



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Ausschreibung im ÖPNV“

Verfasser

Gerhard Palienko

angestrebter akademischer Grad

Magister der Sozial- und
Wirtschaftswissenschaften
(Mag.rer.soc.oec.)

Wien, im Juni 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A140
Volkswirtschaftslehre
Ao. Univ. Prof. Mag. Dr. Wolfgang Weigel

Danksagung

Ich bedanke mich bei Hr. Prof. Wolfgang Weigel, der mein Interesse für diese Thematik geweckt und mich bei dieser Arbeit betreut hat.

Weiters möchte ich mich bei meinen Eltern, Gerhard und Christine Palienko, bedanken, die mich immer unterstützt haben und mir in allen Lebenslagen mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Mein besonderer Dank gilt meiner lieben Freundin Eva Maria Wieger, die mich während meiner gesamten Studienzeit begleitet und unterstützt hat.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung

1.1. Zur Fragestellung und ein kurzer Überblick

1.2. Der Staat als Unternehmer im ÖPNV – Diskussion aus Sicht der Gegner

1.3. Staatsversagen

1.4. Private Unternehmen im ÖPNV – Diskussion aus Sicht der Befürworter

1.5. Marktversagen

1.6. Das natürliche Monopol

1.7. Wettbewerb in einem Markt und Wettbewerb um einen Markt

1.8. Mögliche Formen der Privatisierung im ÖPNV

1.9. Die Vorschläge der europäischen Kommission

2. Die Ausschreibung

2.1. Überblick

2.2. Planung einer Ausschreibung

2.3. Probleme der Ausschreibung

2.4. Die Ausschreibung in der Praxis

3. Fallbeispiel Großbritannien

3.1. Die Geschichte der Busprivatisierung in Großbritannien

3.2. Diskussion aus Sicht der Privatisierungsbefürworter

3.3. Diskussion aus Sicht der Privatisierungsgegner

3.4. Auswirkungen der Privatisierung

3.5. Die Ausnahme London

3.6. Zusammenfassung

4. Fallbeispiel Italien

4.1. Die Geschichte der Busprivatisierung in Italien

4.2. Auswirkungen der Privatisierung

4.3. Zusammenfassung

5. Fallbeispiel Frankreich

5.1. Geschichte der Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Frankreich

5.2. Die Vergabe durch die Gemeinden (das französische Modell)

5.3. Auswirkungen der Privatisierung

5.4. Zusammenfassung

6. Fallbeispiel Skandinavische Länder

6.1. Die Geschichte der Privatisierung des ÖPNV in den skandinavischen Ländern

6.2. Das skandinavische Modell

6.2. Auswirkungen der Privatisierung

6.3. Zusammenfassung

7. Der Busverkehr in Österreich

7.1. Strukturelle Daten zum ÖPNV in Österreich und Wien

7.2. Die Organisationsreform 1999

7.3. Wettbewerb im ÖPNV

7.4. Die Wiener Linien

7.5. Zusammenfassung

8. Zusammenfassung

9. Literaturverzeichnis

1. Einleitung

1.1. Zur Fragestellung und ein kurzer Überblick

Mehr als 75% der gesamten Bevölkerung der Europäischen Union (EU) leben in Städten bzw. im urbanen Raum, ungefähr 60% in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern. Mehr als 4/5 des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU werden in Städten erwirtschaftet.

Die Mobilität der Menschen in den Städten ist deshalb von großer Bedeutung. Im September 2007 veröffentlichte die Kommission der europäischen Gemeinschaften ein Arbeitspapier mit dem Titel „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ in der 25 offene Fragen zum Thema Verkehr in der Stadt behandelt werden. Darin heißt es unter anderem: *„Die Mobilität in der Stadt überdenken bedeutet, die Nutzung aller Verkehrsträger zu optimieren und die Komodalität zwischen den Verkehrsmitteln des kollektiven Verkehrs (Zug, Straßenbahn, U-Bahn, Bus, Taxi) und zwischen den verschiedenen Arten des Individualverkehrs (PKW, Motorrad, Fahrrad, Fußwege) zu organisieren.“* und weiters: *„Die Mobilität in der Stadt ist als wichtiges Element zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung anerkannt und hat maßgebliche Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in der EU.“*

Mit der Veröffentlichung dieses Arbeitspapiers wurde eine weitere Anhörung eingeleitet, die bis zum 15. März 2008 gelaufen ist. Danach soll im Frühherbst 2008 ein Aktionsplan mit Vorschlägen für konkrete Maßnahmen vorgelegt werden. Das Thema ist also von hoher Aktualität.

Ein wesentlicher Punkt in der Bemühung den öffentlichen Verkehr effizienter zu gestalten ist allerdings schon viel früher erfolgt. Von der Öffnung der Märkte innerhalb Europas sind nämlich auch die Verkehrsbetriebe betroffen. Diese wurden und werden vielfach noch durch den Staat betrieben, sollen aber nach und nach privatisiert werden, um auch in diesen Märkten den Wettbewerb einzuführen.

Wenn im Weiteren von öffentlichem Verkehr und öffentlichen Verkehrsmitteln die Rede ist, dann ist immer der kommunale Verkehr gemeint. Weiters bezieht sich Personen- und Nahverkehr immer auf den städtischen Raum.

Beim Verkehr handelt es sich um ein öffentliches Gut, dessen Privatisierung einige spezielle Fragestellungen aufwirft. Im ersten Teil der vorliegenden Arbeit beschäftige ich mich mit diesen speziellen Fragen und behandle die Argumente für bzw. gegen eine Privatisierung des öffentlichen Personen- und Nahverkehrs (ÖPNV). Weiters werden der Vollständigkeit halber die verschiedenen Möglichkeiten der Privatisierung vorgestellt.

Im zweiten Teil der Arbeit beschäftige ich mich mit der Ausschreibung, die von der europäischen Kommission als bevorzugtes Mittel zur Privatisierung im ÖPNV gesehen wird und von einigen Ländern bei der Privatisierung der Buslinien bereits angewendet wurde. Ich gehe kurz auf die verschiedenen Möglichkeiten ein und behandle die Vor- und Nachteile dieser Methode.

In Teil 3 der Arbeit wende ich mich dann den Ergebnissen zu, die verschiedene Länder mit der Privatisierung erzielt haben. Großbritannien nimmt dabei eine gewisse Vorreiterrolle ein, da hier die Privatisierung relativ früh erfolgt ist und später anderen Ländern immer wieder als Beispiel gedient hat. Ich werde einerseits versuchen, die Vor- und Nachteile der Privatisierung herauszuarbeiten und andererseits, die Theorie anhand der empirischen Ergebnisse zu überprüfen.

Im vierten Teil der Arbeit beleuchte ich die Situation in Wien. Bisher hat es hier keine Schritte in Richtung Privatisierung gegeben, da die EU-Richtlinie aber ab dem Jahr 2009 umzusetzen ist, dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis auch die Stadt Wien über Ausschreibungen nachdenkt. Dabei stellt sich die Frage, ob man aus den Erfahrungen der anderen Länder Rückschlüsse ziehen kann?

Im fünften und letzten Teil der Arbeit folgt schließlich eine Zusammenfassung.

1.2. Staat als Unternehmer im ÖPNV – Diskussion aus Sicht der Gegner

In vielen europäischen Ländern ist der Staat als Unternehmer im Bereich des öffentlichen Verkehrs tätig. Das betrifft nicht nur öffentliche Verkehrsmittel sondern auch die Strassen. Wie bei fast allen öffentlichen Gütern, die liberalisiert oder privatisiert werden bzw. wurden, ist auch beim öffentlichen Verkehr eine breite Diskussion darüber entstanden, ob es überhaupt sinnvoll sei, diesen Markt zu öffnen.

Von Seiten der Gegner werden häufig folgende Argumente dafür angeführt, warum der öffentliche Verkehr als Staatsaufgabe gesehen wird und weiterhin als solche erhalten werden soll: Sowohl die laufenden Kosten als auch jene für neue Projekte sind in diesem Bereich relativ hoch. Die Verwirklichung neuer Projekte kann zudem sehr lange dauern, was potentielle Investoren, auch in Verbindung mit der Tatsache, dass sich Gewinne erst in fernerer Zukunft einstellen werden, abschreckt. Der Staat hat dagegen nicht kurzfristige Gewinne, sondern vielmehr die langfristige Versorgungssicherheit im Auge und ist daher besser geeignet, für die notwendigen Investitionen in Erhaltung und Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes zu sorgen.

Noch dazu handelt es sich – mit Ausnahme der Strassen – um einen Bereich, der als nicht besonders wirtschaftlich angesehen wird. Sieht man sich die Zahlen an, dann muss man feststellen, dass der öffentliche Verkehr in seiner derzeitigen Form in vielen Ländern tatsächlich in hohem Maße unrentabel ist. Der öffentliche Verkehr gehört zu den Bereichen, die am meisten Subventionen benötigen. Dafür gibt es mehrere Gründe: zum einen sind hier die von Privatisierungsbefürwortern oft kritisierte mangelnde Effizienz und die Bürokratie zu nennen, andererseits handelt es sich beim öffentlichen Verkehr aber auch um ein Gut, bei dem es positive externe Effekte gibt, die von Seite des Staates erwünscht sind und gefördert werden.

Da die Mobilität von Personen, die aufgrund ihres Alters (Kinder, ältere Menschen), ihres gesundheitlichen Zustands (behinderte Menschen) oder ihres Einkommens auf die öffentlichen Verkehrsmittel angewiesen sind, gesichert werden soll, müssen die öffentlichen Verkehrsmittel erstens zu leistbaren Preisen und zweitens auch in abgelegeneren Stadtteilen verfügbar sein. Der Staat hat hier also eine gewisse Verantwortung. Dieser Verantwortung, so meinen die Privatisierungsgegner, könne er

aber nicht mehr nachkommen, wenn der öffentliche Verkehr privatisiert wird. Es werden höhere Fahrpreise und eine Verschlechterung des Service befürchtet, die jedenfalls zu Lasten der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen gehen werden.

Weiters haben verschiedene Beispiele aus Ländern, die den öffentlichen Verkehr bereits ganz oder teilweise privatisiert haben, gezeigt, dass die erzielten Einsparungen zu einem wesentlichen Teil einerseits durch Personalabbau, andererseits durch eine Reduzierung der Löhne erzielt wurden. Besonders den Arbeitnehmervertretern ist dies natürlich ein Dorn im Auge. Sie argumentieren, dass in einem Bereich wie dem öffentlichen Verkehr besonders wichtig ist, gut ausgebildete Arbeitskräfte einsetzen zu können. Diese sollten dann auch angemessen bezahlt werden. Lohndumping, wie es von Privatisierungsgegnern befürchtet wird, würde sich negativ auf die Sicherheit und Zuverlässigkeit der öffentlichen Verkehrsmittel auswirken und muss deshalb unbedingt verhindert werden.

Ein weiterer Aspekt, der gerade in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, ist der Umweltschutzgedanke. Die Belastung durch Abgase steigt immer weiter an und es muss im Interesse des Staates liegen – nicht zuletzt auch wegen supranationaler Vereinbarungen zur Reduzierung des CO₂ Ausstoß – diese Werte zu reduzieren. Eine Möglichkeit dazu bieten die öffentlichen Verkehrsmittel. Durch ein möglichst attraktives Angebot, sollen die öffentlichen Verkehrsmittel interessanter gemacht werden und die Menschen vom privaten PKW auf Bus, Bahn und Co. umsteigen.

Da aber der Individualverkehr bisher nur begrenzt für die Kosten aufkommt, die er verursacht, würde eine Verteuerung der öffentlichen Verkehrsmittel indirekt zu einer Subventionierung des Individualverkehrs führen. Die steigenden Treibstoffpreis würden diesen Effekt zwar etwas mildern, können langfristig aber nicht das geeignete Mittel sein, um den öffentlichen Verkehr zu fördern, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie vom Staat nicht zu kontrollieren sind, wenn man den Marktkräften den Vorzug gibt.

1.3. Staatsversagen

Es gibt mehrere Gründe, warum der Staat als Unternehmer im ÖPNV nicht optimal agieren kann. Die Verkehrsnetze sind hoch komplex, insbesondere im urbanen Raum, wo mehrere Verkehrsmittel auf der Strasse und auf Schienen koordiniert werden müssen. Dies bedingt einerseits ein hohes Maß an Information über den öffentlichen Verkehr, andererseits aber auch das notwendige Know-how, um effizient planen und gestalten zu können.

In der Theorie geht man davon aus, dass ein freier Markt auf dem Wettbewerb herrscht, besser funktioniert als ein staatliches Monopol, wenn es keine vollständige Information gibt. Die Begründung dafür ist, dass das Risiko, eine Fehlentscheidung aufgrund mangelnder Information zu treffen, auf mehrere Unternehmen aufgeteilt wird. Diese Unternehmen haben unterschiedliche Informationsstände und treffen daher unterschiedliche Entscheidungen. Trifft ein Unternehmen eine falsche Entscheidung, dann hat dies zunächst negative Folgen für das Unternehmen selbst, es ist aber nicht der ganze Markt betroffen, da unter der Annahme, dass es eine ausreichend große Zahl an Unternehmen im Markt gibt, das einzelne Unternehmen keinen Einfluss auf den Markt hat. In der Praxis hängen die Auswirkungen nicht nur von der Anzahl der Unternehmen, sondern auch von der Größe des Unternehmens ab, da größere Spieler über mehr Marktmacht verfügen. Im Fall eines staatlichen Monopols bzw. eines Monopols allgemein ist das Risiko, eine Fehlentscheidung zu treffen genau so hoch, wenn es aber tatsächlich dazu kommt, treffen die Folgen den gesamten Markt.

Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist die relativ zeit- und kostenintensive Erhebung der Informationen. Dies ist insbesondere im ÖPNV ein wichtiger Punkt, denn die Nachfrage ist von vielen Faktoren abhängig, die sie instabil macht. Die Nachfrage ist unter anderem abhängig von Wochentagen und Tageszeiten. So sind z.B. die Busse früh morgens und abends voll besetzt, wenn die Menschen zur Arbeitsstelle bzw. von der Arbeitsstelle wieder nach Hause fahren, in den Zeiten dazwischen sind sie aber unterschiedlich stark ausgelastet.

Die Auslastung kann auch vom Wetter abhängig sein. Wenn die Sonne scheint, werden die Menschen eher zu Fuß gehen als wenn es in Strömen regnet. Das Angebot kann hier

aber nicht perfekt auf die Nachfrage abgestimmt werden, weil sonst keine Sicherheit bezüglich der Versorgung mehr vorhanden ist. Kann sich ein Fahrgast nicht darauf verlassen, dass ein Bus um eine bestimmte Uhrzeit an seiner Haltestelle ist, wird er sich nach alternativen Beförderungsmitteln umsehen. Das bedeutet, der Bus muss fahren, egal ob es regnet oder ob die Sonne scheint.

Unabhängig davon, ob der Staat selbst als Unternehmer auftritt oder nicht, hat er auch die Aufgabe Kontrolle auszuüben. Hier ergeben sich zwei Schwierigkeiten: erstens hat das Unternehmen in der Regel einen Informationsvorteil was die Kosten der Dienstleistung betrifft. Das Unternehmen meldet seine Zahlen und der Staat bzw. die für die Kontrolle zuständige Behörde muss weitgehend darauf vertrauen, dass diese auch korrekt sind. Es fehlen Vergleichsmöglichkeiten bzw. Informationen über die wahren Kosten (im Vgl. zu den gemeldeten). Zweitens ergibt sich unter Umständen ein Interessenkonflikt, wenn der Staat gleichzeitig Betreiber und Kontrolleur der Unternehmung ist.

Wie weiter oben schon angeführt, meinen Gegner der Privatisierung, der Staat könne langfristige Projekte besser umsetzen, da er im Unterschied zu privaten Unternehmen nicht an kurzfristigen finanziellen Gewinnen interessiert ist. Aber auch wenn ein solches finanzielles Interesse nicht vorhanden ist, handeln der Staat bzw. die für ihn agierenden Politiker selten völlig uneigennützig. Das Interesse richtet sich dann zwar nicht auf finanzielle Gewinne, aber z.B. auf die Wahrscheinlichkeit, bei den nächsten Wahlen wieder gewählt zu werden.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch der Einfluss von verschiedenen Interessengruppen. So haben z.B. die Gewerkschaften in Großbritannien vor der Privatisierung einen Lohn für Busfahrer im öffentlichen Verkehr erzielt, der weit über dem Marktlohn für eine vergleichbare Tätigkeit lag. Es ist aber auch eine Einflussnahme durch andere Akteure denkbar. Wenn es z.B. um die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur oder des Fuhrparks geht, müssen Aufträge vergeben werden. Bei diesen Projekten geht es um viel Geld, die Aufträge sind entsprechend lukrativ und es besteht die Möglichkeit, dass sich die Entscheidungsträger von Unternehmen zu ihren Gunsten beeinflussen lassen (z.B. durch Bestechung).

1.4. Private Unternehmen im ÖPNV – Diskussion aus Sicht der Befürworter

Die Befürworter der Privatisierung argumentieren in erster Linie mit der Annahme, dass der freie Markt jedes Gut effizienter produzieren bzw. zur Verfügung stellen kann, als ein (staatliches) Monopol. Betrachtet man die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs dann stellt man fest, dass die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel über die Jahre abgenommen hat, während der private Autoverkehr stark gewachsen ist. Gleichzeitig sind die öffentlichen Verkehrsmittel unrentabel und haben große Schuldenberge angehäuft.

Es scheint also tatsächlich so zu sein, dass der öffentliche Verkehr nicht effizient ist bzw. in der derzeitigen Form nicht effizient betrieben wird. Daher sollen die Kräfte des freien Marktes wirken, um die Situation zu verbessern. Gerade wenn es um die Kosten und um die Subventionen geht, können Elemente des Wettbewerbs zu einer Verbesserung beitragen. Dabei ist klar, dass diese Einsparungen zu Lasten einzelner Arbeitnehmer gehen, wenn Stellen gestrichen oder Löhne gekürzt werden, aber der positive Effekt verringerter Subventionen kommt letztlich allen Steuerzahlern zugute.

Die Befürworter meinen also, wenn also insgesamt die erwarteten Vorteile einer Privatisierung, die Nachteile überwiegen, dann sollte der öffentliche Verkehr jedenfalls privatisiert werden.

1.5. Marktversagen

Unabhängig davon, ob es durch den Wettbewerb insgesamt zu einer Verbesserung oder Verschlechterung im ÖPNV kommen würde, gibt es mögliche Situationen, in denen der Markt nicht oder nicht richtig funktioniert. In diesen Fällen liegt, analog zum Staatsversagen, Marktversagen vor. Es gibt mehrere Ursachen dafür, dass ein Markt nicht funktioniert. Der Wettbewerb kann eingeschränkt oder behindert werden, wenn ein Unternehmen über zu viel Marktmacht verfügt bzw. wenn mehrere Unternehmen ein Kartell bilden, um so höhere Preise als die Marktpreise erzielen zu können. Da jedes Unternehmen versucht, seine Position auf dem Markt zu festigen und auszubauen,

seinen Marktanteil zu vergrößern und sich gegen die Konkurrenz der anderen Unternehmen durchzusetzen, muss man davon ausgehen, dass es auch jede Möglichkeit dazu nutzen wird. Um die Bildung von Kartellen oder monopolähnlichen Strukturen zu verhindern, sind entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig, so wie eine laufende Beobachtung und Kontrolle des Marktes.

Zu Marktversagen kann es auch kommen, wenn es in einem Markt zu viel Wettbewerb gibt. Ein Unternehmen wird nur dann in den Markt eintreten, wenn es davon überzeugt ist, einen Gewinn machen zu können. Ist diese Voraussetzung erfüllt, wird es in den Markt eintreten. Aber genau so wird jedes andere interessierte Unternehmen agieren, so lange bis der Markt gesättigt ist. Dann können zwei Situationen eintreten: entweder, die starke Konkurrenz hat dafür gesorgt, dass die Preise kurzfristig so niedrig angesetzt wurden, dass sie den Grenzkosten entsprechen. Dann wird die Leistung gar nicht angeboten, weil die vollen Kosten nicht gedeckt werden können. Oder es sind bedingt durch die vielen Unternehmen sowohl die Qualität der öffentlichen Verkehrsmittel (z.B. durch höhere Frequenz), aber auch die Kosten und damit die Preise angestiegen. Am Ende stellt sich eine Situation ein, in der es den höchstmöglichen Service zu entsprechend hohen Preisen gibt. Es ist allerdings unklar, ob die Konsumenten wirklich bereit sind, diese Preise auch zu bezahlen? Wenn z.B. auf einer bestimmten Strecke alle 5 Minuten ein Bus des Unternehmens X fährt, ist der Fahrgast womöglich nicht bereit, einen höheren Preis zu bezahlen, wenn zusätzlich die Busse von Unternehmen Y die Strecke befahren und sich die Intervalle dadurch auf 2,5 Minuten reduzieren.

Die Gegner einer Privatisierung befürchten negative Auswirkungen, falls es zu einem Marktversagen kommt, während die Befürworter den Staat als ineffizienten Unternehmer in diesem Bereich kritisieren. Es stellt sich die Frage, ob die Vorteile einer Privatisierung die Nachteile überwiegen bzw. ob eine Privatisierung in diesem Bereich überhaupt durchführbar ist.

1.6. Das natürliche Monopol

Es gibt neben den gerade angesprochenen Möglichkeiten des Marktversagens auch noch eine weitere Situation, in der eine Privatisierung nicht die gewünschten Resultate

erbringen würde. Wenn es sich nämlich beim öffentlichen Verkehr um ein natürliches Monopol handelt, dann funktioniert der Wettbewerb nicht mehr bzw. nicht mehr uneingeschränkt. Von einem natürlichen Monopol spricht man, wenn ein Unternehmen den Markt besser bedienen kann als viele Unternehmen (bei fallenden Durchschnitts- und Grenzkosten und gegebener Nachfrage).

Ein einfaches Beispiel dafür sind schienengebundene Verkehrsmittel. Angenommen ein Verkehrsunternehmen betreibt Strassenbahnen auf einem Schienennetz. Es würde für ein zweites Unternehmen keinen Sinn machen, parallel zu diesem schon bestehenden Schienennetz ein weiteres zu errichten, um so in Konkurrenz zu treten. Die Kosten für die dafür notwendigen Investitionen wären enorm hoch und vor allem nicht oder nur in geringem Ausmaß rückgängig zu machen, falls das Unternehmen scheitert.

Für die vorliegende Arbeit ist es wichtig, im öffentlichen Verkehr zwischen Busunternehmen, die Gegenstand meiner Arbeit sind, und dem Schienenverkehr zu unterscheiden. Es ist für schienengebundene Verkehrsmittel (Strassenbahnen, U-Bahnen, etc.) wahrscheinlicher, dass die Merkmale eines natürlichen Monopols zutreffen als für den Busverkehr. Die Fixkosten sind für schienengebundene Verkehrsmittel bedingt durch die notwendige Infrastruktur deutlich höher als die variablen Kosten. Dies bezieht sich allerdings nur auf die Gleiskörper, da die Wagen nicht an ein bestimmtes Gleis gebunden sind, sondern auch an anderen Orten eingesetzt werden können.

Es wäre also bei schienengebundenen Verkehrsmitteln denkbar, die Infrastruktur entweder durch den Staat oder durch ein privates Unternehmen als Monopol betreiben zu lassen und für den Betrieb einzelner Strecken oder Netze einen Markt mit Wettbewerb zu schaffen. Es stellt sich dann, genau wie bei den nicht-schienengebundenen Verkehrsmitteln auch, allerdings noch die Frage nach der Koordination der einzelnen Unternehmen.

Wenn also ein natürliches Monopol besteht, dann ist es besser, wenn dieses durch den Staat reguliert wird. Dabei kann der Staat entweder selbst als Unternehmer tätig werden oder aber ein privates Unternehmen mit der Erbringung der Dienstleistung beauftragen. In beiden Fällen ist es notwendig, eine entsprechende Kontrolle zu schaffen, um einen möglichen Missbrauch der Monopolstellung zu verhindern. Weiters ist zu klären, wie

für die Manager dieses Monopolunternehmens Anreize geschaffen werden können, da diese ja keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, aber dennoch möglichst effizient arbeiten sollen.

1.7. Wettbewerb in einem Markt und Wettbewerb um einen Markt

Wenn man es mit einem Markt zu tun hat, bei dem es Anzeichen dafür gibt, dass der freie Wettbewerb nicht funktioniert, dann bedeutet das nicht zwangsläufig, dass man in diesem Markt auf Wettbewerb verzichten muss. Es stellt sich viel mehr die Frage, in welcher Form Wettbewerb in diesem Markt wirken kann und welche Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden müssen.

Man kann dabei zwischen zwei Arten von Wettbewerb unterscheiden, dem Wettbewerb in einem Markt und dem Wettbewerb um einen Markt.

Wettbewerb in einem Markt herrscht im Prinzip überall dort, wo zwei oder mehrere Unternehmen zueinander in Konkurrenz stehen. Unternehmen haben die Möglichkeit, in den Markt einzutreten oder ihn zu verlassen. In Großbritannien (mit Ausnahme Londons) gibt es einen solchen Markt für Busunternehmen. Jedes Unternehmen, das bestimmte Sicherheitsstandards erfüllt, kann seine Dienstleistung anbieten.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn man aus bestimmten Gründen befürchtet, dass der Wettbewerb in diesem Markt nicht funktioniert oder aber nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt. In diesem Fall kann es trotzdem Wettbewerb geben, allerdings nicht Wettbewerb im Markt, sondern Wettbewerb um den Markt.

Von Wettbewerb um den Markt spricht man, wenn die Unternehmen nicht im Markt miteinander konkurrieren, sondern vielmehr um das Recht, den Markt zu bedienen. Im Fall des öffentlichen Verkehrs könnte beispielsweise eine Gemeinde das Recht vergeben, in einem bestimmten Gebiet eine oder mehrere Buslinien zu betreiben. Die Unternehmen, die an diesem Markt Interesse haben, treten dann in Wettbewerb zueinander, in dem sie der Gemeinde Angebote unterbreiten. Da sich die Gemeinde für das für sie günstigste Angebot entscheiden wird, besteht für die Unternehmen ein Anreiz, ihre Kosten zu minimieren, um ein möglichst gutes Angebot vorlegen zu

können. Am Ende gibt es eine effiziente Lösung, weil das Unternehmen mit dem besten Angebot den Zuschlag erhält und danach den Markt exklusiv bedienen darf. Damit dieses Unternehmen nicht in kurzer Zeit monopolistisches Verhalten an den Tag legt (es gibt im Markt ja keine Konkurrenz), wird das Recht den Markt zu bedienen nur für einen bestimmten Zeitraum vergeben. Danach bekommen wieder alle interessierten Unternehmen die Möglichkeit Angebote zu legen.

1.8. Mögliche Formen der Privatisierung im ÖPNV

Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie Unternehmen privatisiert werden können. Die einfachste Form ist jene, bei der ein Unternehmen, das sich zuvor in staatlichem Eigentum befunden hat, verkauft wird, ohne weitere Einschränkungen. Das Unternehmen kann entweder von einem anderen Unternehmen gekauft werden, es kann von den dort beschäftigten Managern bzw. Arbeitern gekauft werden oder es wird allen privaten Interessenten zugänglich gemacht und über Anteile verkauft.

Das Problem bei dieser Methode ist, dass es eine ausreichend große Anzahl an Interessenten geben muss, um einen angemessenen Preis zu erzielen. Andere Unternehmen haben einen Vorteil, da sie eher über die notwendigen finanziellen Mittel und, falls sie aus derselben Branche kommen, das Know-how besitzen, um das Unternehmen zu übernehmen. Wird das Unternehmen allen Interessenten zugänglich gemacht, kann es passieren, dass es eine stark zersplittete Eigentümerstruktur gibt, die das wirtschaftliche Fortbestehen gefährdet, weil es zwar viele Eigentümer gibt, die den Kurs des Unternehmens mitbestimmen dürfen, denen unter Umständen aber das dafür notwendige Know-how fehlt. Die Manager haben zwar die Erfahrung und das Wissen, sind aber in ihren Entscheidungen zumindest bis zu einem gewissen Grad an die Eigentümer gebunden.

Eine andere Möglichkeit stellt der Verkauf mit Einschränkungen dar. Das bedeutet, ein Unternehmen wird verkauft, aber der Bereich, in dem es tätig ist, wird weiterhin reguliert. Diese Methode könnte bei Vorliegen eines natürlichen Monopols zur Anwendung kommen, allerdings ist sie nicht unproblematisch, wie weiter oben schon beschrieben.

Die dritte Möglichkeit ist die Privatisierung mit gleichzeitiger Deregulierung. Dabei wird das Unternehmen, das bisher den Markt als Monopolist bedient hat, verkauft, gleichzeitig wird der Markt aber auch für andere Unternehmen geöffnet. Diese Methode wurde in Großbritannien bei der Privatisierung des Busverkehrs (mit Ausnahme Londons) angewendet. Dabei wurde die National Bus Company, die sich zuvor im staatlichen Eigentum befunden hatte, in mehrere kleinere Unternehmen aufgesplittet und verkauft. Zusätzlich hatten auch andere Unternehmen die Möglichkeit, in den Markt einzutreten.

Die vierte und letzte Möglichkeit stellt die Ausschreibung dar. Sie kann entweder angewendet werden, um ein im staatlichen Besitz befindliches Unternehmen zu verkaufen oder nur eine bestimmte Leistung zu vergeben. Dabei wird ein exklusives Recht mittels eines Bieterverfahrens für eine festgelegte Zeitspanne an ein Unternehmen vergeben. Diese Methode bietet sich für Märkte an, auf denen der freie Wettbewerb womöglich nicht funktioniert bzw. die gewünschten Resultate bringt. Es ist die bevorzugte Methode der EU Kommission für die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs und wurde in verschiedenen Ländern (u.a. Großbritannien (London), Frankreich, Schweden) mit unterschiedlichen Ergebnissen angewendet.

1.9. Die Vorschläge der EU Kommission

Die europäische Kommission spricht sich zwar für den Wettbewerb aus, allerdings soll dieser kontrolliert ablaufen. Kontrollierter Wettbewerb meint, den Markt nicht völlig zu öffnen, sondern vielmehr exklusive Rechte für eine bestimmte Dauer zu gewähren. Dies kann durch die Methode der Ausschreibung erfolgen.

Bisher war die Kommission mit ihren Vorschlägen allerdings nur mäßig erfolgreich. Das europäische Parlament lehnte bisher jegliche Verpflichtung zur Ausschreibung im öffentlichen Verkehr ab. Es ist anzunehmen, dass es in den einzelnen Mitgliedsstaaten starke Lobbys der öffentlichen Unternehmen gibt, die in diesem Bereich tätig sind.

Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission einen ersten Entwurf zu einer Verordnung zur Liberalisierung des öffentlichen Personen- und Nahverkehrs (ÖPNV). Dieser Entwurf beinhaltete den Ausschreibungswettbewerb, sah aber gleichzeitig auch

mögliche Ausnahmeregelungen vor, insbesondere für sg. integrierte Dienste. Damit sind in erster Linie komplexe Verkehrsnetze in Stadtgebieten gemeint, in denen verschiedene öffentliche Verkehrsmittel aufeinander abgestimmt werden müssen.

Im Mai 2001 reagierten einige europäische Großstädte mit einer Resolution an die Kommission und das EU-Parlament, in der die verpflichtende Ausschreibung abgelehnt und die Aufrechterhaltung der kommunalen Wahlfreiheit gefordert wurde. An dieser Resolution beteiligten sich neben Wien auch noch andere europäische Metropolen wie Barcelona, London, München und Paris. In weiterer Folge bildete sich die Big Cities Group (BCG), ein Zusammenschluss großer Verkehrsunternehmen, dem auch die Wiener Linien angehören, und deponierte nochmals die gleichen Forderungen. Weiters wurden von der BCG auch Vorschläge eingebracht, wie negative Auswirkungen des Wettbewerbs zu vermeiden wären.

Im Februar 2002 legte die Kommission einen zweiten Entwurf vor, in den einige Änderungswünsche des europäischen Parlaments übernommen worden waren. So wurde der Forderung nach der Direktvergabemöglichkeit für U-Bahnen und Strassenbahnen nachgekommen, die Reziprozitätsklausel, d.h. die Wahlfreiheit für die Kommunen zwischen Wettbewerb und Eigenregie zu entscheiden, wurde jedoch abgelehnt.

Es folgte ein zweites Positionspapier der BCG (inzwischen umbenannt in Major Metropolises Group (MMG)), in dem die Möglichkeit zur Direktvergabe der integrierten Dienste gefordert wurde. Diese war zuvor vom europäischen Parlament abgelehnt worden.

Im Juli 2003 wurden nach einem Urteil des EuGH die sg. Altmark-Kriterien aufgestellt. Wenn diese vier Kriterien erfüllt sind, stellt eine Ausgleichszahlung im ÖPNV keine unzulässige Beihilfe dar. Die Altmark-Kriterien sind erfüllt, wenn eine tatsächliche Beauftragung eines Unternehmens mit einer klaren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung vorliegt, für die Ausgleichsberechnung im Vorhinein objektive und transparente Parameter existieren, die Ausgleichszahlungen ausschließlich der Erfüllung des gemeinwirtschaftlichen Auftrages dienen und die Höhe der Ausgleichszahlungen nicht jene Kosten übersteigt, die ein durchschnittliches Verkehrsunternehmen zu tragen hätte.

Im Juli 2005 legt die Kommission ihren dritten Entwurf zu einer Verordnung zur Liberalisierung des ÖPNV vor. In diesen Entwurf ist nun einerseits die aktuelle EuGH Rechtsprechung bezüglich der Ausgleichszahlungen eingearbeitet, andererseits wird das vom europäischen Parlament und der MMG geforderte Reziprozitätsprinzip mit Einschränkungen übernommen. Weiters enthält der Entwurf Übergangsfristen, die eine schrittweise Marktöffnung ermöglichen sollen.

Im Mai 2007 beschließt das europäische Parlament die Verordnung zur Neuregelung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Die letzte Fassung räumt den Kommunen weitere Freiheiten ein, so dürfen diese selbst entscheiden, ob sie Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr selbst erbringen oder den Markt für den Wettbewerb öffnen wollen. Auch eine Direktvergabe an private Unternehmen ist möglich. Am 03.12.2007 wird die Verordnung Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Sie soll zwei Jahre später, am 03.12.2009, in Kraft treten.

Von den ambitionierten Plänen der Kommissionen, den Wettbewerb im öffentlichen Verkehr praktisch verpflichtend einzuführen, ist am Ende nicht viel übrig geblieben. Durch den Widerstand des europäischen Parlaments und der MMG mussten immer wieder Abstriche gemacht werden, die letztendlich dazu geführt haben, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den Wettbewerb nicht optimal sind.

Man wird sehen, inwieweit die Kommunen dazu bereit sind, Wettbewerb im öffentlichen Verkehr zuzulassen.

2. Die Ausschreibung

2.1. Übersicht

Unter einer Ausschreibung versteht man die Vergabe des exklusiven Rechts durch den Inhaber dieses Rechts (den Staat, die Gemeinde) eine bestimmte Aktivität auszuüben bzw. ein bestimmtes Gut zu produzieren. In unserem Fall könnte das z.B. das Recht sein, die Buslinie X auf der Strecke Y von Ort A nach Ort B zu betreiben. Genau so gut könnte man aber auch das Recht vergeben, den Busverkehr in einem ganzen Bezirk oder einem bestimmten Stadtgebiet zu betreiben.

Im ersten Beispiel werden sich, wenn es sich um eine attraktive, d.h. stark frequentierte Linie handelt, mehrere Interessenten finden, die sich um die ausgeschriebene Route bewerben. Es sind hier genug Anreize vorhanden, um private Unternehmen anzulocken.

Anders wäre es jedoch, wenn es sich bei der ausgeschriebenen Route um eine wenig frequentierte, eher unrentable Linie handelt. In diesem Fall wird sich das Interesse der privaten Unternehmen wohl eher in Grenzen halten.

Spinnt man diesen Gedanken weiter, dann bedeutet das, dass, wenn alle Linien einzeln ausgeschrieben werden, der Wettbewerb um die stark frequentierten Linien groß, jener um die wenig frequentierten Linien dagegen klein oder gar nicht vorhanden wäre. Anders ausgedrückt würden die rentablen Linien zu Höchstpreisen vergeben werden, während der Staat auf den unrentablen Linien sitzen bleibt. Eine mögliche Folge davon wäre, dass alle rentablen Linien in privater Hand wären, während die unrentablen Linien entweder weiterhin vom Staat betrieben oder aber stillgelegt werden. Dies ist natürlich nicht im Interesse des Staates.

Eine Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen stellt das zweite Beispiel dar. Wenn nämlich nicht einzelne Linien, sondern ganze Bezirke oder Stadtteile ausgeschrieben werden, besteht die Möglichkeit für den privaten Unternehmer, innerhalb seines Geltungsbereichs auch weniger rentable Linien zu betreiben, sofern die rentablen Linien genug Gewinn abwerfen. Gleichzeitig ergeben sich auch Möglichkeiten, den Verkehr innerhalb des eigenen Bereichs neu zu gestalten, um so vielleicht unrentable Linien zu

verbessern. Es handelt sich dabei zwar auch um eine Form der Quersubventionierung, allerdings um eine, bei der es nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung kommt.

Allerdings ergeben sich hier sofort zwei neue Probleme: erstens wird die Anzahl der Bewerber kleiner, wenn das ausgeschriebene Gebiet bzw. die Anzahl der zu betreibenden Linien größer wird, weil die Kosten für den Betrieb höher sind und kleinere Unternehmen diese Hürde beim Markteintritt womöglich nicht mehr nehmen können und zweitens stellt sich die Frage, in wie weit der private Unternehmer das Recht haben soll, den Verkehr in seinem Bereich zu gestalten?

Es wäre ja leicht denkbar, dass die Frequenz der rentablen Linien gleich bleibt oder sogar erhöht wird, während die der unrentablen Linien reduziert wird. Die wenig frequentierte Linie wird dann womöglich nur noch 3 Mal am Tag befahren. Auch eine solche Entwicklung ist natürlich nicht im Interesse des Staates.

Wie man anhand dieser zwei Beispiele bereits deutlich erkennen kann, ist die Methode der Ausschreibung keineswegs trivial, vielmehr gibt es zahlreiche Punkte, die berücksichtigt und deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden müssen.

2.2. Planung einer Ausschreibung

Den ersten Punkt haben wir bereits angesprochen, es geht zunächst darum, festzulegen, ob eine einzelne Linie, ein bestimmter Bereich (ein Bezirk, ein Stadtteil) oder ein komplettes Netz ausgeschrieben werden soll. Hier kann man nochmals unterscheiden, ob ein bestehendes Netz ausgeschrieben wird, wobei es in der bestehenden Form weiter betrieben werden soll, oder ob dem privaten Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, das Netz selbst neu zu gestalten.

Ein weiterer Punkt, der damit in direktem Zusammenhang steht, ist die Gestaltung der Fahrpläne. Wie oft soll der Bus auf einer bestimmten Linie fahren und wo soll er überall halten? Wie gestalten sich die Ticketpreise? Diese Fragen sind sowohl für den Staat als auch für die privaten Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Einerseits trägt eine

möglichst klar formulierte Ausschreibung dazu bei, dass die privaten Unternehmen besser kalkulieren können, ob sich ein Markteintritt überhaupt lohnt oder nicht.

Andererseits können diese Vorgaben aber auch abschreckend wirken. Je exakter nämlich die Vorgaben durch den Staat sind, um so eingeschränkter ist der private Unternehmer in seinen Handlungsspielräumen und um so schwerer wird es für ihn, Gewinn zu erwirtschaften oder auf eine veränderte Marktsituation zu reagieren.

Grundsätzlich kann man zwischen zwei Arten von Verträgen unterscheiden: dem Bruttokostenvertrag und dem Nettokostenvertrag. Beim Bruttokostenvertrag ist das Risiko zwischen Staat und privatem Unternehmer aufgeteilt. Der private Unternehmer trägt dabei das Produktionsrisiko, während der Staat das Einnahmerisiko trägt. Bei diesem Vertragstyp erhält der private Unternehmer einen vertraglich festgelegten Preis, der abhängig von den zu erwartenden Produktionskosten ist. Die Einnahmen aus den Ticketverkäufen gehen hingegen gänzlich an den Staat.

Bei einem Nettokostenvertrag trägt der private Unternehmer sowohl das Produktions-, als auch das Einnahmerisiko. Dabei gehen die Einnahmen aus den Ticketverkäufen an das private Unternehmen.

In diesem Zusammenhang muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass es zunächst bei den Angeboten für die Ausschreibung nicht darum geht, welcher Unternehmer den höchsten Preis für eine Linie oder ein Gebiet bezahlt, sondern viel mehr, welcher Unternehmer die festgelegten Vorgaben hinsichtlich des Betriebs zu den geringsten Subventionen gewährleisten kann. Da die öffentlichen Verkehrsmittel in den meisten Fällen unrentabel sind, wird durch die Ausschreibung nicht der höchste Preis, sondern das niedrigste Gebot ermittelt, zu dem die ausgeschriebene Leistung gerade noch erbracht werden kann.

Das bedeutet für den Nettokostenvertrag, dass der private Unternehmer einen festgelegten Betrag erhält, der sich aus der Differenz zwischen den zu erwartenden Kosten und den Ticketeinnahmen ergibt, da die Kosten in der Regel die Einnahmen aus Ticketverkäufen weit übersteigen.

Neben diesen beiden Vertragstypen gibt es noch andere Formen, in denen das Einnahmerisiko zwischen dem Staat und dem privaten Unternehmer aufgeteilt ist, um zusätzliche Anreize zu schaffen. Von solchen Verträgen erhofft man sich höhere

Anstrengungen des privaten Unternehmens, da es hier mehr Möglichkeiten hat, seinen Gewinn zu erhöhen.

Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Betriebsmittel. Falls die Betriebsmittel (in diesem Fall wären das Busse, Haltestellen, Garagen, Werkstätten) weiterhin Eigentum des Staates ist, kann sie den privaten Unternehmen entweder kostenlos oder gegen einen angemessenen Preis für die Dauer des Vertrags zur Verfügung gestellt werden. Das hat den Vorteil, dass kleinere Unternehmen ebenfalls Angebote abgeben können und es dadurch mehr Wettbewerb gibt.

Außerdem kann damit das Problem vermieden werden, dass Unternehmen, die z.B. in der ersten Ausschreibungsrunde eine Lizenz erhalten haben, in der zweiten, nach Ablauf des Vertrages aber von einem Konkurrenten unterboten werden, nicht auf ihren Investitionen sitzen bleiben. Es ist zwar denkbar, dass es für alle mobilen Güter, wie z.B. Busse, einen Gebrauchtwagenmarkt gibt, auf dem das Unternehmen seine Fahrzeuge verkaufen könnte, für Einrichtungen wie Garagen, Werkstätten und Haltestellen trifft dies aber eher nicht zu. Ein weiterer Vorteil dieser Variante ist, dass die Infrastruktur relativ unproblematisch von einem Anbieter zum nächsten weitergegeben werden kann bzw. dass, im Fall, dass ein Unternehmen seiner Aufgabe nicht nachkommt, der Betrieb trotzdem weitergeführt werden kann.

Es gibt bei dieser Variante allerdings auch einen Nachteil. Wenn die Betriebsmittel nämlich im Eigentum des Staates stehen und der Vertrag sich nur auf den Betrieb der Linie bezieht, dann hat der Betreiber einen Anreiz mehr an Investitionen in die Infrastruktur und die Betriebsmittel zu verlangen als eigentlich notwendig wären.

Wenn die Betriebsmittel Eigentum des privaten Unternehmers sind, muss vertraglich geregelt werden, wie die Übergabe nach Ende der Vertragslaufzeit erfolgt. Hier ergibt sich das Problem, dass der alte Betreiber einen Informationsvorteil gegenüber dem neuen Betreiber und auch gegenüber dem Staat (als Kontrollorgan) hat und dadurch einen höheren Preis als angemessen verlangen kann.

Außerdem stellt sich das Problem, dass die Investitionen in die Wartung und Erneuerung der Betriebsmittel womöglich zu gering ausfallen, wenn der Unternehmer nicht vorhat, sich nach Ende der Vertragslaufzeit noch einmal um die Linie zu bewerben.

Wenn der Vertrag entsprechend ausgestaltet ist, ergibt sich zuletzt noch die Frage, wie die Ausschreibung ablaufen soll? Es gibt dabei unterschiedliche Möglichkeiten, wie das Bieterverfahren gestaltet werden kann (z.B. Open Cry Auktion mit ansteigender Gebotshöhe, Open Cry Auktion mit abnehmender Gebotshöhe, First Price Sealed Bid Auktion und Second Price Sealed Bid Auktion).

2.3. Probleme der Ausschreibung

Die Ausschreibung löst nicht alle Probleme, sie ist lediglich ein Mittel, um in einem Markt Wettbewerb zu induzieren, auf dem bei freiem Wettbewerb Marktversagen zu befürchten ist. Es gibt eine Reihe von möglichen Problemen in Bezug auf die Ausschreibung: da wären zum einen die Anzahl der Gebote, der Fluch des Gewinners (Winners curse), die Frage nach der Entscheidung zwischen den Geboten und nicht zuletzt die Ausgestaltung und Kontrolle der Verträge.

Wenn die Anzahl der Bieter steigt, dann sinkt der zu erwartende Preis (das bedeutet in diesem Fall, es sinkt der vom Unternehmen geforderte Betrag an Subventionen). Für den Staat ist es also von Vorteil, wenn möglichst viele Interessenten ein Angebot abgeben. Gleichzeitig ist es aber wichtig, möglichst viel Information an die privaten Unternehmen weiterzuleiten, da die Gebote Geld kosten und diese Kosten in den Preis mit einfließen.

Ein weiteres potentiell Problem ist der Fluch des Gewinners. Dabei geht es im Prinzip um ungleich verteilte Information zwischen dem aktuellen Betreiber und dem neu auf dem Markt erscheinenden Konkurrenten. Der aktuelle Betreiber hat in der Regel mehr und bessere Informationen darüber, was der Betrieb tatsächlich kostet. Er wird also, bedingt durch den Druck der Konkurrenten, ein Gebot nahe diesen Kosten abgeben. Genau diesen Effekt, eine Art Disziplinierung des eingesessenen Unternehmens erwartet man sich ja durch die Marktöffnung. Wenn also ein neuer Unternehmer die Ausschreibung gewinnt, besteht die Möglichkeit, dass er die Kosten unterschätzt hat. Damit stellt sich aber das Problem, dass dieser Unternehmer die geforderte Leistung womöglich doch nicht zu dem angebotenen Preis erbringen kann.

Dieses Problem lässt sich lösen, wenn der Staat die Möglichkeit einräumt, nachzuverhandeln. Wenn die privaten Unternehmen diese Möglichkeit allerdings erwarten, wird dies auch in das Gebot mit einfließen. Schließlich fühlt sich in einer solchen Situation kein Unternehmen mehr wirklich an sein Gebot gebunden und hat damit einen Anreiz, das Gebot niedriger als eigentlich notwendig anzusetzen. Am Ende liegen nur noch völlig unrealistische Angebote vor und die Ausschreibung muss entweder noch einmal gestartet werden oder der Staat wählt ein Angebot aus und startet Nachverhandlungen. Da aber niemand ein realistisches Angebot abgegeben hat, hat die Ausschreibung im zweiten Fall auch nicht dazu beitragen können, den günstigsten Anbieter auszuwählen. Es wird also sinnvoller sein, die Ausschreibung nochmals zu starten und dabei zu versuchen, die Unternehmen zu realistischen Angeboten zu zwingen.

Ein großes Problem ergibt sich auch bei der Frage, welches Gebot schließlich ausgewählt werden soll? Es geht nämlich nicht nur darum, wer die geringsten Subventionen braucht, viel mehr beinhalten die Angebote mehrere Dimensionen, wovon der Preis nur eine ist. Am Ende sollte das beste Paket ausgewählt werden, aus Preis, Qualität und Service. Wenn es aber nicht mehr nur um eine Komponente geht, wird ein Vergleich nicht mehr so leicht nachvollziehbar und die Entscheidung hängt zumindest zu einem gewissen Grad von der individuellen Präferenz des Entscheidungsträgers ab. Es besteht die Gefahr, dass nicht mehr das effizienteste Angebot gewinnt.

Andererseits besteht eben die Schwierigkeit, die Angebote nach objektiven Kriterien zu vergleichen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Entscheidungsträger oft nicht die nötigen Informationen bzw. Erfahrungen haben.

Der letzte Punkt betrifft die Einhaltung und Kontrolle des Vertrags. Was soll passieren, wenn der private Unternehmer den Vertrag nicht einhalten kann? Entweder man besteht auf den Vertrag, was zur Folge haben kann, dass der Unternehmer aus dem Markt aussteigt (wenn das kostengünstiger ist als den Betrieb weiter zu führen) oder man räumt die Möglichkeit für Nachverhandlungen ein.

Im ersten Fall ergeben sich zwei Probleme: erstens muss die gesamte Ausschreibung neu gestartet werden, was Kosten verursacht und zweitens muss der Betrieb in der Zwischenzeit, bis ein neuer Unternehmer gefunden ist, trotzdem weitergeführt werden.

Falls der bisherige Unternehmer dazu nicht bereit oder in der Lage ist, muss der Staat einspringen, was weitere Kosten verursacht.

Im zweiten Fall ergibt sich das Problem, dass die Unternehmen diese Möglichkeit antizipieren und dadurch veranlasst sind, ein zu optimistisches Gebot abzugeben.

Die Kontrolle über die Einhaltung des Vertrages kann auf mehrere Arten gesichert werden. Wenn ein Unternehmen mehrere getrennt ausgeschriebene Linien bekommen hat, besteht Interesse daran, die einzelnen Verträge einzuhalten, da ein Vertragsbruch bei einer Linie unter Umständen auch zum Verlust der anderen Linien führen kann. Dies ist eine Möglichkeit die Einhaltung des Vertrages auch auf jenen Linien zu gewährleisten, die weniger rentable sind und wo die Anreize für den Unternehmer groß sind, nicht die volle vereinbarte Leistung zu erbringen.

Eine andere Möglichkeit stellen vertraglich festgelegte Strafzahlungen dar, die dann zu leisten sind, wenn der Unternehmer den Vertrag nicht erfüllt. Dies setzt allerdings voraus, dass man ihm das auch nachweisen kann.

Alternativ dazu könnte man von den Unternehmen zu Beginn der Vertragslaufzeit eine Art Kautions einheben, die sie am Ende der Laufzeit, wenn der Vertrag ordnungsgemäß erfüllt ist, zurück erhalten. Hier ergibt sich das Problem, die Höhe dieser Kautions so festlegen, dass sie einerseits nicht so hoch ist, um mögliche Marktteilnehmer abzuschrecken, aber andererseits auch nicht so gering, dass sich ein Nichterfüllen des Vertrages in jedem Fall auszahlt (nämlich dann, wenn ein Nichterbringen der vollen Leistung mehr einbringt als der Verlust der Kautions).

2.4. Die Ausschreibung in der Praxis

Unabhängig von den Bemühungen der europäischen Kommission, eine einheitliche Vorgehensweise für die Ausschreibung öffentlicher Verkehrsmittel zu finden, haben einige Länder – teilweise lange bevor das Thema in der EU diskutiert wurde – die Methode der Ausschreibung genutzt, um den öffentlichen Verkehr kostengünstiger und effizienter zu gestalten.

Dabei haben sich unterschiedliche Modelle entwickelt. Zum einen gibt es das sog. skandinavische Modell, bei dem in erster Linie Bruttokostenverträge vergeben werden und die Reduzierung der Produktionskosten im Mittelpunkt steht. Dieses Modell kommt, wie der Name schon vermuten lässt, in den skandinavischen Ländern (Dänemark, Schweden, Finnland) und in London vor.

London stellt damit eine Ausnahme in Großbritannien dar, da es für den öffentlichen Busverkehr dort ansonsten einen komplett freien Markt gibt, in den jedes private Unternehmen eintreten kann. Lediglich unprofitable Linien, die aber von der zuständigen Gemeinde aus dennoch weiter betrieben werden soll, werden ausgeschrieben. Die Ausschreibung dient dabei dazu, Wettbewerb für einen Markt zu schaffen, in dem der freie Wettbewerb nicht funktionieren würde.

Das zweite Modell ist das sog. französische Modell, das in Frankreich (mit Ausnahme der Hauptstadt Paris) vielfach verwendet wird. Bei diesem Modell werden hauptsächlich Verträge für den Betrieb von Linien oder Netzen vergeben, wobei die Infrastruktur und der Fuhrpark den Unternehmen für die Dauer des Vertrages zur Verfügung gestellt werden. Darin unterscheiden sich das skandinavische und das französische Modell. Beim skandinavischen Modell bringen die Unternehmen die Infrastruktur selbst mit.

Neben den beiden Modellen gibt es auch noch verschiedene Mischformen, bei denen einerseits Verträge für die Planung und Koordination der Verkehrsnetze und andererseits Lizenzen für den Betrieb der einzelnen Linien oder Regionen vergeben werden. Dieses Modell kann insbesondere in größeren Städten sinnvoll sein, wo die Verkehrsnetze hoch komplex sind und eine Abstimmung durch die einzelnen am System beteiligten Unternehmen womöglich nicht den gewünschten Verkehrsfluss und die Versorgungssicherheit garantiert.

3. Busprivatisierung in Großbritannien

Die Geschichte der Busprivatisierung in Großbritannien ist aus drei Gründen von besonderem Interesse. Erstens sind die Schritte zu einer Privatisierung hier viel früher erfolgt als in den anderen europäischen Staaten. Aus diesem Grund hat man auch immer wieder nach Großbritannien geblickt und die dortige Entwicklung beobachtet. In den meisten Arbeiten zur Privatisierung von Busunternehmen wird Bezug auf Großbritannien genommen bzw. werden die Ergebnisse, die damit dort erzielt wurden als Referenz herangezogen.

Der zweite Grund liegt in der Tatsache, dass, während in den anderen europäischen Staaten nun langsam eine kontrollierte Öffnung dieser Märkte erfolgt, in Großbritannien bereits der Übergang von einem kontrollierten zu einem weitgehend freien Markt erfolgt ist. Die Methode, einzelne Linien oder Netze in Lizenz an private Unternehmen zu vergeben und dabei die Kontrolle über die Ticketpreise und Fahrpläne zu behalten, wurde in Großbritannien lange Zeit durchgeführt und ist durch den Transport Act 1985 durch eine vollständige Öffnung des Marktes ersetzt worden.

Drittens gibt es mit London eine Ausnahme, d.h. hier hat keine vollständige Öffnung stattgefunden, was einen Vergleich von kontrolliertem und freiem Wettbewerb ermöglicht.

Im ersten Teil dieses Abschnitts möchte ich die Geschichte der Busprivatisierung in Großbritannien behandeln. Im zweiten Teil gehe ich auf einige Ergebnisse ein und im dritten Teil sollen noch einmal die Vor- und Nachteile der Privatisierung in Großbritannien zusammengefasst werden.

3.1. Die Geschichte der Busprivatisierung in Großbritannien

Seit ungefähr Mitte des vorigen Jahrhunderts wurden in Großbritannien Lizenzen für den Betrieb von einzelnen Linien oder Netzen vergeben. Die Folge davon war, dass sich Monopole bildeten, die jeweils bestimmte Gebiete bedienten. Diese Monopole befanden

sich entweder in privater oder in öffentlicher Hand, da sich auch öffentliche Unternehmen um die Lizenzen bewerben durften (Nash, 1993).

Diese Entwicklung brachte den Markteintritt neuer Unternehmen praktisch zum Erliegen. Die wenigen Unternehmen, die versuchten, auf den Markt zu kommen, scheiterten. Dies wurde den Monopolen angelastet, die über zu viel Marktmacht verfügen und deshalb potentielle Mitbewerber vom Markt drängen können.

Gleichzeitig war die Nachfrage nach Busverkehr während der 1970er und der frühen 1980er Jahre ständig am abnehmen (Nash, 1993).

Mit dem im Jahr 1985 erlassenen Transport Act wurde die Lizenzvergabe praktisch aufgelöst. Von nun an konnte jeder private Unternehmer, der die geforderten Sicherheitsstandards erfüllte, jeden beliebigen Service anbieten.

Gleichzeitig wurden Subventionen auf jene Bereiche beschränkt, die sozial notwendig, aber unwirtschaftlich waren. Quersubventionen wurden damit ausgeschaltet und der Einflussbereich des öffentlichen Sektors deutlich beschränkt. Weiters mussten die öffentlichen Unternehmen, die bislang in diesem Bereich tätig waren, ausgegliedert und als eigenständige Unternehmen geführt werden.

Diese Maßnahmen wurden von Befürwortern und Gegnern heftig diskutiert.

3.2. Diskussion aus Sicht der Privatisierungsbefürworter

Das Hauptargument für eine Privatisierung war auch hier die Annahme, dass der freie Markt effizientere Lösungen bietet als ein Monopol. In Großbritannien gab es vor dem Transport Act 1985 bereits eine Form des kontrollierten Wettbewerbs, die allerdings langfristig nicht zufrieden stellend funktioniert hat, da es zur Bildung regionaler Monopole gekommen ist. Interessant ist dabei, dass der kontrollierte Wettbewerb häufig damit argumentiert wird, dass in Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr bei vollständiger Öffnung Marktversagen zu befürchten ist. In Großbritannien hat der kontrollierte Wettbewerb aber ebenfalls zu einer Art Marktversagen geführt. Durch eine geringe Zahl an Bewerbern um die Lizenzen und durch einen Informationsvorteil

seitens der öffentlichen Unternehmen, die zuvor schon in diesem Bereich tätig waren, haben sich Monopole gebildet und der Wettbewerb wurde dadurch eingeschränkt.

Das bestätigt die Bedingungen, die nach Demsetz (1968) entscheidend für eine erfolgreiche Versteigerung von Lizenzen bei einem natürlichen Monopol sind, nämlich eine ausreichend große Anzahl an Bietern und das Verhindern jeglicher Absprache zwischen diesen Bietern.

Mit der vollständigen Öffnung des Marktes erwarteten sich die Befürworter die üblichen positiven Veränderungen: reduzierte Tarife für die Konsumenten, ein höherer Output, reduzierte Kosten durch gesteigerte Effizienz und – bedingt durch den ständigen Druck durch die Konkurrenten – neue Innovationen. Gerade der letzte Punkt war viel versprechend, man erwartete sich von den privaten Unternehmen einfach neue Ideen für den öffentlichen Verkehr, die eine Verbesserung der Qualität und des Service mit sich bringen sollten.

Mit der Zulassung des Wettbewerbs sollte auch der Quersubventionierung ein Ende gemacht werden. Durch Quersubventionen im eigenen Sektor, d.h. von rentablen, stark frequentierten zu unrentablen, wenig frequentierten Routen wären die Tarife unnötig hoch und es würde zu einer Umverteilung von den Benutzern der stark frequentierten zu jenen der wenig frequentierten Routen kommen.

Dies sollte jedoch nicht bedeuten, dass die unrentablen Linien eingestellt werden, viel mehr sollten diese direkt subventioniert werden.

3.3. Diskussion aus Sicht der Privatisierungsgegner

Die Hauptargumente gegen die Privatisierung waren die Problematik der Abstimmung der Fahrpläne und die Befürchtung, es könne zu einem Überangebot kommen, falls zu viele Anbieter auf den Markt drängen, was zwar einerseits zu einem hohen Angebot (mehrere Unternehmen, die die gleiche Route bedienen, kürzere Intervalle), aber auch zu höheren Preisen geführt.

Das erste Argument ist dahingehend valide, dass in größeren Städten, wo das gesamte Verkehrsnetz hoch komplex ist, die Planung und Abstimmung der Fahrpläne tatsächlich

nicht dem Markt überlassen werden sollte. Hier wäre eine unabhängige, zentrale Stelle zu schaffen, die sich alleine mit der Koordinierung der einzelnen Anbieter beschäftigt.

Das zweite Argument geht auf den Ökonomen Herbert Mohring zurück und wird auch „Mohring-Effekt“ genannt. Der „Mohring-Effekt“ besagt, dass, wenn sich die Nachfrage nach Bussen verdoppelt und deshalb die Frequenz, mit der die Busse fahren, verdoppelt wird, dann wird damit automatisch auch die Wartezeit der Fahrgäste halbiert. Damit sinken gleichzeitig die Kosten und die Wartezeit für die Fahrgäste, wenn die Nachfrage steigt. Die privaten Unternehmen treten in den Markt ein, so lange sich das lohnt, allerdings verbessert sich das Angebot für die Fahrgäste mit jedem neuen Unternehmen auf zwei Arten gleichzeitig, über einen reduzierten Preis (durch mehr Konkurrenz auf dem Markt) und über die reduzierte Wartezeit (durch mehr Angebot). Dies führt letztendlich zu einer Situation, bei der die Anzahl der Anbieter auf dem Markt zu groß wird und sowohl die Koordination erschwert, als auch die Versorgungssicherheit gefährdet wird. Gerade im öffentlichen Verkehr möchte man eine hohe Fluktuation an Anbietern eher verhindern, da dadurch das Vertrauen der Fahrgäste sinkt (z.B. durch sich ständig ändernde Fahrpläne).

3.4. Effekte der Privatisierung

Wenn sich Argumente für und gegen die Privatisierung des Busverkehrs finden lassen und die Frage, ob die Vorteile die Nachteile überwiegen rein theoretisch nicht klären lässt, können die theoretischen Argumente doch anhand empirischer Daten überprüft werden.

Auf der Kostenseite gibt es starke Anzeichen dafür, dass die Privatisierung ein Erfolg war, d.h. die gewünschten Effekte hatte. Tatsächlich konnten die Kosten in diesem Sektor um 30% pro Busmeile gesenkt werden (Nash, 1993).

Kritiker merken allerdings an, dass diese Einsparungen durch starke Reduzierungen bei den Löhnen, verringerte Investitionen in die Fahrzeuge und neue Fahrzeugtypen zustande kommen.

Das erste Argument kann dabei nur bedingt überzeugen. Es gibt keine ökonomische Rechtfertigung dafür, dass ein Busfahrer im Linienverkehr mehr verdienen soll als ein beliebiger anderer Busfahrer. Die Löhne, die vor der Privatisierung bezahlt wurden, waren auf die Eigeninteressen der entscheidenden Politiker und auf den starken Einfluss der Gewerkschaften auf diese zurückzuführen. Nach der Privatisierung verloren die Beschäftigten in diesem Sektor ihre Privilegien, was für den einzelnen zwar ein Nachteil, für die Volkswirtschaft gesamt aber ein Vorteil ist.

Die Verringerung der Investitionen in die Fahrzeuge ist dagegen ein Problem, das zwar heute noch nicht zu Beeinträchtigungen führt, in Zukunft aber durchaus Nachteile mit sich bringen kann. Wenn nämlich das Durchschnittsalter der Fahrzeuge ansteigt, steigt damit auch die Wahrscheinlichkeit für Schäden und damit verbundene Ausfälle.

Das dritte Argument hängt mit den unterschiedlichen Fahrzeugtypen zusammen, die im Busverkehr zum Einsatz kommen. Eine oft gelobte Neuerung nach der Privatisierung waren die so genannten Minibusse (vergleichbar mit den aus der Wiener Innenstadt bekannten Citybussen). Diese Busse sind, wie der Name schon vermuten lässt, deutlich kleiner als herkömmliche Linienbusse, was einige Vorteile mit sich bringt. Es ist allerdings klar, dass sich die Kosten für eine Busmeile eines Minibusses nicht direkt mit jenen eines herkömmlichen Linienbusses vergleichen lassen. Schon aufgrund der geringeren Größe sind die Kosten für Minibusse pro Meile niedriger.

Insgesamt hat es aber eine deutliche Reduktion der Kosten gegeben, was unter anderem auch mit neuen Anbietern und dem dadurch gestiegenen Druck auf die eingesessenen Unternehmen zusammen hängt. Durch die Versteigerung der Routen waren die Unternehmen schlicht gezwungen, ihre Kosten zu minimieren.

Auf der Serviceseite gibt es ebenfalls Anzeichen dafür, dass die Privatisierung Verbesserungen gebracht hat. Hier geht der überwiegende Teil des Zuwachses auf das Konto der Minibusse, die sich als äußerst erfolgreich erwiesen haben.

Mit den Minibussen konnten zu gleichen Preisen höhere Frequenzen und erweiterte Routen angeboten werden. Da diese Fahrzeuge kleiner und wendiger sind als herkömmliche Linienbusse, können sie auch in Stadtteilen fahren, in denen ein normaler Linienbus gar nicht weiter kommen würde (vergleichbar den Citybussen in der Wiener Innenstadt).

Die von Gegnern der Privatisierung befürchtete Überflutung des Marktes ist dagegen weitestgehend ausgeblieben. Nur in wenigen Fällen kam es zu direkter Konkurrenz auf einer Route oder direkt parallel zu einer Route, was aber fast immer mit dem Rückzug eines Anbieters nach kurzer Zeit endete. In den Ausnahmefällen, wo sich zwei Anbieter auf der gleichen Route halten konnten, stellte sich eine Art Gleichgewicht ein, ein Preiskampf mit negativen Folgen blieb aber aus. Man kann davon ausgehen, dass es dann zu einer Art Übereinkunft oder Absprache zwischen den Unternehmen gekommen ist.

Ein weiterer wichtiger Indikator für die Auswirkungen der Privatisierung sind die Ticketpreise. Hier ist das Ergebnis zunächst nicht so zufrieden stellend bzw. widerspricht es den Erwartungen, denn die Ticketpreise sind zwischen 1985 und 1988 um 8,3% gestiegen (White, 1990). Allerdings muss man berücksichtigen, dass es sich um einen Bereich handelt, der vor der Privatisierung relativ stark subventioniert wurde. Durch die Subventionen konnten die Ticketpreise über lange Zeit auf einem eigentlich zu niedrigen Niveau gehalten werden. Nach der Öffnung des Marktes standen die Unternehmen, sowohl eingesessene als auch neue Marktteilnehmer, vor dem Problem, diese Preise zu halten bzw. nicht halten zu können.

Um die Entwicklung der Ticketpreise zu beurteilen, bräuchte man einen Vergleichswert, wie hoch die Preise vor der Privatisierung gewesen wären, wenn sie nicht subventioniert worden wären.

Trotzdem kann man aber feststellen, dass es im Bereich der Ticketpreise kaum zu Wettbewerb gekommen ist. Der Konkurrenzkampf hat sich eher im Servicebereich abgespielt. Dies könnte allerdings auch damit zusammen hängen, dass sich eine zu große Vielfalt an Ticketpreisen im öffentlichen Verkehr nachteilig auswirkt. Anders als z.B. im Mobiltelefonsektor, wo man sich nur für einen Anbieter entscheiden muss und dann die Leistung unabhängig vom Standort in Anspruch nehmen kann (lediglich begrenzt durch die Mobilfunknetze, die aber bis auf kleine Löcher alle den nationalen Raum abdecken), ist man in einem Netz von öffentlichen Verkehrsmitteln immer wieder gezwungen umzusteigen. Müsste der Fahrgast nun bei jedem Wechsel ein neues Ticket lösen und sich zudem noch merken, welches Ticket für welchen Anbieter und für welchen Service gilt, wäre das extrem unpraktisch. Eine gewisse Vereinheitlichung kann hier also durchaus von Vorteil sein.

Der letzte wichtige Punkt ist die Benutzung der Busse durch die Konsumenten. Hier zeigt sich für die Periode zwischen 1985 und 1989 ein Rückgang von 7,1% (Nash, 1990), wobei die größten Rückgänge in den großen Städten zu verzeichnen waren. Diese Entwicklung wird einerseits auf die Zunahme des Individualverkehrs zurückgeführt, andererseits aber auch auf die gestiegene Unsicherheit der Konsumenten in Bezug auf den Busverkehr. Matthews, Bristow und Nash (2001) konnten zeigen, dass in den Jahren zwischen 1988 und 1998 die Anzahl der Autobesitzer in den sechs größten Städten nach London durchschnittlich um ca. 22% angestiegen ist, während sie in London relativ konstant bzw. sogar leicht rückläufig war. Durch neue Anbieter, neue Fahrpläne, neue Tarife und geänderte Frequenzen ist das Vertrauen der Fahrgäste in den ersten Jahren nach der Privatisierung offenbar gesunken.

3.5. Die Ausnahme London

Als in ganz Großbritannien der Busverkehr durch den Transport Act 1985 privatisiert wurde, gab es eine Ausnahme und zwar die Hauptstadt London. In London wurde 1985 London Regional Transport (LRT) gegründet, die die Fahrpläne und Ticketpreise bestimmte bzw. koordinierte. Die einzelnen Linien wurden ausgeschrieben, allerdings nicht alle auf einmal, sondern erst nach und nach. Dabei wurden zunächst eher kleinere Linien ausgeschrieben, die sich etwas außerhalb des Stadtgebietes befinden, um dadurch auch kleinere Unternehmen zu einem Markteintritt zu animieren. Seit 1994 werden alle Buslinien in London von privaten Unternehmen betrieben.

Die Ergebnisse dieser Maßnahmen waren eine Reduzierung der Kosten um 14% pro Busmeile und ein Zuwachs an Passagieren. Obwohl es viele Unterschiede zwischen London und den anderen Großstädten in Großbritannien gibt, zeigen diese Resultate doch, dass ein kontrollierter Wettbewerb – in diesem Fall die Ausschreibung der Linien mit zentraler Verwaltung und Koordinierung der Fahrpläne und Ticketpreise – die erwarteten positiven Effekte bringen und gleichzeitig die Unsicherheit der Fahrgäste minimieren kann (vgl. Nash, 1990).

Ein Unterschied zwischen London und anderen Großstädten ist, dass die Parkmöglichkeiten in der Hauptstadt geringer sind und mehr kosten. Der Tourismus

dürfte hingegen keine besondere Rolle spielen, wenn es darum geht, die gestiegene Benutzung zu erklären. Jährlich kommen ca. 19 Millionen Menschen als Touristen nach London, diese machen aber lediglich 5% der Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln aus, der überwiegende Teil davon fährt mit der U-Bahn (Matthews, Bristow und Nash, 2001).

3.6. Zusammenfassung

Die Busprivatisierung in Großbritannien brachte eine Reduzierung der Kosten, eine Verbesserung des Service, neue Innovationen wie die Minibusse und Einsparungen durch die starke Beschränkung von Subventionen.

Diese Veränderungen entlasten die Volkswirtschaft, da die Subventionen letztlich aus Steuerleistungen finanziert werden. Der Steuerzahler hat durch die Busprivatisierung einen Nutzengewinn erzielt.

Die Daten zeigen allerdings, dass die Einsparungen im Sektor selbst in erster Linie zu Lasten der Beschäftigten, in Form von Lohnkürzungen und Personalabbau, und der Fahrgäste, in Form von gestiegenen Ticketpreisen, gehen. Das Vertrauen der Fahrgäste in die Busunternehmen ist, zumindest in den ersten Jahren nach der Privatisierung, ebenfalls gesunken. In Hinblick auf den Wunsch, mehr Menschen vom privaten PKW zu den öffentlichen Verkehrsmitteln zu bringen, ist gerade der letzte Punkt entscheidend. Die Kostenvorteile sind klar auf Seiten der öffentlichen Verkehrsmittel, selbst wenn die Ticketpreise angehoben werden, und durch die praktisch ständig steigenden Treibstoffpreise wird sich das in näherer Zukunft wohl auch nicht ändern. Viel wichtiger ist es, den öffentlichen Verkehr attraktiver zu machen, d.h. den Service und die Qualität zu verbessern und eine gewisse Zuverlässigkeit zu garantieren.

Weiters muss man die Ergebnisse von London und jenen im restlichen Großbritannien sorgfältig unterscheiden. Während in ganz Großbritannien der Busverkehr vollständig privatisiert wurde, wurden in London nur die Linien ausgeschrieben, Fahrpläne und Ticketpreise aber zentral verwaltet.

In London konnten die Subventionen an die Betreiber zwischen 1985 und 1998 um 99% fast auf Null reduziert werden, während in den sechs größten Städten nach London die Subventionen lediglich um 73% reduziert wurden (Matthews, Bristow und Nash, 1991).

4. Busprivatisierung in Italien

4.1. Die Geschichte der Busprivatisierung in Italien

In Italien wurden öffentliche Verkehrsmittel lange Zeit von öffentlichen Unternehmen betrieben. Diese Unternehmen standen im Eigentum der Gemeinden und bildeten – für die jeweilige Region – praktisch Monopole. Die Lizenzen für den Betrieb der Linien bzw. des Netzwerks wurden nicht ausgeschrieben, sondern direkt an die öffentlichen Unternehmen vergeben.

Die Folgen waren durchaus ähnlich jenen in Großbritannien, auch wenn die Monopole dort trotz der Ausschreibungen entstanden waren. Die Kosten stiegen immer mehr an, was Subventionen in immer höherem Ausmaß notwendig machte. Gleichzeitig fehlte durch die Monopolstellung der Unternehmen auch jeder Anreiz, effizienter zu arbeiten und Kosten einzusparen. Dadurch stiegen auch die Defizite in den Budgets der kommunalen Haushalte an.

Auf der Nachfrageseite gab es einen beständigen Rückgang, während auch hier der Individualverkehr zulegen konnte.

Das Italienische Parlament beschloss deshalb 1997 eine Reform, um die Situation im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel zu verbessern. Das Hauptziel dieser Reform war, die Effizienz in diesem Markt zu steigern und durch mehr Marktorientierung den Wettbewerb zu fördern. Ein weiterer wichtiger Punkt war, die Subventionen zu reduzieren. Ende der 1990er Jahre konnten mit Ticketeinnahmen lediglich 30% der Kosten gedeckt werden, der Rest musste durch Subventionen zugeschossen werden (Cambini und Filippini, 2003). Im europäischen Vergleich war der Busverkehr in Italien sogar der am stärksten subventionierte (Boitani und Cambini, 2006).

Die Reform sah vor, dass mit Januar 2004 alle Lizenzen für öffentliche Verkehrsmittel ausgeschrieben werden müssen. Sämtliche Linien und Netzwerke, die von öffentlichen Unternehmen betrieben wurden, mussten also ausgeschrieben werden, entweder einzeln oder als Bündel.

Später wurden diese strikten Vorgaben jedoch wieder gelockert und eine Ausschreibung war nicht mehr zwingend erforderlich. Die Gemeinden hatten die Möglichkeit, den öffentlichen Verkehr auch weiterhin selbst zu betreiben. Dennoch gab es einige Gemeinden, die Ausschreibungen machten, um den Wettbewerb zu fördern und die Kosten zu senken.

4.2. Folgen der Busprivatisierung in Italien

Das Design der Ausschreibung ist für den Erfolg ausschlaggebend, wie weiter oben schon festgehalten wurde. In Italien hat es bereits bei der Planung Schwierigkeiten gegeben.

Um einerseits eine ausreichend große Anzahl an Bietern für die Ausschreibung zu interessieren, darf das ausgeschriebene Gebiet nicht zu groß sein, da sonst kleinere Unternehmen den Markteintritt nicht bewältigen können. Andererseits ist es wichtig, die Versorgung im Netz im Auge zu behalten. Es kann kontraproduktiv sein, wenn man zu viele Anbieter in einem Gebiet hat.

In Italien sind die Gemeinden einen dritten Weg gegangen, der allerdings maximal einen bürokratischen Vorteil mit sich bringt, und haben die Linien und Netze anhand der politischen Grenzen aufgeteilt und so ausgeschrieben.

In den allermeisten Fällen wurden keine einzelnen Linien, sondern ganze Netze ausgeschrieben. Der Gedanke dahinter war, dass die privaten Unternehmer dadurch die Möglichkeit hätten, von den rentablen zu den unrentablen Linien Quersubventionen zu geben. Knieps (2007) argumentiert allerdings in diesem Zusammenhang, dass es effizienter wäre, die rentablen Linien getrennt von den unrentablen Linien auszuschreiben. Die stark frequentierten Linien bieten alleine durchaus genug Anreize für private Unternehmen. Greifen wir für ein Beispiel auf Wien zurück, hier würden z.B. die Ringlinien einerseits ein schnelles Weiterkommen in der Innenstadt gewährleisten, während dort das Auto aufgrund von Stau, Einbahnstrassen, 30km/h Zonen und wenig bzw. teuren Parkmöglichkeiten eher unattraktiv ist, andererseits würden sie aber auch Möglichkeiten für touristische Unternehmungen (z.B. Sightseeing) bieten. Wenig frequentierte Linien am Stadtrand würden dagegen

vermutlich auf weniger Interesse stoßen. Um die rentablen Linien würde es also viel Wettbewerb geben, was zu positiven Auswirkungen führt. Die unrentablen Linien können aber trotzdem für private Unternehmen interessant sein, auch wenn hier weniger Konkurrenz zu erwarten ist. Wenn diese Linien nämlich weiter subventioniert und ausgeschrieben werden, könnten dadurch kleinere Unternehmen eine Nische in diesem Markt finden, die ansonsten gegen die großen Spieler – die um die rentablen Linien konkurrieren – gar keine Chance hätten. Durch ein entsprechendes Design der Ausschreibung könnte gewährleistet werden, dass auch wirklich diese kleinen und mittleren Unternehmen zum Zug kommen.

Weiters hat sich gezeigt, dass in den meisten Fällen die eingesessenen Unternehmen die Ausschreibung gewinnen konnten, entweder alleine oder im Verbund mit Partnerunternehmen. Neue Unternehmen haben es alleine kaum geschafft, sich auf dem Markt zu positionieren. Man kann annehmen, dass die öffentlichen Unternehmen hier Informationsvorteile hatten bzw. da die Ausschreibung Sache der Gemeinden war, von vornherein einen Vorteil beim Vergabeprozess hatten.

Das Risiko für die öffentlichen Unternehmen war ebenfalls niedriger als jenes der privaten Unternehmen, da sich erstere kaum Gedanken darüber machen mussten, was passieren würde, wenn ihre Verluste steigen, da die Gemeinde ihr eigenes Unternehmen wohl kaum Bankrott gehen lassen würde.

Ein zusätzliches Problem stellt die mangelnde Information über die zu erbringende Leistung dar. Wenn die privaten Unternehmen nicht über ausreichend Informationen verfügen, um ein Angebot stellen zu können, werden sie sich eher gegen eine Teilnahme an der Ausschreibung entscheiden. Daher ist es wichtig, die zu erbringenden Leistungen möglichst genau zu spezifizieren, um eine ausreichend große Anzahl an Bietern zu bekommen. Dies dürfte den Gemeinden jedoch nicht gelungen sein.

Insgesamt betrachtet, hat sich die Begeisterung der Gemeinden in Hinblick auf die Ausschreibung in sehr engen Grenzen gehalten. Vielfach wurde es von den verantwortlichen Politikern vorgezogen, den öffentlichen Verkehr weiterhin durch öffentliche Unternehmen betreiben zu lassen. Mit Stand von Dezember 2005 hatten lediglich vier Regionen (Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia, die Lombardei und die Toskana) mehr als 50% ihrer Buslinien ausgeschrieben (Boitani und Cambini, 2006).

4.3. Zusammenfassung

Anders als in Großbritannien kann die Busprivatisierung in Italien nicht als Erfolg bezeichnet werden. Das dürfte allerdings nicht an der Methode der Ausschreibung, sondern vielmehr am Ausschreibungsdesign durch die Gemeinden liegen, sowie allgemein an der politischen Situation im Land. Die Unsicherheit hinsichtlich des Erfolgs der Privatisierung dürfte viele Gemeinden letztlich dazu veranlasst haben, bei der gewohnten Methode zu bleiben und den öffentlichen Verkehr weiterhin selbst zu betreiben.

Weiters sind in jenen Bereichen, in denen es zu Ausschreibungen gekommen ist, hauptsächlich kleinere Unternehmen tätig. Anders als in Großbritannien und den skandinavischen Ländern konnten in Italien offenbar keine oder nicht genügend Anreize geschaffen werden, um kleinere Unternehmen zu fusionieren (Boitani und Cambini, 2006).

Daher sollte die Verantwortung für die Planung und Durchführung der Ausschreibungen nicht bei den Gemeinden, sondern bei den Provinzen liegen (Cambini und Filippini, 2003). Auf diese Weise könnten Skalenerträge erzielt werden.

Dennoch konnten dort, wo es zu Ausschreibungen gekommen ist, kleine Erfolge erzielt werden. Die Subventionen für Buslinien, die ausgeschrieben wurden, fielen um ca. 19% niedriger aus als jene für Linien, die weiterhin durch öffentliche Unternehmen betrieben werden (Boitani und Cambini, 2006).

Ein großes Problem stellen die Vorgaben bezüglich der in den Busunternehmen beschäftigten Personen dar. Wenn nämlich ein neuer Anbieter die Ausschreibung gewinnt, muss er automatisch alle Angestellten des bisherigen Anbieters übernehmen und zwar zu den gleichen Konditionen. Diese Maßnahme hängt damit zusammen, dass es in Italien keine Arbeitslosenunterstützung für Arbeiter im öffentlichen Verkehr gibt. Bedenkt man aber, dass in jenen Ländern, in denen die Privatisierung der Busunternehmen zu einer Einsparung an Kosten geführt, diese Einsparungen zu einem nicht unwesentlichen Teil durch Lohnkürzungen und Personaleinsparungen erzielt wurden, dann ist leicht nachvollziehbar, dass diese Regelung auf private Unternehmen

eher abschreckend wirken muss. Da die Kosten für die Beschäftigten ca. 60% der Gesamtkosten ausmachen, wirkt dies umso schwerer.

Erfahrungen in Rom, wo diese Bedingungen nicht gelten, zeigen, dass die Ausschreibung mehr Erfolg verspricht, wenn es weniger Zusatzbedingungen gibt (Boitani und Cambini, 2006).

5. Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Frankreich

Die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Frankreich weist eine besondere Komponente in Hinblick auf die Vergabe der Lizenzen auf. Die Reform zur Privatisierung des öffentlichen Verkehrs sieht nämlich erstens eine Ausschreibung der Linien bzw. Netze nicht zwingend vor, vielmehr haben die Gemeinden die Möglichkeit zwischen drei Varianten zu entscheiden, und zweitens sind die politischen Entscheidungsträger dort, wo es zu einer Ausschreibung kommt, nicht daran gebunden, den Anbieter auszuwählen, der das beste Angebot macht.

5.1. Geschichte der Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Frankreich

Mit dem Domestic Transport Orientation Gesetz (LOTI) wurde im Jahr 1982 die Verantwortung für den öffentlichen Verkehr auf die lokale Ebene, d.h. auf die Gemeinden übertragen. Die Gemeinden haben seither volle Handlungsfreiheit, wenn es darum geht den gewünschten Service zu definieren und zu entscheiden, wie dieser Service zur Verfügung gestellt werden soll. Dabei legen sie die Routen, die Fahrpläne, die Ticketpreise und die Subventionen autonom fest.

Im Prinzip gibt es drei Möglichkeiten, wie der öffentliche Verkehr organisiert werden kann: zum einen können die Gemeinden entscheiden, dass sie selbst als Unternehmer in diesem Bereich tätig sein möchten und den öffentlichen Verkehr durch ein öffentliches Unternehmen anbieten. Zum anderen können sie sich auch dafür entscheiden, den Auftrag an eine sog. Mixed company zu vergeben. Diese stellt eine Mischform zwischen öffentlichem und privatem Unternehmen dar, wobei sich mehr als die Hälfte der Anteile im öffentlichen Besitz befinden. Die dritte Möglichkeit ist die Vergabe des Auftrags an ein privates Unternehmen.

Wenn diese erste Entscheidung gefallen ist, müssen die Gemeinden sich noch für einen Vertragstyp entscheiden und diesen mit dem gewählten Unternehmen verhandeln (über die verschiedenen Vertragsformen wurde weiter oben schon gesprochen).

Bis zum Jahr 1993 wurden diese Aufträge durch die Gemeinden freihändig vergeben, es gab keine Verpflichtung zur Ausschreibung. Daher gab es praktisch keinen Wettbewerb im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Dies änderte sich mit dem Sapin Act 1993. Dieses Gesetz schreibt vor, dass, wenn Aufgaben im öffentlichen Verkehr delegiert werden, diese Aufträge verpflichtend auszuschreiben sind.

Es ist wichtig hier klar zwischen einer Verpflichtung zur Ausschreibung, wie sie in London besteht und in Italien zumindest geplant war, und einer Verpflichtung zur Ausschreibung, in dem Fall, dass die Aufgabe delegiert wird, zu unterscheiden. Anders als in Großbritannien haben die Gemeinden nach wie vor die Möglichkeit, den öffentlichen Verkehr selbst zu organisieren. Da es keinen Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern auf der gleichen Route gibt (die Rechte für die einzelnen Routen werden exklusiv vergeben, d.h. es gibt keinen Wettbewerb auf dem Markt), die Gemeinden aber auch nicht verpflichtet sind, überhaupt auszuschreiben, gibt es keinen Wettbewerb, falls sich eine Gemeinde entschließt, selbst als Unternehmer aufzutreten.

Im nächsten Abschnitt soll die Vorgehensweise der Gemeinden bei der Vergabe der Aufträge im Bereich des öffentlichen Verkehrs näher behandelt werden.

5.2. Die Vergabe durch die Gemeinde

Die Vergabe der Aufträge durch die Gemeinden erfolgt seit 1993 in drei Schritten: im ersten Schritt wird der zu vergebende Auftrag ausgeschrieben, wobei grob beschrieben wird, welche Leistungen zu erbringen sind. Weiters wird von den Gemeinden eine Liste mit Unternehmen veröffentlicht, die zur Abgabe eines Angebots berechtigt sind. Die Unternehmen werden dabei nach Finanzkraft und Erfahrung in diesem Bereich beurteilt. Im zweiten Schritt werden die vorausgewählten Unternehmen von der Gemeinde mit näheren Informationen darüber versorgt, welche Leistungen konkret zu erbringen sind. Dies beinhaltet zum Beispiel die vorgegebenen Routen, Fahrpläne und Ticketpreise, sowie das Personal. Weiters erhalten die privaten Unternehmen auch Informationen über die Bilanzen, Kosten, etc.) und über den Vertragstyp, den die Gemeinde anbieten möchte. Aufgrund dieser Informationen geben die Unternehmen ihre Gebote ab.

Im dritten und letzten Schritt wählt die Gemeinde entweder einen oder mehrere Bieter aus und startet Verhandlungen. Am Ende dieser Verhandlungen gibt die Gemeinde schließlich bekannt, für welchen Bieter sie sich entschieden hat, d.h. welches Unternehmen den Zuschlag bekommt.

Allerdings sind die Gemeinden bei dieser letzten Entscheidung nicht an eine bestimmte Vorgehensweise gebunden, d.h. anders als in anderen europäischen Ländern gibt es in Frankreich keine näheren Definitionen im Gesetz, nach welchen Kriterien der Bieter auszuwählen ist.

Der Gedanke hinter dieser Freiheit ist, dass in einem komplexen Bereich wie dem öffentlichen Verkehr mehrere Komponenten eines Angebots berücksichtigt werden müssen und es daher besser ist, die Entscheidung nicht an vorher bestimmten Indikatoren festzumachen. Die Gemeinden müssen ihre Entscheidung allerdings trotzdem gegenüber den anderen Bietern begründen können, sie sind dabei nur nicht an bestimmte Kenngrößen gebunden.

5.3. Die Ergebnisse der französischen Methode

Wie in den anderen Ländern, die den öffentlichen Verkehr privatisiert haben, erwartete man sich auch in Frankreich mehr Wettbewerb in diesem Sektor. Dies war zunächst auch zutreffend, denn mit der Einführung des Sapin Act wurde das Interesse privater Unternehmen geweckt, die nun eine Möglichkeit sahen, in den Markt einzutreten.

Aber schon ab 1995 nahm die Anzahl der Angebote wieder deutlich ab und die Zahl der Netze, für die lediglich ein Gebot abgegeben wurde, stieg an. Zwischen 1995 und 2002 wurden von 165 Netzen immerhin 88% wieder an das eingesessene Unternehmen vergeben, lediglich in 12% der Fälle kam ein neuer Anbieter zum Zug (Yvrande-Billon, 2006).

Diese Ergebnisse wirken auf den ersten Blick nicht besonders viel versprechend, man würde vermuten, dass, ähnlich wie in Italien, die Ausschreibung nicht so gestaltet wurde, dass ausreichend Anreize vorhanden sind bzw. dass sich die politischen Entscheidungsträger eher aus Gewohnheit für den eingesessenen Betreiber entschieden

haben. Während dies natürlich durchaus eine Rolle spielen kann, gibt es aber andere Gründe für diese Entwicklung.

Der Markt hat sich in der Phase zwischen 1995 und 2002 immer mehr konzentriert und wurde schließlich von drei großen Unternehmen dominiert, was den Wettbewerb zumindest beschränkt hat (dazu später mehr).

Allerdings ist es durchaus denkbar, dass die eingesessenen Unternehmen einfach das beste Angebot gemacht haben und deshalb auch wieder den Auftrag erhielten. Über die Vorteile, die eingesessene Unternehmen gegenüber neuen Anbietern auf dem Markt haben, wurde weiter oben bereits geschrieben. Gleichzeitig kann sich aber alleine durch die Tatsache, dass der Auftrag nicht fix vergeben bzw. auf jeden Fall erneuert wird, ein positiver Effekt einstellen. Die eingesessenen Unternehmer geraten durch die Angebote der anderen Unternehmen unter Druck und sie so gezwungen, die Kosten zu senken, um ein besseres Angebot stellen zu können. Dieser Druck ist allerdings nicht allzu stark, wenn die Anzahl der Bieter klein ist, was in Frankreich häufig der Fall war.

Weiters haben sich die Verträge, die von den Gemeinden angeboten werden, über die Jahre verändert. Während zu Beginn hauptsächlich Management-Verträge vergeben wurden, bei denen sowohl das Einnahmerisiko als auch das Kostenrisiko(?) von den Gemeinden getragen wird und die Aufgabe des privaten Unternehmens in der Geschäftsführung besteht, hat die Zahl dieser Verträge bis in die 1990er Jahre stark abgenommen. Die Gemeinden bevorzugten immer mehr jene Vertragstypen, die das Risiko zwischen dem Besteller und dem Betreiber aufteilen. Von den 1970er bis in die 1990er Jahre ist der durchschnittliche Anteil an Management-Verträgen um ca. 75% gesunken (Yvrande-Billon, 2006).

Mit der Einführung der Ausschreibungspflicht durch den Sapin Act hatte man sich in Frankreich ähnlich positive Veränderungen wie in den anderen europäischen Staaten, in denen der öffentliche Verkehr privatisiert wurde, erwartet. Die Daten zeigen jedoch, dass dies nicht der Fall war. Zwischen 1991 und 2002 sind die Kosten pro Fahrzeugkilometer um 17,5% angestiegen. Damit ist Frankreich das EU-Mitglied mit den höchsten Kosten im öffentlichen Verkehr.

Im Gegensatz zu Großbritannien und den skandinavischen Ländern, wo die Subventionen reduziert werden konnten, sind sie in Frankreich angestiegen. Der Anteil

der Kosten, der über die Ticketeinnahmen abgedeckt werden kann, ist auch nach der Privatisierung gesunken.

Es gibt zwei Gründe, warum die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Frankreich nicht die gewünschten Resultate erzielt hat: zum einen besteht, ähnlich wie in Italien, das Problem, dass der öffentliche Verkehr dezentral von den Gemeinden organisiert wird. Weiters haben die Gemeinden nach wie vor einen großen Handlungsspielraum bei der Auswahl des Unternehmens. Der Sapin Act hat zwar die Ausschreibung verpflichtend gemacht, aber eben nur in jenen Fällen, wo die Gemeinde überhaupt entscheidet, dass ein Auftrag ausgeschrieben wird. Es fehlen hier genauere gesetzliche Regelungen.

Anders als in Italien ist der Markt in Frankreich sehr konzentriert, was dazu geführt hat, dass der öffentliche Verkehr von drei großen Unternehmen (Keoilis, Transdev, Connex) dominiert wird. Hier besteht also nicht das Problem, dass der Bereich zu stark aufgesplittet ist. Allerdings hat die starke Konzentration einen andere, unerwünschten Effekt nach sich gezogen, denn die drei großen Unternehmen haben ein Kartell gebildet und sich den Markt untereinander aufgeteilt. Wie eine Untersuchung der französischen Wettbewerbskommission ergeben hat, haben diese drei Unternehmen zwischen 1996 und 1999 Absprachen getroffen, um den Markt untereinander aufzuteilen. Das bedeutet, die Unternehmen haben ihre Angebote abgestimmt und sich über Angebotshöhe und Strategie ausgetauscht. Weiters haben sie ihre Marktmacht ausgenutzt, um potentielle Marktteilnehmer am Eintritt zu hindern.

Dadurch konnten von diesen Unternehmen höhere Preise und bessere Verträge mit den Gemeinden erzielt werden. Weiters kann diese Kartellbildung zum Teil auch die hohe Anzahl an Vertragserneuerungen und die geringe Anzahl an Bietern erklären. Offenbar gab es Absprachen zwischen den Unternehmen auch darüber, wer für welche Route ein Angebot legt, wobei die anderen Unternehmen entweder gar kein Angebot stellten oder aber ein völlig überhöhtes, so dass keine reelle Chance bestand, dass sie damit den Zuschlag erhalten würden.

5.4. Zusammenfassung

Die Situation in Frankreich ist gekennzeichnet durch den Mangel an konkreten gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Durchführung der Ausschreibung. Die Gemeinden haben dabei zu viele Freiheiten und laufen Gefahr, durch einen Informationsnachteil gegenüber den Unternehmen, dazu verleitet zu werden, nicht die beste (effizienteste) Lösung auszuwählen.

Weiters hat sich das Problem ergeben, dass der öffentliche Verkehr von drei großen Unternehmen dominiert wurde, die ein Kartell bildeten und sich den Markt untereinander aufteilten. Dadurch wurde der Wettbewerb behindert.

Das Beispiel Frankreich zeigt deutlich wie wichtig klare Spezifikationen in einem komplexen Bereich wie dem öffentlichen Verkehr sind. Weiters liefert es Hinweise darauf, dass die Bestellung und Kontrolle nicht von der gleichen Stelle aus erfolgen sollte. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn, wie im Fall der Gemeinden, wenige Informationen vorliegen. Auch hier bedarf es klarer gesetzlicher Regelungen, um einen Informationsvorteil der Unternehmen so weit als möglich auszuschließen.

Eine übergeordnete, nationale Einrichtung zur Kontrolle der Unternehmen hätte den Vorteil, dass die verschiedenen Anbieter leichter miteinander verglichen werden können. Dadurch entsteht wieder etwas mehr Druck auf die Unternehmen.

6. Die skandinavischen Länder

In Schweden, Dänemark und Finnland hat sich eine Art „skandinavisches Modell“ entwickelt, das im Folgenden näher beschrieben werden soll. Zu den skandinavischen Ländern zählt auch Norwegen, das hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs aber in dieser Gruppe eine Ausnahme bildet.

Norwegen ist ein interessantes Beispiel, weil hier private Unternehmen schon relativ lange im öffentlichen Verkehr tätig sind und nicht erst durch die gesetzliche Einführung der Ausschreibung die Möglichkeit hatten, am Markt teilzunehmen. Daher unterscheiden sich auch die Ergebnisse, die in Norwegen durch die verpflichtende Ausschreibung erzielt worden sind von jenen der anderen skandinavischen Staaten.

6.1. Geschichte der Privatisierung in den skandinavischen Ländern

In Norwegen ist der öffentliche Verkehr Aufgabe der Gemeinden. Bis 1986 war ein Teil des Gemeindebudgets fix gebunden an Ausgaben für den öffentlichen Verkehr. Eine solche Bindung kann sich negativ auf die Effizienz auswirken, weil sie Anreize bietet, die Mittel voll auszuschöpfen. Werden Kosten eingespart und nicht die vollen Mittel benötigt, muss die Gemeinde befürchten, in der nächsten Budgetrunde dementsprechend weniger Mittel zu bekommen. Das führt dazu, dass alle Mittel verbraucht werden, unabhängig davon, ob dies notwendig ist oder nicht.

Im Jahr 1986 wurde dann die Bindung aufgehoben, d.h. die Gemeinden bekamen ein gewisses Budget zur Verfügung und konnten dann autonom entscheiden, wie viel Geld sie wofür ausgeben wollen. Dadurch wurden die Kosten im öffentlichen Verkehr und Möglichkeiten, diese zu reduzieren plötzlich interessant.

Vor 1994 wurden Lizenzen für den öffentlichen Verkehr direkt vergeben, wobei die Gemeinden nur in den Großstädten als Unternehmer auftraten und selbst für den Betrieb der öffentlichen Verkehrsmittel sorgten. Überall sonst wurden die Aufträge entweder an private Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder an rein private Unternehmen vergeben, wobei die verhandelten Verträge überwiegend Nettokostenverträge waren.

Ab dem Jahr 1994 gab es dann auch die Möglichkeit, die Aufträge auszuschreiben. Von dieser Möglichkeit machten die Gemeinden im Jahr 2005 in rund 30% der Fälle Gebrauch (Bekken et al., 2006), d.h. der überwiegende Teil der Aufträge wird immer noch direkt vergeben.

In Schweden wurde die Ausschreibung im öffentlichen Verkehr 1989 eingeführt. Davor wurde der öffentliche Verkehr, anders als in Norwegen, hauptsächlich von öffentlichen Unternehmen betrieben, die entweder der Gemeinde gehörten oder einen Bruttokostenvertrag mit der Gemeinde über die Erbringung der Dienstleistung hatten.

Im Gegensatz zur Geschichte in Norwegen wurde die Methode der Ausschreibung in Schweden aber mit Begeisterung aufgenommen, so dass im Jahr 2005 bereits jede Route bzw. jedes Netz zumindest einmal ausgeschrieben worden war (Bekken et al., 2006). Dadurch wandelte sich auch die Verteilung der Marktanteile. Während vor 1994 noch die öffentlichen Unternehmen den Markt dominierten, waren es 2005 die privaten Unternehmen, die im Bereich des öffentlichen Verkehrs hauptsächlich tätig waren.

In Dänemark wurde 1990 ein Gesetz beschlossen, das Ausschreibungen für alle Buslinien vorsah und bis zum Jahr 2002 schrittweise umgesetzt wurde. Auch hier waren die öffentlichen Unternehmen zuvor dominierend, wurden dann aber nach und nach von den privaten Unternehmen ersetzt.

Was diese beiden Beispiele zeigen und was sich auch in den meisten anderen hier behandelten Ländern bestätigt hat, ist, dass private Unternehmen durchaus Interesse am öffentlichen Verkehr haben. Wenn die richtigen Anreize vorhanden sind, kann der Wettbewerb also durchaus auch in diesem Bereich funktionieren.

6.2. Das skandinavische Modell

Das skandinavische Modell entspricht im Prinzip jenem Modell, das auch in Großbritannien angewendet wurde. Routen werden ausgeschrieben, interessierte Unternehmen haben die Möglichkeit Angebote abzugeben und die Kommune oder Gemeinde wählt das beste Angebot aus.

Die Verträge, die dann mit den Unternehmen abgeschlossen werden, sind hauptsächlich Bruttokostenverträge, bei denen das Produktionsrisiko beim Unternehmen liegt. Das Unternehmen hat damit einen Anreiz, die Produktionskosten zu minimieren, während die Tarifgestaltung in der Hand der Kommune bleibt.

Dadurch können einerseits Kosten eingespart werden, andererseits kann aber die Kommune auch weiterhin dafür sorgen, dass der öffentliche Verkehr auch für die sozial schwächeren Schichten der Bevölkerung leistbar bleibt bzw. besteht die Möglichkeit, diese Personen gezielt zu fördern (z.B. durch reduzierte Ticketpreise für Schüler, Pensionisten oder Menschen mit Behinderung).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem skandinavischen und dem französischen Modell stellt die Art und Weise dar, in der die Betriebsmittel zur Verfügung gestellt werden. Während in Frankreich die Betriebsmittel (wie Busse, Garagen, Werkstätten und Haltestellen) Eigentum des Staates sind und den privaten Unternehmen für die Dauer des Vertrages zur Verfügung gestellt wird, bringen in den skandinavischen Ländern die Unternehmen die Betriebsmittel selbst mit.

6.3. Auswirkungen der Privatisierung

Während die Ergebnisse in Schweden und Dänemark ähnlich sind, stellt Norwegen eine Ausnahme bei den skandinavischen Ländern dar. In Schweden und Dänemark hat die Privatisierung mehr Wettbewerb, eine Reduzierung der Kosten und eine Verbesserung der Qualität im Service gebracht.

Interessant ist dabei, dass die Kosten in der zweiten und dritten Runde der Ausschreibungen wieder angestiegen sind. Dies hängt einerseits mit der Verbesserung des Service zusammen, die Geld kostet und andererseits mit Faktoren außerhalb des Sektors, wie z.B. laufend steigenden Treibstoffpreisen.

In Norwegen konnten durch die Ausschreibungen keine so hohen Gewinne erzielt werden. Dies hängt allerdings nicht damit zusammen, dass die Ausschreibung hier schlechter geplant worden wäre als in den anderen skandinavischen Ländern, vielmehr liegt der Grund in der Tatsache, dass in Norwegen bereits vor den Ausschreibungen

private Unternehmen im öffentlichen Verkehr tätig waren. Diese Unternehmen haben ihre Kosten bereits vor der Einführung von Ausschreibungen reduziert, um vorbereitet zu sein, falls die jeweilige Gemeinde sich entschließt diese Methode anzuwenden. Dadurch entstand ein gewisser Druck auf die Unternehmen, weniger durch die Ausschreibung selbst, sondern mehr durch die Drohung, es könne zu einer Ausschreibung kommen.

6.4. Zusammenfassung

Das skandinavische Modell entspricht im Grunde dem Modell, das auch in Großbritannien bei der Privatisierung des Busverkehrs angewendet wurde. Anders als in Frankreich konnten in den skandinavischen Ländern die Kosten für den öffentlichen Verkehr durch die Ausschreibungen reduziert werden.

Es zeigt sich allerdings, dass, ähnlich wie in Frankreich, eine gewisse Marktkonzentration stattgefunden hat. Auch in den skandinavischen Ländern haben ein paar große Verkehrsunternehmen den überwiegenden Teil des Marktes übernommen und stellen eine starke Konkurrenz für Unternehmen dar, die in den Markt eintreten möchten. Anders als in Frankreich dürfte es aber durch die Konzentration nicht zu negativen Auswirkungen wie Kartellbildung und Absprachen gekommen sein. Es dürften sich einfach, wie in anderen Märkten auch, ein paar große Spieler gebildet haben. Ob, und wenn ja, wie stark der Wettbewerb dadurch behindert wird, muss durch die Wettbewerbsbehörden beobachtet und beurteilt werden.

In den skandinavischen Ländern dürfte auch die soziale Komponente eine wichtige Rolle spielen, weshalb es anders als in Großbritannien keine vollständige Marktöffnung gegeben hat. Gerade für jene Länder, in denen der Sozialstaat eine lange Tradition hat, scheint die Ausschreibung mit Bruttokostenverträgen eine interessante Möglichkeit zu sein, um einerseits Wettbewerb im ÖPNV zu induzieren und andererseits die soziale Verantwortung nicht aus der Hand zu geben.

7. Der Busverkehr in Österreich

In diesem Abschnitt soll nun die Situation in Österreich näher betrachtet werden, wobei der Schwerpunkt auf der Hauptstadt Wien liegt, da sich hier fast 50% des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs in Österreich abspielen.

Leider gibt es zur Situation des ÖPNV in Österreich kaum Arbeiten, was eine Analyse und einen Vergleich mit anderen Ländern sehr erschwert. Bedingt durch die Tatsache, dass die EU Richtlinie zum ÖPNV mit Dezember 2009 umzusetzen ist, wird die Diskussion aber auch in Österreich wieder in Gang kommen.

7.1. Ein paar strukturelle Daten zum öffentlichen Verkehr in Österreich

Der öffentliche Verkehr wird in Österreich in erster Linie durch öffentliche Unternehmen (teilweise ausgegliedert, wie z.B. in Wien) bereitgestellt. Größere Städte haben eigene Verkehrsbetriebe, auf regionaler Ebene sind die einzelnen Unternehmen in sg. Verkehrsverbände zusammengefasst. Der älteste dieser Verbände in Österreich ist der Verkehrsverbund Ost Region (VOR), dem Wien, sowie Teile Niederösterreichs und des Burgenlands angehören.

In den Verkehrsverbänden sollen Linien und Fahrpläne koordiniert, sowie Tarife abgestimmt werden, um eine günstige und unkomplizierte Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu ermöglichen. Auch im VOR entfällt der größte Teil der Beförderungsleistungen auf die Wiener Linien.

Insgesamt gibt es in Österreich zwölf solcher Verkehrsverbände, die das gesamte Verkehrsnetz abdecken. Im Jahr 1998 wurden in Österreich 1,5 Milliarden Menschen mit öffentlichen Verkehrsmitteln transportiert, davon ungefähr 2/3 in den Stadtgebieten (Wieser, 2002). Der Anteil, den die Busunternehmen an diesen Beförderungen haben, ist mit 37,8% nicht zu unterschätzen.

Der öffentliche Verkehr wird in Österreich einerseits durch die Einnahmen aus den Ticketverkäufen, andererseits durch Subventionen finanziert. Wie weit die Kosten durch die Ticketeinnahmen abgedeckt werden können, ist von Region zu Region

unterschiedlich. In Wien können so ungefähr 50% der Kosten gedeckt werden, während die anderen 50% durch Subventionen finanziert werden müssen. Insgesamt mussten im Jahr 1999 von Ausgaben für ganz Österreich von 1,93 Milliarden Euro 1,3 Milliarden Euro von Bund und Gemeinden getragen werden. Somit können lediglich 33% der Kosten durch Ticketeinnahmen abgedeckt werden (Wieser, 2002).

Damit war die Situation im öffentlichen Verkehr in Österreich ähnlich unbefriedigend wie in den anderen europäischen Ländern. Da durch die Bestimmungen der EU Quersubventionen nicht mehr möglich waren und es weitere Bestrebungen der Kommission gab, den öffentlichen Verkehr für den Wettbewerb zu öffnen, reagierten die politischen Entscheidungsträger in Österreich im Jahr 1999 mit einer Organisationsreform.

7.2. Die Organisationsreform 1999

Bis zum Ende der 1990er Jahre erfolgte die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in den Ländern und Gemeinden auf unterschiedliche Weise. Die Zahlungen waren nicht immer transparent und es gab unterschiedliche Finanzierungsformen, auch Quersubventionen waren üblich (Wieser, 2002).

Mit gesetzlichen Änderungen sollte eine klare Trennung zwischen der Besteller- und der Erstellerfunktion geschaffen werden, um einen Interessenkonflikt zu vermeiden.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G), in dem ein Bekenntnis zu mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr enthalten ist. Konkret sollen Wettbewerbselemente dazu beitragen, den öffentlichen Verkehr langfristig zu finanzieren und seine Bereitstellung zu sichern.

Die Verkehrsverbände und die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften (VOG) wurden getrennt und die Aufgaben neu verteilt. Die VOG sollten für jeden Verkehrsverbund eingerichtet werden und die regionalen Gebietskörperschaften bei der Planung des öffentlichen Verkehrs unterstützen. Weitere Tätigkeiten, die in die Kompetenz der VOG fallen sind: Rahmenvorgaben für die Tarife im Verbund, Kontrolle der Qualität und der Einhaltung der Verträge.

Die Gebietskörperschaften sind für den öffentlichen Verkehr insofern verantwortlich, als sie sich um ein auseichendes Angebot zu kümmern haben. Sie übernehmen die Bestellerfunktion, können diese aber auch an die VOG delegieren.

Dies stellt aus theoretischer Sicht ein Problem dar, weil die VOG in einem solchen Fall gleichzeitig Bestell- und Kontrollfunktion ausüben.

Auch die Finanzierung wurde an die Länder und Gemeinden übertragen, der Bund ist nur noch für die Finanzierung des Schienenverkehrs zuständig. Dadurch bekommen die Länder und Gemeinden mehr Verantwortung, wovon man sich langfristig auch eine Steigerung der Effizienz bzw. mehr Kostenbewusstsein erhofft. Der Bund garantierte allerdings bis zum Jahr 2010 einen Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Höhe von 800 Millionen Euro jährlich.

7.3. Wettbewerb im ÖPNV

Nach den Vorgaben der EU ist im öffentlichen Verkehr zwischen eigen- und gemeinnützigen Linien zu unterscheiden. Eigennützige Linien sind solche, die sich praktisch selbst finanzieren können, d.h. hier können die Kosten durch Ticketeinnahmen abgedeckt werden. Gemeinnützige Linien sind dagegen solche, die sich nicht selbst erhalten, sondern teilweise durch Subventionen finanziert werden müssen.

Es sollen allerdings nur jene Linien ausgeschrieben werden, die unter die Gemeinnützigkeit fallen, um durch den Wettbewerb die Kosten zu senken und die Subventionen zu verringern. Dies zieht allerdings den Effekt nach sich, dass die Betreiber gemeinnütziger Linien diese als eigennützig deklarieren, um so dem drohenden Wettbewerb zu entgehen. Weiters ist unklar, warum der Wettbewerb nicht auch auf den eigennützigen Linien zugelassen werden sollte, da anzunehmen ist, dass diese mehr Interessenten anziehen würden. Außerdem könnte durch den vermehrten Einsatz von Wettbewerb auch auf den eigennützigen Linien eine Reduzierung der Kosten erreicht werden, was sich unter Umständen in niedrigeren Ticketpreisen niederschlägt, ohne dass dadurch ein Verlust entstehen würde.

Es liegt die Vermutung nahe, dass es hier eher darum geht, die eigenen Verkehrsbetriebe vor dem Wettbewerb zu schützen. Damit steht Österreich allerdings nicht alleine da, denn das europäische Parlament lehnte den Vorschlag der Kommission, die Ausschreibung für den öffentlichen Verkehr verpflichtend zu machen, ab. Dies dürfte auf starkes Lobbying der Verkehrsbetriebe zurückzuführen sein.

Im Endeffekt könnte diese Regelung darauf hinauslaufen, dass nur jene Linien ausgeschrieben werden, die von den Verkehrsbetrieben nicht mehr bedient werden wollen. Dadurch werden die Verkehrsbetriebe stärker, weil sie sich auf die rentablen Linien konzentrieren können und haben gleichzeitig ein starkes Mittel, um den Wettbewerb im öffentlichen Verkehr zu regulieren. Wenn ein potentieller Mitbewerber keinen zu großen Marktanteil erhalten soll, dann werden einfach weniger Linien als gemeinnützig deklariert und dementsprechend auch nicht ausgeschrieben.

Ein weiteres Problem stellt die Rolle der VGO im öffentlichen Verkehr dar. Durch die Doppelrolle als (mögliche) Besteller und Kontrollore ergeben sich zwangsläufig Interessenkonflikte.

7.4. Die Wiener Linien

Die Stadt Wien war und ist als Teil der MCG an den Bemühungen beteiligt, eine Verpflichtung zur Ausschreibung durch die EU Richtlinie zu verhindern. Das Hauptargument dafür ist, dass bestehende, gut funktionierende Verkehrssysteme nicht mutwillig zerstört werden sollen. Die Stadt Wien hat daran auch bedingt dadurch ein großes Interesse, dass sie Eigentümer der Wiener Stadtwerke Holding AG ist, die wiederum Eigentümer der Wiener Linien GmbH ist.

Tatsächlich funktioniert der öffentliche Verkehr in Wien aber wirklich gut. Die steigenden Fahrgastzahlen zeigen, dass das Angebot der Wiener Linien angenommen wird. Das Netz wird auch beständig ausgebaut, insbesondere in den schnell wachsenden Bezirken der Stadt. Weiters wird auch laufend in die Infrastruktur investiert.

Auch in den Bemühungen um einen möglichst umweltfreundlichen Betrieb, sind die Wiener Linien durch mehrere Maßnahmen erfolgreich unterwegs. So werden z.B. die

Busse mit Flüssiggas betrieben, was zu einer Reduktion der ausgestossenen Schadstoffe um ca. 80% im Vergleich zu dieseltreibenden Bussen führt. Auf den U-Bahn Strecken werden (noch nicht ausschließlich) Garnituren eingesetzt, die die Energie, die beim Bremsen frei wird, nutzbar machen.

Ebenso werden Fahrpläne und Strecken an den Bedarf der Fahrgäste angepasst. Jüngstes Beispiel dafür sind die neu geführten Linien am Wiener Ring. Weitere Änderungen sind zu erwarten, sobald der neue Zentralbahnhof in Wien Mitte fertig gestellt ist.

7.5. Zusammenfassung

Eine tiefere Analyse zur Situation des ÖPNV in Österreich bzw. in Wien ist aufgrund mangelnden Materials nicht möglich. Man kann aber zumindest festhalten, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, die ähnlich wie in Frankreich den Gemeinden und Kommunen relativ viele Freiheiten lassen, negativ auf die Ergebnisse der Ausschreibung auswirken und die Vergabe an die bereits im Markt etablierten Unternehmen begünstigen könnten.

Die Möglichkeit der Gemeinden, die Bestellerfunktion an die VOG zu delegieren, führt zu einer Situation, in der Besteller- und Kontrollfunktion in einer Hand liegen, was in jedem Fall nicht optimal ist.

Durch den angekündigten Rückzug des Bundes bei der Finanzierung werden sich die Gemeinden aber mittel- und langfristige Gedanken darüber machen müssen, wie der öffentliche Verkehr zu bestellen ist. Die teilweise Öffnung des Marktes für private Unternehmen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, deren Unternehmen, sowie den privaten Unternehmen kann dazu beitragen, den öffentlichen Verkehr effizienter zu gestalten.

8. Zusammenfassung

Die Privatisierung öffentlicher Verkehrsmittel ist ein Thema, das sehr kontrovers diskutiert wird. Im Zusammenhang mit der allgegenwärtigen Globalisierung ist die Debatte dabei nicht immer frei von Emotionen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, einerseits die theoretischen Grundlagen für die Methode der Ausschreibung, andererseits die Ergebnisse, die in verschiedenen Ländern durch die Ausschreibung öffentlicher Verkehrsmittel erzielt wurden, zusammenzufassen und zu überprüfen, inwieweit die Ergebnisse aus der Praxis die Theorie bestätigen. Weiters war es mein Ziel, herauszuarbeiten, welche Lehren für Österreich – und hier insbesondere für die Hauptstadt Wien – aus den Erfahrungen anderer Länder gezogen werden können.

Betrachtet man die Auswirkungen der Privatisierung des öffentlichen Verkehrs durch Ausschreibung, dann sieht man zunächst beide Seiten, Befürworter und Gegner, in ihren Argumenten bestätigt. In Großbritannien, Frankreich und den skandinavischen Ländern haben die Ausschreibungen für Wettbewerb um die Lizenzen gesorgt und zu einer Reduzierung der Kosten, zu mehr Effizienz und zu neuen Innovationen geführt. Weiters konnten die Subventionen für den öffentlichen Verkehr gesenkt werden, was die Budgets entlastet hat. Gleichzeitig sehen sich aber auch die Kritiker bestätigt, denn die erzielten Einsparungen gehen zumindest zu einem gewissen Teil zu Lasten der Angestellten, in Form von Stellenabbau und Lohnkürzungen. Dazu hat es in den Märkten eine starke Konzentration gegeben, die befürchten lässt, dass nach einer ersten Phase des Konkurrenzkampfes die gestiegene Marktmacht der verbliebenen Unternehmen zukünftig den Wettbewerb behindert.

Die Frage, ob und wie weit die Vorteile einer Privatisierung die Nachteile überwiegen bzw. umgekehrt, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Man wird die weitere Entwicklung abwarten müssen, um zu sehen, ob sich die Privatisierung dort, wo sie erfolgt ist, langfristig als Erfolg oder Misserfolg herausstellt.

Unabhängig davon stellt der laufend wachsende Individualverkehr die politischen Entscheidungsträger auf nationaler und regionaler Ebene vor die Aufgabe, effiziente Lösungen für den öffentlichen Verkehr zu finden, um diesen attraktiver und zu einer echten Alternative zum privaten PKW zu machen. Einerseits gilt es, den Verkehr

insgesamt am Fließen zu halten, andererseits gewinnen umweltpolitische Aspekte immer mehr an Bedeutung.

Während in vielen Ländern der europäischen Union noch über die verschiedenen Möglichkeiten dazu diskutiert wurde, haben einige Länder unabhängig von der europäischen Politik Schritte zur Privatisierung des öffentlichen Verkehrs gesetzt. Diese Länder nehmen damit eine Art Vorreiterrolle ein und können als Beispiel dienen, wenn es darum geht, politische Maßnahmen zur Privatisierung zu bewerten.

In Großbritannien hat es mit Ausnahme von London eine völlige Öffnung des Marktes für private Unternehmen gegeben. Hier hat sich gezeigt, dass der freie Wettbewerb im öffentlichen Verkehr zwar grundsätzlich funktionieren kann, allerdings nicht ohne gewisse Nebenwirkungen. So hat es in Großbritannien eine starke Marktkonzentration gegeben. Dadurch ist die Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen in diesem Bereich stark gesunken bzw. können diese Unternehmen nur noch in Nischen erfolgreich tätig sein. Die Kosten konnten reduziert werden, nicht zuletzt durch Lohnkürzungen und Personalabbau. Die Ticketpreise stiegen an.

Ganz anders gestaltet sich die Situation in London. Hier hat es keine vollständige Öffnung des Marktes gegeben, vielmehr wurde schrittweise privatisiert, in dem nach und nach Routen ausgeschrieben wurden. Die Gestaltung der Fahrpläne und Ticketpreise obliegt dabei der LRT. Hier hat also ein kontrollierter Wettbewerb stattgefunden, der zu einer Reduzierung der Kosten, bei gleichzeitiger Zunahme der Passagierzahlen geführt hat. Durch die zentrale Koordination der Fahrpläne und die Vereinheitlichung der Ticketpreise, konnte die Unsicherheit der Fahrgäste deutlich reduziert und das Vertrauen in den öffentlichen Verkehr erhalten bzw. sogar gesteigert werden.

In Frankreich kam ein Modell zum Einsatz, das ziemlich nahe an dem ist, was von der EU ab 2009 per Verordnung vorgeschrieben wird. Die Kommunen und Gemeinden haben keine Verpflichtung Leistungen im öffentlichen Verkehr auszuschreiben, nur wenn sie sich dafür entscheiden, Wettbewerb zuzulassen, ist diese Methode anzuwenden (sonst besteht die Möglichkeit der Direktvergabe an öffentliche oder private Unternehmen). Aber selbst wenn es zu einer Ausschreibung kommt, gibt es

keine genau spezifizierten Vorgaben dazu, wie, d.h. nach welchen Kriterien das beste Angebot auszuwählen ist.

Die Ergebnisse der französischen Methode sind einerseits eine starke Tendenz dazu, ausgeschrieben Leistungen zunächst wieder an das eingesessene Unternehmen zu vergeben, andererseits hat längerfristig auch hier eine starke Konzentration des Marktes gegeben. Anders als in Großbritannien konnten in Frankreich den drei großen Unternehmen in diesem Bereich nachgewiesen werden, dass es zwischen 1996 und 1999 zu Absprachen gekommen ist. Die Bildung eines Kartells, wie sie von Privatisierungsgegner befürchtet wird, ist also nicht nur eine theoretische Möglichkeit, wie das Beispiel in Frankreich zeigt. Hier ist die staatliche Kontrolle gefragt, wie auch in jedem anderen Markt, denn die Gefahr der Bildung von Kartellen beschränkt sich ja nicht allein auf den öffentlichen Verkehr.

Die weiteren Resultate der französischen Methode sind, im Gegensatz zu Großbritannien, ebenfalls alles andere als befriedigend. So sind gegen die Erwartungen der Privatisierungsbefürworter die Kosten für den öffentlichen Verkehr nach der Privatisierung weiter angestiegen, gleichzeitig ist jener Anteil, der über die Ticketpreise abgedeckt werden konnte, gesunken.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in Italien. Auch hier konnten die erwarteten positiven Auswirkungen durch den Wettbewerb nicht bzw. nur in geringem Maß erzielt werden. Wie auch in Frankreich dürfte dies aber weniger an der Methode der Ausschreibung liegen, sondern vielmehr an den gesetzlichen Grundlagen, die den Kommunen und Gemeinden relativ viele Freiheiten zugestehen und der Ausgestaltung der Ausschreibung. Es entsteht der Eindruck, dass der Wettbewerb, selbst in der kontrollierten Form, keine echte Chance hatte, da die Politik die Rahmenbedingungen nur unzureichend geschaffen hat.

Welche Lehren können nun aus diesen Erfahrungen gezogen werden? Sowohl das Beispiel Frankreich, als auch Italien zeigen, wie wichtig die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Wettbewerbs ist. Die Öffnung des Marktes hat dort am schlechtesten funktioniert, wo den Marktmechanismen am wenigsten Vertrauen entgegengebracht wurde. Die Souveränität, die auch von Kommunen und Gemeinden immer eingefordert wird, schwächt den Wettbewerb, so

dass er gar keine echte Chance hat. Es erscheint daher fragwürdig, wenn pauschal Urteile darüber getroffen werden, dass die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs gescheitert ist, ohne die näheren Umstände mit einzubeziehen, denn die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind von Land zu Land höchst unterschiedlich.

Was die Beispiele Frankreich und Italien aber zeigen ist, dass, je mehr Entscheidungsspielraum die Kommunen und Gemeinden haben, die Ergebnisse der Marktöffnung umso unbefriedigender ausfallen. Natürlich wollen die lokalen Entscheidungsträger das Ruder nicht völlig aus der Hand geben, aber wie weiter oben schon beschrieben, stehen sich der Wunsch nach Wettbewerb und jener danach, den Bereich weiter zu regulieren und so eventuell unerwünschte Wettbewerbsfolgen wieder aufzuheben bzw. zu kompensieren, diametral gegenüber. Dies zeigt sich insbesondere in Frankreich, wo die Vergabe des Auftrags trotz Ausschreibung letztlich doch bei der Kommune liegt und die Entscheidung zwar begründet, aber nicht zwingend nachvollziehbar sein muss, da eben auch Kriterien wie „Vertrauen“ und „Erfahrung“ in den Entscheidungsprozess mit einfließen. Wenn es keine klar definierten Vorstellungen davon gibt, wie das beste Angebot aussehen soll oder welche messbaren Qualitäten ein Unternehmen mitbringen muss, dann wird der ganze Ausschreibungsprozess im Grunde ad absurdum geführt.

Noch schlechter sieht es aus, wenn man bedenkt, dass in vielen Fällen zwar der Wunsch nach Kontrolle da ist, das notwendige Know-how dafür aber fehlt. Dadurch wird verständlich, warum in Frankreich und Italien neue Unternehmer kaum eine Chance hatten, auf dem Markt Fuß zu fassen und die Aufträge letztlich wieder an die eingesessenen (und vertrauten) Unternehmen gingen.

Von den gesetzlichen Rahmenbedingungen her mutiger sind die Politiker in Großbritannien gewesen, denn dort wurde – mit Ausnahme Londons – der Markt für den öffentlichen Busverkehr völlig geöffnet. In diesem Fall erscheint es auch legitim, Aussagen darüber zu treffen, ob dieser Schritt erfolgreich war oder nicht.

Sieht man sich die Zahlen an, dann scheint es so zu sein, dass der kontrollierte Wettbewerb, wie in London, bessere Ergebnisse liefert als die vollständige Öffnung. Allerdings muss auch hier festgehalten werden, dass es keine mit London vergleichbare Stadt in Großbritannien gibt und somit ein direkter Vergleich der beiden Methoden

nicht möglich ist. In London hat man mit Ausschreibungen gute Ergebnisse erzielt. Nun stellt sich die Frage, was hat man in London anders gemacht als in Frankreich und Italien?

Zunächst wurde mit London Transport (LT) eine Einrichtung geschaffen, die sich um die Koordination der Routen im Netz kümmert. Ein großes Problem in Italien war ja, dass die einzelnen Kommunen und Gemeinden die Grenzen für den öffentlichen Verkehr anhand der politischen Grenzen gezogen und die Routen und Netze entsprechend gestaltet und ausgeschrieben haben. In London ist dafür LT zuständig. Legt man dies nun auch auf die ländlichen Regionen um, dann bedeutet das, mit einer zentralen Einrichtung z.B. des Landes, die sich um Planung und Koordination des öffentlichen Verkehrs kümmert, könnten die Gemeinden entlastet werden. Gleichzeitig wären effizientere Lösungen möglich, da nicht jede Gemeinde für sich versucht, Fahrpläne zu optimieren, sondern diese von zentraler Stelle aus koordiniert werden können.

Ein weiterer Faktor, der zum guten Funktionieren der Ausschreibungen in London beigetragen haben dürfte, ist die schrittweise Privatisierung des öffentlichen Busverkehrs. Dadurch, dass zunächst nur kleinere Routen am Stadtrand ausgeschrieben wurden, konnten auch kleinere und mittlere Unternehmen für den Markt interessiert werden. Gleichzeitig blieb die Situation immer überschaubar und man konnte von jeder Ausschreibung wieder Erfahrungen mitnehmen und diese beim Design künftiger Ausschreibungen berücksichtigen.

Es ist offensichtlich, dass die Anforderungen an den öffentlichen Verkehr im städtischen und im ländlichen Bereich unterschiedlich sind. Daher sollten diese Unterschiede auch berücksichtigt werden, wenn es um die Frage geht, ob (und wie) der Markt geöffnet werden soll oder nicht. Ein einheitliches Konzept für alle Länder und Städte erscheint nicht sinnvoll und wurde sowohl vom europäischen Parlament, als auch von der MCG abgelehnt.

In Zeiten steigender Energie und Treibstoffpreise, steigenden Verkehrsaufkommens und damit einhergehend erhöhter Schadstoffbelastungen wird der öffentliche Verkehr von immer größerer Bedeutung. Es ist daher essentiell, einerseits die Netze zu erhalten und auszubauen und andererseits die Kosten dafür zu minimieren. Ausschreibungen können

in diesem Markt ein probates Mittel sein, um Wettbewerb zu induzieren. Damit durch die Ausschreibung aber die positiven Wettbewerbseffekte erzielt werden können, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen und einer effizienten, langfristigen Planung.

9. Literaturverzeichnis

Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén, Stefan Fölster (1998), *The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 32, (May 1998), Part 2, pp. 203-219

Andrea Boitani, Carlo Cambini (2006), *To Bid or Not to Bid, This is the Question: The Italian Experience in Competitive Tendering for Local Bus Services*, European Transport, No. 33, (2006), pp. 41-53

Maxim Boycko, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny (1996), *A Theory of Privatisation*, The Economic Journal, Vol. 106, No. 435, (Mar., 1996), pp. 309-319

Kenneth J. Button, David A. Hensher (2005), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions*, Elsevier

Kenneth Button, Alvaro Costa (1999), *Economic efficiency gains from urban public transport regulatory reform: Two case studies of changes in Europe*, The Annals of Regional Science, 1999, Vol. 33, pp. 425-438

C. Cambini, M. Filippini (2003), *Competitive tendering and optimal size in the regional bus transport industry: An example from Italy*, Annals of Public and Cooperative Economics, 74:1, 2003, pp. 163-182

Dag Morten Dalen, Andres Gomez-Lobo, *Yardsticks on the road: Regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian Bus Industry*, Transportation, Vol. 30, pp. 371-386

Harold Demsetz (1968), *Why Regulate Utilities?*, Journal of Labor and Economics, Vol. 11, No. 1, (Apr., 1968), pp. 55-65

Patrick van Egmond, Peter Nijkamp, Gabriella Vindigni (2001), *A comparative analysis of the performance of urban public transport systems in Europe*, International Social Science Journal 55 (176) , pp. 235–247

Hans-Jürgen Ewers, Gottfried Ilgmann (2000), *Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt*, Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2000, S. 17-20

David A. Hensher, Ian P. Wallis (2005), *Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport: The bus experience*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 39, (2005), Part 3, pp. 295-321

K. Jansson, B. Wallin (1991), *Deregulation of Public Transport in Sweden*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 25, (1991), Part 1, pp. 97-107

Günter Knieps (2007), *Wettbewerbspotenziale im Nahverkehr: Perspektiven und institutionelle Barrieren*, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Warten auf Wettbewerb: ÖPNV in Deutschland, Reihe B, 2007, S. 11-23

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007), *Grünbuch: Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt*

Gregor Lahounik (2004), *Die Wettbewerbspolitik der EU im Verkehrssektor*, Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 2, 2004

Bryan Matthews, Abigail Bristow, Chris Nash (2001), *Competitive tendering and deregulation in the British bus market – a comparison of impacts on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas*

C. A. Nash (1993), *British Bus Deregulation*, The Economic Journal, Vol. 103, No. 419, (Jul. 1993), pp. 1042-1049

John D. Nelson, Wafaa Saleh (1997), *Ownership and control in the bus industry: the case of Hungary*, Journal of Transport Geography, Vol. 5, No. 2, (1997), pp. 137-146

William Roy, Anne Yvrande-Billon (2006), *Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France*, Journal of Transport Economics and Policy, (May 2007)

C. Scherrer, F. Beilecke, T. Fritz, L. Kohlmorgen, K. Schneider (2004), *AK Publikation: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS*, Band. 4, (Dez. 2004)

Jon Terje-Bekken, Frode Longva, Nils Fearnley, Oddgeir Osland (2006), *Norwegian experiences with tendered bus services*, European Transport, No. 33, (2006), pp. 29-40

J. P. Toner (2001), *The London Bus Tendering Regime – Principles and Practice*, Paper presented at the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway, Online in Internet: URL: www.itls.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo7/toner.pdf [Stand: 14.06.2008]

Doris Unfried (2005), *Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)*, AK Publikation: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, (Dez. 2005), S. 145-158

Robert Wieser (2002), *Competition in public short-distance and regional passenger transport*, WIFO Monatsbericht, 3/ 2002

Anne Yvrande-Billon (2006), *The Attribution Process of Delegation Contracts in the French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering is a Myth*, Annals of Public and Cooperative Economics, 77:4, 2006, pp. 453-478

Abstract

Der öffentliche Verkehr spielt im urbanen Raum sowohl wirtschaftlich, als auch sozial und umweltpolitisch eine große Rolle. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Ausschreibung als Möglichkeit, Wettbewerb im Bereich des ÖPNV zu fördern. Es werden die Punkte, die bei der Planung einer Ausschreibung zu berücksichtigen sind, diskutiert. Im städtischen Bereich sind Ausschreibungen bisher vor allem im öffentlichen Busverkehr angewendet worden. Dabei sind unterschiedliche Ergebnisse erzielt worden. Die Vorgehensweise einzelner Länder und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Situation des ÖPNV werden ebenfalls behandelt. Es kann keine allgemeingültige Aussage darüber getroffen werden, welche Auswirkungen der Wettbewerb im ÖPNV hat. Die Ergebnisse hängen einerseits von der Planung der Ausschreibung und andererseits von den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ab.

Lebenslauf

Gerhard Palienko, geb. am 11. Oktober 1979 in Wien, dzt. beschäftigt als freier Mitarbeiter der Bundesanstalt Statistik Österreich.

Ausbildung:

Volksschule: 1985 – 1990
1080 Wien, Zeltgasse 7

Gymnasium: 1990 – 1998
1210 Wien, Ödenburgerstraße 74

1998 – 2002
1150 Wien, Henriettenplatz 6
Maturiert am 21. Jänner 2002

Studium: 2003 – 2008
Universität Wien
Studium der Volkswirtschaftslehre