsdienstleistung weiterentwickelt werden.

Ein derartiges, neues Leitbild für den ÖPNV hat Konsequenzen für die rechtlichen Rahmenbedingungen und für die Definition des ÖPNV. Diese wiederum zieht praktische Konsequenzen nach sich, z.B. hinsichtlich des Genehmigungsrechts und der finanziellen Förderungen.

Die **Definition des ÖPNV** sollte in folgender Hinsicht weiter entwickelt werden⁴⁰:

- Gegenwärtig handelt es sich um ÖPNV, „wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“⁴¹ Diese Definition ist nach Meinung der Experten in den Evaluierungsworkshops überholt. Die häufig längeren Reisweiten/-zeiten in Ballungsgebieten (Pendler) und im ländlichen Raum (z.B. in Folge von Gebietsreformen und Schulschließungen) sprechen für eine **Verschiebung der Grenzen** bzw. für eine regionale Definition.
- Die Definition des ÖPNV sollte **flexiblere Angebote** hinsichtlich der Bedienform (z.B. Rufbus) ermöglichen. Bisher ist dies nur bei Experimentierformen (praktische Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel) und zeitlich begrenzt (höchstens 4 Jahre) möglich.⁴²
- Eine Erweiterung der bisherigen Definition des ÖPNV (von Haltestelle zu Haltestelle) sollte auch unter dem Gesichtspunkt einer Erweiterung des ÖPNV-Angebotes in Richtung **Mobilitätsdienstleistung** und einer Integration verschiedener Verkehrsar-

⁴⁰ Ergebnis des Evaluierungsworkshops am 20.08.2004.

⁴¹ Vgl. beispielhaft für die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer: Bw ÖPNVG, §2 Abs. 1 (Begriffsbestimmungen).

⁴² Vgl. § 2 Abs. 7 PBefG.

ten (**Intermodalität**) erfolgen, z.B. durch Erweiterung der ÖPNV-Dienstleistung um P+R-Parkplätze, Car-Sharing, Bike-Sharing etc.

Praktische Konsequenzen hat das für das **Genehmigungsrecht** und für die **Verkehrsverträge**. Gleichzeitig würde dies auch eine stärkere Fokussierung der Förderung auf Kundenbedürfnisse und das ÖPNV-Angebot insgesamt statt primär auf ÖPNV-Unternehmen bedeuten (z.B. P+R-Parkplätze statt Betriebshöfe).

4.2 Marktzugang und zeitgemäßes Genehmigungssystem

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

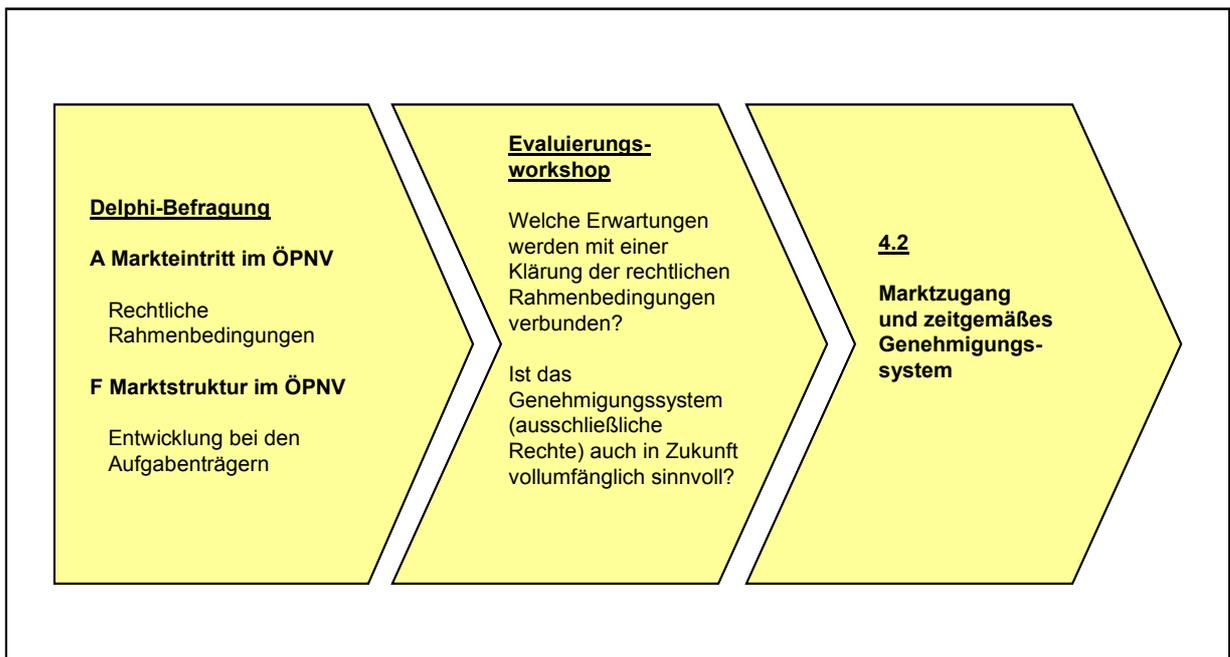


Abbildung 4.3: Schwerpunktthema „Marktzugang und zeitgemäßes Genehmigungssystem“

Ausschließliche Rechte sind auch zukünftig zielführend.

Die ÖPNV-Politik der Europäischen Union zielt auf einen kontrollierten Wettbewerb, d.h. die Vergabe von zeitlich befristeten, im Bediengebiet ausschließlichen Linienverkehrsgenehmigungen unter Wettbewerbsbedingungen. Sind diese „ausschließlichen Rechte“ tatsächlich zielführend, das heißt qualitätssteigernd und kostensenkend? Oder bewirken sie nicht einen zu starken politischen Einfluss zu Lasten unternehmerischer Initiative und Wirtschaftlichkeit durch mehr Wettbewerb?

Aus der Studie und den Workshops⁴³ wurde deutlich, dass die (zeitlich befristete) Vergabe ausschließlicher Rechte im Sinne einer wirtschaftlichen und qualitativ hochwertigen Verkehrsbedienung unstrittig ist. Begründet wird dies mit der im ÖPNV vorhandenen Verbundproduktion (ertragsstarke und –schwache Linien und Bedienzeiten) und der daraus resultierenden Mischkalkulation. Ein freier Wettbewerb würde zu „Rosinenpickerei“ bei gleichzeitiger Verschlechterung des Angebotes und höheren Kosten durch Minderauslastung führen. Wenn es auch zukünftig ausschließliche Rechte gibt, muss die Vergabe der Genehmigungen

⁴³ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Rahmenbedingungen und Finanzierung“ am 20.08.2004.

nach einem transparenten und geregelten Verfahren erfolgen, was auch bereits heute der Fall ist. Innerhalb der Genehmigungen sollte mehr unternehmerische Freiheit möglich sein.

Genehmigungen für Gebiete statt für einzelne Linien sind zu diskutieren.

Kritisch hinterfragt wurde in den Workshops die Vergabe von Genehmigungen für einzelne Linien. Um eine wirtschaftliche Mindestgröße und eine bessere Integration in einem Bediengebiet zu erreichen wurde angeregt, zukünftig die **Genehmigungen für Bedienegebiete bzw. für Linienbündel** zu vergeben. Ungelöst ist in diesem Zusammenhang allerdings die Abgrenzung und die optimale Größe der Gebiete, um eine Chancengleichheit auch für mittelständische Unternehmen zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund eine Modernisierung der ÖPNV-Definition als Mobilitätsdienstleistung, die nicht mehr zwangsläufig auf festen Linien erbracht werden muss, erscheint eine weitere Diskussion der zukünftigen Ausgestaltung von Genehmigungen notwendig.

Die Konzentration der staatlichen Aufgaben beim Aufgabenträger wird angeregt.

Linienverkehrsgenehmigungen im ÖPNV werden durch die von den Landesregierungen bestimmten Behörden vergeben, welche die Eignung und Zuverlässigkeit des Unternehmers sowie technische Sicherheit und Leistungsfähigkeit prüfen. Allerdings prüft die Genehmigungsbehörde auch die Art und Eignung der Verkehrsbedienung (Linienführung, Haltestellen, Beförderungsentgelt, Fahrplan), sowohl für eigenwirtschaftliche als auch für gemeinwirtschaftliche (d.h. zuschussbedürftige) Leistungen.⁴⁴

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Veränderung der Rolle der Aufgabenträger für den ÖPNV in einer bestimmten Region. Für den SPNV sind das die Länder, für den ÖSPV die Stadt- und Landkreise.⁴⁵ Der Aufgabenträger ist für die freiwillige Aufgabe einer ausreichenden Verkehrsbedienung der Bevölkerung (sogen. Daseinsvorsorge) zuständig. Das schließt die Erstellung eines Nahverkehrsplanes und die Organisation des ÖPNV, z.B. durch die Bestellung von zuschussbedürftigen Verkehrsleistungen, ein.

Spätestens hier besteht die Problematik, dass mit der zukünftig weiteren Ausgestaltung der Verkehrsverträge Kompetenzkonflikte zwischen Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde entstehen, insbesondere was die Regelungen eines Verkehrsvertrages (Laufzeit, Gegenstand, Tarife, Preise, Qualitätsstandards, Beförderungsbedingungen etc.) betrifft. Sofern eigenwirtschaftliche Verkehre beantragt werden, liegt derzeit die Zuständigkeit bei den Genehmigungsbehörden, ebenso beim Genehmigungswettbewerb. Sofern die Aufgabenträger zu Ausschreibungen übergehen oder zu einer marktorientierten Direktvergabe, ist die zukünftige Funktion der Genehmigungsbehörde zu hinterfragen.

Die **Abschaffung der Genehmigungsbehörde und eine Konzentration aller Aufgaben beim Aufgabenträger** erscheint naheliegend und wurde in den Evaluierungswshops angeregt. Dennoch birgt auch eine derartige Konstellation die Gefahr in sich, dass die eigenen finanziellen Interessen des Aufgabenträgers wegen des Zusammenhanges zwischen Tarifhöhe und Zuschussbedarf die Neutralität der Verwaltungsentscheidung beeinträchtigen.

⁴⁴ §§ 9-13 PBefG.

⁴⁵ Vgl. bspw. Bw ÖPNVG §6 (Aufgabenträger).

Seitens der staatlichen Verwaltung muss im Zusammenhang mit der zukünftigen Neugestaltung des ÖPNV (Besteller-Ersteller-Verhältnisse) auch eine Neuordnung der Aufgabenverteilung der beteiligten Stellen mit dem Ziel einer klareren, transparenten und unbürokratischen Regelung, vorzugsweise durch Aufgabenbündelung, erfolgen.

4.3 Die notwendige Finanzreform des ÖPNV

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

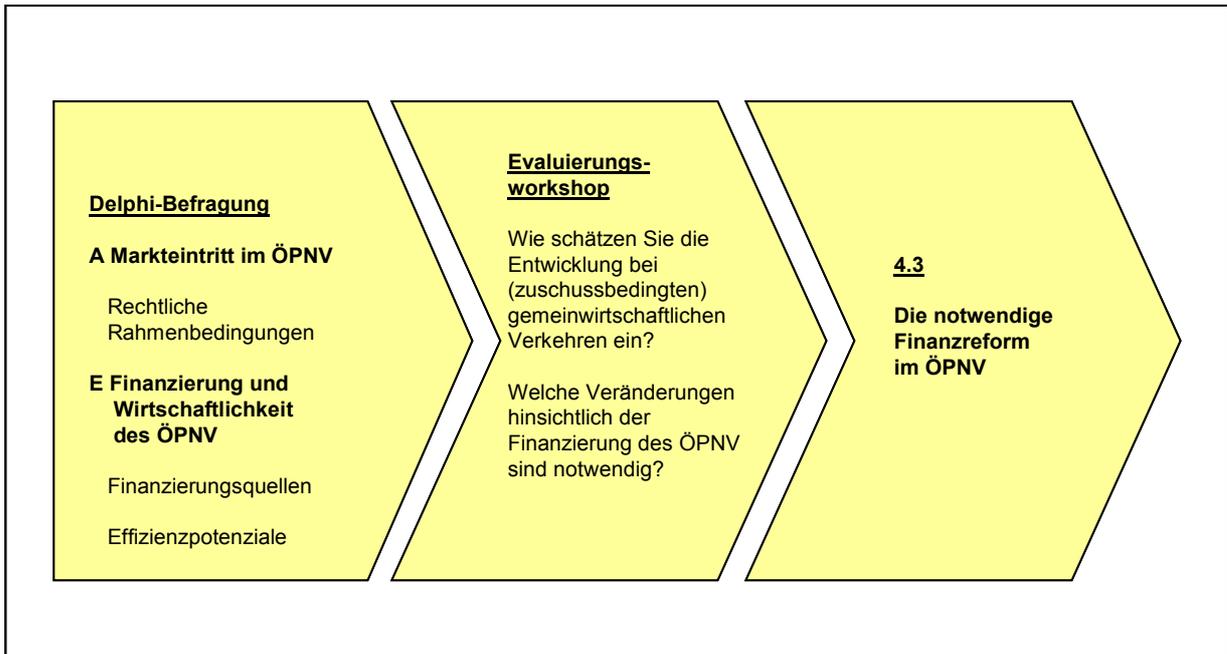


Abbildung 4.4: Schwerpunktthema „Die notwendige Finanzreform des ÖPNV“

ÖPNV benötigt auch in Zukunft staatliche Finanzmittel.

Der Gesamtinvestitionsbedarf des ÖPNV in Deutschland wird für den Zeitraum 2003 bis 2012 in Deutschland mit mehr als 35 Mrd. Euro angegeben. Davon entfallen ca. 40% auf Fahrzeuge und ca. 60% auf Infrastruktur und Betriebsanlagen. Der Einsatz öffentlicher Finanzmittel ist zur Deckung dieses Bedarfs unabdingbar, wobei der Fokus auf Ersatzinvestitionen in der Verkehrsinfrastruktur liegt.⁴⁶

Die These, dass auch in Zukunft der ÖPNV öffentliche Zuschüsse benötigt, bestätigen 90% der befragten Experten.⁴⁷ **Ohne staatliche Mittel kann der ÖPNV bestenfalls in Nischen auskommen**, z.B. auf einzelnen Linien und zu Spitzenlastzeiten.

In der Finanzierung ist mehr Transparenz nötig.

Missverständliche Begriffe und Zuordnungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des ÖPNV stiften Unklarheit und schaffen intransparente Verhältnisse in der Finanzierung. In den Workshops wurde seitens der Experten für deutlich mehr Klarheit und Eindeutigkeit in der Begriffswelt der Finanzierung plädiert.

Dies betrifft insbesondere:

⁴⁶ Vgl. Blennemann/Schäfer (2004).

⁴⁷ Siehe Abschnitt 3.5.2.

- den Begriff der „Eigenwirtschaftlichkeit“ und
- den Unterschied zwischen „Zuschüssen“, „gesetzlichen Ausgleichszahlungen“ und „Bestellerentgelten“.

Hinsichtlich des Begriffes der **Eigenwirtschaftlichkeit** besteht nicht etwa das Kriterium, inwieweit die Verkehrseinnahmen die Vollkosten der Verkehrsleistung decken und ein positives operatives Betriebsergebnis erwirtschaftet wird, vielmehr steckt der Gesetzgeber den Rahmen so weit, dass auch sonstige betriebliche Erträge⁴⁸, d.h. auch Verlustausgleiche im Rahmen eines steuerlichen Querverbundes und Zuschüsse der Gesellschafter (z.B. bei kommunalen Verkehrsunternehmen aus dem Kommunalhaushalt) unter den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit fallen. Inwieweit diese Finanzierungsquellen, insbesondere der steuerliche Querverbund, Beihilfen darstellen, ist derzeit umstritten.

Unter dem Begriff der **Zuschüsse** werden häufig alle staatlichen Finanzmittel für den ÖPNV verstanden. Begrifflich stehen **Zuschüssen** stehen keine konkreten Gegenleistungen gegenüber, sondern sie werden, z.B. zur Deckung von Verlusten des Unternehmens, ohne spezifischen Bezug zu einer Gegenleistung gezahlt. Derartige Zuschüsse ohne Gegenleistung sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht mehr zulässig.

Gesetzliche Ausgleichszahlungen betreffen Zahlungen, mit denen der Gesetzgeber politisch gewollte Fahrpreisvergünstigungen, die dem Unternehmen auferlegt werden, kompensiert. Dies betrifft gegenwärtig Ausgleichszahlungen für Fahrpreismäßigungen im Ausbildungsverkehr⁴⁹ und die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten.⁵⁰

Zukünftig dürften **Bestellerentgelte** eine größere Bedeutung gewinnen. Besteht zwischen dem Aufgabenträger und einem Verkehrsunternehmen ein Vertrag zur Erbringung von Verkehrsdienstleistungen mit konkreter Leistungsspezifikation (z.B. Nutzwagenkilometer - Nwkm) und Preis für diese Leistung (Preis/Nwkm), so ist dies **kein Zuschuss, sondern ein Entgelt für bestellte Leistungen**. Insofern wird von den Experten der Evaluierungsworkshops ein Großteil der Zuschüsse tatsächlich als Bestellerentgelt angesehen. Dies hat praktische Konsequenzen für die Finanzierung, da Vergabe- und Abrechnungsverfahren konkreter, transparenter und vergleichbarer werden und für das Unternehmen eine bessere Planung möglich wird. Für die politischen Entscheidungsträger wird damit stärker deutlich, was einzelne Beschlüsse letztlich kosten.

Profitable Unternehmensführung im ÖPNV ist möglich.

Auf der Ebene der ÖPNV-Unternehmen ist bei klaren Vertragsverhältnissen mit dem Aufgabenträger durchaus eine Gewinnerwirtschaftung möglich, allerdings inklusive der Bestellerentgelte und Ausgleichszahlungen. Dies entspricht auch der Einschätzung des VDV, wonach bei nachfrageorientierter Verkehrsbedienung und marktorientierter Fahrpreisgestaltung die Betriebsaufwendungen der Verkehrsunternehmen durch Fahrgelderträge und deren gesetzliche Surrogate gedeckt werden können. Je angebotsorientierter, d.h. losgelöst von der

⁴⁸ Vgl. zum Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit §8 Abs. 4 PBefG.

⁴⁹ §45a PBefG (Ausgleichspflicht).

⁵⁰ §62 SchwbG (Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr).

Nachfrage und von marktgerechten Preisen, desto höher müssen die zusätzlichen Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand sein.⁵¹

Gewinnträchtige Bereiche des ÖPNV betreffen vorrangig den Busverkehr in Ballungsräumen und den Regionalverkehr.⁵²

Finanzmittel sollten konzentrierter vergeben werden.

Gegenwärtig besteht eine Vielzahl von Finanzierungsquellen für ÖPNV-Unternehmen. Neben den Fahrgeldeinnahmen sind dies vor allem die Verlustausgleiche bei steuerlichen Querverbänden, Fördermittel der Länder und des Bundes für Investitionen und zeitlich begrenzte Betriebskostenzuschüsse für neue Technologien / Verkehrsarten, gesetzliche Ausgleichszahlungen und Betriebskostzuschüsse / Bestellerentgelte.

Die für den ÖPNV zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel werden unzweifelhaft zukünftig reduziert werden – allerdings herrschen geteilte Meinungen, ob diese Einschnitte plötzlich und drastisch oder eher moderat und schrittweise erfolgen.⁵³

Um den regionalen Unterschieden Rechnung tragen zu können und um eine Fehlallokation von Fördermitteln zu vermeiden, plädierten die Experten in den Evaluierungsworkshops dafür, **alle staatlichen Finanzmittel** (inklusive Ausgleichszahlungen und Fördermittel) **zweckgebunden für den ÖPNV bei den jeweils zuständigen Aufgabenträgern zu konzentrieren** und durch diese zu vergeben. Dies schafft mehr Transparenz und Effektivität im Mitteleinsatz. So läge es dann in der Entscheidung des Aufgabenträgers, ob Finanzmittel für den Kauf neuer Busse oder für die Bestellung eines höheren Taktes verwendet werden. Zu hoffen bleibt, dass derartige Entscheidungen unter solider Kenntnis der tatsächlichen Kundenbedürfnisse (z.B. auf Basis von Kundenbefragungen) getroffen werden.

Mehrfach wurde die Befürchtung geäußert, dass die Mittel für den ÖPNV bei einer Konzentration beim Aufgabenträger von diesem nicht zweckgebunden budgetiert werden, sondern in den allgemeinen Haushalt gestellt und ggf. zweckentfremdet verwendet werden. Vorgesprochen wird deshalb, dass die Regelungen im SPNV, insbesondere der Zweckbindung, auch als Modell für den straßengebundenen ÖPNV dienen könnten – so das Ergebnis der Workshopdiskussion.

Gefördert werden sollte in erster Linie der Betrieb, vorzugsweise ausgerichtet auf bestimmte Linien. Bei linienbezogener Transparenz kann die Daseinsfürsorge ausgestaltet werden, d.h. die Entscheidung, welche Linie sich für ein Verkehrsunternehmen nicht rechnet und trotzdem förderungswürdig ist. Es wird angeregt, die Kriterien für die Vergabe von Finanzmitteln an der Leistung des Unternehmens (Bestellerentgelt) und an den Kundenbedürfnissen (z.B. Berücksichtigung vor- und nachgelagerter Bestandteile der Wegekette) zu orientieren.

Dies sollte Vorrang vor einer Förderung von Aufwandspositionen (z.B. Investitionen in Betriebsmittel etc.) haben, die als private Betriebsmittelförderung einen unzulässigen Markteintritt darstellt. Eine direkte Förderung von Infrastrukturmaßnahmen bleibe davon unberührt.

⁵¹ VDV 9023 (2002), S.3.

⁵² Vgl. Abschnitt 3.5.2.

⁵³ Vgl. Abschnitt 3.5.4.

Eine direkte Förderung der Fahrgäste (z.B. in Form von nicht zweckgebundenen Zuschüssen) statt der Unternehmen wird im Sinne eines attraktiven Verkehrsangebotes und vor dem Hintergrund einer möglichen zweckentfremdeten Nutzung nicht für sinnvoll gehalten.⁵⁴

4.4 Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

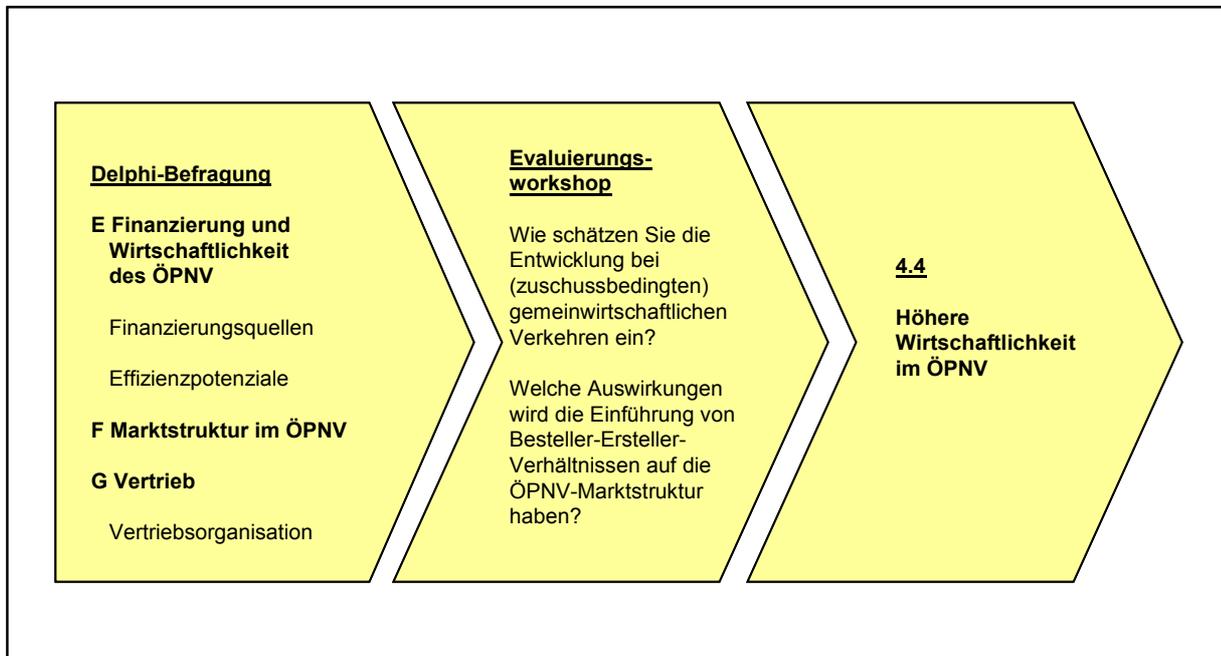


Abbildung 4.5: Schwerpunktthema „Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV“

Unternehmen fokussieren künftig stärker auf Fahrgäste und Wirtschaftlichkeit.

In der Vergangenheit wurden unternehmerische Entscheidungen und betriebliche Planungen primär auf den Aufgabenträger, auf Fördermöglichkeiten und auf die Optimierung innerbetrieblicher Abläufe fokussiert, z.B. die Orientierung auf eine höchstmögliche Fahrplankilometer- oder Nutzwagenkilometerleistung, unabhängig von der tatsächlichen Auslastung. In dem Maße wie staatliche Mittel reduziert werden, rücken die Handlungsfelder „Optimierung des Angebotes“, „Erhöhung der Fahrgeldeinnahmen“ und „Kostensenkung“ noch stärker als bisher in das Blickfeld der Unternehmen.

Die Optimierung des Angebotes muss nicht zu Lasten der Kunden gehen.

Geringere staatliche Mittel bedeuten in der Regel Reduzierungen der Leistungen. Negative Auswirkungen auf die Kunden können dann vermieden werden, wenn alternative, stärker bedarfsgesteuerte Verkehre (z.B. Rufbus) zum Einsatz kommen, Linien / Zeiten mit schwacher Auslastung optimiert werden und ggf. sich neue, eigenwirtschaftliche Angebote etablieren (z.B. Mitfahrvermittlung im ländlichen Raum, Seniorenfahrdienste etc.), die bisher nicht bestanden.⁵⁵

⁵⁴ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Rahmenbedingung und Finanzierung“ am 20.08.2004.

⁵⁵ Vgl. Abschnitt 3.5.4.

Verkehrsunternehmen verbessern ihre Chancen, wenn sie proaktiv tätig werden und „ihren“ Aufgabenträger in Planungs- und Optimierungsfragen konstruktiv unterstützen. Auch der Auftraggeber kann sich proaktiv einbringen, indem er die Kompetenzen der Verkehrsunternehmen nutzt.

Das zukünftige Dilemma der Verkehrsunternehmen: Stärkere Abhängigkeit von Fahrgeldeinnahmen bei geringerer Einflussmöglichkeit.

Die wesentliche Finanzierungsquelle für den ÖPNV werden 2015 die Fahrgelderlöse sein, gefolgt von öffentlichen Zuschüssen und Bestellerentgelten.⁵⁶

Die Fokussierung auf Fahrgelderlöse spiegelte sich lange Zeit nur unzureichend in der betrieblichen Realität wider. In der letzten Zeit rücken bei den Verkehrsunternehmen jedoch zunehmend die Fahrgäste als zahlende Kundschaft in den Vordergrund. Angebotskonfiguration und -vermarktung wurden vielfach innovativer und wirksamer.

Mit der Einführung von Besteller-Ersteller-Verhältnissen wird allerdings zukünftig davon ausgegangen, dass der Vertrieb eher aus den Verkehrsunternehmen ausgelagert wird, z.B. in eigenständige Vertriebsgesellschaften oder zu den Verbänden.⁵⁷ Da auch die Angebotsplanung zukünftig eher als Aufgabe der Aufgabenträger / Besteller gesehen wird, drohen die Verkehrsunternehmen in ein Dilemma zu geraten. Stärkere Abhängigkeit von Fahrgeldeinnahmen geht mit geringerem Einfluss einher. Speziell in Ballungsräumen und bei integrierten Verkehrsunternehmen sind deshalb Auslagerungstendenzen von Vertrieb und Verkehrsplanung kritisch zu hinterfragen. Auch bei einer Trennung sollten dann zumindest adäquate Steuerungsinstrumente im Besteller-Ersteller-Verhältnis Einzug finden, die entsprechende Stimuli für die Verkehrsunternehmen in Richtung Kunden- und Erlösorientierung vorsehen.

Effizienzpotenziale sind vorhanden: Kostensenkung durch Optimierung und Kooperation.

Geringere staatliche Mittel und Ausschreibungswettbewerb verschärfen den Kostendruck für ÖPNV-Unternehmen. Die Verkehrsunternehmen sind bestrebt, mit den Fahrgeldeinnahmen und deren gesetzlichen Surrogaten (Ausgleichszahlungen) die Betriebsaufwendungen zu decken. Im letzten Jahrzehnt wurden hier erhebliche Fortschritte erzielt. So stieg der Kostendeckungsgrad der im VDV organisierten Unternehmen von durchschnittlich 58,5% (1992) auf 69% (2002).⁵⁸

Das noch vorhandene **Effizienzpotenzial in den Verkehrsunternehmen** wird in der Delphi-Befragung auf durchschnittlich 11,4% geschätzt.⁵⁹

Hauptansatzpunkte für Kostensenkungen sind die **Umstellung** des Angebotes auf **Bedarfsorientierung** und Leistungseinschränkungen, die **Nutzung von Synergien** durch Kooperation und Fusionen, die **Senkung der Personalkosten** sowie die **Verbesserung der betrieblichen Effizienz**.⁶⁰

⁵⁶ Vgl. Abschnitt 3.5.3.

⁵⁷ Vgl. Abschnitt 3.7.2.

⁵⁸ VDV 9024 (2002).-S.20f.

⁵⁹ Vgl. Abschnitt 3.5.8.

⁶⁰ Vgl. Abschnitt 3.5.9.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Blick auf optimale Betriebsgrößen, die nach der Einschätzung eines mittelständischen Unternehmers im Evaluierungsworkshop bei etwa 150 Mitarbeitern und 75 Bussen liegt.

Mittelständische Unternehmen sollten deshalb nach Kooperationsmöglichkeiten suchen, um durch Spezialisierung (z.B. auf Werkstatt, Leitstelle, Verwaltung etc.) Synergieeffekte erschließen zu können und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Kostensenkung ist nicht nur eine Aufgabe für Verkehrsunternehmen, sondern auch für die **Aufgabenträger und Verbünde**. Dass die oft diskutierte Gefahr einer ineffizienten Verwaltungsbürokratie von den Befragten der Delphi-Studie als real angesehen wird, zeigt die Aussage, dass 68% der Befragten der Auffassung sind, dass bei Aufgabenträgern und Verbänden erhebliche Kostensenkungspotenziale bestehen, ohne das aktuelle Angebotsniveau des ÖPNV zu verringern.⁶¹

4.5 Chancen und Risiken von Veränderungen in der Marktstruktur

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

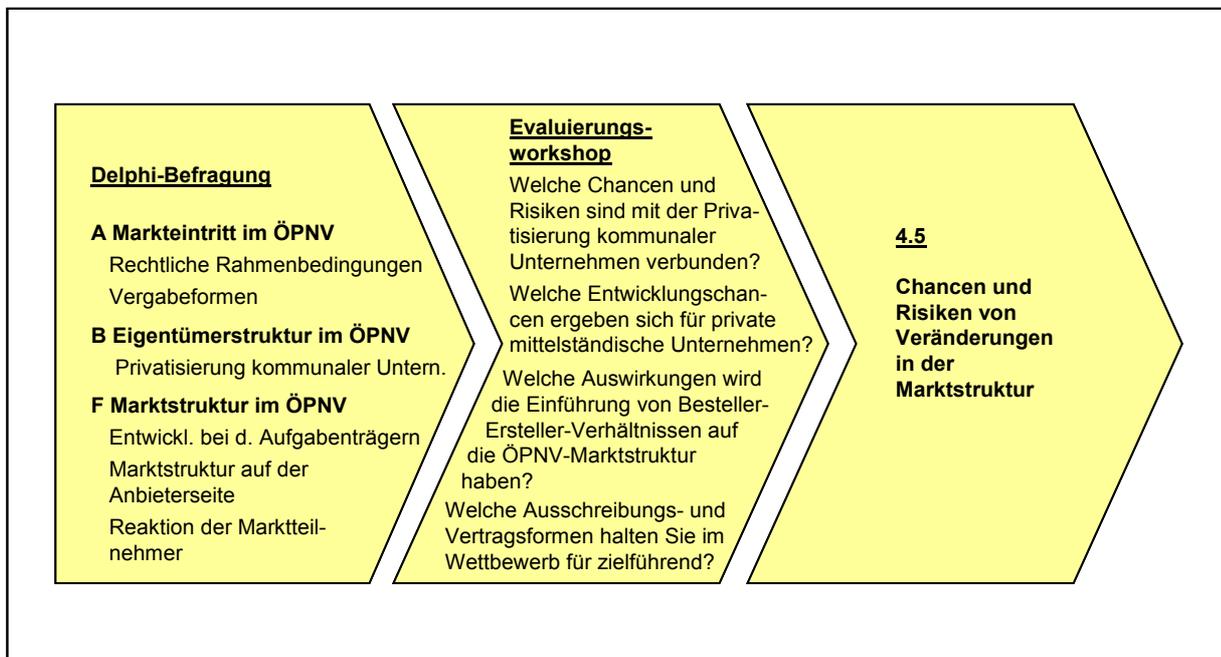


Abbildung 4.6: Schwerpunktthema „Chancen und Risiken von Veränderungen in der Marktstruktur“

Zukünftige Vertragsbeziehungen zwischen Besteller und Ersteller bedeuten für Aufgabenträger neue Herausforderungen.

Die effektive Verwendung staatlicher Mittel für den ÖPNV setzt einen noch stärkeren Bezug zur damit finanzierten Leistung und eine Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen voraus. Folgerichtig werden vertragliche Beziehungen zwischen Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen stärker als bisher etabliert und der ÖPNV entwickelt sich zunehmend weg von einer quasi-hoheitlichen Aufgabe, die von den zuständigen Verwaltungen (Aufgabenträgern) und deren eigenen Betrieben selbst übernommen wird, hin zu einer Dienstleistung, die

⁶¹ Vgl. Abschnitt 3.5.8.

im Falle gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen unter Marktbedingungen von den Verwaltungen vergeben wird.

Künftige **Funktionen des Aufgabenträgers** sind die Wahrnehmung der Bestellerfunktion und die Leistungsvergabe, die Nahverkehrsplanung und die Festlegung des Angebotsniveaus (Daseinsvorsorge), die Übernahme der Finanzierungsverantwortung, die Festlegung von Qualitätsstandards, die Qualitätssteuerung/das Qualitätsmanagement und das Controlling sowie die Übernahme der Koordinierungsverantwortung.⁶²

Diese zum Teil neuen Funktionen erfordern von den Aufgabenträgern **personelle Kapazitäten und fachliche Kompetenzen**, insbesondere was Vergabe- und Vertragsrecht, Kostenrechnung und Finanzwesen, strategische Verkehrsplanung und Marktkennntnis anbelangt, die so vielfach nicht vorhanden sind. Hinsichtlich der **strategischen Verkehrsplanung** ist eine Mehrzahl der Befragten (56%) der Auffassung, dass diese von den zumeist eigenen Verkehrsunternehmen in gesonderte Gesellschaften (z.B. Nahverkehrsgesellschaften) überführt wird.⁶³ Die **Fähigkeit zur Erstellung qualifizierter Ausschreibungen** muss seitens der Aufgabenträger vielfach noch entwickelt werden - auch im Falle einer Fremdvergabe dieser Aufgabe.

In der Befragung wurde deutlich, dass die **Größe des im Verantwortungsbereich eines Aufgabenträgers liegenden Bedienegebietes** tendenziell steigen wird (52% Zustimmung)⁶⁴, z.B. durch Fusionen im Rahmen von Landkreisreformen. Denkbar ist aber auch die Kooperation von Aufgabenträgern, z.B. in Zweckverbänden.

Nahverkehrsplan ist zukünftig Rahmen und Mindeststandard.

Vielfach ist der Nahverkehrsplan heute in der Praxis – trotz gegenteiliger Aussagen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder - keine verbindliche Vorgabe, sondern eher eine Absichtserklärung und bestenfalls ein Rahmenplan, der als Orientierung für die Gestaltung des ÖPNV im Bedienegebiet des Aufgabenträgers verstanden wird. Dies liegt vor allem in den mangelnden bzw. nicht genau planbaren Finanzierungsmöglichkeiten begründet.

Nach Meinung der Experten in den Evaluierungsworkshops **sollte deshalb in Zukunft der Nahverkehrsplan den Rahmen, allerdings eher im Sinne einer Mindestvorgabe, bilden**, der durch Ausschreibungen bzw. Verkehrsverträge verbindlich und detaillierter ausgestaltet wird.⁶⁵ Wenn die Aufgaben von Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger zusammengelegt werden (siehe oben), so sind Koordinierungskonflikte ausgeschlossen.

Die Vergabeform beeinflusst die Marktstruktur und wird von den Zielen der Aufgabenträger geprägt.

Überwiegend wird zukünftig eine **Oligopolisierung auf der Anbieterseite** im ÖPNV erwartet, das heißt, etwa 10 bis 12 große Anbieter werden im wesentlichen den Markt unter sich

⁶² Vgl. Abschnitt 3.6.4.

⁶³ Vgl. Abschnitt 3.6.4.

⁶⁴ Vgl. Abschnitt 3.6.4.

⁶⁵ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

aufteilen. Am stärksten ist diese Entwicklung in den Ballungsräumen, im SPNV und im Regionalverkehr Bus ausgeprägt.⁶⁶

Kontrovers wurde diese Entwicklung in den Workshops diskutiert. Zum einen wird darin eine Angleichung an optimale Strukturen, vergleichbar mit Warenmärkten, gesehen, wo in der Regel der Markt unter mehreren großen Anbietern aufgeteilt ist. Zum anderen wird auf den notwendigen, regionalen Bezug der Dienstleistungserbringung im ÖPNV und auf Einschränkungen im Wettbewerb in der Folge dieser Entwicklung verwiesen.

Die **Vergabeform beeinflusst ganz wesentlich die zukünftige Marktstruktur und das Tempo der Veränderungen**. Während ein Ausschreibungswettbewerb für größere, überregional tätige Anbieter vorteilhaft ist und einen raschen Konzentrationsprozess auf der Anbieterseite fördert, bewahren marktorientierte Direktvergabe und Auferlegung eher vorhandene Strukturen und sind für kommunale und mittelständische Unternehmen vor Ort günstiger.⁶⁷

Entscheidend ist letztlich, welche **Ziele der Aufgabenträger** längerfristig mit dem Wettbewerb verbindet. Steht Kostenminimierung bei Inkaufnahme eventueller Risiken (mangelnde Erfahrung mit dem Anbieter hinsichtlich Qualität, Leistungsfähigkeit), sozialer Probleme (Arbeitsplatzabbau) und verringertem Einfluss im Vordergrund, oder wird eher Wert auf Wahrung von Eigentümerinteressen und sozialen Ausgleich gelegt – diese Entscheidung ist letztlich vom politischen Willen der Gremien abhängig.

Voraussichtlich werden die Aufgabenträger von der ihnen eingeräumten Wahlfreiheit hinsichtlich der Vergabeform Gebrauch machen und es wird sehr unterschiedliche Entwicklungen vor Ort geben. Immerhin 38% der Befragten sind der Auffassung, dass der überwiegende Anteil der Verkehre künftig ohne Ausschreibung organisiert wird (d.h. Auferlegung, Direktvergabe).⁶⁸

Die Entwicklung kommunaler Unternehmen verläuft hinsichtlich der Privatisierung differenziert.

Die zukünftige Entwicklung kommunaler Unternehmen kann nicht pauschal beurteilt werden. Finanzschwache Kommunen werden eher privatisieren als finanzstärkere Eigentümer. Auch die Größe der Unternehmen (speziell in Ballungsräumen) und die Anzahl der Arbeitsplätze sind entscheidende Faktoren in den Überlegungen. Entscheidend sind letztlich auch hier die Ziele des Aufgabenträgers im Hinblick auf den Wettbewerb (siehe oben).

Aus der Befragung wird deutlich, dass hinsichtlich der Privatisierung kommunaler Unternehmen überwiegend **noch Unentschlossenheit** herrscht, aber immerhin etwa ein Drittel der Befragten klar davon ausgeht, dass die überwiegende Zahl kommunaler Unternehmen in den nächsten Jahren privatisiert werden wird.⁶⁹ Auch im Evaluierungsworkshop herrschte die Auffassung vor, dass die **Privatisierung kommunaler Unternehmen** weiter voranschreitet. Speziell mittelgroße Städte dürften ihre kommunalen Verkehrsunternehmen privatisieren. Große kommunale Verkehrsunternehmen übernehmen kleinere Unternehmen, sodass auch fallweise eine Konzentration kommunaler Unternehmen eintritt.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. Abschnitt 3.6.5.

⁶⁷ Ergebnis des Evaluierungswshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

⁶⁸ Vgl. Abschnitt 3.1.2.

⁶⁹ Vgl. Abschnitt 3.2.3.

⁷⁰ Ergebnis des Evaluierungswshops „Rahmenbedingung und Finanzierung“ am 20.08.04.

Wenn privatisiert wird, dann ist damit die langfristige Finanzierung des ÖPNV keineswegs geklärt. Vielfach dürften sich zusätzliche Probleme etwa durch Wegfall des steuerlichen Querverbundes und längerfristig steigender Zuschussbedarf bzw. sinkendes Qualitätsniveau ergeben.⁷¹

Vieles spricht deshalb für eine **differenzierte Vorgehensweise**. In der Befragung wird deshalb auch von 62% der Befragten eine Teilprivatisierung erwartet, d.h. die Kommune behält Anteile und Einfluss, bzw. die Infrastruktur verbleibt in kommunaler Hand, während der Betrieb privatisiert wird.⁷²

Trotz fortschreitender Konzentration bieten sich für den Mittelstand Chancen durch Kooperation und Spezialisierung.

Mittelständische private und kommunale Unternehmen dürften im Zuge des o.a. dargestellten Konzentrationsprozesses auf der Anbieterseite vielfach einer **Marktberreinigung** unterliegen. Wegen des zunehmenden Wettbewerbsdrucks wird ein signifikanter Teil dieser Unternehmen verkauft bzw. von größeren Unternehmen übernommen werden – so das klare Votum von 84% der Befragten.⁷³

Aus den Strukturveränderungen ergeben sich **auch für mittelständische Unternehmen Chancen**, die wahrgenommen werden können. Mittelständische Unternehmen sind allerdings gefordert, rasch und proaktiv ihre Zukunftsstrategie zu entwickeln.

Zwei zentrale strategische Optionen für mittelständische Unternehmen werden im folgenden dargestellt.⁷⁴

Wachstumsstrategien eröffnen sich für den Mittelstand durch Kooperation/Merger auf dem ÖPNV-Gesamtmarkt.

Durch Gründung von Mittelstandskooperationen oder durch Merger mit anderen privaten oder kommunalen Unternehmen können Mittelständler wettbewerbsfähige Betriebsgrößen erreichen und als wettbewerbsfähige Auftragnehmer für Beförderungsleistungen auftreten. Wettbewerbsfähigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, auch größere Ausschreibungspakete bewältigen zu können und auch zeitweise ein Drittel der Beförderungsleistung einmal verlieren zu können, ohne insolvent zu werden. Diesem Weg sehen immerhin 80% (!) der Befragten als wahrscheinlich an. Allerdings konzentriert sich diese Strategie eher auf den deutschen Markt als auf internationale Kooperationen.⁷⁵

Kooperationen ermöglichen es, dass sich die Unternehmen auf bestimmte Aufgaben konzentrieren (Einkauf, Marketing, Bearbeitung eines regionalen Marktes) und Synergieeffekte genutzt werden (z.B. Beschaffung, Einsatzleitung). Anbieter, die spezielles Know-how haben, sind dabei als Kooperationspartner besonders interessant.

⁷¹ Vgl. Abschnitt 3.2.3.

⁷² Vgl. Abschnitt 3.2.3.

⁷³ Vgl. Abschnitt 3.2.2.

⁷⁴ In Anlehnung an Porter (1999), S.70 ff.

⁷⁵ Vgl. Abschnitt 3.6.6.

Seitens der Aufgabenträger können zur Vermeidung von **Oligopolstrukturen Ausschreibungen mittelstandsfreundlich gestaltet** werden, u.a. durch mittelstandsfreundliche Losgrößen oder die Zulassung von Bietergemeinschaften.⁷⁶

Nischenstrategie ergeben sich für den Mittelstand durch Spezialisierung in Teilbereichen des ÖPNV-Marktes.

Mittelständische Unternehmen haben die Chance, sich auf Teilfunktionen in der Mobilitätskette zu spezialisieren und in diesen Nischen zu wachsen. Etwa zwei Drittel der Befragten halten eine derartige Spezialisierung für wahrscheinlich.⁷⁷ Diese Spezialisierung kann sich beziehen auf:

- klassische Teilleistungen (Carrier im Unterauftrag, Fahrzeugvermieter, Instandhaltung);
- innovative, neue Dienstleistungen (Bike-Sharing, flexible Bedienformen, Telematikdienstleistungen/RBL, Kundenservice/Vertrieb),⁷⁸
- Sonder- und Gelegenheitsverkehre (z.B. Schienenersatzverkehr, Zubringerverkehre, Fernverkehr, Tourismus).

Private mittelständische Unternehmen wären dann auch interessante Partner für große Unternehmen als Unterauftragnehmer oder für kommunale Unternehmen im Rahmen von PPP-Projekten, z.B. in der Infrastruktur.

4.6 Stärkere Arbeitsteilung und Kooperation in der Wertschöpfungskette

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

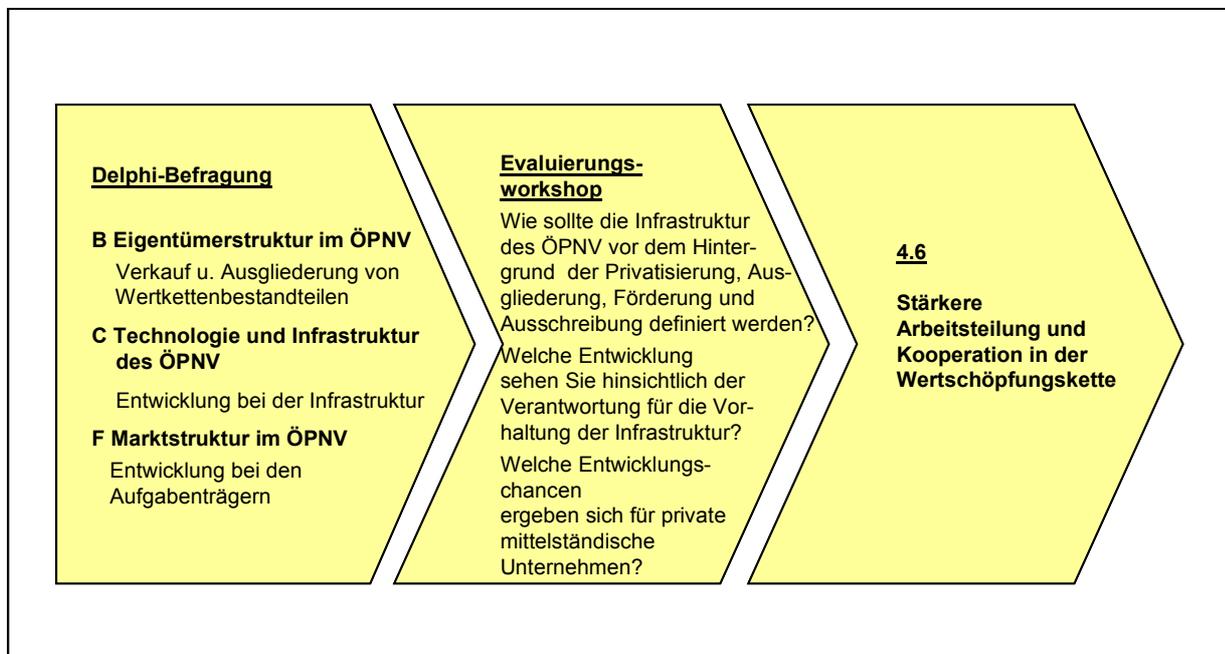


Abbildung 4.7: Schwerpunkttabelle „Stärkere Arbeitsteilung und Kooperation in der Wertschöpfungskette“

⁷⁶ Vgl. hierzu auch BDO (2003).

⁷⁷ Vgl. Abschnitt 3.6.6.

⁷⁸ Ergebnis der Workshopdiskussion am 20.08.2004.

ÖPNV-Unternehmen werden stärker überregional, flexibler und spezialisierter am Markt auftreten.

Das typische ÖPNV-Unternehmen der Gegenwart ist eher ein Unternehmen mit hoher Wertschöpfungstiefe, d.h. Fahrplanung, Fahrbetrieb, Fahrzeugmanagement, Instandhaltung, Vertrieb etc. liegen im wesentlichen in einer Hand. Außerdem sind die Unternehmen in der Regel in einer bestimmten Region - quasi als Gebietsmonopolisten - fest verankert.

Kostendruck durch Wettbewerb, die notwendige Fokussierung knapperer Finanzmittel für Investitionen und die zeitliche Befristung der Verkehrsverträge werden dazu führen, dass Unternehmen sich stärker auf Kernkompetenzen spezialisieren und überregional tätig werden müssen. Das im ÖPNV tätige Unternehmen der Zukunft wird deshalb **überregionaler, flexibler und spezialisierter** auftreten.

Betriebliche Funktionen in der Wertschöpfungskette werden stärker arbeitsteilig erbracht. Grundsätzlich sind alle **Outsourcing- und Kooperationsvarianten** in der Wertschöpfungskette denkbar. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass Outsourcing kein Selbstzweck ist, sondern stets wirtschaftlich beurteilt werden muss. Kombinationseffekte und höhere Koordinationskosten stehen möglichen Spezialisierungseffekten gegenüber.

Im Folgenden werden Haupttrends dargestellt.

Verkehrsplanung wird zunehmend aus den Unternehmen ausgelagert.

Die Ausübung der Bestellerfunktion – entweder durch den Aufgabenträger direkt oder über eine Bestellerorganisation – ist ohne eigenes verkehrsplanerisches Know-how nicht realisierbar. Um Neutralität zu gewährleisten, wird deshalb die Verkehrsplanung zunehmend aus den Unternehmen herausgelöst werden und beim Aufgabenträger bzw. bei spezialisierten Dienstleistern angesiedelt werden.⁷⁹

Privater Fahrbetrieb auf öffentlicher Infrastruktur wird auch im ÖSPV stattfinden.

Nach Meinung der Experten in der Befragung eignen sich für einen Verkauf durch die öffentlichen Eigentümer besonders der Fahrbetrieb (Bus, Schiene) sowie die Werkstätten (Bus, Schiene), währenddessen die Infrastruktur (Schiene) in öffentlicher Trägerschaft bleibt.⁸⁰

Zukünftig wird somit vielfach eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb erfolgen. Gründe hierfür sind

- ökonomische Vorteile, z.B. infolge steigender Transparenz der Leistungsbeziehungen, trotz höherer Koordinierungskosten;
- der zukünftig erforderliche diskriminierungsfreie Infrastrukturzugang, auch bei heute voll integrierten Verkehrsunternehmen;
- die zeitlich befristeten Genehmigungen/Verträge und Wettbewerb im Fahrbetrieb einerseits und die Notwendigkeit langfristiger Planungssicherheit für Investitionen in ortsfeste, infrastrukturelle Einrichtungen andererseits.⁸¹

⁷⁹ Vgl. Abschnitt 3.6.4.

⁸⁰ Vgl. Abschnitt 3.2.4.

⁸¹ Vgl. Abschnitt 3.2.4.

Im Ergebnis der Diskussion in den Evaluierungsworkshops können folgende Abwägungen für die **Zuordnung der Infrastruktur im ÖPNV** entscheidend sein:⁸²

- Beeinflusst die Infrastruktur Marktchancen im Wettbewerb? Muss der Zugang einem Dritten ermöglicht werden oder ist eine eigene Investition dieser Dritten wirtschaftlich zumutbar?
- Handelt es sich um standortspezifische (z.B. ortsfeste) Anlagen ?
- Wurde die Infrastruktur mit staatlichen Mitteln gefördert?

Insofern müssen Gleis- und Sicherungsanlagen, Stromversorgung, Betriebshöfe, Leittechnik (RBL), aber auch regionale Vertriebs- und Informationssysteme, zur Infrastruktur des ÖPNV gerechnet werden, zu der ein diskriminierungsfreier Zugang zu ermöglichen ist.

Wenn Infrastruktur in einer öffentlichen Trägerschaft verbleibt, so betrifft dies nicht zwangsläufig auch deren Management. 41% der Befragten vertreten die Auffassung, dass die private Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur eingeführt und zukünftig ausgeschrieben wird.⁸³

Outsourcing der Werkstätten, speziell im Busbetrieb, schreitet voran.

Werkstätten im Busbetrieb werden im besonderen Maße als geeignet für einen Verkauf angesehen. In geringerem Maße trifft dies für die Werkstätten im Schienenverkehr zu, da eine zu starke Spezialisierung auf einen Anbieter und daher kaum Marktchancen gesehen werden.⁸⁴

Fahrzeugpools und Flottenmanagement werden neue Geschäftsmodelle für spezialisierte Unternehmen.

Speziell im SPNV, aber auch im Busverkehr, werden sich bis 2015 Fahrzeugpools etabliert haben, die als Fahrzeugvermieter auftreten bzw. das gesamte Flottenmanagement, d.h. Sicherung der Verfügbarkeit, Führen der Fahrzeugakten, Instandhaltung, Wartung etc., anbieten können. Verkehrsunternehmen und Fahrzeughersteller werden allerdings weniger in dieser Rolle gesehen, vielmehr ist dies eine Domäne für private Spezialisten, z.B. Leasinggesellschaften.⁸⁵

⁸² Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

⁸³ Vgl. Abschnitt 3.3.5.

⁸⁴ Vgl. Abschnitt 3.2.4.

⁸⁵ Vgl. Abschnitt 3.2.4.

4.7 Zukünftige Rolle der Verbände

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

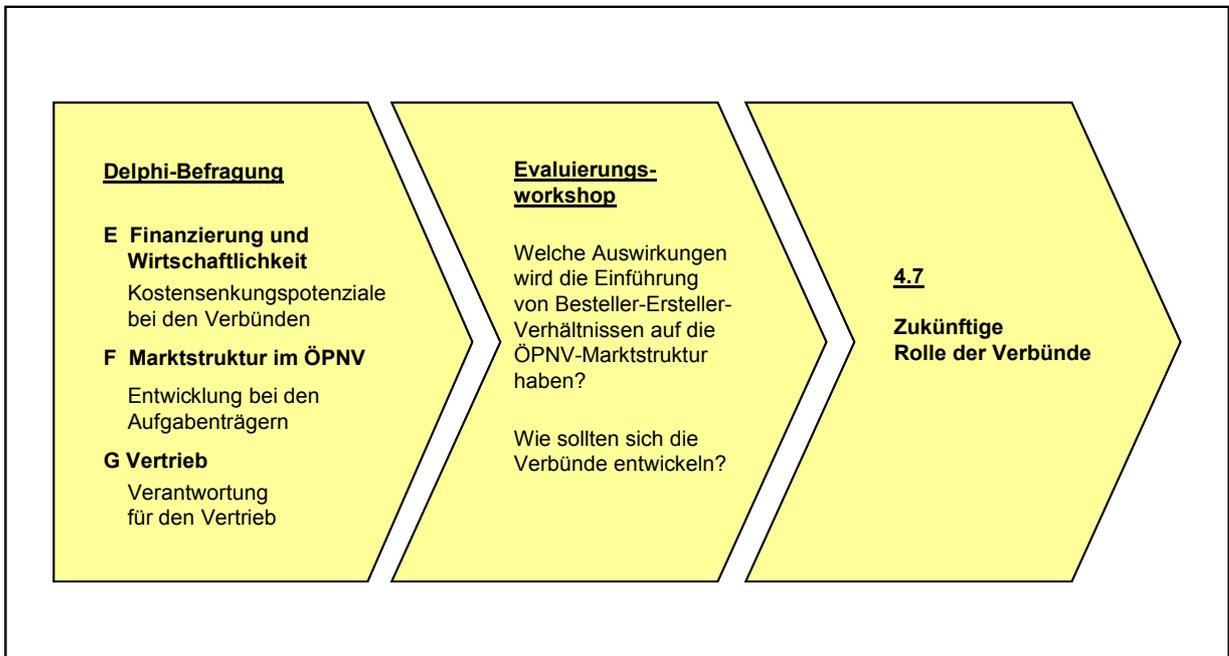


Abbildung 4.8: Schwerpunkttabelle „Zukünftige Rolle der Verbände“

Verbände müssen als Dienstleister für Aufgabenträger ihre Integrationskompetenz stärker ausbauen.

Die Aufgabenträger, speziell in den ländlichen Räumen, werden Probleme haben, die fachliche Kompetenz und die personellen Ressourcen für die Wahrnehmung der Aufgabe des Bestellers bereitzustellen. Zukünftig sollten deshalb die Verbände die Aufgabenträger bei der Wahrnehmung der Rolle als Besteller unterstützen. Zweckverbände in den Regionen dienen als Vorbild eines Kooperationsmodells mehrerer Aufgabenträger.⁸⁶

Geschäftsfelder für die Verbände werden Koordination der Fahrpläne, Fahrpreissystem, Vertrieb, Marketing und Fahrplanauskunft und Bestelleraufgaben (Ausschreibung, Vertragsgestaltung etc.) sein. Die Qualitätskontrolle kann/wird hier dazu kommen.

Offen ist die Frage, wo zukünftig RBL-Systeme angesiedelt sind, wenn mehrere Unternehmer in einem Bedienebiet fahren. Auch hier können Verbände eine Rolle spielen.

Wichtig ist, dass Doppelstrukturen in den Organisationen der Aufgabenträger und der Verbände und damit eine Bürokratisierung vermieden werden.⁸⁷

Wettbewerb zwingt auch Verbände zu mehr Wirtschaftlichkeit.

Die Verbände stehen allerdings zunehmend auch selbst im Wettbewerb. So besteht das Risiko für Verbände, dass die Aufgabenträger zunächst selbst versuchen, die Bestellerfunktion zu übernehmen, zumal wenn die Finanzmittel für den ÖPNV zukünftig komplett den Aufga-

⁸⁶ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

⁸⁷ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

beiträgern zur Verwaltung und Verteilung gegeben werden (siehe Sachsen/Anhalt und Brandenburg).

Auch private Anbieter können durchaus in Teilgebieten mit den Verbänden konkurrieren, zum Beispiel bei der Fahrplanung. Verbände sollten deshalb organisatorisch gestrafft werden und streng wirtschaftlich, verknüpft mit einer Erfolgskontrolle, geführt werden.⁸⁸

Offen ist, ob zukünftig der Vertrieb Aufgabe der Verbände wird.

Die Sinnhaftigkeit einer Verlagerung des Vertriebs in den Verantwortungsbereich der Verbände wird kontrovers diskutiert. Pro und Contra halten sich in der Befragung die Waage.⁸⁹ Für eine beim Verbund zentralisierte Preisbildung spricht der einheitliche Tarif im Bedienungsbereich, für Preisbildung durch die Unternehmen sprechen schnellere und flexiblere, unternehmerische Angebote vor Ort. Für Vertriebskanäle beim Verbund sprechen eine Zurechnung zur Infrastruktur des ÖPNV, welche durch mehrere Anbieter wettbewerbsneutral genutzt werden kann. Für eine Zuordnung zu den Unternehmen sprechen die bessere Marktnähe und Reaktionsfähigkeit. Unterschiedliche Modelle und regional differenzierte Lösungen stehen hier im Wettbewerb.

4.8 Wirksame Steuerungsinstrumente im kontrollierten Wettbewerb

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

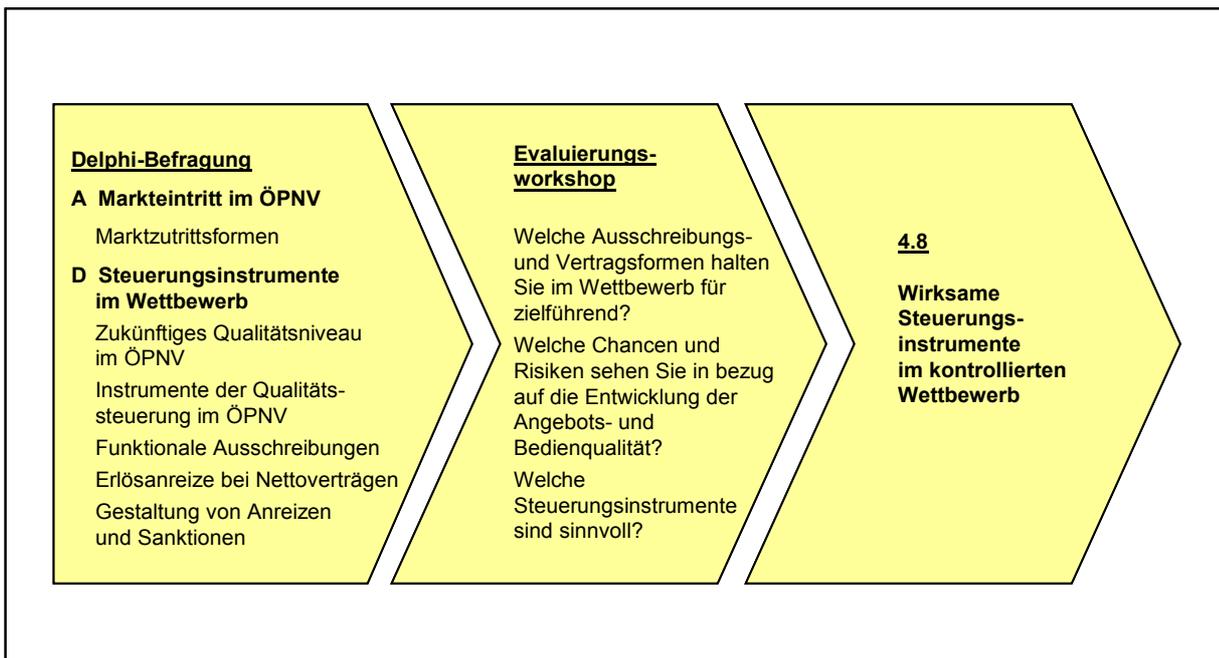


Abbildung 4.9: Schwerpunktthema „Wirksame Steuerungsinstrumente im kontrollierten Wettbewerb“

Funktionale Ausschreibungen sind die geeignetere Ausschreibungsform.

Funktionale Ausschreibungen enthalten Mindestvorgaben (z.B. Takt, Bedienzeit, Fahrzeuggröße) und werden gegenüber so genannten konstruktiven Ausschreibungen (d.h. detaillierte Vorgabe) von 46% der Befragten als geeigneter angesehen, da sie größtmögliche unter-

⁸⁸ Ergebnis des Evaluierungsworkshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

⁸⁹ Vgl. Abschnitt 3.7.2.

nehmerische Freiheiten mit den Vorteilen des Wettbewerbs verknüpfen. 41% der Befragten stimmten dieser Auffassung „teils/teils“ zu und nur 13% der Befragten halten funktionale Ausschreibungen nur in wenigen Ausnahmefällen für eine praktikable Möglichkeit des Wettbewerbs.⁹⁰ Auch im Evaluierungsworkshop bestätigte die Diskussion die Vorteile funktionaler Ausschreibungen, da sie die planerischen Kompetenzen der Unternehmen nutzen und unternehmerische Initiative und Innovation bei gleichzeitiger Erschließung von Effizienzvorteilen durch Wettbewerb fördern. Schnittstellen in Verbundsystemen und Vorgaben für Leistungsbereiche, in denen der ÖPNV Daseinsvorsorge ist (z.B. Taktzeiten im Spät- und Nachtverkehr, Fahrzeuggröße im Berufsverkehr), sollten allerdings in jedem Falle definiert werden.⁹¹

Als problematisch könnten sich allerdings bei komplexen Ausschreibungen die Vergleichbarkeit der Angebote und die juristische Anfechtbarkeit gestalten. Klare Bewertungsschemata für die Angebote und deren Transparenz im Vorfeld können hier unterstützen.

Anreizsysteme zur Qualitätssteuerung sind notwendig und sinnvoll.

Steuerungsinstrumente sind in die vertraglichen Regelungen zwischen Verkehrsunternehmen und Bestellern einzuarbeiten. Steuerungsinstrumente können/werden Anreizsysteme (Bonus-Zahlungen) bzw. Sanktionen, Qualitätsstandards und -messungen, investive Finanzmittel, Auswertungen aus dem Beschwerdemanagementsystem sein.

Speziell hinsichtlich der Qualitätssteuerung wird die noch stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Fahrgäste durch Unternehmen und Aufgabenträger als wichtig angesehen. Als probate Mittel werden Bonus-Malus-Regelungen und Kundengarantien befürwortet.

Nettoverträge bieten Erlösanreize und steigern die Kundenorientierung.

Nettoverträge bieten die Möglichkeit für Verkehrsunternehmen, Erlöse selbst zu vereinnahmen. Aus der Befragung wurde deutlich, dass eine Mehrzahl der Befragten hierin eine Chance sieht, die Verkehrsunternehmen zu motivieren, ihre Leistungen optimal an die Kundenbedürfnisse anzupassen.⁹²

Eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf das Erlörisiko seitens des Verkehrsunternehmens bestehen allerdings in Verbundgebieten, da dort Tarife und Produktmerkmale weitgehend von den Verbänden bzw. vom Aufgabenträger bestimmt werden. Trotz dieser Einschränkungen wurden auch in den Evaluierungswshops Nettoverträge als ein probates Mittel angesehen, unternehmerisches Handeln, speziell bei innovativen Angeboten, Fahrzeugen und Marketing, und damit positive Fahrgastentwicklungen zu fördern.⁹³

Erfolgskontrolle ist auch für Verbände/Aufgabenträger notwendig.

Da die Qualität der gesamten Mobilitätskette im ÖPNV sowohl durch ÖPNV-Unternehmen (z.B. bei Pünktlichkeit, Sauberkeit der Fahrzeuge) als auch durch Aufgabenträger (z.B. bei Ausstattung und Sauberkeit von Haltestellen) beeinflusst wird und wechselseitig Vor- bzw.

⁹⁰ Vgl. Abschnitt 3.4.6.

⁹¹ Ergebnis des Evaluierungswshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

⁹² Vgl. Abschnitt 3.4.7.

⁹³ Ergebnis des Evaluierungswshops „Besteller-Ersteller-Verhältnis und Rolle der Verbände“ am 06.09.04.

Nachteile daraus entstehen, sollten die jeweiligen Verantwortlichkeiten und eine Erfolgskontrolle, z.B. mit Hilfe geeigneter Kennzahlen, klar vereinbart werden.⁹⁴

Wichtig ist, dass diese Steuerungsinstrumente mit dem Ziel der Verbesserung des ÖPNV eingesetzt werden und nicht vornehmlich zur Reduzierung der eingesetzten Finanzmittel.

4.9 Marketing im ÖPNV

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

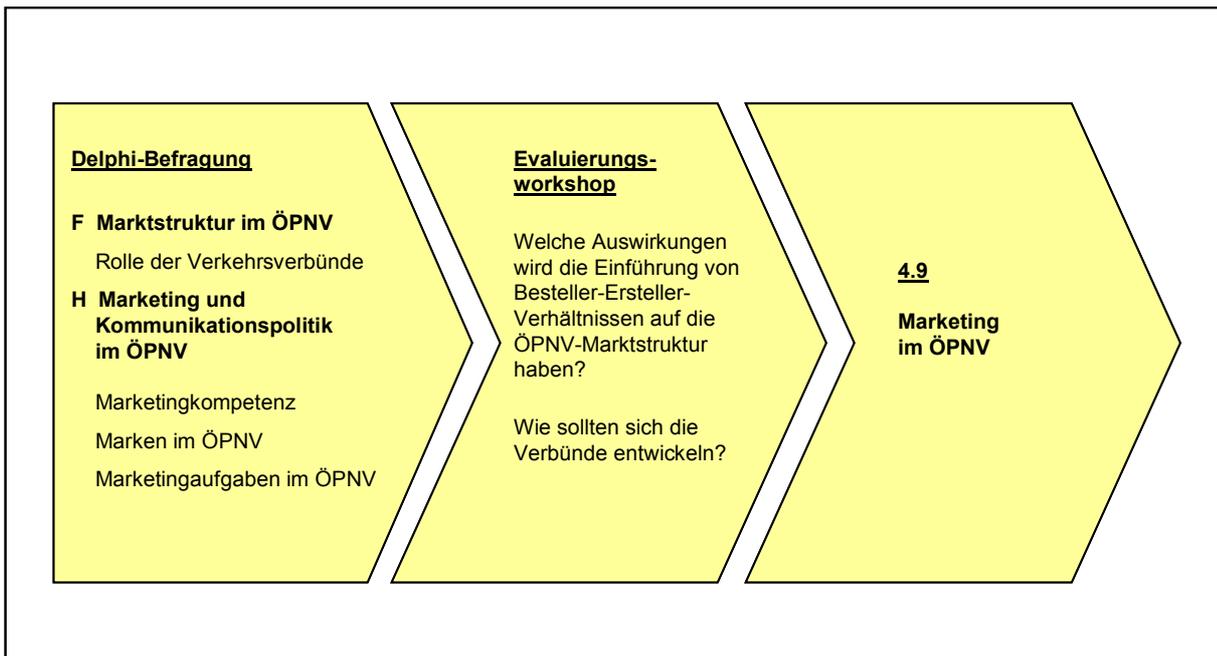


Abbildung 4.10: Schwerpunktthema „Marketing im ÖPNV“

Ein Großteil der Marketingaufgaben liegt bei Verbänden bzw. Aufgabenträgern.

In dem Maße, wie mehrere Unternehmen gleichzeitig oder nacheinander die Bedienung eines Verkehrsgebietes wahrnehmen, wird die Übernahme von Marketingaufgaben immer schwieriger. Speziell die Produktpolitik (z.B. Gestaltung grundsätzlicher Systemmerkmale) und die Kommunikationspolitik (z.B. Fahrplan- und Angebotskommunikation, Öffentlichkeitsarbeit) werden deshalb im Sinne einer ganzheitlichen und langfristigen Marktbearbeitung zunehmend durch Aufgabenträger bzw. Verbände übernommen werden. Strecken- bzw. Linienmarketing sowie Vertrieb bleiben eher Aufgabe der Unternehmen.⁹⁵

Im Sinne eines unternehmerischen Handelns und der Beeinflussbarkeit sollte die Angebotskonfiguration im Detail, d.h. bezogen auf Linien und Fahrzeugausstattung, und die Erlösverantwortung in einer Hand bei den Verkehrsunternehmen liegen.

Fokussierung auf Zielgruppen statt breiter Streuung ist sinnvoll.

Neben einer breit angelegten Marktansprache zur Neupositionierung und Imageveränderung des ÖPNV kommt es im Sinne der Potenzialerschließung durch Neukundengewinnung und Kundenbindung darauf an, stärker die Instrumente eines zielgruppenspezifischen Marketing

⁹⁴ Die DIN EN 13816:2002 gibt hierfür Empfehlungen.

⁹⁵ Vgl. Abschnitt 3.8.4.

anzuwenden. Im Fokus sollten hierbei Senioren und bisherige Nichtnutzer des ÖPNV stehen.⁹⁶ Ziel ist eine stärkere Partizipation des ÖPNV am Marktwachstum in den lukrativen Nutzergruppen.

Die Rechte an den Marken des ÖPNV werden neu sortiert.

Selbstverständlich werden auch in Zukunft die ÖPNV-Unternehmen ihre Unternehmensmarken weiterhin besitzen und pflegen. Veränderungen wird es allerdings bei den Produkt- und Tarifmarken geben (z.B. X-Bus, Regionalexpress etc.). Es liegt im Interesse der Besteller (Aufgabenträger, Verbünde, Bestellerorganisationen), diese bei sich anzusiedeln, da sonst im Falle eines Auslaufens der Konzession die Marke vom Unternehmen „mitgenommen“ wird.

4.10 Innovative Vertriebswege und Ertragsmanagement

Das Schwerpunktthema dieses Abschnitts wurde wie folgt herausgearbeitet:

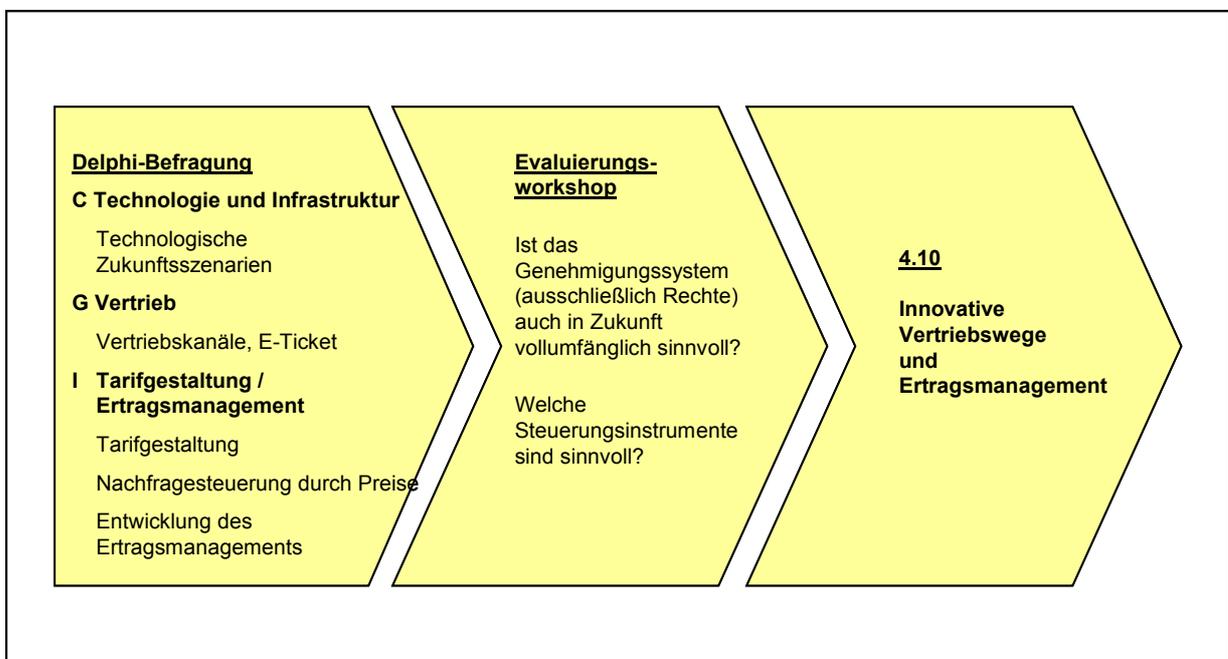


Abbildung 4.11: Schwerpunktthema „Innovative Vertriebswege und Ertragsmanagement“

Neue Vertriebswege, wie z.B. E-Ticket, stehen auf dem Prüfstand der Wirtschaftlichkeit, werden aber zunehmend klassische Vertriebsformen ersetzen.

Die Einführung alternativer Bezahlssysteme wie E-Ticket, Handy-Tickets u.ä. verläuft derzeit eher langsam. Zukünftig wird dennoch das E-Ticket als drittichtigster Vertriebskanal nach dem Abo und dem Automatenverkauf angesehen. Schalter- und Fahrerverkauf werden an Bedeutung abnehmen.⁹⁷ Allerdings muss das E-Ticket seine Wirtschaftlichkeit noch unter Beweis stellen, was nur gelingen dürfte, wenn eine breite Anwendung erfolgt und personalintensive Vertriebswege tatsächlich substituiert werden. Damit sich E-Ticket durchsetzt ist u.a. eine Standardisierung und die Etablierung eines einheitlichen Systems notwendig.⁹⁸

⁹⁶ Vgl. Abschnitt 3.8.5.

⁹⁷ Vgl. Abschnitt 3.7.3.

⁹⁸ Vgl. Abschnitt 3.7.4.

Preisdifferenzierung unterstützt Nachfragesteuerung und Ertragssteigerung.

Preise werden künftig stärker als bisher von den Verkehrsunternehmen zur Nachfragesteuerung benutzt.⁹⁹ Preisdifferenzierung geschieht dabei in erster Linie unter zeitlichen Kriterien (Verbilligung von Schwachlastzeiten; Werktag/Wochenende), um die Verkehrsspitzen zu entzerren und dadurch Fahrzeugkapazitäten und deren Vorhaltekosten reduzieren zu können.

Ein weiterer Aspekt sind Ertragssteigerungen durch die stärkere Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft einzelner Kundengruppen. Differenzierungsmerkmale sind die Wahlfreiheit/Nicht-Wahlfreiheit der Nutzer und Qualitätsdifferenzierung (Premiumangebote).

Marktsegmentierungen, zum Beispiel durch ausschließliche Rechte, sind Voraussetzungen für Preisdifferenzierungen, da ansonsten „Rosinenpickerei“ betrieben würde.

Leistungsabhängige Abrechnungen sind für Verkehrsunternehmen wirtschaftlich nur bedingt sinnvoll.

Den heute vorherrschenden Zeitkartensysteme (Monatskarte, Jahresabonnement) stehen leistungsabhängige Abrechnungen als Alternative nach dem Prinzip „pay as you use“ gegenüber. Eine Mehrzahl der Befragten sieht allerdings in leistungsabhängigen Abrechnungen nur „teils/teils“ die Möglichkeit einer spürbaren Erhöhung der Erlöse.¹⁰⁰ Begründet ist diese Wertung offensichtlich in der überwiegenden Auffassung der Befragten, dass leistungsabhängige Abrechnungen für Verkehrsunternehmen aus heutiger Sicht wirtschaftlich nicht sinnvoll durchführbar sind, u.a. durch den hohen Aufwand für E-Ticket-Einführung.¹⁰¹

⁹⁹ Vgl. Abschnitt 3.9.3.

¹⁰⁰ Vgl. Abschnitt 3.9.2.

¹⁰¹ Vgl. Abschnitt 3.9.2.

5 Ausgewählte Delphi-Ergebnisse im Kontext der Studie „ÖPNV: Kunden und Nicht-Kunden im Fokus“

Im folgenden werden ausgewählte marketingrelevante Delphi-Ergebnisse in den Kontext einer aktuellen Marktstudie des Deutschen Verkehrsforums und weiterer Kundenbefragungen gestellt.

Im Jahr 2003 wurde durch das Infas-Institut eine Untersuchung zum Thema „Öffentlicher Personennahverkehr: Kunden und Nicht-Kunden im Fokus“ im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums erstellt.¹⁰² Sie analysiert das aktuelle Meinungsbild der Bundesbürger zur Wahrnehmung des ÖPNV mit einer für die Gesamtbevölkerung (ab 14 Jahre) repräsentativen Stichprobenbefragung. Schwerpunkt waren Marketingthemen, die Rahmendaten der ÖPNV-Nutzung, Zufriedenheit und Wichtigkeit mit Leistungsmerkmalen aus Sicht der Bevölkerung sowie Kundenpotenziale und Zusatzleistungen im ÖPNV betrafen.

Relevant aus der Delphi-Befragung sind marketingbezogene Themen, speziell

- die Abschnitte Vertrieb (G), Marketing und Kommunikationspolitik im ÖPNV (H), Tarifgestaltung/Ertragsmanagement (I) der Delphi-Befragung und
- die Themen des Kapitels 4 zum Leitbild des ÖPNV (Kapitel 4.1), zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Kapitel 4.4) und zu Marketing und Tarifpolitik (Kapitel 4.9 und 4.10).

Dies ermöglicht eine spiegelbildliche Einschätzung von ausgewählten Themen sowohl durch Fachexperten der ÖPNV-Branche (Selbstbild entsprechend Delphi-Befragung) als auch von Kunden und Nicht-Kunden des ÖPNV (Fremdbild entsprechend Infas-Befragung) und zeigt Unterstützung von bzw. Widerspruch mit Ergebnissen der Delphi-Befragung aus Kundensicht auf.

Thematisch gliedert sich dieses Kapitel in die Themen, wo eine derartige Spiegelung infolge thematischer Überschneidung von Delphi-Studie und Infas-Studie möglich ist. Dies betrifft

- **Leitbild und Image des ÖPNV** (siehe Abschnitt 5.1) welches langfristig entscheidend für das Mobilitätsverhalten ist;
- **Angebots- und Bedienqualität** (siehe Abschnitt 5.2) in Hinblick auf die Produktpolitik im ÖPNV;
- **Tarifgestaltung und -kommunikation** (siehe Abschnitt 5.3), als Bestandteile der Preispolitik im ÖPNV.

5.1 Modernisierung des Leitbildes des ÖPNV unter dem Aspekt des Mobilitätsverhaltens und des gegenwärtigen Image des ÖPNV

Erhebliche Potenziale für den ÖPNV können noch erschlossen werden.

Aus der Untersuchung „Mobilität in Deutschland“ des DIW ist bekannt, dass zur Fortbewegung durch die Bevölkerung vorzugsweise Auto (165 Mio. Wege) und Fuß- und Fahrradwege (62 Mio. Wege) genutzt werden. Auf Bus und Bahn (ÖSPV) entfällt dagegen weniger als jeder zehnte Weg. Sie liegen mit einer täglichen Gesamtzahl von 20 Mio. Wegen an letzter

¹⁰² Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003).

Stelle in der Verkehrsmittelnutzung.¹⁰³ Ein Grund für den geringen Anteil des öffentlichen Verkehrs am Modal Split dürfte in der hohen Pkw-Verfügbarkeit liegen. Nach der Infas-Studie haben immerhin 86% der Bevölkerung über 14 Jahre einen Pkw zur Verfügung.¹⁰⁴

Hinsichtlich der Nutzung des ÖPNV fällt im Ergebnis der Infas-Studie auf, dass **Führerscheinbesitz und Ortsgröße die entscheidenden Determinanten für die ÖPNV-Nutzung** sind.

39% der Personen ohne Führerscheinbesitz benutzen den ÖPNV täglich, während dies nur 11% mit Führerschein täglich tun. Je größer die Ortschaft, desto höher ist auch der Anteil regelmäßiger ÖPNV-Nutzer. Während in Ortschaften bis 100.000 Einwohner maximal bis zu 18% der Einwohner den ÖPNV täglich nutzen, sind dies in Großstädten zwischen 100.000 und 500.000 Einwohnern immerhin schon 27% der Bevölkerung und in Großstädten mit über 500.000 Einwohner sogar 44% der Bevölkerung.¹⁰⁵

Besonders in ländlichen Räumen ist der ÖPNV zu großen Teilen von nicht-wahlfreien Kunden geprägt. Außerhalb der Großstädte ist der ÖPNV nicht das dominierende Massentransportmittel. Hier dominiert das Auto.

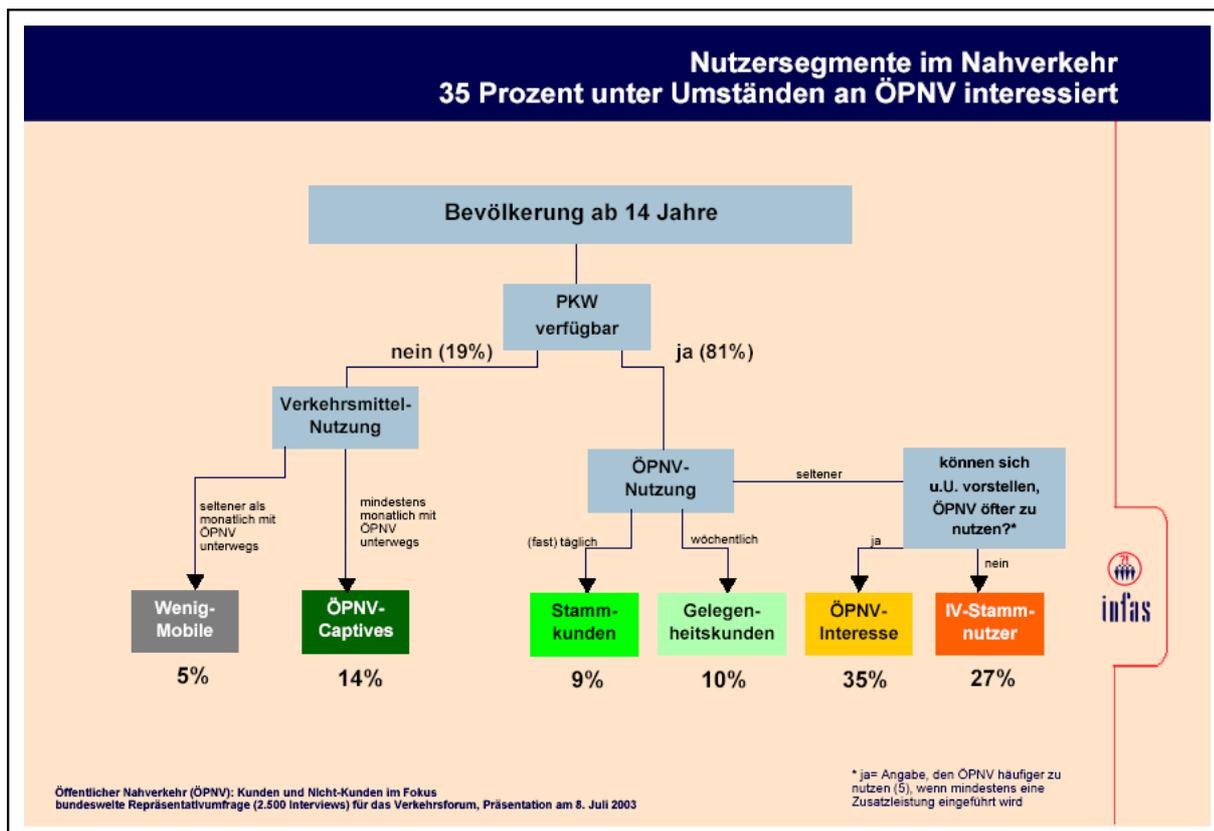


Abbildung 5.1: Nutzersegmente im ÖPNV

Gemessen an der Gesamtbevölkerung bestehen erhebliche Potenziale für eine stärkere ÖPNV-Nutzung. Die Infas-Studie ermittelte, dass 35% der Gesamtbevölkerung, welchen den

¹⁰³ DIW/Infas (2002), S. 2.

¹⁰⁴ Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003). Nutzersegmente im Nahverkehr: 35% unter Umständen an ÖPNV interessiert.

¹⁰⁵ Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003). Nutzung des ÖPNV: Führerscheinbesitz und Ortsgröße als dominante Determinanten.

ÖPNV zwar selten oder nie nutzen, sich unter Umständen vorstellen kann, den ÖPNV öfter zu nutzen.¹⁰⁶

Das unterproportionale Wachstum des ÖPNV im Vergleich zum Wachstum des Personenverkehrs legt den Schluss nahe, dass **es offensichtlich noch nicht ausreichend gelungen ist, den ÖPNV als Alternative zum motorisierten Individualverkehr MIV im großen Stil zu entwickeln**. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig und wurden in Kapitel 3 und 4 dargestellt.

Generell gilt: Bleiben die Erfahrungen der Kunden und Nicht-Kunden mit dem ÖPNV über einen längeren Zeitraum hinter ihren Erwartungen zurück, entsteht Unzufriedenheit, die letztlich längerfristig zu einem negativem Image führt und auf Dauer prägend für das Mobilitätsverhalten ist.

Die Globalzufriedenheit mit dem ÖPNV ist zu gering.

Untersuchungen des Kundenmonitors Deutschland 2000 zur Globalzufriedenheit mit dem ÖPNV zeigen, dass der ÖPNV im Vergleich mit anderen Branchen am unteren Ende der Skala rangiert. Im Vergleich von 51 Branchen steht der ÖPNV mit einem Mittelwert der Globalzufriedenheit auf Platz 50 und vor dem Bahnfernverkehr auf Platz 51.¹⁰⁷ Als Erklärungsansatz liegt nahe, dass die **Kundenorientierung noch stärker entwickelt und der ÖPNV mit einem positiven Image verbunden werden muss**. Dies deckt sich mit der Einschätzung aus der Delphi-Befragung, dass die Verkehrsunternehmen ein eher techniklastiges als kundenorientiertes Qualitätsverständnis aufweisen und dass ÖPNV-Unternehmen und Kunden ein jeweils unterschiedliches Verständnis von Qualität haben.¹⁰⁸

Die Globalzufriedenheit mit dem ÖPNV ist trotz erheblicher öffentlicher Mittel, Anstrengungen und Investitionen der Unternehmen im Vergleich mit anderen Branchen noch zu gering. Letztlich hat dies zur Konsequenz, dass wahlfreie Nutzergruppen den ÖPNV nicht oder zu wenig nutzen. Angesichts der steigenden Bedeutung von Fahrgeldeinnahmen an der Finanzierung des ÖPNV erhält dieses Thema eine besondere Brisanz.

In einem modernen ÖPNV-Leitbild ist mehr Kundenorientierung notwendig.

Soll mehr Wirtschaftlichkeit im ÖPNV erreicht werden, ist mehr Orientierung am Kunden / Fahrgast dringend geboten. Denn: Je höher die Zufriedenheit der Fahrgäste ist, desto größer sind die Nutzungshäufigkeit und die Weiterempfehlung des ÖPNV und damit letztlich die Einnahmen für die Verkehrsunternehmen. Ziel muss es sein, bei Bestandskunden zusätzliche Potenziale durch Mehrfachnutzung und bei bisherigen Nicht-Kunden neue Potenziale zu erschließen.

Die Delphi-Studie zeigt, dass **ein Großteil der für den ÖPNV Verantwortlichen die Bedeutung von Kundenzufriedenheit und Image für den Erfolg des ÖPNV erkannt hat**. Qualitätsmanagement und Kundenorientierung sind die durch die Teilnehmer der Delphi-Studie am häufigsten genannten Maßnahmen, welche für eine nachhaltig erfolgreiche Gestaltung des ÖPNV als erforderlich angesehen werden.

¹⁰⁶ Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003). Nutzersegmente im Nahverkehr: 35% unter Umständen an ÖPNV interessiert.

¹⁰⁷ Meyer/Dornach (2000), S.6.

¹⁰⁸ Vgl. Abschnitt 3.4.3.

Die Ergebnisse der Evaluierungsworkshops, in denen eine Modernisierung des Leitbildes des ÖPNV angeregt wurde, werden auch vor dem Hintergrund dieser kundenbezogenen Studien bestätigt.

5.2 Höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV durch Optimierung der Angebots- und Bedienqualität aus Sicht der Kunden und Nicht-Kunden

Potenziale zur Nachfragesteigerung sind vorhanden.

Aus der Infas-Studie wird deutlich, dass für den ÖPNV Potenziale zur Nachfragesteigerung durch ein verbessertes Angebot bestehen. Die Frage ist allerdings, welche Faktoren die größte Hebelwirkung besitzen und wie das Spannungsfeld zwischen Attraktivitätssteigerung und Wirtschaftlichkeit angesichts knapper werdender öffentlicher Mittel bewältigt werden kann.

Im Abschnitt 4.4 wurden die Anforderungen an die höhere Wirtschaftlichkeit im ÖPNV verdeutlicht. Die Infas-Studie liefert wesentliche Ansatzpunkte, wo aus Kundensicht Verbesserungen unbedingt notwendig sind und in welchen Bereichen eventuell zuviel des Guten getan wird (kostenintensives „Overengineering“).

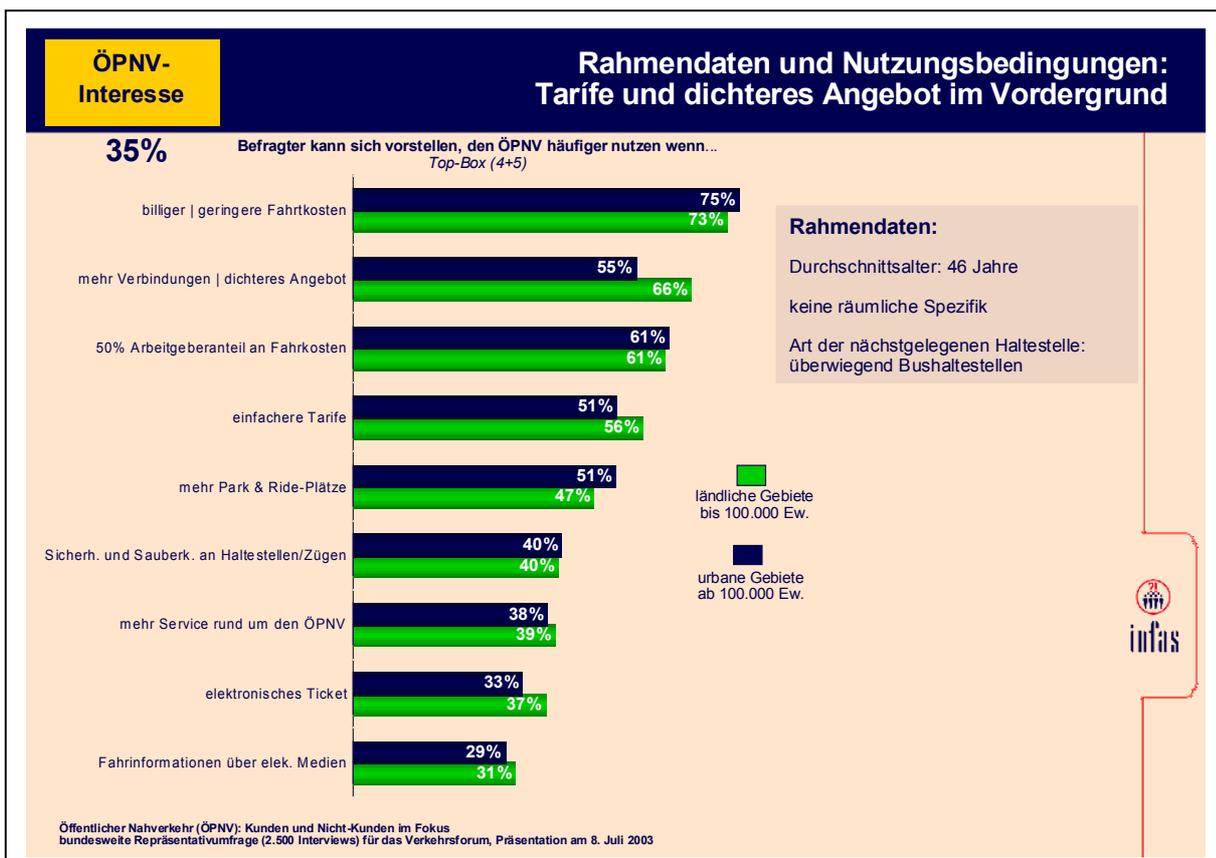


Abbildung 5.2: Interesse an der ÖPNV-Nutzung

Auch die Delphi-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass das **Qualitätsverständnis deutscher ÖPNV-Unternehmen eher techniklastig und zu wenig fahrgastorientiert** ist.¹⁰⁹ Die Infas-

¹⁰⁹ Vgl. Abschnitt 3.4.3.

Studie benennt in diesem Zusammenhang wertvolle Ansatzpunkte aus Kundensicht für eine Angebots- und Serviceoptimierung (siehe Abbildung 5.2).

Die dominierenden Einflussfaktoren für eine stärkere ÖPNV-Nutzung sind je nach Kundensegment unterschiedlich. Insbesondere geringere Fahrtkosten und Primärmerkmale des ÖPNV, wie höhere Zuverlässigkeit und Qualität der Verbindungen sowie Dichte des Angebotes als die entscheidenden Merkmale für eine stärkere Nutzung des ÖPNV von den Kunden wahrgenommen werden.

Vorsicht bei pauschalen Leistungseinschränkungen.

Betrachten wir an dieser Stelle die Qualitätsmerkmale und verweisen hinsichtlich Preis (Fahrtkosten für den Nutzer) auf den folgenden Abschnitt, so wird deutlich, dass bei Bemühungen um mehr Wirtschaftlichkeit möglichst nicht eine pauschale Reduzierung der Verbindungen und der Takte erfolgen sollte. Genau dies ist allerdings allzu häufig der erste Ansatzpunkt, führt doch eine Reduzierung der Fahrplankilometer unmittelbar zu einer Senkung der auf Basis Fahrplan- oder Nutzwagenkilometer berechneten Zuschüsse/Bestellerentgelte. Die hohe Priorität, die Stamm-, Gelegenheits- und Neukunden der Qualität der Verbindungen und des Angebotes zumessen, führt dann allerdings dazu, dass in Folge von Leistungseinschränkungen nicht nur die Bestellerentgelte/Zuschüsse reduziert werden, sondern auch die Fahrgeldeinnahmen einbrechen. Die Defizite liegen dann im Ergebnis bestenfalls in gleicher Höhe.

Die in der Delphi-Befragung ermittelten Reaktionen auf weitere Kürzungen öffentlicher Mittel¹¹⁰ sind deshalb, sofern sie kundenwirksam sind, äußerst kritisch zu hinterfragen. Derartige, für die Kunden ungünstige Reaktionen können Leistungseinschränkungen und die Senkung von Qualitätsstandards sein.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollten deshalb eher alternative Wege, wie

- zusätzliche Einnahmen durch neue attraktive Angebote;
- Auftritt als Wettbewerber bei lukrativen Ausschreibungen;
- Nutzung von Synergien (Kooperation/Fusion);
- Senkung von Personalkosten;
- Verbesserung der betrieblichen Effizienz

beschritten werden. Um innerbetriebliche und soziale Konflikte zu vermeiden, wird häufig der erste Weg der Leistungseinschränkungen gewählt, der sich dann lediglich als Umweg erweist, da die erhofften Effekte wegen der Einnahmееinbrüche nicht eintreten und dann ohnehin rationalisiert werden muss. Einnahmееinbrüche treten besonders dann ein, wenn pauschal Leistungen gekürzt werden und nicht selektiv im Sinne einer Bedarfsorientierung in Abhängigkeit von der Auslastung und unter Berücksichtigung alternativer Bedienformen vorgegangen wird.

Auffallend ist, dass mit relativ geringerem Aufwand zu verbessernde Merkmale des ÖPNV-Angebotes eine große Hebelwirkung auf die Erschließung zusätzlicher Nachfragepotenziale haben, z.B. einfachere Tarife und bessere Zugangsmöglichkeiten durch mehr P+R-Parkplätze.

¹¹⁰ Vgl. Abschnitt 3.5.9.

Diese liegen jedoch teilweise nicht im Verantwortungsbereich der Verkehrsunternehmen, sondern der Verbünde bzw. der Aufgabenträger/Besteller. Auch diese sind somit gefordert, mehr Kundenorientierung zu praktizieren.

Die Basisdienstleistung ist entscheidend, die Hebelwirkung von Zusatzleistungen sekundär.

Das Aktionsportfolio der Infas-Studie verdeutlicht, wo vordringlicher Handlungsbedarf besteht, nämlich bei der Kundenwahrnehmung von Fahrtkosten, Verbindungen, Zuverlässigkeit und Erscheinungsbild (letzteres bei Nicht-Kunden!).

Dass sich die Akteure im ÖPNV dieser Situation durchaus bewusst sind, zeigt das Selbstbild im Ergebnis der Delphi-Befragung. Nur eine Minderheit der Befragten sieht ein positives Image des ÖPNV bei wichtigen Primärmerkmalen der ÖPNV-Dienstleistung, wie Sauberkeit, Pünktlichkeit, Schnelligkeit und attraktive Fahrpreise.

Das Aktionsportfolio zeigt auch, welche Merkmale aus Kundensicht positiv wahrgenommen werden, d.h. wo kein weiterer Verbesserungsbedarf besteht – nämlich Information und Komfort. Hier haben **die umfangreichen Anstrengungen der letzten Jahre** in Richtung elektronische Fahrplaninformation, dynamische Fahrgastinformationssysteme, Modernisierung der Busse und Bahnen offensichtlich **ihre Wirkung gezeigt**. Eine weitere Fokussierung auf diese Aspekte zu Lasten der Verbindungen und der Zuverlässigkeit sollte vermieden werden.

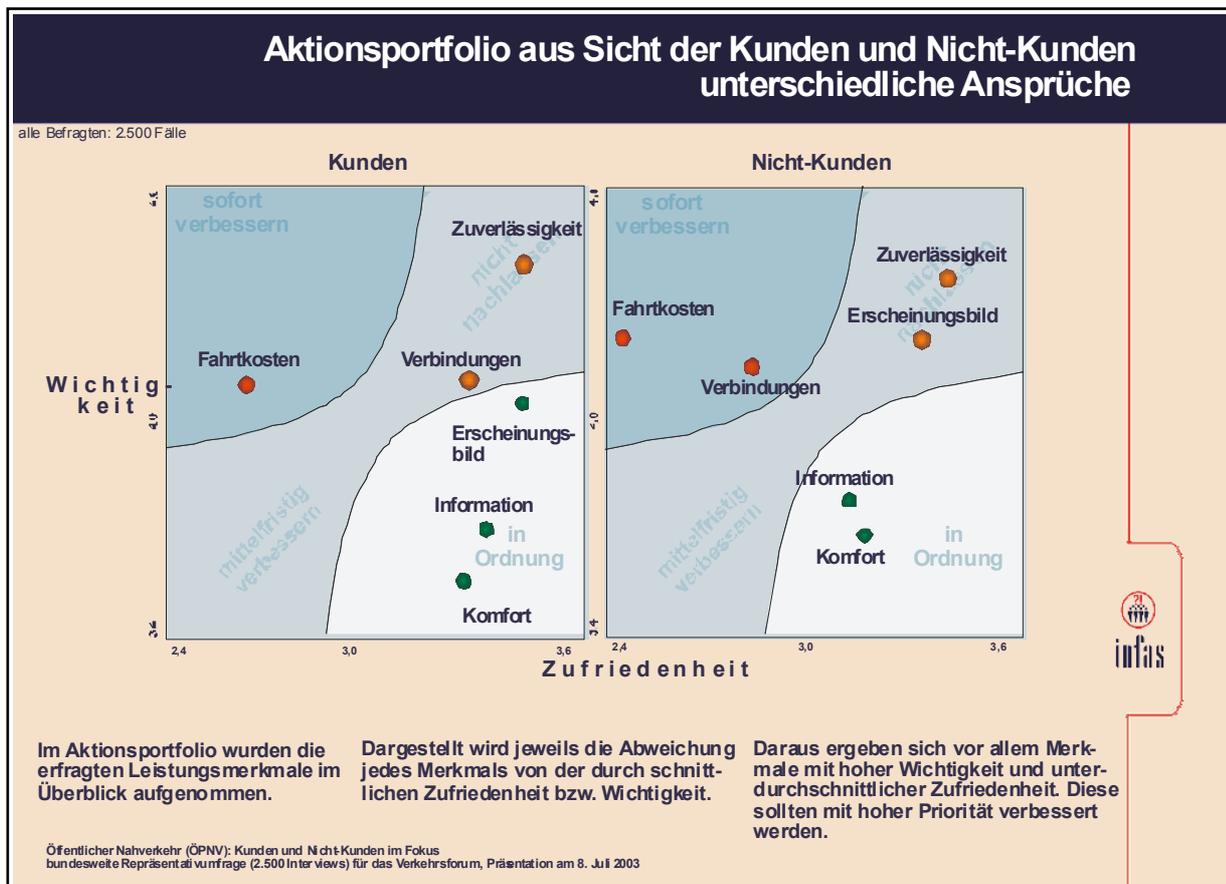


Abbildung 5.3: Aktionsportfolio mit Ansprüchen an den ÖPNV

Als Quintessenz lässt sich festhalten: Die Basisdienstleistungen müssen stimmen und die Fahrpreise¹¹¹ müssen als angemessen wahrgenommen werden, die Hebelwirkung von Zusatzleistungen ist sekundär.

Vergleichend zu den Befragungsergebnissen der Delphi-Studie kann festgestellt werden, dass mehr Kundenorientierung aller Beteiligten die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV verbessert. Kundenorientierte Qualitätsstandards und Instrumente zur Qualitätssteuerung in Verkehrsverträgen sind bei richtiger Gestaltung ertragssteigernd und sollten allerdings die gesamte Mobilitätskette, einschließlich der von Verbänden und Bestellern beeinflussbaren Merkmale, betreffen. Die Aussagen zur Bedeutung der Qualitätssteuerung in der Studie können somit auch aus Sicht der Infas-Studie bestätigt werden.

Verbesserte Angebotsqualität führt zu mehr Fahrgästen und höheren Einnahmen.

Im Hinblick auf mögliche Steigerungen der Einnahmen durch verbesserte Angebote ist zwischen den Stadt- und den Regionalverkehren sowie zwischen straßengebundenem und schienengebundenem Personenverkehr zu unterscheiden.

Steigerungen der Einnahmen aus öffentlichen Kassen (für Ermäßigungen bei der Schülerbeförderung oder bei der Beförderung von Schwerbehinderten, auf Basis von Verkehrsverträgen u.ä.) sind grundsätzlich nicht zu erwarten.

Für alle Unternehmen kommt es darauf an, durch Verbesserungen der Zugangsmöglichkeiten im ÖPNV, durch Erhöhung der Reisegeschwindigkeiten (Taktfrequenz, Haus-Haus-Beförderungszeit) und durch verbesserte Kundenbetreuung eine höhere Kundenbindung zu erreichen.

Die Steigerung des Anteils der Stammkunden an der Gesamtzahl der Reisenden sowie die absolute Steigerung der Fahrgastzahlen müssen deshalb angestrebt werden.

Im **SPNV** haben sich nach Ausschreibung von Linien deutliche Steigerungen der Fahrgastzahlen (10 % bis über 40% in Einzelfällen) ergeben, die auf die Faktoren (Erhöhung der Reisegeschwindigkeit, verbesserte Kundenbetreuung und Erhöhung des Fahrkomforts) zurückzuführen sind.

Im **städtischen Linienverkehr** sind derartige Steigerungsraten sehr viel schwieriger zu erreichen. Die Verbesserung der Informationen der Fahrgäste über die Angebote, die Übersichtlichkeit und Attraktivität des Preissystems sind die entscheidenden Faktoren, um zumindest eine weitere Abwanderung der Fahrgäste zum MIV zu verhindern. Erhöhungen der Fahrgeldeinnahmen um 5 bis 10 % sind durchaus realistisch und in einigen Fällen auch umgesetzt. Für Klein- und Mittelstädte kann die Einführung eines maßgeschneiderten Stadtverkehrs eine Möglichkeit zur Steigerung der Lebensqualität sein, die dann von den Bürgern entsprechend wahrgenommen und angenommen wird.

Im **Regionalverkehr auf der Straße**, der weitestgehend auf den Schülerverkehr ausgerichtet ist, können Verbesserung der Ertragssituation außerhalb des Schülerverkehrs nur durch

¹¹¹ Die Fahrpreise werden im Abschnitt 5.3 gesondert behandelt.

Erhöhung der Flexibilität bei der Beförderung, Erhöhung der Reisegeschwindigkeit und attraktive Preisgestaltung erreicht werden.¹¹²

5.3 Tarifgestaltung und -kommunikation im ÖPNV

Die Bevölkerung wünscht eine Senkung der Fahrtkosten und einfachere Tarife.

Die Senkung der Fahrtkosten (geringere Preise) ist nach der Infas-Studie eine dominierende Forderung der Kunden und Nicht-Kunden für eine stärkere Nutzung des ÖPNV.¹¹³

Diese Forderung wird umso stärker erhoben, je häufiger der ÖPNV bereits genutzt wird. Das heißt besonders Stammkunden bemängeln zu hohe Fahrtkosten, währenddessen Gelegenheitskunden hohe Fahrtkosten in geringerem Maße (wenn auch mehrheitlich) als negativ wahrnehmen.

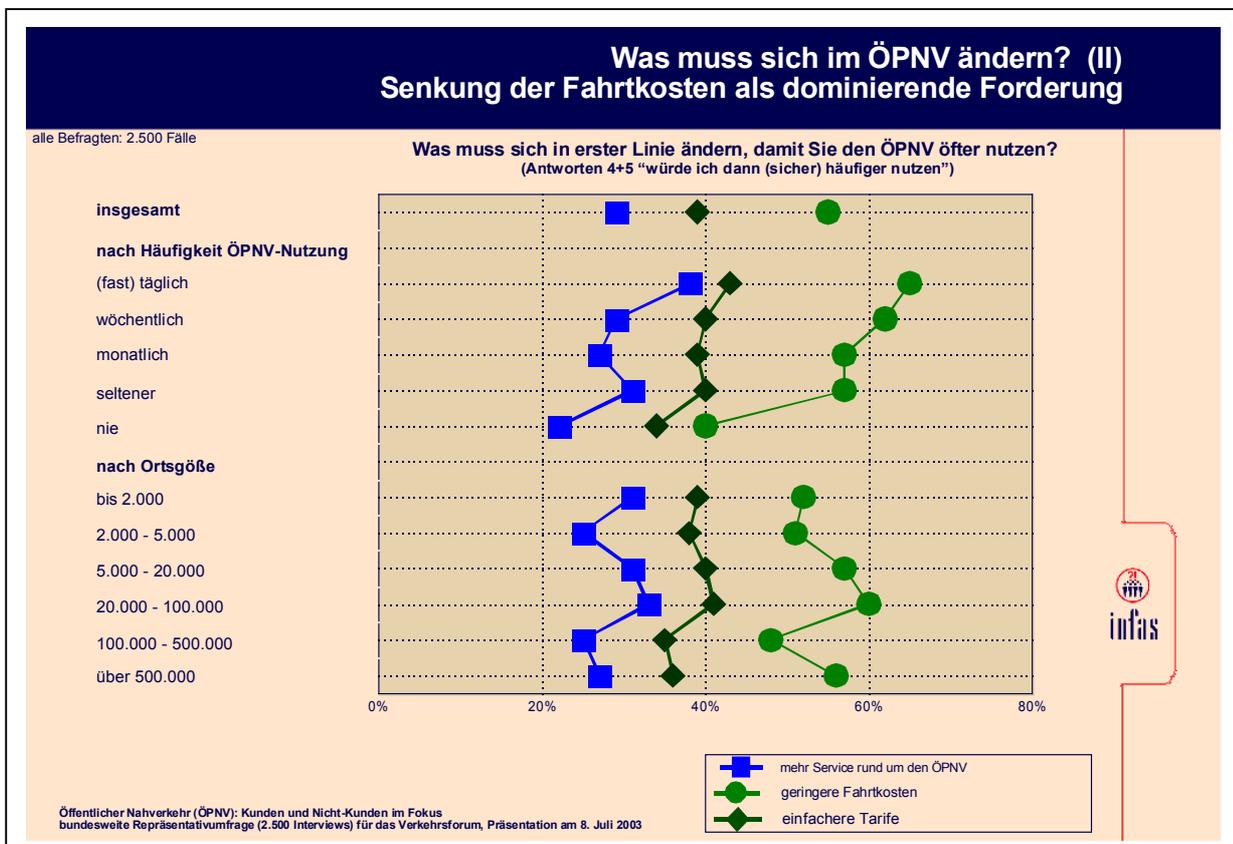


Abbildung 5.4: Änderungsbedarf im ÖPNV

Unzufriedenheit mit den Preisen im ÖPNV ist kein deutsches Phänomen, sondern auch im europäischen Vergleich festzustellen. Der Preis wird von nicht einmal jedem zweiten Benutzer des ÖPNV in Europa als angemessen betrachtet.

Hingegen erklären sich 68% der Benutzer des öffentlichen Nahverkehrs mit den ihnen zur Verfügung gestellten Informationen zufrieden. Allerdings sind nicht einmal zwei von drei Be-

¹¹² Beispiele für die Erhöhung von Fahrgastzahlen durch verschiedene attraktivitätssteigernde Maßnahmen liegen unter anderem aus Pforzheim, Graz, Regionalverkehr Münster, Mönchengladbach, Zürich, Hürth sowie aus den Projekten Imago (NRW) und aufdemland.mobil vor.

¹¹³ Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003) Was muss sich im ÖPNV ändern? (II).

nutzern mit der Qualität dieser Dienste zufrieden.¹¹⁴ Seitens der Kunden werden nicht nur niedrigere Preise, sondern auch einfachere Tarife erwartet.¹¹⁵

Differenzierte Preissysteme müssen einfach und verständlich sein.

Im Ergebnis der Delphi-Studie wurde festgestellt, dass zukünftig Preise stärker zur Nachfragesteuerung eingesetzt werden sollen,¹¹⁶ insbesondere durch nutzergruppenspezifische, zeit- und korridorabhängige Preisdifferenzierungen. Die Infas-Studie verdeutlicht den hohen Stellenwert, den die Nutzer des ÖPNV **einfachen und transparenten Tarifen** beimessen. Daraus droht ein Widerspruch zwischen stärkerer Preisdifferenzierung zur Nachfragesteuerung einerseits und einem einfachen, überschaubaren Tarifsysteem andererseits. Die Schaffung differenzierter Tarifsysteme, die gleichzeitig einfach und verständlich sind, gehört zu den großen Herausforderungen für Verbände und Verkehrsunternehmen im zukünftigen ÖPNV.

Eine bessere Kommunikation der Preiswürdigkeit des ÖPNV ist notwendig.

Berücksichtigt werden muss hinsichtlich der Unzufriedenheit mit den Fahrtkosten im ÖPNV, dass die Infas-Studie die Kundenwahrnehmung betrifft. Das heißt, dass der ÖPNV im Vergleich zum MIV objektiv gesehen durchaus ein günstigeres Preis-Leistungsverhältnis aufweisen kann, dies aber vom Kunden so nicht wahrgenommen wird. Die subjektive Kundenwahrnehmung kann auf einer Fehleinschätzung beruhen, insbesondere durch fehlende Information, z. B. über die tatsächlichen Autokosten, oder durch mangelnde Kenntnis der Rabattmöglichkeiten im ÖPNV. Aktive Preiswerbung, Tarifinformation und Öffentlichkeitsarbeit der Verbände und Verkehrsunternehmen sind probate Gegenmittel. In anderen Branchen gibt es durchaus hochpreisige Angebote, die aber vom Kunden gegenüber billigeren Offerten als „preiswert“ akzeptiert werden. Allerdings handelt es sich hierbei in der Regel um Markenprodukte mit hohem Image (zum Thema Image siehe oben).

Ertragspotenziale und Preispolitik

Allerdings existieren auch objektive Gründe, die zu tendenziell höheren Preisen im ÖPNV führen. Die Preisbildung im ÖPNV ist bisher durch eine teilmonopolistische Angebotssituation (zeitlich befristete Genehmigungen, im Bediengebiet feste Tarife) gekennzeichnet, deren Preisbildung deshalb staatlicher Genehmigung unterliegt. In der Preisbildung haben sich Verbände und Verkehrsunternehmen bisher weitgehend einer preisunelastischen Nachfrage angepasst und entsprechend tarifiert. Die Untersuchung von FRANK¹¹⁷ kam zu dem Schluss, das einerseits nur mit Tarifierhöhungen betriebswirtschaftliche Ziele (Erlösverbesserung, Defizitabbau) erreicht werden können und andererseits Tarifsenkungen nicht die erhofften verkehrs- und umweltpolitischen Effekte erwarten lassen. Auch bei „drastischen“ Tarifsenkungen reagiert die Nachfrage im ÖPNV preisunelastisch.

Es muss hinterfragt werden, inwieweit diese Preisbildung auch zukünftig so fortgeführt werden kann und zielführend ist. Im Ergebnis der Delphi-Befragung kann festgestellt werden, dass es vielmehr gilt, **zukünftig mehr wahlfreie Kunden** zu gewinnen, die möglicherweise

¹¹⁴ EORG (2002), S.17.

¹¹⁵ Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003) Was muss sich im ÖPNV ändern?

¹¹⁶ Vgl. Abschnitt 3.9.3.

¹¹⁷ Vgl. Frank (1990).

eher qualitäts- als preiselastisch reagieren, und eine stärkere Preisdifferenzierung zur Nachfrage- und Ertragssteuerung einzuführen.

Es kann konstatiert werden, dass

- ein **günstiges Preis-Leistungsverhältnis** im ÖPNV, speziell bei rabattierten Zeitkarten gegenüber Einzelfahrscheinen, **besser kommuniziert** werden muss,
- die betriebswirtschaftlich sinnvollen Preisdifferenzierungen (z.B. höhertarifizierte Gelegenheitskunden versus niedrigtarifizierte Stammkunden, geringere Schwach- und Nebenverkehrszeittarife, entfernungs- und regionenabhängige Tarife) mit möglichst **einfachen, überschaubaren Tarifsystemen** realisiert werden müssen,
- die **Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen auch Auswirkungen auf das Preisniveau haben wird**, die im Falle einer Preissenkung wenn auch keine ertragssteigernde Wirkung für das Unternehmen so doch zumindest eine Erhöhung der Fahrgastzahlen und damit positive makroökonomische Effekte nach sich ziehen wird.

6 Handlungsempfehlungen und weiterführender Forschungsbedarf

6.1 Handlungsbedarf für die Akteure im ÖPNV

Aus den Erkenntnissen der Delphi-Befragung und der Evaluierung ergibt sich vielfältiger Handlungsbedarf für die verschiedenen Akteure, um den ÖPNV auch unter den veränderten Rahmenbedingungen zukunftsorientiert und erfolgreich im Sinne eines modernen Leitbildes zu gestalten. Der ÖPNV steht vor der Herausforderung, neue Kundengruppen zu erschließen, wenn die Marktanteile am Personenverkehrsmarkt gesichert bzw. gesteigert werden sollen. Bestehende Kundengruppen können künftig nur gehalten werden, wenn eine individuelle Anpassung von Leistungsangeboten an deren Mobilitätsbedürfnisse erfolgt. Die ÖPNV-Unternehmen werden dabei auch prüfen müssen, welche Chancen für sie in anderen Bereichen des Mobilitätsmarkts bestehen.

6.1.1 Handlungsbedarf der Politik

Der ÖPNV erfüllt in Europa fast überall gemeinwirtschaftliche Ziele. Neben dem Auftrag zur Daseinsvorsorge haben vor allem ökologische Ziele dazu geführt, dass die Notwendigkeit zur Kofinanzierung von ÖPNV-Leistungen und die staatliche Förderung der ÖPNV-Infrastruktur allgemein anerkennt und bereitgestellt wird.

Dabei ist öffentlicher Verkehr meistens der Konkurrenz zum Individualverkehr ausgesetzt. Die zukünftige Entwicklung des ÖPNV ist daher abhängig

- von der Höhe und der Sicherheit staatlicher Fördermittel sowie von den Handlungsspielräumen, die den Akteuren durch den Rechtsrahmen und die Finanzierung eingeräumt werden;
- von den Rahmenbedingungen für den MIV und den ÖPNV, die in einer engen Wechselbeziehung stehen.

Die vielfältigen Kommentare, Anmerkungen und Hinweise in der Delphi-Befragung sowie die Diskussionen in den Evaluierungsworkshops zeigten, dass bereits in den nächsten fünf Jahren dringender Handlungsbedarf für verschiedene politische Entscheidungen besteht (vgl. Abbildung 6.1).

Daher soll der Handlungsbedarf für die Politik zunächst umfassender für verschiedene politische Handlungsfelder dargestellt werden (vgl. Abbildung 6.1).



Abbildung 6.1: Handlungsfelder, in denen politische Entscheidungen dringend erforderlich sind

Unternehmerische Entscheidungen können nur getroffen werden, wenn Klarheit und Eindeutigkeit über die rechtlichen Aspekte des Handelns bestehen. Ohne eine politische Positionierung, die den **Auftrag des ÖPNV im Rahmen der Mobilitätssicherung** klar umreißt, wird es verschiedene Lager zur Auslegung des Auftrags sowie des Rechtsrahmens geben. Damit werden Forderungen auch von den Akteuren im ÖPNV nach einer **Reformierung der Rahmenbedingungen** bestätigt. Bei vielen Handlungsfeldern wird die Politik auf Bundesebene als verantwortlich angesehen. Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und der Verbände ist es daher, sich umgehend für eine sachgerechte Anpassung der Rahmenbedingungen einzusetzen.

Dennoch sind auch **auf EU-Ebene weitere Klarstellungen** erforderlich, die dann in deutsches Recht umgewandelt werden müssen. Landkreis und Kommunen sind zusätzlich gefordert, ihre Entscheidungen transparent zu treffen und sich im Grundsatz für eine Umsetzung wettbewerblicher Strukturen zu entscheiden.

Rechtsrahmen, Markt und Wettbewerb

Auch nach der EuGH-Entscheidung zum Fall „Altmark-Trans“ besteht dringender Handlungsbedarf bei der Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen. Die wesentlichen geforderten Akteure sind dabei die EU und der Bund. Dabei sollte der deutsche Gesetzgeber keinesfalls auf eine langwierige Klärung des Rechtsrahmens in Brüssel warten, sondern muss selbst aktiver tätig werden.

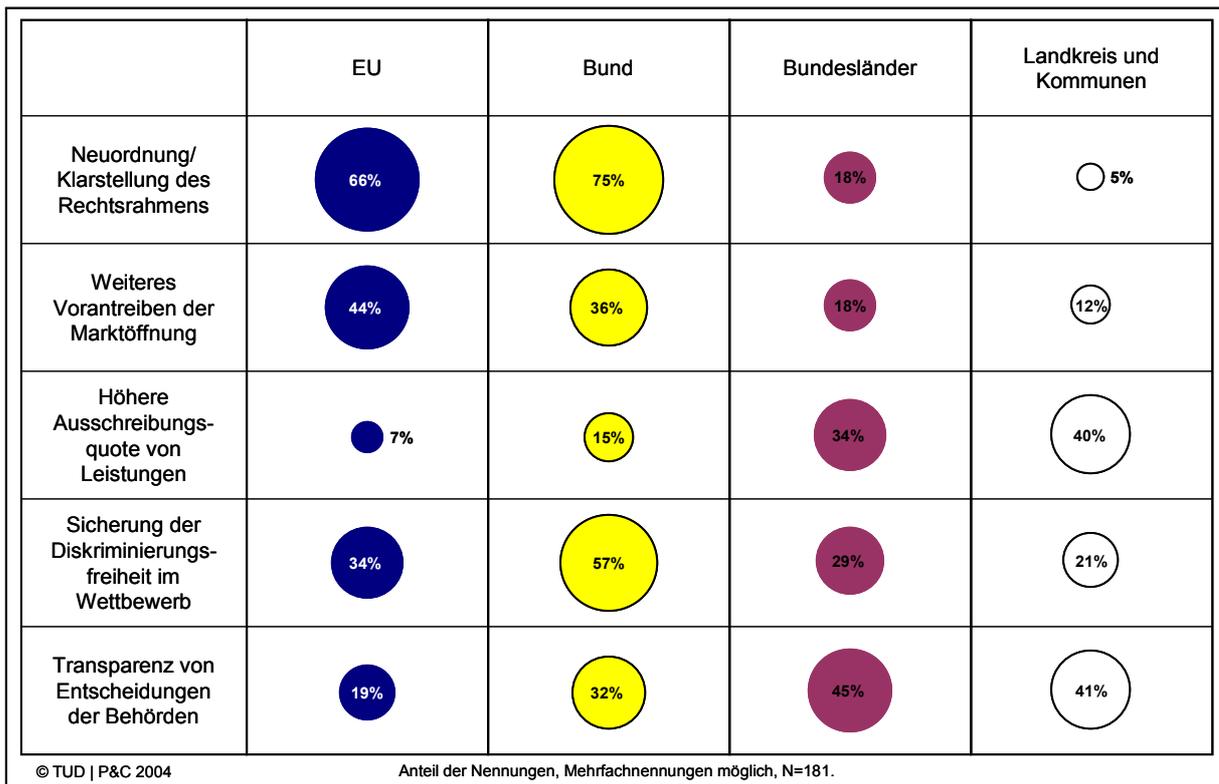


Abbildung 6.2: Handlungsfelder für die Politik: Rechtsrahmen, Marktöffnung und Wettbewerb

Die **Förderung des Wettbewerbs und der Marktöffnung** ist eine wichtige Anforderung. Forderungen nach einer weiteren Marktöffnung und mehr Ausschreibungen werden vergleichsweise verhalten geäußert. Mehr Wettbewerb wird befürwortet, andererseits ist jedoch zu befürchten, dass ein Großteil der Verkehrsunternehmen gegenwärtig nicht wettbewerbsfähig im Sinne eines offenen Marktes ist.

Das Vorantreiben der Marktöffnung ist vor allem Aufgabe der EU, aber auch des Bundes. Länder und Kommunen als Aufgabenträger sind vorrangig gefordert, sich für eine verstärkte Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen einzusetzen. Beim Abbau von Diskriminierungspotenzialen ist vor allem der Bund gefordert.

Damit stellt sich für die Politik die Herausforderung, **eine klare Position zur Wettbewerbsorientierung bei ÖPNV-Dienstleistungen** zu beziehen. Durch einen geordneten Übergang in den Wettbewerb gilt es, Planungssicherheit für die Akteure zu schaffen. Die bisher gewonnenen Erfahrungen mit der wettbewerblichen Vergabe und Steuerung sind kritisch zu analysieren.

Viele Experten sehen Handlungsbedarf zur **Schaffung von Transparenz bei Behördenentscheidungen**. Der Handlungsbedarf bei Ländern, Landkreisen und Kommunen bezieht sich vor allem auf die bis vor kurzem bestehende mangelnde Transparenz bei Linienverkehrsgenehmigungen, aber auch bei Vergabeentscheidungen und Verkehrsverträgen.

Neuordnung des Finanzrahmens

Eine besondere Herausforderung an die Politik ist die **Neuordnung des Finanzrahmens** im ÖPNV. Die gegenwärtige **Förderstruktur** wird als unzureichend in der **Höhe der Mittel** bzw. als nicht mehr zeitgemäß bezüglich der **Finanzierungsinstrumente** angesehen. Die politischen Zielstellungen mit Bezug zum ÖPNV sollten daher mit der Haushaltslage abgeglichen

werden. Angesichts der von der Branche erwarteten Mittelreduzierung sind realitätsferne Zielvorgaben zu überprüfen.

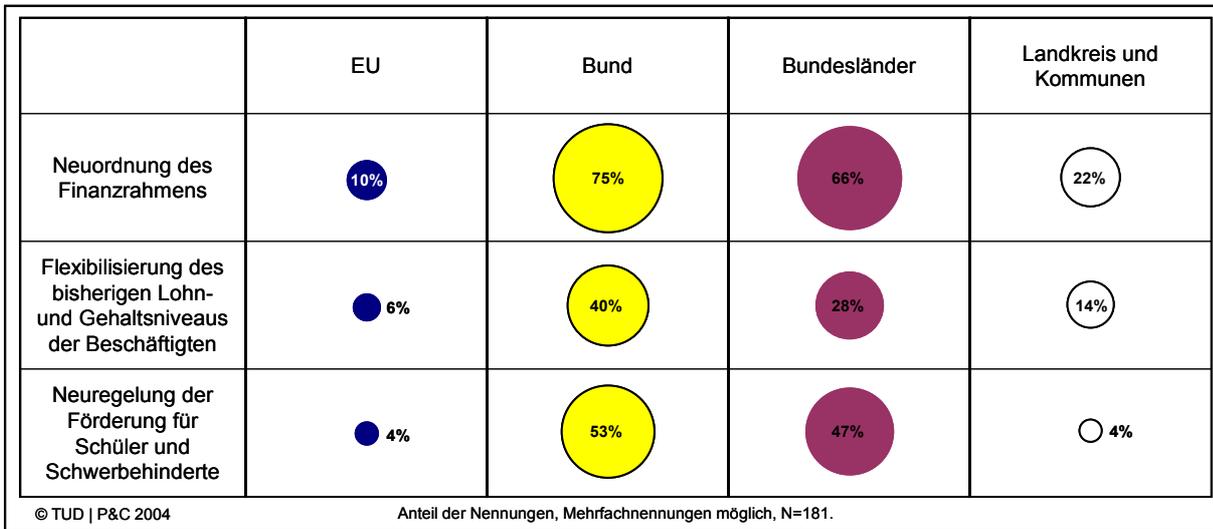


Abbildung 6.3: Handlungsfelder für die Politik: Finanzrahmen

Bund und Länder werden als wichtigste Akteure für die Neuordnung des Finanzrahmens benannt. Die vielfältige und komplexe ÖPNV-Finanzierung ist in naher Zukunft zu vereinfachen und zu bündeln. Die **Förderung der Schüler und Schwerbehinderten muss in diesem Zusammenhang neu gestaltet** und in eine ganzheitliche Finanzierungsstruktur überführt werden. Die Flexibilisierung des Lohn- und Gehaltsniveaus muss von den Ländern gemeinsam mit den Tarifpartnern angegangen werden.

Rahmenbedingungen für einen ökologischen ÖPNV

Die Rahmenbedingungen des MIV und des ÖPNV beeinflussen sich im Wechselspiel stark. Hier wird von den Experten gewünscht, dass die Politik den ÖPNV durch eine Verbesserung seiner Rahmenbedingungen gegenüber dem MIV begünstigen soll.

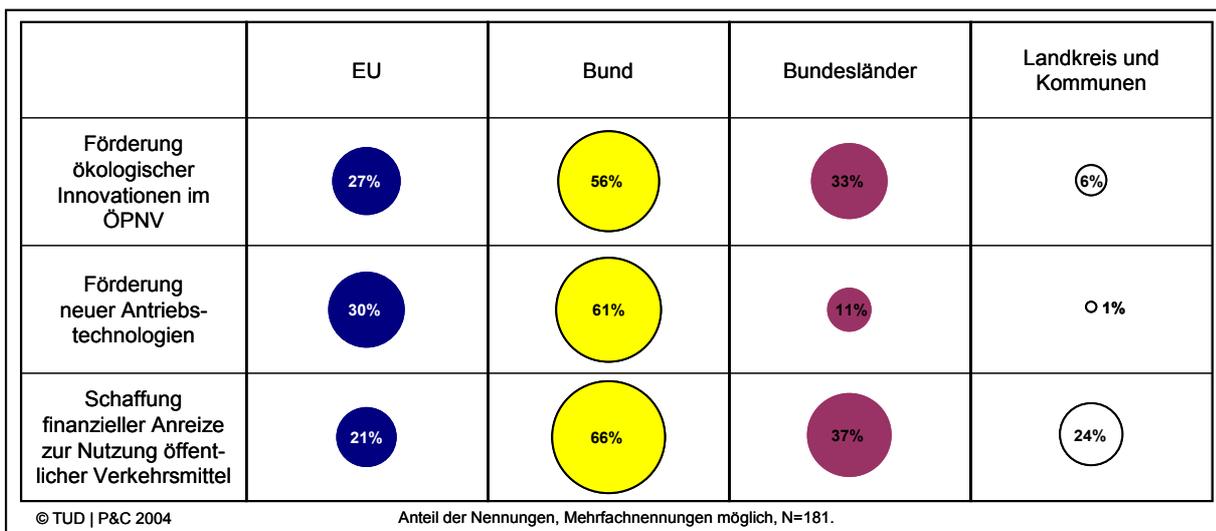


Abbildung 6.4: Handlungsfelder für die Politik: Rahmenbedingungen für einen umweltfreundlichen ÖPNV

Das erklärte politische Ziel der Veränderung des Modal Split zu Gunsten des ÖPNV ist mit wirksamen Maßnahmen umzusetzen. Erfolgversprechende Maßnahmen setzen an den Kos-

ten der Mobilität an. **Für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel sollten finanzielle Anreize gesetzt werden.**

Der ÖPNV ist zu einem Leistungsträger eines nachhaltigen Mobilitätssystems zu entwickeln. Dazu sind ökologische Innovationen im ÖPNV vorrangig staatlich zu fördern. Insbesondere von der Förderung neuer Antriebstechnologien erhoffen sich viele Experten Möglichkeiten zur weiteren Modernisierung, damit die Verkehrsunternehmen künftigen Verpflichtungen zur Minderung externer Effekte nachkommen können.

6.1.2 Zusammenfassung des Handlungsbedarfs für alle Akteursgruppen des ÖPNV

Wichtigste Maßnahme für eine nachhaltig erfolgreiche Gestaltung des ÖPNV ist die **Orientierung an den Bedürfnissen und Erwartungen der Kunden**. Nicht nur die externen Rahmenbedingungen entscheiden über die Entwicklung des ÖPNV. Es liegt auch weitgehend in der Verantwortung der Akteure selbst, für Zukunftsfähigkeit zu sorgen. Hierzu trägt vor allem das Qualitätsmanagement bei.

Die **Verbesserung der Koordination zwischen den Akteuren**, insbesondere zwischen Aufgabenträgern und Verbänden, ist erforderlich. Offen ist allerdings, wie diese Koordinierung stattfinden soll: über Fusion einzelner Einheiten oder über bessere Abstimmung zwischen den Akteuren.

Die künftige Aufgabenverteilung im ÖPNV wird vom stärkeren Einfluss der Aufgabenträger geprägt sein. Möglich wird dies durch die zunehmende Herausbildung von Strukturen nach dem Besteller-Ersteller-Verhältnis. Die Entwicklung von Verbänden verläuft hin zu Aufgabenträgerorganisationen. Die künftige Aufgabenverteilung wird von den jeweiligen Wettbewerbsstrategien der Akteure bestimmt. Sollte es zu Ausschreibungen und Neuvergaben in größerem Umfang kommen, wird auch die **Ansiedlung der Verantwortung für die Infrastruktur** zu überprüfen sein. Der stärkere Effizienzdruck führt zunehmend zum **Outsourcing von Leistungen**.

Die **Schaffung einer einheitlichen Benutzeroberfläche** ist ein weiteres wichtiges Handlungsfeld. Nur so können attraktive und intramodal verknüpfte Mobilitätsprodukte, die sich an der Wegekette orientieren, angeboten werden. Dabei ist ein geeigneter Kompromiss zwischen der Verantwortung der Verkehrsunternehmen und der Notwendigkeit einer effizienten Organisation und Koordination der Angebote durch den Aufgabenträger zu finden.

Die Notwendigkeit der **Schaffung von effizienzsteigernden Anreizen und Sanktionen** wird anerkannt. Als Erfolgsfaktoren werden dabei sowohl die Wirkung des Wettbewerbs als auch die Steuerungsinstrumente der Aufgabenträger genannt.

Weitere Erfolgsfaktoren stellen **technologische Maßnahmen** (bspw. Taktfahrpläne, alternative Bedienformen und Automatisierungslösungen) sowie die **effizienzorientierte Restrukturierung** (bspw. im Infrastrukturbereich und durch das Ausloten von Möglichkeiten für Unternehmenskooperationen) dar.

Der von den Experten in der Befragung benannte und bei der Evaluierung konkretisierte Handlungsbedarf für einzelne Handlungsfelder und Akteure kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

Akteure	Handlungsbedarf
Politik (Vgl. Abschnitt 6.1.1)	<p>PBefG weiterentwickeln hinsichtlich</p> <ul style="list-style-type: none"> • einer Stärkung der Aufgabenträger; • einer Flexibilisierung des § 42 PBefG (Rufbus, Taxibus). <p>Genehmigungsrecht überarbeiten hinsichtlich</p> <ul style="list-style-type: none"> • der zukünftigen Rolle der Genehmigungsbehörde im Verhältnis zum Aufgabenträger; • des Genehmigungsgegenstandes (z.B. für Gebiete und/oder flexible Angebotsformen ergänzend zu Linienverkehrsgenehmigungen). <p>Finanzierung im ÖPNV reformieren hinsichtlich</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Bündelung der Finanzmittel beim Aufgabenträger, bei gleichzeitiger Fortschreibung der Zweckbindung; • der Konzentration und Neugestaltung der Fördersysteme (z.B. Linienförderung statt bisher verschiedener Instrumente).
Aufgabenträger	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger, Verbund und Verkehrsunternehmen klären und einen Rahmen für den ÖPNV im Verantwortungsbereich schaffen; • Linien an den Verantwortungsbereichen der Aufgabenträger orientieren; • Kooperation der Aufgabenträger bei übergreifenden Linien und, wo sinnvoll, regionale Zusammenfassung von Aufgabenträgern; • Controlling und Qualitätsmanagement aufbauen; • Transparenz hinsichtlich des Linienerfolgs herstellen, d.h. Klärung, welche Linien sich aus den Einnahmen rechnen; • Voraussetzungen schaffen, um als Aufgabenträger qualifizierte Ausschreibungen erstellen zu können; • Vergabe transparent und mit Gestaltungsrahmen für die Verkehrsunternehmen durchführen; • Mittelstandsfreundliche Marktsteuerung durch kleine Lose.
Verbünde	<p>Zukünftige Aufgaben der Verbünde klären</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übernahme von Aufgaben der Auftraggeber als Dienstleister (z.B. politische Beratung, Bestellung, Koordination). <p>Tarifstrukturen und Tarifkommunikation überprüfen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsverbünde verschlanken und wirtschaftliche Strukturen entwickeln.
Verkehrsunternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensstrategie (weiter-)entwickeln (insb. Wettbewerbsstrategie); • Transparenz verbessern und Effizienz steigern; • Stärkere Kundenorientierung; • Fahrgastbedürfnisse ermitteln und umsetzen; • Qualitätsmanagement und Qualitätsstandards weiterentwickeln.

6.2 Fazit zur Delphi-Studie

Der ÖPNV befindet sich in einem **Reformprozess**, der zu noch mehr Attraktivität und Effizienz durch mehr Markt und kontrollierten Wettbewerb führen soll. Das Gelingen hängt wesentlich von den Zielen der verantwortlichen politischen Gremien und Verwaltungen (Aufgabenträger) und dem **Gestaltungswillen** aller Akteure im ÖPNV ab. Die **Risiken dieses Reformprozesses** bestehen in der ungenügenden Dynamik bei der Schaffung klarer (rechtlicher) Rahmenbedingungen und in einem zu schleppenden Wandel bestehender Strukturen. Angesichts immer knapperer Mittel der öffentlichen Hand für den ÖPNV droht die Gefahr von Leistungseinschränkungen im ÖPNV, die zu Attraktivitätseinbußen führen und letztlich in einen Kreislauf von sinkenden Fahrgastzahlen, steigenden Kosten und weiteren Preiserhöhungen bzw. Leistungseinschränkungen münden.

Ein **nachhaltiges Wachstum des ÖPNV** setzt ein modernes Leitbild sowie die offensive und entschlossene Umsetzung des Reformprozesses voraus.

In der Delphi-Studie wurde deutlich, welche **Instrumente für den Reformprozess des ÖPNV** als erfolgversprechend angesehen werden. Im Kern ist dies – auf der Grundlage der Beibehaltung zeitlich befristeter ausschließlicher Rechte – die **Etablierung von Vertragsverhältnissen zwischen den Aufgabenträgern/Bestellern und den Verkehrsunternehmen**. Dies ist das Ergebnis einer wettbewerblichen Vergabe, vorzugsweise durch Ausschreibungen. Wo immer möglich, sollte **unternehmerischen Kompetenzen der Vorzug vor behördlichen Lösungen** gegeben werden, so zum Beispiel durch funktionale Ausschreibungen und durch unternehmerische Vertriebsverantwortung.

Die **Verkehrsunternehmen** sind in diesem Zusammenhang gefordert, ihre Strategie auf die neuen Märkte auszurichten und alle Potenziale zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit konsequent zu erschließen.

Die **staatliche Mitgestaltung des ÖPNV** sollte sich auf die Schaffung klarer, zukunftsorientierter Marktzugangsregelungen, die Vorgabe von Rahmenplänen, auf die Ausgestaltung der Funktion als Besteller und auf die Sicherung einer leistungsfähigen, öffentlichen ÖPNV-Infrastruktur durch angemessene Finanzierung konzentrieren.

6.3 Weiterführender Forschungsbedarf

Die Ergebnisse der Delphi-Studie und die Diskussionen in den Evaluierungsworkshops haben gezeigt, dass für eine Reihe von Problemen und Ideen erst noch Lösungen zu entwickeln sind. Daher sollen abschließend einige Aspekte angeführt werden, in denen insbesondere für die Wissenschaft und die Beratung Handlungsbedarf besteht.

ÖPNV im Personenverkehrsmarkt

Die demografische Entwicklung und die Probleme in den strukturschwachen Regionen nehmen Einfluss auf die Entwicklung im ÖPNV-Markt. Die durch den ÖPNV zu leistende Daseinsvorsorge ist daher neu zu definieren. Die Umstrukturierung, Konzentration und Abschaffung der lokalen Infrastruktur (bspw. Ämter, Schulen, Krankenhäuser) in den Regionen erfordert an sich eine Erweiterung des Mobilitätsangebotes, um die dann weiter entfernt gelegenen Infrastruktureinrichtungen erreichbar zu machen. Daher müssen die Aufgabenträger dazu übergehen, ihre Leistungen insgesamt als Bündel zu betrachten, ganzheitlich zu gestalten und nachfrageorientiert auszurichten

Die Abstimmung von Siedlungsplanung und ÖPNV-Planung rückt damit in den Vordergrund. Die heute bereits festgeschriebene Verzahnung der Planungsprozesse wird als nicht ausreichend angesehen. Daher ist nach Lösungen zu suchen, wie die ÖPNV-Planung stärker mit anderen Planungsbereichen, die bspw. die Siedlungsstruktur, die Verwaltungsstruktur oder die Infrastruktur für den MIV festlegen, vernetzt werden kann.

Marktentwicklung

Die Auswirkungen von Vergabeformen und Marktzugangsregelungen auf die Entwicklung der Marktstruktur sowie Wechselwirkungen zwischen der Marktentwicklung und den Preisen sind zu untersuchen.

Für Verkehrsunternehmen sind Kooperationskonzepte zu entwickeln. Private Verkehrsunternehmen verfügen über Know-how in der Planung, im Management und in der Beschaffung. Etablierte kommunale Verkehrsunternehmen haben regionale Marktkenntnisse und Planungserfahrungen. In Kooperationen (auch unter Einbeziehung kommunaler Verkehrsunternehmen) können solche Aufgaben gebündelt und konzentriert werden (z.B. Planungsaufgaben nur bei einem Partner, ein anderer organisiert die Instandsetzungsplanung oder die Ersatzteilversorgung für die gesamte Kooperation).

Finanzierung des ÖPNV

Die bisherigen Förderstrukturen und -instrumente sind einer umfassenden Bestandsaufnahme zu unterziehen. Dabei sollte ermittelt werden, welche Lösungen und Wirkungen in volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht künftig den veränderten Zielstellungen und finanziellen Rahmenbedingungen des ÖPNV Rechnung tragen.

Für die Preisbildung und Tarifgestaltung im ÖPNV sind Modelle unter Berücksichtigung der Preis- und Qualitätselastizität der Nachfrage zu entwickeln.

Besteller-Ersteller-Verhältnisse

Zur Etablierung von Vertragsverhältnissen zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen sind Instrumente zu entwickeln, die deren Anbahnung, Ausgestaltung und Steuerung unterstützen:

- Konzepte zur Berücksichtigung des unternehmerischen Risikos bei Ausschreibungen müssen entwickelt werden (bspw. Nachfolgeregelungen bei Infrastrukturinvestitionen).
- Regelungen für den Umgang mit bisherigen Förderfällen sind zu finden, da früher geförderte Unternehmen sonst in Ausschreibungen Vorteile (bspw. erhaltene Fahrzeugförderung) erlangen könnten.
- Neue Steuerungsinstrumente des Qualitätsmanagements sind zu entwickeln. Für die künftig wichtigen Bonus-Malus-Regelungen müssen die Kriterien ausgestaltet werden.

Für die Entwicklung des ÖPNV-Angebotes ist Transparenz erforderlich, welche Linien sich aus Einnahmen (einschließlich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG, § 6a AEG sowie §§ 145 ff. SGB XI) als wirtschaftlich tragfähig erweisen. Heute verfügen Aufgabenträger und teilweise auch die Verkehrsunternehmen nicht über diese Kenntnisse.

Die Ausgestaltung der Linienleistungsrechnung ist Voraussetzung für die Transparenz. Sie wird damit zur Entscheidungsgrundlage für politische Entscheidungen. Nur mit einer linienbezogenen Transparenz kann die Daseinsfürsorge ausgestaltet werden (Welche Linie ist für das Verkehrsunternehmen unwirtschaftlich und trotzdem förderungswürdig?).

Kooperationsformen für die Besteller müssen mit Know-how ausgestattet werden. Sie sind zur Durchführung von (funktionalen) Ausschreibungen zu befähigen. Auch die zu leistende Koordination gebietsübergreifender Verkehre bzw. Linien ist durch neue Konzepte zu unterstützen.

Literaturverzeichnis

Accenture (2002)

Accenture (Hrsg.): ÖPNV 2010 – Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV. 2002.

Barta/Ertl (2003)

Barta, F.; Ertl, E.: Public transport market and customer orientation - Future Trends, impacts and key challenges. Socialdata. 2003.

Bay ÖPNVG

Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (Bay ÖPNVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 1996.

BDO (2003)

BDO zu den zukünftigen ÖPNV-Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa vom 17.03.2003. Veröffentlicht unter <http://www.bdo-online.de>, abgerufen im September 2004.

Berndt/Blümel (2003)

Berndt, F.; Blümel, H.: ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin 2003.

Bidinger (2004)

Bidinger, H.: Personenbeförderungsrecht. Loseblattsammlung in zwei Bänden. Berlin 1971 (Revisionsstand 04/2004).

Blümel (2004)

Blümel, H.: Mobilitätsdienstleister ohne Kunden. Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr. Discussion Paper SP III 2004-109, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin 2004.

Bundesministerium für Verkehr (2004)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2003/2004. Hamburg 2003.

Bw ÖPNVG

Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg vom 8. Juni 1995 in der Fassung vom 17. Juni 1997.

DB AG (2004)

Deutsche Bahn AG (Hrsg.): DB-Wettbewerbsbericht 2004.

Veröffentlicht unter http://www.db.de/site/shared/de/dateianhaenge/berichte/wettbewerbsbericht_2004_mae-rz.pdf, abgerufen im September 2004.

DIN EN 13816:2000

DIN EN 13816:2002 „Servicequalität im Öffentlichen Personenverkehr“. Berlin 2003.

DIW/Infas (2002)

DIW/Infas: Ergebnistelegamm Mobilität in Deutschland 2002. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen. Berlin 2002.

EORG (2002)

European Opinion Research Group: Eurobarometer 58 – Sonderausgabe: Die Meinung der Verbraucher über die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Zusammenfassung der Ergebnisse). Herausgegeben von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz. Brüssel 2002.

Frank (1990)

Frank, W.: Auswirkungen von Fahrpreisänderungen im öffentlichen Personennahverkehr. Berlin 1990.

Infas/Deutsches Verkehrsforum (2003)

Infas/Deutsches Verkehrsforum (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr: Kunden und Nicht-Kunden im Fokus. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums. Berlin 2003.

Karnop (2004)

Karnop, S.: Gestaltungsrahmen und konkrete Umsetzung des EuGH in der Praxis. Vortrag auf dem 9. Europäischen IIR ÖPNV-Kongress CITOP 2004.

Meyer/Dornach (2000)

Meyer, A.; Dornach, F.: Kundenmonitor Deutschland 2000 – Qualität und Kundenorientierung. 2000.

PBefG

Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990.

Porter (1999)

Porter, M. E.: Wettbewerbsstrategie. 10. Aufl., Frankfurt/New York 1999.

Schwbg

Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz – Schwbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986.

TNS Emnid (2002)

Taylor Nelson Sofres Emnid: ÖPNV-Kundenbarometer 2002 – Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen im Vergleich (Kurzfassung). 2002

Umweltbundesamt (2003)

Umweltbundesamt (Hrsg.): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Diskussionspapier, Berlin 2003.

Veröffentlicht unter <http://www.umweltdaten.de/daten/nahverkehr.pdf>, abgerufen im September 2004.

VDV 9023 (2002)

VDV (Hrsg.): Zukünftige Finanzierung des allgemeinen ÖPNV. Mitteilungen des VDV Nr.9023. Köln 2002.

VDV 9024 (2002)

VDV (Hrsg.): Handlungsstrategien der ÖPNV-Unternehmen auf dem Weg in den Wettbewerbsmarkt der Zukunft. Mitteilungen des VDV Nr.9024. Köln 2002.

WBO (2002)

WBO – Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer e.V. (Hrsg.): Geschäftsbericht 2001.

Veröffentlicht unter http://www.busforum.de/INFOS_NEWS_EVENTS/INFOS/geschber2001/kap3.pdf, abgerufen im September 2004.

Autorenverzeichnis

Prof. Rainer Lasch

Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Logistik an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Dresden; Projektleiter

Dr. Arne Lemke

Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Logistik an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Dresden; Projektkoordinator

Dipl.-Verk.wirtsch. Reiner Jugelt

Probst & Consorten, Marketingberatung im ÖPNV, Dresden

Dipl.-Volksw. Gerd Probst

Geschäftsführender Gesellschafter, Probst & Consorten, Marketingberatung im ÖPNV, Dresden

Dr. Norbert Wagener

Geschäftsführender Gesellschafter, Wagener & Herbst Management Consultants GmbH, Potsdam

Dr. Joachim Winckler

Wagener & Herbst Management Consultants GmbH, Potsdam

weitere Informationen zur Delphi-Untersuchung und zum Projekt:

www.delphi-oepnv.de



**Deutsches Verkehrsforum e.V.
Klingelhöferstr. 7
10785 Berlin**

**www.verkehrsforum.de
info@verkehrsforum.de**