

Wettbewerb im öffentlichen Verkehr: Blick über die Grenzen

Seit 1996 können die Kantone Leistungen des öffentlichen Regionalverkehrs ausschreiben, und erst in wenigen Fällen und ausschliesslich bei Buslinien sind bisher Ausschreibungen erfolgt. Die Unsicherheiten der Transportunternehmen in juristischer und wirtschaftlicher Hinsicht sind gross. Das Bundesamt für Verkehr BAV erstellt deshalb einen Leitfaden, der ab Anfang 2003 veröffentlicht werden soll. In diesem Kontext greift die NZZ Beispiele aus Dänemark und Deutschland auf. Die dort gemachten Erfahrungen sind zwiespältig: So sei die öffentliche Hand zwar entlastet worden, doch aufgrund der Konzentrationsprozesse bestehe die Gefahr, dass private Monopole entstünden. In der Schweiz sind die Gewerkschaften Kommunikation, VPOD und SEV deshalb der Ausschreibung öffentlicher Bus- und Tramlinien gegenüber skeptisch, weil sie einen Abbau der Qualitäts- und Sozialstandards befürchten.

Weitere Informationen:
Bundesamt für Verkehr BAV

www.bav.admin.ch

5. November 2002

Tram und Bus vor der Möglichkeit des Wettbewerbs

Was sich aus Erfahrungen in EU-Ländern lernen lässt

Ist ein Wettbewerb um Leistungen des öffentlichen Dienstes praktikabel und sinnvoll? Erfahrungen im öffentlichen Verkehr auf der Strasse in Dänemark und Deutschland sind zwiespältig. An einer Veranstaltung dreier Gewerkschaften in Bern mit Referenten aus dem Ausland wurde indes deutlich, dass öffentliche Betriebe gut daran tun, sich für diesen Fall zumindest zu wappnen.

Trotz Pleite der Mittelthurgaubahn und Nein zum Elektrizitätsmarktgesetz ist das Thema Wettbewerb im öffentlichen Dienst nicht vom Tisch - sei es, dass in den Kassen von Kantonen und Gemeinden Löcher klaffen, sei es, dass nicht klar ist, wie sich weitere absehbare Deregulierungen in der Europäischen Union (EU) auf die Schweiz auswirken. Angesichts dieser Tatsache haben sich über 200 Mitglieder der Gewerkschaften Kommunikation, VPOD und SEV am Montag in Bern mit dem Themenkomplex Marktöffnung im öffentlichen Verkehr auf der Strasse auseinandergesetzt. Referate und Positionsbezüge (vgl. Kasten) waren eingebettet in die erste sogenannte Tram- und Buskonferenz in der Schweiz.

Beschwerden und Rekurse

In der Schweiz können die Kantone seit 1996 Leistungen des öffentlichen Regionalverkehrs ausschreiben. Bis anhin haben nur einige wenige unter ihnen von diesem Recht Gebrauch gemacht, und das auch nur in Bezug auf Buslinien. Mehrfach waren Beschwerden und Rekurse Bestandteil dieser Verfahren. In ihrem Verlauf wurde geklärt, dass Ausschreibungen durch Behörden dem Subventionsrecht unterstehen und somit nach den Bestimmungen der Abgeltungsverordnung zum Eisenbahngesetz zu erfolgen haben. In diesen Fällen ist der Wettbewerb fakultativ; er hängt vom politischen Willen im betroffenen Kanton, allenfalls auch in der Gemeinde ab. Demgegenüber unterstehen Ausschreibungen blosser Fahrleistungen durch Transportunternehmungen zwingend dem Submissionsrecht, will heissen: den nationalen und internationalen Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens.

Anderes ist noch Gegenstand von Abklärungen. Beispielsweise stellt sich im Fall der Buslinie Luzern-Beromünster die Frage, wie ein Unternehmen zu entschädigen ist, das in einer kantonalen Ausschreibung unterlag, aber noch auf einige Jahre hinaus über die entsprechende Konzession des Bundes verfügen würde. Mittlerweile hat das Bundesamt für Verkehr einen Leitfaden erstellt, mit dem es diesen Wettbewerb in geordnete Bahnen lenken will.

Wettbewerb gefährdet

Andere europäische Länder sind dem Weg, der in der Schweiz bis anhin nur zaghaft beschritten wurde, bereits im vergangenen Jahrzehnt konsequent gefolgt. Nicht nur das viel geschmähte Grossbritannien, sondern auch skandinavische Staaten. In Dänemark hatte das Parlament 1990 beschlossen, das Busnetz in der Stadtregion Kopenhagen in Etappen auszuschreiben. Anstoss war die Tatsache, dass die staatlichen Zuschüsse in den Jahren zuvor gestiegen, die Frequenzen gleichzeitig aber gesunken waren.

Beidem liess sich mit der Ausschreibung der Buslinien tatsächlich begegnen. Dabei hatte die in eine GmbH umgewandelte bisherige öffentliche Betriebsgesellschaft denselben qualitativen, die Interessen von Kunden und Belegschaft berücksichtigenden

Rahmenbedingungen zu genügen wie die privaten Interessenten. Zehn Jahre später war in der dänischen Hauptstadt ein erheblicher Konzentrationsprozess zu konstatieren: An die Stelle der ursprünglichen fünfzehn kleinen Betriebe waren drei, sich allesamt mehrheitlich nicht mehr in dänischem Besitz befindende grosse Unternehmen getreten. Sie bestritten zusammen 92 Prozent aller Busleistungen - die ehemalige staatliche Gesellschaft war 1999 an einen britischen Konzern verkauft worden. Mittlerweile warnen auch die Befürworter des Wettbewerbs in Kopenhagen vor einem privaten Monopol, wie jüngst einer Publikation des internationalen Verbandes des öffentlichen Verkehrs zu entnehmen war. Insbesondere denken sie darüber nach, Infrastrukturen, wie zum Beispiel Busdepots, wieder in öffentlichen Besitz überzuführen, um neuen Anbietern den Eintritt in das Busgeschäft zu erleichtern.

Streit um Eigenproduktion in der EU

In Deutschland präsentiert sich die Situation ähnlich wie in der Schweiz, wobei dort bereits einige der grossen Konzerne mit Sitz vorab in Grossbritannien und Frankreich Fuss gefasst haben. Zweierlei lässt mehr als nur sporadischen Wettbewerb erwarten, wie Stefan Heimlich, Fachgruppenleiter Strassenpersonenverkehr der vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, in Bern ausführte: zum einen die leeren Kassen der öffentlichen Körperschaften, insbesondere jene der Städte. Zum anderen ist in der EU der Beschluss einer neuen Verordnung pendent, die das Recht der Gemeinden in Frage stellt, ihren Nahverkehr weiterhin in eigener Regie zu betreiben. Nachdem das Europäische Parlament dem Erlass in der ersten Lesung diese Spitze genommen hat, propagiert die EU-Kommission nun die direkte Netz-interne Konkurrenz zwischen kommunalen und privaten Anbietern.

Als nächste Instanz wird sich der Rat der Verkehrsminister mit dem Vorschlag auseinanderzusetzen haben. Abgesehen davon, dass er das frühestens 2003 tun wird, ist völlig offen, wie die Verordnung dereinst definitiv aussehen wird. Stefan Heimlich zeigte sich indessen überzeugt, dass sich der Wettbewerb im öffentlichen Verkehr auf der Strasse in der EU nicht verhindern lasse. Die Gewerkschaften seien deshalb bestrebt, sich für optimale Qualitäts- und Sozialstandards zu engagieren. Entscheidend sei diesbezüglich die Haltung von Bundesländern und Gemeinden. Den Verkehrsbetrieben rät er zu Kooperationen, Fusionen und Restrukturierungen. Mit tieferen Verwaltungs- und Infrastrukturkosten vermöchten sie ihre Position gegenüber der starken ausländischen Konkurrenz zu stärken, ganz abgesehen davon, dass sich so der Druck auf die Personalkosten reduzieren lasse.

Ob die neue EU-Verordnung Konsequenzen für Bus und Tram in der Schweiz haben wird, ist nicht absehbar, zumal nicht geklärt ist, wie das zu interpretieren ist, was sie regelt: ob als Subventionen oder als Erwerb öffentlicher Dienstleistungen. Wäre Letzteres der Fall, könnten sich ausländische Anbieter mit Appetit auf hiesige Linien wohl auf den einschlägigen bilateralen Vertrag berufen.

Die Positionen der Gewerkschaften

Die drei Gewerkschaften Kommunikation, VPOD und SEV haben am Montag in Bezug auf den Wettbewerb im öffentlichen Verkehr auf der Strasse die folgenden Positionen formuliert:

Der öffentliche Verkehr als Ganzes steht in einem Wettbewerb mit dem Privatverkehr. In diesem sollen die Verkehrsbetriebe gestärkt und nicht durch Konkurrenz untereinander gegeneinander ausgespielt und damit geschwächt werden.

Netze des öffentlichen Verkehrs sollen aus Gründen der Effizienz und der Kosten als öffentlich kontrollierte Monopole betrieben werden. Private Monopole sind, da kaum zu kontrollieren, abzulehnen. Entsprechend erübrigen sich Ausschreibungen der Leistungen von Bus und Tram. Verkehrsbetriebe sollen als integrierte Transportunternehmungen erhalten werden, die nicht nur Fahrleistungen erbringen, sondern auch planendes Netzmanagement leisten und über Tarifhoheit verfügen. Die Vergabe von Fahrleistungen an Unterauftragnehmer ist zu vermeiden, weil sie die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Die Leistungsaufträge, welche die Behörden den Verkehrsbetrieben erteilen, sollen langfristig ausgelegt und die Abgeltungen entsprechend gesichert und indexiert werden. Mit dem Verzicht auf kurzfristige Kürzungen von Abgeltungen liesse sich die Planungssicherheit verbessern, und unternehmerisches Handeln würde belohnt. Findet trotzdem ein Wettbewerb um Leistungen des öffentlichen Verkehrs statt, soll dieser nach den Grundsätzen des Subventionsrechts abgewickelt werden.

Neue Zürcher Zeitung, 29. Oktober 2002