

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

Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik
Technische Universität Dresden

Wagener&Herbst Management Consultants GmbH

Gefördert mit Mitteln des
Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Januar 2005

Erstellt im Auftrag von:
Deutsches Verkehrsforum

Endbericht zur Delphi-Studie

„ÖPNV-Markt der Zukunft“

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

Prof. Rainer Lasch

(Projektleiter)

Dr. Arne Lemke

Dipl.-Verk.wirtsch. Reiner Jugelt

Dipl.-Volksw. Gerd Probst

Dr. Norbert Wagener

Dr. Joachim Winckler

Berlin 2005

www.delphi-oepnv.de

Inhalt

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

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

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

Abbildungsverzeichnis

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

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

1 Summary

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

Marktzugang im ÖPNV

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

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

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

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

Marktstruktur

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

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

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

Finanzierung

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

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

Rahmenbedingungen

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

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

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

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

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

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

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

Ausschreibungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Besteller-Ersteller-Verhältnis

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

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

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

Qualität und Qualitätssteuerung

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

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

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

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

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

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

Privatisierungen

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

Der Verkauf kommunaler Verkehrsunternehmen ist von folgenden Faktoren abhängig:

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

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

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

Im Wesentlichen gibt es damit zwei Motive für Privatisierungen:

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

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

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

Leistungsgestaltung

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

Aufgabenverteilung in der Wertkette

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

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

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

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

Infrastruktur

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

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

Vertrieb und Tarifierung

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

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

Damit werden sich der Vertriebsmix und die Tarifgestaltung ändern:

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

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

IT und Automatisierung

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

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

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

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

Kundenorientierung

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

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

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

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

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

6.2 Fazit zur Delphi-Studie

Der ÖPNV befindet sich in einem **Reformprozess**, der zu noch mehr Attraktivität und Effizienz durch mehr Markt und kontrollierten Wettbewerb führen soll. Das Gelingen hängt wesentlich von den Zielen der verantwortlichen politischen Gremien und Verwaltungen (Aufgabenträger) und dem **Gestaltungswillen** aller Akteure im ÖPNV ab. Die **Risiken dieses Reformprozesses** bestehen in der ungenügenden Dynamik bei der Schaffung klarer (rechtlicher) Rahmenbedingungen und in einem zu schleppenden Wandel bestehender Strukturen. Angesichts immer knapperer Mittel der öffentlichen Hand für den ÖPNV droht die Gefahr von Leistungseinschränkungen im ÖPNV, die zu Attraktivitätseinbußen führen und letztlich in einen Kreislauf von sinkenden Fahrgastzahlen, steigenden Kosten und weiteren Preiserhöhungen bzw. Leistungseinschränkungen münden.

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

In der Delphi-Studie wurde deutlich, welche **Instrumente für den Reformprozess des ÖPNV** als erfolgversprechend angesehen werden. Im Kern ist dies – auf der Grundlage der Beibehaltung zeitlich befristeter ausschließlicher Rechte – die **Etablierung von Vertragsverhältnissen zwischen den Aufgabenträgern/Bestellern und den Verkehrsunternehmen**. Dies ist das Ergebnis einer wettbewerblichen Vergabe, vorzugsweise durch Ausschreibungen. Wo immer möglich, sollte **unternehmerischen Kompetenzen der Vorzug vor behördlichen Lösungen** gegeben werden, so zum Beispiel durch funktionale Ausschreibungen und durch unternehmerische Vertriebsverantwortung.

Die **Verkehrsunternehmen** sind in diesem Zusammenhang gefordert, ihre Strategie auf die neuen Märkte auszurichten und alle Potenziale zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit konsequent zu erschließen.

Die **staatliche Mitgestaltung des ÖPNV** sollte sich auf die Schaffung klarer, zukunftsorientierter Marktzugangsregelungen, die Vorgabe von Rahmenplänen, auf die Ausgestaltung der Funktion als Besteller und auf die Sicherung einer leistungsfähigen, öffentlichen ÖPNV-Infrastruktur durch angemessene Finanzierung konzentrieren.

6.3 Weiterführender Forschungsbedarf

Die Ergebnisse der Delphi-Studie und die Diskussionen in den Evaluierungsworkshops haben gezeigt, dass für eine Reihe von Problemen und Ideen erst noch Lösungen zu entwickeln sind. Daher sollen abschließend einige Aspekte angeführt werden, in denen insbesondere für die Wissenschaft und die Beratung Handlungsbedarf besteht.

ÖPNV im Personenverkehrsmarkt

Die demografische Entwicklung und die Probleme in den strukturschwachen Regionen nehmen Einfluss auf die Entwicklung im ÖPNV-Markt. Die durch den ÖPNV zu leistende Daseinsvorsorge ist daher neu zu definieren. Die Umstrukturierung, Konzentration und Abschaffung der lokalen Infrastruktur (bspw. Ämter, Schulen, Krankenhäuser) in den Regionen erfordert an sich eine Erweiterung des Mobilitätsangebotes, um die dann weiter entfernt gelegenen Infrastruktureinrichtungen erreichbar zu machen. Daher müssen die Aufgabenträger dazu übergehen, ihre Leistungen insgesamt als Bündel zu betrachten, ganzheitlich zu gestalten und nachfrageorientiert auszurichten

Die Abstimmung von Siedlungsplanung und ÖPNV-Planung rückt damit in den Vordergrund. Die heute bereits festgeschriebene Verzahnung der Planungsprozesse wird als nicht ausreichend angesehen. Daher ist nach Lösungen zu suchen, wie die ÖPNV-Planung stärker mit anderen Planungsbereichen, die bspw. die Siedlungsstruktur, die Verwaltungsstruktur oder die Infrastruktur für den MIV festlegen, vernetzt werden kann.

Marktentwicklung

Die Auswirkungen von Vergabeformen und Marktzugangsregelungen auf die Entwicklung der Marktstruktur sowie Wechselwirkungen zwischen der Marktentwicklung und den Preisen sind zu untersuchen.

Für Verkehrsunternehmen sind Kooperationskonzepte zu entwickeln. Private Verkehrsunternehmen verfügen über Know-how in der Planung, im Management und in der Beschaffung. Etablierte kommunale Verkehrsunternehmen haben regionale Marktkenntnisse und Planungserfahrungen. In Kooperationen (auch unter Einbeziehung kommunaler Verkehrsunternehmen) können solche Aufgaben gebündelt und konzentriert werden (z.B. Planungsaufgaben nur bei einem Partner, ein anderer organisiert die Instandsetzungsplanung oder die Ersatzteilversorgung für die gesamte Kooperation).

Finanzierung des ÖPNV

Die bisherigen Förderstrukturen und -instrumente sind einer umfassenden Bestandsaufnahme zu unterziehen. Dabei sollte ermittelt werden, welche Lösungen und Wirkungen in volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht künftig den veränderten Zielstellungen und finanziellen Rahmenbedingungen des ÖPNV Rechnung tragen.

Für die Preisbildung und Tarifgestaltung im ÖPNV sind Modelle unter Berücksichtigung der Preis- und Qualitätselastizität der Nachfrage zu entwickeln.

Besteller-Ersteller-Verhältnisse

Zur Etablierung von Vertragsverhältnissen zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen sind Instrumente zu entwickeln, die deren Anbahnung, Ausgestaltung und Steuerung unterstützen:

- Konzepte zur Berücksichtigung des unternehmerischen Risikos bei Ausschreibungen müssen entwickelt werden (bspw. Nachfolgeregelungen bei Infrastrukturinvestitionen).
- Regelungen für den Umgang mit bisherigen Förderfällen sind zu finden, da früher geförderte Unternehmen sonst in Ausschreibungen Vorteile (bspw. erhaltene Fahrzeugförderung) erlangen könnten.
- Neue Steuerungsinstrumente des Qualitätsmanagements sind zu entwickeln. Für die künftig wichtigen Bonus-Malus-Regelungen müssen die Kriterien ausgestaltet werden.

Für die Entwicklung des ÖPNV-Angebotes ist Transparenz erforderlich, welche Linien sich aus Einnahmen (einschließlich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG, § 6a AEG sowie §§ 145 ff. SGB XI) als wirtschaftlich tragfähig erweisen. Heute verfügen Aufgabenträger und teilweise auch die Verkehrsunternehmen nicht über diese Kenntnisse.

Die Ausgestaltung der Linienleistungsrechnung ist Voraussetzung für die Transparenz. Sie wird damit zur Entscheidungsgrundlage für politische Entscheidungen. Nur mit einer linienbezogenen Transparenz kann die Daseinsfürsorge ausgestaltet werden (Welche Linie ist für das Verkehrsunternehmen unwirtschaftlich und trotzdem förderungswürdig?).

Kooperationsformen für die Besteller müssen mit Know-how ausgestattet werden. Sie sind zur Durchführung von (funktionalen) Ausschreibungen zu befähigen. Auch die zu leistende Koordination gebietsübergreifender Verkehre bzw. Linien ist durch neue Konzepte zu unterstützen.



**DEUTSCHES
VERKEHRSFORUM**

**Deutsches Verkehrsforum e.V.
Klingelhöferstr. 7
10785 Berlin**

**www.verkehrsforum.de
info@verkehrsforum.de**