

## Praxisrelevante Auswirkungen des Vorschlages für eine EU-Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) des europäischen Parlaments und des Rates von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf die Verkehrsplanung des öffentlichen Personennahverkehrs

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors in den Ingenieurwissenschaften (Dr. - Ing.) im Fachbereich 6, Verkehrsplanung der Universität Kassel

Vorgelegt von Sandra Schnarrenberger, Dipl. Ing. univ.

Kassel/ Witzighausen im August 2005

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>S. 2</b>  |
| <b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>  | <b>S. 4</b>  |
| <b>Verzeichnis der Abbildungen</b>  | <b>S. 6</b>  |
| <b>1. EINLEITUNG</b>  | <b>S. 8</b>  |
| <b>2. DAS PBEFG – derzeitige Rahmenbedingungen für den ÖPNV</b>                     | <b>S. 11</b> |
| 2.1 Allgemeines   | S.11         |
| 2.2 Die aktuelle Diskussion in Deutschland  | S. 11        |
| 2.3 Relevante Elemente des PbefG im Hinblick auf die EU- Verordnung                 | S. 17        |
| <b>3. EU VERORDNUNG – zukünftiger Rahmenbedingungen für den ÖPNV</b>                | <b>S. 24</b> |
| 3.1 Allgemeines   | S. 24        |
| 3.2 Ziele des Vorschlages   | S. 24        |
| 3.3 Der Vorschlag   | S. 26        |
| <b>4. Vergleich der jetzigen und der zukünftigen Rahmenbedingungen für den ÖPNV</b> | <b>S. 41</b> |
| 4.1 Allgemeines   | S. 41        |
| 4.2 Veränderungen   | S. 43        |
| 4.2.1 Grundversorgung   | S. 43        |
| 4.2.2 Stärkung staatlicher Einflussnahme  | S. 43        |
| 4.2.3 Grundsätzliche Einführung des Wettbewerbsprinzips                             | S. 44        |
| 4.2.4 Die funktionalen Ausschreibung  | S. 48        |
| 4.2.5 Die Standardausschreibung oder konstruktive Ausschreibung                     | S. 53        |
| <b>5. VON DER KOMMISSION ERWARTETE FOLGEN</b>                                       | <b>S. 56</b> |

|   |               |
|---|---------------|
| <b>6. SYSTEMATISCHE ABSCHÄTZUNG DER ZU ERWARTENDEN FOLGEN NACH EIGENER EINSCHÄTZUNG</b> | <b>S. 61</b>  |
| 6.1 Szenario im Hinblick auf die Beteiligten  | S. 61         |
| 6.1.1 Vertiefende Betrachtung der Veränderung für die Aufgabenträger                    | S. 64         |
| 6.1.2 Vertiefende Betrachtung der Veränderung für die Verkehrsunternehmer               | S. 74         |
| 6.1.3 Vertiefende Betrachtung der Veränderung für den Verkehrsplaner                    | S. 83         |
| 6.1.4 Vertiefende Betrachtung der Veränderung für den Fahrgast                          | S. 88         |
| 6.1.5 Vertiefende Betrachtung der Veränderung für den MIV – Nutzer                      | S. 92         |
| 6.2 Szenario im Hinblick auf die Bewertungsdimensionen                                  | S. 93         |
| 6.2.1 Wirtschaftlichkeit  | S. 93         |
| 6.2.2 Attraktivität, Mobilität, Ökologie  | S. 104        |
| 6.3. Abwägung dieses Szenarios aufgrund der neuesten Diskussionen                       | S. 105        |
| <b>7. FOLGEN DIESER VERÄNDERUNG AUF DIE VERKEHRSPANUNG</b>                              | <b>S. 111</b> |
| 7.1 Allgemeines   | S. 111        |
| 7.2 Organisatorische Veränderungen in der Verkehrsplanung                               | S. 111        |
| 7.3 Inhaltliche Veränderungen der Verkehrsplanung                                       | S. 125        |
| 7.4 Künftige Anforderungen an die Mittel und Vernetzungsmöglichkeiten der Planung       | S. 131        |
| <b>8. ZUSAMMENFASSUNG</b>   | <b>S. 133</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>S. 136</b> |

## **Verzeichnis der Abkürzungen**

AEG – Allgemeines Eisenbahn Gesetz

AG – Arbeitsgemeinschaft

BGB – Bundes Gesetz Buch

BverwG – Bundesverwaltungsgericht

DIN – Deutsche Industrie Norm

EG – Europäische Gemeinschaft

EU – Europäische Union

EuGH – Europäischer Gerichtshof

EWG – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

GmbH – Gesellschaft mit beschränkter Haftung

IT – Information Technology ( Informationstechnologie)

ITCS – Intermodal Transport Control System

KOM – Kommission

MIV – Motorisierter Individual Verkehr

ÖPNV – Öffentlicher Personennahverkehr

OVG – Oberverwaltungsgericht

PBefG – Personenbeförderungsgesetz

Ra – Rechtsanwalt

Rae – Rechtsanwältin

RBL – Rechnergestützte Betriebsleitsysteme

RegG – Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

VG – Verwaltungsgericht

VgV – Vergabeverordnung

VO – Verordnung

VOL/A – Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abb. 1: Planung, Organisation und Durchführung, S. 18

Abb. 2: Aktualisierungen des EU-Vorschlags, S.25

Abb. 3: Zusammenhang von Kosten und Freiheitsgrad der funktionellen Ausschreibung, S. 50

Abb. 4: Auswirkung der Bandbreite der Unsicherheiten auf die Abschätzung der Kosten, S. 52

Abb. 5: Erhöhung des Arbeitsaufwandes, S. 66

Abb. 6: Verschiebung zum Aufgabenträger, S.67

Abb. 7: Drei Strukturen der Interaktionen nach Umsetzung der Verordnung, S.69

Abb. 8: Tendenzielle Betrachtung der Kostenentwicklung des ÖPNV im Hinblick auf die Einführung des Ausschreibungswettbewerbs, S. 103

Abb 9: Rolle der Verkehrsplanung getrennt nach Besteller und Ersteller in Abhängigkeit von der Art der Ausschreibung S. 111

Abb. 10: Vergleich des Zeitverlaufs zwischen dem alten und neuen Zustand, S. 118,119

Abb 11 : Zeitlicher Ablauf nach Phasen und Verantwortlichen beim Planspiel  
„Virtuelle Ausschreibung“ S .120

Abb. 12: Maßgeblich Qualitätsaspekte, S.122

Abb. 13: Politische Einflussnahme in Abhängigkeit der jeweiligen  
Organisationsform S.127

## 1. Einleitung

Der Verkehrsmarkt befindet sich in Deutschland derzeit in einem strukturellem Wandel. Den Anstoß dazu hat die von der Kommission vorgeschlagene Neufassung der EWG-Verordnung 1893/91, die die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 abgelöst hat, gegeben, die die Einführung des Wettbewerbes um Dienstleistungsaufträge vorsieht und damit zu einer Ausschreibungspflicht von zeitlich befristeten Ausschließlichkeitsrechten führt.<sup>1</sup> Damit ist der Schritt vollzogen, die Liberalisierung auch im Verkehrsbereich voranzutreiben.

Im Juli 2000 legte die Europäische Kommission unter Ratspräsidentschaft der französischen Regierung einen Verordnungsentwurf für eine ÖPNV-Reform in Europa vor, die die bisherigen nationalen Verkehrsmärkte in den europäischen Binnenmarkt überführen soll. Der Gesetzesentwurf der EU-Kommission vom 26. Juli 2000 stellt einen einschneidenden Eingriff dar. Er soll den bisher geltenden Ordnungsrahmen, das Personenbeförderungsgesetz –PBefG, das bereits 1996 auf der Grundlage der VO 1191/69 geändert wurde - in Deutschland ersetzen beziehungsweise reformieren. Denn trotz der Verordnung 1191/69 und deren Änderung im Jahr 1991, die die Aufnahme des Wettbewerbsgedankens in den nationalen Gesetzgebungen erforderlich machten, war der Markt im öffentlichen Verkehr nur in geringem Umfang für den Wettbewerb offen, und die Betreiber des ÖPNV blieben meist die nationalen Betreiber.<sup>2</sup> Der Vorschlag sieht die generelle Einführung des Wettbewerbs durch Ausschreibungspflicht von zeitlich befristeten Ausschließlichkeitsrechten vor. Die umstrittene Bereichsausnahme im § 8 (4), PBefG wäre damit hinfällig. Der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit wäre obsolet.

Die zeitliche und inhaltliche Umsetzung des Vorschlages für eine Marktöffnungsverordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, gerne auch kurz: „die neue Verordnung 1191“ genannt, ist ungewiss. In den Jahren 2002 und 2005 folgten geänderte Vorschläge. Am 9. Juni 2005 wurde der neueste Vorschlag unter

---

<sup>1</sup> Andersen, Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt; Marktstudie 2001, S. 1

<sup>2</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD; Brüssel; 26.7. 2000, S. 4



österreichischer Ratspräsidentschaft in Luxemburg im Verkehrsministerrat behandelt. Aber auch bei diesem Vorschlag wird erst Anfang des Jahres 2007, nachdem er im Europäischen Parlament behandelt wurde, deutlich werden, inwieweit er umgesetzt werden wird. Er enthält vor allem eine deutlich abgemilderte Form der Marktöffnung mit der Möglichkeit für Aufgabenträger zu In-House-Vergabe und zur Direktvergabe. Besonders diese Elemente wurden in früheren Diskussionen von der Kommission abgelehnt, weil solche Beschränkungen oder Ausnahmeausdehnungen nicht dem erklärten Ziel der Liberalisierung des Marktes gerecht werden.<sup>3 4</sup> Trotz aller Diskussionen ist der bisherigen Haltung der Kommission jedenfalls sicher zu entnehmen, dass der Ausschreibungswettbewerb als elementarer Bestandteil einer eventuellen Verordnung erhalten bleibt. Auch das Besteller-Erstellerprinzip, das dem ersten Entwurf zu Grunde gelegt ist, ist in dem neuesten Vorschlag nicht mehr zwingend vorgegeben. Da es aber Aufgabenträger geben wird, die sich weder für den Erhalt der kommunalen Unternehmen noch für die Direktvergabe von kleineren Einheiten entscheiden werden, wird der Anteil von im Ausschreibungsverfahren vergebenen Verkehren deutlich zunehmen. Deshalb verlieren grundsätzliche Gedanken über Veränderungen auf die Verkehrsplanung auf der Grundlage einer neuen Verordnung, die als maßgeblichen Grundsatz den Ausschreibungsgedanken enthält, nicht an Aktualität und sind Inhalt dieser Arbeit. Für eine Folgenabschätzung einer Marktöffnung auf die Verkehrsplanung wird der erste Vorschlag vom 26.7. 2000 der Kommission der Arbeit zugrunde gelegt, da er eine größere Tragweite hatte, als der derzeitige Vorschlag und damit auch am besten herangezogen werden kann, um mögliche Veränderungen zu untersuchen.

Besonderes Augenmerk wird dabei auch auf den Strukturwandel im ÖPNV Bereich gelegt, da sich dieser unmittelbar aus den Veränderungen der gesetzlichen

---

<sup>3</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, (KOM(2000)7- C5-0326/2000- 2000/0212(COD)); 2001, S. 19 und S. 20

<sup>4</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften; Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2002/107/ Final, 2000/0212/COD; 2002, S. 3 und S. 4

Rahmenbedingungen ergibt und wiederum Ursache für Veränderungen in Planung und Gestaltung des Verkehrs darstellt.

In Deutschland herrscht momentan noch eine Vielfalt an Strukturen, die unter dem PBefG in den letzten 48 Jahren seit Ende des zweiten Weltkrieges gewachsen sind. In der Anbieterstruktur des ÖPNV gibt es neben den „Regionalbusbetrieben“, die aus der Deutschen Bundesbahn hervorgegangen sind, „Kommunale Betriebe“ und „Private mittelständische Unternehmen“, die im Bereich des Innerstädtischen und des Überlandlinienverkehrs tätig sind. Hinzu kamen in den letzten Jahren ausländische Konzerne, die sich in den deutschen ÖPNV- Markt eingekauft haben und heute präsent sind. An Verbundstrukturen haben sich im Laufe der Zeit Tarifgemeinschaften, Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbünde gebildet, die Vorteile für den Fahrgast mit sich brachten. Um einen gewissen Standard gewährleisten zu können, können vom Aufgabenträger seit kurzem Nahverkehrspläne erstellt werden, um eine ausreichende Verkehrsbedienungs sicherzustellen. Jedes Land regelt dabei seine eigenen Anforderungen an die Erstellung der Nahverkehrspläne in den jeweiligen ÖPNV Gesetzen. Es besteht keine generelle Pflicht zur Erstellung von Nahverkehrsplänen. Die Eingriffsmöglichkeiten der Politik in den Verkehr sind beschränkt und fast immer mit Zahlungen für erbrachte Verkehrsleistungen oder als Defizitausgleich verbunden. Eine übergeordnete Aufsichtsbehörde erteilt die Genehmigungen und vergibt die Konzessionen.

Mit der Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips rechnen auch die Unternehmen. Sie rüsten sich für den innereuropäischen Wettbewerb. Der Weg hin zur Wettbewerbsfähigkeit bei den Kommunalen Betrieben mit den bisherigen Defizitausgleichen aus den öffentlichen Haushalten erweist sich sicherlich als mühsames und langwieriges Unterfangen. Bei den privaten Unternehmen fehlt eine hinreichend starke Kapitaldecke. Es war bislang nicht nötig, aber vor allem war und ist es auch gar nicht möglich, eine Kapitaldecke zu bilden, weil durch die Genehmigungsbehörde nach geltendem Recht nur Tarife genehmigt werden, die auskömmlich sind. Damit ist der Gewinn auskömmlich, aber nicht wie in anderen Branchen so hoch, dass es auch noch für eine Rücklagenbildung genügt.

Neben dem Kapitalmangel stellt die momentane mittelständische Größe ein weiteres Problem dar. Ein Mitbieten um Ausschreibungen auch in entfernten Verkehrsräumen wird zwar notwendig, bleibt aber durch die Entfernung ohne große Erfolgsaussichten. Verkehrsverbünde in ihrer vielseitigen Art werden auf nur noch eine Variante, den Aufgabenträgerverbund, reduziert werden. Da Planung, Gestaltung und Ausschreibung beim zuständigen Aufgabenträger oder in dessen Vertretung beim

Aufgabenträgerverbund zentral erledigt wird, wird auch die Existenz der Genehmigungsbehörde wegen mangelnder Aufgaben in Frage gestellt.

Es steht fest, dass sich diese Strukturen mit der Durchsetzung dieses Vorschlages für eine Marktöffnungsverordnung des Europäischen Parlaments in Deutschland ändern werden. Wie sehen damit die Veränderungen für die Verkehrsplanung aus?

Diese Arbeit wird sich auf den Teilmarkt Bus des ÖPNV konzentrieren. Zum einen, weil 80% aller ÖPNV Leistungen in Deutschland mit dem Bus erbracht werden –ein ähnliches Verhältnis besteht in Europa- und zum anderen, weil dieser Teilmarkt von den Großkonzernen als gewinnträchtigster Markt angesehen wird und damit bei Marktöffnung die einschneidendsten Veränderungen erfahren wird. Zudem erwartet die Autorin einen zusätzlichen Bedeutungszuwachs, da im Zuge der demographischen Entwicklung, Regionalbahnen durch Bus Angebotssysteme ersetzt werden könnten. Auch Bedarfsformen unterstützen diese Tendenz.

Die vorliegende Arbeit untersucht zunächst das PBefG als Ordnungsrahmen für Deutschland (Kap. 2.), um dann den Vorschlag für eine EU-Verordnung (Kap. 3) und schließlich die spezifische Differenz beider Rechtsnormen (Kap. 4) darzustellen. Denn um die rechtliche Problematik kommt man – geht es doch auch um das Ziel der Rechtssicherheit – nicht ganz herum, auch, wenn die rechtliche Problematik nicht Schwerpunkt der Arbeit ist. Im Anschluss daran werden die von der EU-Kommission erwarteten Folgen dieser Umstellung (Kap. 5) ebenso beschrieben wie die von der Autorin prognostizierten (Kap. 6). Da es sich um Zukunftsprognosen handelt und sich die Autorin damit in das Reich der Spekulation, zumindest in Bereiche des wissenschaftlich nicht Belegbaren begibt, ist hier die Form der Szenarien gewählt. Eine Abwägung des eigenen Szenarios aufgrund der neuesten Diskussionen folgt am Ende des Kapitels. Ergänzt wird die Untersuchung durch eine Reflexion der veränderten Bedingungen für die Verkehrsplanung (Kap. 7).

## **2. Das PbefG – derzeitige Rahmenbedingung für den ÖPNV**

### **2.1. Allgemeines**

Das Personenbeförderungsgesetz ist das in Deutschland geltende Gesetz zur Regelung von entgeltlicher oder geschäftsmäßiger Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen. Es entstand 1934 und erfuhr Veränderungen in den Jahren 1961, 1973, 1990 und zuletzt 1996. Es setzt die beiden geltenden EU Verordnungen EWG Nr. 1191/ 69 ( die „alte EU-Verordnung 1191 ) und EWG Nr. 1893 / 91 in geltendes nationales Recht um. Dieses novellierte Gesetz ist die rechtliche Grundlage unseres heutigen Verkehrsystems beruht.

### **2.2. Die Aktuelle Diskussion in Deutschland**

Von der Kommission wird die Markt- und Wettbewerbssituation in Deutschland im regionalen und überregionalen Bus- und Schienennahverkehrsdienst als begrenzt dem Wettbewerb unterworfen beschrieben. Wie die Wettbewerbselemente des geltenden Rechts angewandt werden, ist in Deutschland allerdings nicht einheitlich. Seit Jahren herrscht ein Streit darüber, ob die EG-Verordnung 1191/69<sup>5</sup> auch auf - im Sinne des § 8 (4) PBefG als eigenwirtschaftlich geltende - Leistungen anwendbar ist oder nicht.

Die EG Verordnung 1191/69 sieht einen grundsätzlichen Zwang zur Ausschreibung für Verkehre vor, die nicht ohne jegliche Zahlungen des Staates auskommen vor<sup>6</sup>, räumt

---

<sup>5</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften; Verordnung (EWG) Nr.1191/69 des Rates vom 26.Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn,- Strassen- und Binnenschiffsverkehrs in der Fassung Verordnung (EWG) Nr. 1892/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr.1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs

<sup>6</sup> Verordnung (EWG) Nr.1191/69, Abschnitt II, Artikel 3, (1): „Wenn zuständige Behörden der Mitgliedstaaten die ... Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes

den Mitgliederstaaten jedoch die Möglichkeit einer Bereichsausnahme ein.<sup>7</sup> Diese Bereichsausnahme hat vom nationalen Recht rechtssicher angeordnet zu werden.<sup>8</sup>

Im PBefG wurde aus diesem Grund bei der letzten Novellierung die Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Leistungen eingeführt. In § 8, (4) wurde der Anwendungsbereich der EG Verordnung 1191/69 auf die Verkehre beschränkt, die nicht eigenwirtschaftlich zu erbringen sind<sup>9</sup>. Damit wären eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen durch die nationale Rechtsprechung aus dem Geltungsbereich der EG Verordnung 1191/69 ausgenommen und müssten nicht ausgeschrieben werden.

Zu der streitigen Frage der Rechtssicherheit<sup>10</sup> dieser Bereichsausnahme im PBefG liegen inzwischen verschiedene Gerichtsurteile und Gutachten vor. Ursprüngliche Grundsatzfrage dazu war, welche Auswirkungen öffentliche Gelder auf die Eigenwirtschaftlichkeit haben, und damit einhergehend die Frage nach Bestimmtheit und Klarheit, also nach der Rechtssicherheit von § 8 (4) PBefG als Teilbereichsausnahme. Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg vertrat die Meinung, dass die allermeisten ÖPNV Linien wegen ihres Zuschussbedarfs „eigentlich“ gemeinwirtschaftliche Linien

---

anordnen und mehrere Lösungen unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen würden, so wählen die Behörden die Lösung, welche die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.“

<sup>7</sup> Verordnung (EWG) Nr.1191/69, Abschnitt I, Artikel 1, (1), Satz 2: „Die Mitgliedstaaten können die Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkt ist, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen.“

<sup>8</sup> Bei vergleichbaren Konstellationen bei EG-Richtlinien hat der EuGH immer entschieden, dass solche Bereichsausnahmen vom nationalen Recht rechtssicher angeordnet werden müssen.

<sup>9</sup> Dazu der genaue Wortlaut aus dem PBefG, § 8 (4): „Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne. Soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht entsprechend...“ dieses Satzes „...möglich ist, ist die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 ....“

<sup>10</sup> Rausch, Wolfgang, Ergebnisse aktueller Ausschreibung im hessischen Bus-ÖPNV aus Sicht des Landes Hessen; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung; Vortrag vom 28. September 2004: „Nach genannter EG Verordnung (EG-Verordnung 1191/69) könnte der Nahverkehr jedoch von den Mitgliederstaaten auch als Ausnahme behandelt werden. Ob es eine solche Ausnahme im Bundesrecht rechtssicher gibt, ist der vordergründigste juristische Streit.“

darstellen, für die die EG Verordnung 1119/69 gelten würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem widersprechend am 6. April 2000 entschieden, dass nach deutschem Recht Zuschüsse zu defizitären Verkehrsleistungen deren Eigenwirtschaftlichkeit nicht in Frage stellen, weil es sich um sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn handelt. Ferner hat es festgestellt, dass das vom Gesetzgeber gewollte Wahlrecht des Unternehmers praktisch beseitigt würde, wenn die Notwendigkeit öffentlicher Zuschüsse automatisch die Zuordnung zum gemeinwirtschaftlichen Verkehr zur Folge hätte. Gesetzliche Ausgleichs- und Erstattungsansprüche nehmen der Verkehrsleistung grundsätzlich nicht die Eigenwirtschaftlichkeit<sup>11</sup>. Für die Ausgleichs- und Erstattungsregelung im Sinne des § 8 (4) Satz 2 PBefG folgt dies aus der Wertung der EG Verordnung 1191/69, Abschnitt III, Artikel 9 ff., weil diese Erstattungen jedem Unternehmer diskriminierungsfrei gewährt wurden, der solche Beförderungen durchführt und dafür am Markt kostendeckende Erlöse nicht erzielen kann.<sup>12</sup>

In diesem Punkt folgen das OVG Lüneburg und das VG Stade der Rechtsprechung des BVerwG. Welche Vorgaben das europäische Gemeinschaftsrecht dazu macht, wurde dem EuGH mit dem Beschluss vom 6. April als ungeklärte Frage vorgelegt. Damals machte der EuGH nur allgemeine europarechtliche Vorgaben dazu. Genauere Vorgaben hat er nun in der Entscheidung Altmark Trans in Form von den vier „EuGH“- Kriterien nachgelegt und diese auch auf die EG Verordnung 1191/69 übertragen.<sup>13</sup>

Beihilferechtlich sind damit vier Kriterien von Unternehmer und Aufgabenträger einzuhalten, um die Eigenwirtschaftlichkeit einer Linie nicht zu gefährden. Ein Ausgleich sei demnach nur dann keine staatliche Beihilfe, wenn die Voraussetzung erfüllt ist, dass das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut ist und die Verpflichtung klar definiert ist. Dabei sind die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen. Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung unter Berücksichtigung

---

<sup>11</sup> PBefG § 45a, Ausbildungsverkehr, und SchwbG, Abschnitt XIII, Unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV, § 62 Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr

<sup>12</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 16. September 2004, S.15; VG Stade, Urteil vom 16. September 2004, S. 20

<sup>13</sup> EuGH (Plenum), Urteil vom 24. Juli 2003; Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.

Und als letzter zu beachtender Punkt darf die Höhe des Ausgleiches, wenn die Auswahl nicht im Rahmen eines Vergabeverfahrens erfolgt ist, nur im Rahmen der Kosten liegen, die ein durchschnittliches Verkehrsunternehmen zu tragen hätte, unter Berücksichtigung der Einnahmen und des angemessenen Gewinns aus der Erfüllung seiner Verpflichtungen.

Der EuGH trifft mit dem Altmark Urteil allerdings keine vergaberechtliche, sondern eine rein beihilferechtliche Entscheidung und damit keine Entscheidung über das Bestehen von Ausschreibungspflichten beziehungsweise das Bestehen einer rechtsgültigen Teilbereichsausnahme. Damit ergibt sich die Feststellung, dass die Genehmigung von Verkehrsleistungen, deren Betrieb öffentliche Zuschüsse erfordert, sowohl dem eigenwirtschaftlichen als auch dem gemeinwirtschaftlichen Verkehr zugeordnet werden kann. Öffentliche Zuschüsse schließen einen eigenwirtschaftlichen Verkehr nicht aus. Darin sind sich inzwischen die Vertreter beider Meinungen einig – die Vertreter der Meinung, dass keine rechtskräftigen Teilbereichsausnahme vorhanden ist<sup>14</sup>, wie die, die eine rechtskräftige Teilbereichsausnahme sehen.<sup>15</sup>

Ein Problem bleibt. Durch das vermeintliche Wahlrecht des Unternehmers könnte den Erfordernissen an Bestimmtheit und Klarheit von §8 (4), PBefG als Teilbereichsausnahme nicht ausreichend nachgekommen worden sein. Ob damit die Rechtssicherheit der Teilbereichsausnahme gegeben sei, wird bezweifelt, auch vom EuGH. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich dieser Frage bis jetzt allerdings nicht gestellt. Die umstrittene Regelung des § 8 (4), PBefG ist danach juristisch auszulegen.

Hierzu gibt es vier klassische Auslegungsmethoden: nach Wortlaut, nach Gesetzssystematik, nach Sinn und Zweck sowie die teleologische Auslegung. Diese

---

<sup>14</sup> KCW Gutachten; Gutachten zur Anwendung der VO (EWG) Nr.1191/69 in Deutschland in der redigierten Fassung vom 24.02.2004 im Auftrag der Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung; S. 22

<sup>15</sup> Gutachten Ra Oppenländer, Rechtsgutachten zur Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1191/69 in Deutschland im Auftrag der Verkehrsgesellschaft Frankfurt a.M., ESWE Verkehrsgesellschaft, Wiesbaden; Kasseler Verkehrsgesellschaft, Offenbacher Verkehrsbetriebe GmbH, Stadtwerke Gießen, Hanauer Straßenbahn, Stadtwerke Marburg, HEAG Verkehrs-GmbH Darmstadt vom 14. Mai 2004, und der Bericht des Bund –Länder Fachausschusses Strassenpersonenverkehr vom 18. Februar 2004

Auslegungsmethode wurde im wesentlichen im Rahmen zweier Rechtsgutachten angewandt. Diese kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Zu dem Ergebnis, dass keine wirksame Bereichsausnahme von der EG Verordnung 1191/69 besteht, kommt das KCW Gutachten, dem sich das Hessische Verkehrsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung mit seinem Erlass vom 12. März 2004 angeschlossen hat. Hierin verbietet es den Aufgabenträgern, Zuschüsse außerhalb der Vorgaben der EG Verordnung 1191/69 zu gewähren.<sup>16</sup> Diese Meinung wird ebenfalls durch die Rechtsanwaltskanzlei Barth, Baumeister und Griem<sup>17</sup>, durch Berschin<sup>18</sup>, Wachinger<sup>19</sup>, Schaaffkamp (KCW)<sup>20</sup> vertreten und wird im folgenden vereinfacht als „Meinung des Landes Hessen“ bezeichnet.

Zu dem Ergebnis, dass eine wirksame Teilbereichsausnahme besteht, kommt das Rechtsgutachten Oppenländer<sup>21</sup>. Diese Rechtsauffassung vertritt auch der Bund-Länder-Fachausschuss und der VDV. Ebenso äußern sich die Rechtsanwälte Ronellenfitsch<sup>22</sup>, Karnop und Lenz<sup>23</sup>. Diese Position wird im folgenden vereinfacht als die „Meinung des VDV“ bezeichnet. Von vielen wird die Frage aber auch offengelassen.<sup>24</sup>

Zu dem so genannten Wahlrecht des Unternehmers, äußern sich die Vertreter der Meinung des VDV, dass die Unternehmer ein solches Wahlrecht in Wirklichkeit nicht

---

<sup>16</sup> Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 12. März 2004

<sup>17</sup> Baumeister, Hubertus. Der EuGH und die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge-vor allem des öffentlichen Nahverkehrs, NZBau 2003, S.550 ff.

<sup>18</sup> Berschin, Felix, ÖPNV- Finanzierung und Wettbewerb, TransportR 2003, S.333 ff.

<sup>19</sup> Wachinger, Lorenz, Der Marktzugang im straßengebundenen ÖPNV nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache „Altmark Trans“, WiVerw 2004/I S.27

<sup>20</sup> Schaaffkamp, Christoph, Gilt die VO (EWG) Nr.1191/69 in Deutschland?; in: Verkehr und Technik 1/2004, S. 25

<sup>21</sup> Gutachten Oppenländer, Rechtsgutachten zur Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1191/69 in Deutschland vom 14. Mai 2004

<sup>22</sup> Ronellenfitsch, Michael, Eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre sicher unterscheiden; in Der Nahverkehr 4/2004, S. 7

<sup>23</sup> Lenz, Christopher, OVG Lüneburg bestätigt: Bereichsausnahmen ist rechtssicher; in: Der Nahverkehr 3/2005, S. 11

<sup>24</sup> Mietsch, in: Verkehr und Technik 2004; Heiß, in: VbiBW 2003; Wolf; in: Verkehr und Technik 2003, und Franzius; in: NJW 2003



habe. Begründet wird diese Aussage mit der stringenten Systematik des PBefG, die in der Praxis dazu führt, dass letztlich kein Wahlrecht des Unternehmers gegeben sei, weil am Ende eines jeden Genehmigungsverfahrens – mit der Genehmigungsentscheidung - objektiv bestimmt werde, welche Genehmigung an wen mit welchem Inhalt erteilt werde. Diesem Ergebnis halten die Vertreter der Meinung des Landes Hessen entgegen, dass der Umstand, dass am Ende des Genehmigungsverfahrens Klarheit über die rechtliche Grundlage besteht, die vom EuGH aufgeworfenen Zweifel an einer rechtssicheren Unterscheidung nicht zu entkräften mag. Vielmehr müsse für jeden Rechtsanwender von vorneherein klar sein, welche Regelung greift.

Grundsätzlich ist die Frage der Rechtssicherheit noch nicht endgültig geklärt, und sie lässt sich offenbar auch nicht einfach aus dem Wortlaut des PBefG ableiten. Das BverwG hat nun im Zuge einer Nichtzulassungsbeschwerde zu einer Entscheidung des OVG Lüneburg die Gelegenheit, durch Zurückweisung der Beschwerde oder in einer Revisionsentscheidung endgültig die Erwartungen an seine Sichtweise zu bestätigen und damit eine rechtssichere Grundlage zu bieten.<sup>25</sup> Solange herrscht Unsicherheit über die Rechtssicherheit.

In dem neuen Vorschlag zu einer EU Verordnung der Kommission besteht kein Hinweis auf eine Bereichsausnahme. Auszuschreiben wären dann alle Verkehre.

### **2.3. Relevante Elemente des PBefG im Hinblick auf die EU Verordnung**

Im Hinblick auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD sind vor allem die Paragraphen interessant, die die Grundzüge unseres heutigen Systems bilden.

---

<sup>25</sup> Lenz, Christoph, OVG Lüneburg bestätigt: Bereichsausnahme ist rechtssicher; in: Der Nahverkehr 3/2005; Stuttgart, 2005; S.11 ff

Das geltende Personenbeförderungsrecht gehört zum Gewerberecht des deutschen Rechtsstaates und erstreckt seinen sachlichen Geltungsbereich auf die entgeltliche und geschäftsmäßige Beförderungen von Personen mit Kraftfahrzeugen. Als Entgelt ist jede Art von Gegenleistung zu sehen, und als geschäftsmäßig gilt jede Beförderung, die in Wiederholungsabsicht vorgenommen wird. Der Einbezug jeglicher Art von Beförderung, die nicht mit Gewinnerzielungsabsicht vorgenommen wird, dient nur dem Schutz aller beförderten Personen.

Das PBefG regelt, was in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, wer für welche Tätigkeit eine Genehmigung beantragen muss und damit einhergehende Rechte und Pflichten erhält. Wer demnach Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein. Er ist Unternehmer im Sinne dieses Gesetzes<sup>26</sup> und muss den Verkehr im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung betreiben; die Verkehrsleistungen sind eigenwirtschaftlich zu erbringen<sup>27</sup>.

Das PBefG weist Planung, Organisation und Durchführung der Verkehre als grundsätzlich unter wirtschaftlichen Aspekten durchzuführende Aufgabe des Unternehmers aus und ordnet sich damit im Unternehmerrecht ein.

### **Abb. 1: Planung, Organisation und Durchführung**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Genehmigung erteilt die von der Landesregierung bestimmte Behörde.

---

<sup>26</sup> § 2 Abs.1, PBefg

<sup>27</sup> § 3 Abs.2 und § 8 Abs.4, PBefG

Die Beantragung einer Genehmigung<sup>28</sup> bei der Genehmigungsbehörde setzt eine Reihe von Überprüfungen in Gange.<sup>29</sup> Zum einen erfolgt die Überprüfung des Antragstellers, zum anderen wird sein Betrieb auf Sicherheiten und Leistungsfähigkeit überprüft. Damit soll die Zuverlässigkeit und die Kontinuität im Ablauf des ÖPNV sichergestellt werden und in letzter Konsequenz auch die Angebotsqualität.

Die Genehmigungsbehörde hat den eingereichten Antrag daraufhin zu kontrollieren, ob der beantragte Verkehr im Einklang mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse steht. Beförderungsentgelte, Ausgangs- und Endpunkte der Linie, Streckenführung, die örtliche Lage der Haltestellen und die Fahrtzeiten werden auf Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse und auf Einklang mit dem Nahverkehrsplan kontrolliert.

Die Genehmigung wird auf eine bestimmte Zeit vergeben, die sich betriebswirtschaftlich an der Dauer der Abschreibung orientiert.

Die Genehmigungsbehörde hat bei Erteilung einer Genehmigung nach § 8 darauf zu achten, dass eine Zusammenarbeit zwischen dem Aufgabenträger und dem Verkehrsunternehmer bei der Planung besteht, um eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung neben einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung zu erwirken. Die Rechte des Unternehmers werden durch das Recht des Aufgabenträgers, eine Rahmenplanung durchzuführen, eingeschränkt. In diesem Rahmen ist der Verkehrsunternehmer frei zu gestalten, eingegrenzt durch das öffentliche Verkehrsinteresse. Die Planungshoheit im ÖPNV ist folglich zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmer aufgeteilt.

Dies führt zu einer Planung des Verkehrs mit dem Schwerpunkt Verkehrsnachfrage.

Die Sicherstellung des ÖPNV ist Aufgabe des öffentlichen Aufgabenträgers. Zu diesem Zweck kann er einen Nahverkehrsplan erstellen. Die Verpflichtung einen Nahverkehrsplan zu erstellen legen die Länder in ihren Nahverkehrsgesetzen nach. Außer in Hamburg besteht so flächendeckend die Verpflichtung zur Erstellung eines Nahverkehrsplans. Trotzdem fehlen teilweise Nahverkehrspläne<sup>30</sup>. Aktuell wird in Bayern darüber diskutiert die Pflicht zur Erstellung von Nahverkehrsplänen zu streichen. Dies

---

<sup>28</sup> PBefG: § 9 Umfang der Genehmigung, §10 Entscheidung in Zweifelsfällen, §11 Genehmigungsbehörde, §12 Antragsstellung

<sup>29</sup> PBefG: §13 Voraussetzung der Genehmigung, §13a Voraussetzung der Genehmigung bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen §14 Anhörverfahren

<sup>30</sup> zum Beispiel in Ulm. Dort ist ein solcher durch den Umstand, dass fast der ganze Verkehr in der Hand des kommunalen Unternehmens ist auch nicht notwendig.

geht aus dem vom bayerischen Kabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen für Kommunen im Zuge der Entbürokratisierungsmaßnahmen hervor<sup>31</sup>.

Nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträger und Unternehmer soll gefördert werden, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmern. In § 8 PbefG wird die Genehmigungsbehörde zur Förderung verschiedener Kooperationsformen angehalten. Eine freiwillige Zusammenarbeit der Verkehrsträger kann sich in Tarifgemeinschaften, Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbünde als unterschiedliche Arten von Kooperationsformen darstellen.

- Tarifgemeinschaften sind Zusammenschlüsse, bei denen sich die Zusammenarbeit auf eine gemeinsame Tarifgestaltung mit Verrechnung der Einnahmen beschränkt.
- In Verkehrsgemeinschaften erweitert sich das Feld der Zusammenarbeit auf eine gemeinsame Fahrplangestaltung, die gegenseitige Abstimmung des Leistungsangebotes und gegebenenfalls auch innerbetriebliche Zusammenarbeit umfassen kann.
- Ein Verkehrsverbund wurde von Krämer folgendermaßen definiert: Verkehrsverbünde sind ... „ Zusammenschlüsse im engeren Sinn, bei denen unabhängig von der Rechtsform- außer den von den Tarif- und Verkehrsgemeinschaften verfolgten Aufgaben- auch gewisse unternehmerische Zuständigkeiten sowie Ordnungs- und Leitungsfunktionen auf eine gemeinsame Einrichtung oder ein Organ übertragen werden.“<sup>32</sup>

Heute muss man den Begriff Verkehrsverbund etwas genauer definieren. Er unterscheidet sich von den Tarifgemeinschaften und den Verkehrsgemeinschaften dadurch, dass an der gebildeten Gesellschaft nicht nur Verkehrsunternehmer beteiligt sind, sondern auch die Aufgabenträger (Aufgabenträger sind kreisfreie Städte und Landkreise). Es haben sich zwei Formen von Verkehrsverbänden gebildet:

---

<sup>31</sup> Aus: Der Rote Renner vom 4. August 2006, Ausgabe 89/2006, S.1

<sup>32</sup> Krämer, Horst, Handbuch Personenbeförderungsrecht 1991

- Der Mischverbund - ist eine gemeinsame Gesellschaft aus Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen mit Zuweisung der jeweiligen gesetzlichen Rechten und Pflichten. Aufgabenträger und Unternehmer behalten ihre ihnen vom PbefG und vom ÖPNV Gesetz des Landes zugewiesenen Rechte, Pflichten und Risiken.
- Der Aufgabenträgerverbund – ist eine Gesellschaft aus Aufgabenträgern, in der der Verkehrsunternehmer Rechte auf den Verbund überträgt. Die Pflichten bleiben bei dem Verkehrsunternehmer, er bleibt rechtlich der Konzessionsinhaber.

Krämer spricht auch von der Fusion als Kooperationsform. Da eine Fusion das komplette Verschmelzen mehrerer zuvor selbstständiger Unternehmen zu einem einzigen ist, wird die Definition als Kooperationsform jedoch nicht geteilt, entsprechend eine Fusion auch nicht als förderungswürdig eingeschätzt. Eine Kontrolle durch die Kartellbehörde, um eine Monopolbildung zu verhindern ist gegeben. Verfügungen der Kartellbehörde ergehen im Benehmen mit der zuständigen Genehmigungsbehörde.

In §13 sind die Voraussetzungen für den Erhalt einer Genehmigung enthalten.

Eine Genehmigung wird nicht erteilt, wenn die Verkehrssicherheit als Grundvoraussetzung nicht gegeben ist.<sup>33</sup> Ebenso wird keine Genehmigung erteilt, wenn der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann oder von anderen bereits wahrgenommene Verkehrsaufgaben übernommen werden, ohne diese wesentlich zu verbessern.<sup>34</sup> Damit wird einem deregulierten Markt vorgebeugt. Somit entsteht auf gut ausgelasteter Strecke kein Überangebot aus der Wettbewerbssituation zwischen den Unternehmen heraus; und damit wird aus verkehrsplanerischer Sicht auch den Punkten Attraktivität, Ökologie und Ökonomie Rechnung getragen. Durch die Regelung, dass die Genehmigungsbehörde Tarife auch bei Erstbeantragung und anschließend bei jeder Änderung wieder genehmigen muss, kann eventuellem „Preiswucher“, der wegen mangelnden Wettbewerbs zwischen den Unternehmen während der Dauer einer Genehmigung entstehen könnte, entgegengewirkt werden. Die Tarife müssen mit der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, dem öffentlichen Verkehrsinteresse und dem Gemeinwohl in Einklang

---

<sup>33</sup> §13 (2), Abs.1 a, PbefG

<sup>34</sup> §13 (2), Abs.2 a) und b), PBefG

stehen.<sup>35</sup>

Steht der beantragte Verkehr nicht in Einklang mit dem Nahverkehrsplan, ist eine Genehmigung ebenfalls nicht zu erteilen.

In §13 Abs. 3 PBefG wird der sogenannte Besitzstand gewahrt, den ein auf der Linie eingessener Unternehmer hat, der die Linie also bis zu diesem Zeitpunkt jahrelang betrieben hat. Er muss die Linie in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse dienenden Weise betrieben haben. Die Formulierung Besitzstandsschutz ist allerdings irreführend und bedeutet nicht, dass kein Wettbewerb besteht:

Beim Auslaufen von Liniengenehmigungen für eigenwirtschaftlich betriebene ÖPNV Verkehre können sich neue Interessenten bewerben und kommen bei einem als besser bewertetes Angebot, das sich durch ein häufigeres Fahrtenangebot oder/und einen niedrigeren Tarif auszeichnet, auch zum Zuge, wenn das Altunternehmen nicht zu den gleichen Bedingungen bereit ist einzusteigen. Nur insofern besteht ein gewisser - allerdings eingeschränkter - Besitzstandsschutz.

Alle gemeinwirtschaftlichen Verkehre<sup>36</sup>, freigestellte Schülerverkehre, Anmietverkehre und Sonderlinienverkehre können zur Ausschreibung kommen. Die Verordnung (EWG) 1191/69 schreibt vor, dass Verkehre, die staatlicher Beihilfe unterliegen, ausgeschrieben werden müssen, bezeichnet Ausgleichszahlungen allerdings gleichzeitig als nicht staatliche Beihilfe, wie bereits im vorangegangenen Kapitel genauer ausgeführt.<sup>37</sup>

Mit der Erteilung einer Genehmigung gehen allerdings mit diesem Recht auch Pflichten an den Unternehmer über. Die drei klassischen Pflichten sind die Betriebspflicht<sup>38</sup>, die Beförderungspflicht<sup>39</sup> und die Tarifpflicht<sup>40</sup>. Damit wird sichergestellt, dass der

---

<sup>35</sup> §39, PBefG

<sup>36</sup> § 13a, PBefG

<sup>37</sup> Trotz des Grundsatzes, dass Verkehre grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen sind, können „gemeinwirtschaftliche Leistungen“ bestellt werden. Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind Leistungen, die vom Aufgabenträger im Nahverkehrsplan ausdrücklich als - zur ausreichenden Verkehrsbedienung notwendig- gefordert werden und nicht durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden können. Diese Leistungen sind von ihm nach detaillierten Regeln auch zu bezahlen. Ausgleichszahlungen gelten dabei allerdings nicht als staatliche Beihilfen. Die Vergabe ist nicht geregelt. (EWG) Nr. 1191/69

<sup>38</sup> § 21 PBefG

<sup>39</sup> § 22 PBefG

<sup>40</sup> § 39 PBefG

beantragte Verkehr aufgenommen und den öffentlichen Interessen entsprechend auf dem heutigen Stand der Technik ausgeführt wird. Es muss grundsätzlich immer dem Fahrplan entsprechend gefahren werden und jeder befördert werden, der die Beförderungsbedingungen einhält. Jegliche Tarifänderung ist nur mit Zustimmung und Überprüfung durch die Genehmigungsbehörde möglich. Dies sind drei weitere Grundsteine, die das Fundament zu einem konstanten, zuverlässigen und für alle zugänglichen Öffentlichen Personennahverkehr bilden. § 45 a, PBefG sieht Ausgleichzahlungen für ermäßigte Ausbildungstarife vor.

Wird den Pflichten nicht in entsprechender Weise bzw. nach Anmahnung nicht unverzüglich nachgekommen oder erlischt eine der Voraussetzungen zum Erhalt der Genehmigung kann die Genehmigung, auch jederzeit widerrufen werden<sup>41</sup>.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) hingegen liegt die Planungshoheit seit der Regionalisierung bei SPNV – Aufgabenträgern. Sie bestellen SPNV Leistungen nach detaillierten Planungsvorgaben.

Das PBefG als Gesetzesgrundlage (hat unter starker wirtschaftlicher Ausprägung) zu einem Nahverkehr geführt, der mit den Anforderungen und den Änderungen des PBefG über die Jahre gewachsen ist. Die auf dieser Gesetzgebung basierende Verkehrsplanung ist stark nachfrageorientiert. Das Angebot folgt damit grundsätzlich den Gesetzen der Ökonomie und der Ökologie. Dort wo der Aufgabenträger oder der politischer Wille aus Angebotsgründen, ideologischen oder planerischen Gründen eine Angebotsaufstockung möchte, kann er sie bestellen und baut dann auf dem Fundament des nachfrageorientierten Verkehrsangebots das angebotsorientierte Angebot auf. Als Resultat besteht in Deutschland eine ÖPNV Qualität, die europaweit als eine der besten anerkannt ist.

---

<sup>41</sup> § 25 PbefG

### **3. EU-Verordnung – zukünftige Rahmenbedingung für den ÖPNV**

#### **3.1. Allgemeines**

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im Juli 2000 dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen vorgelegt<sup>42</sup>. Dieser Vorschlag soll die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69<sup>43</sup> in ihrer durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91<sup>44</sup> geänderten Form ablösen. Sie wird vereinfacht deshalb auch als „Neue VO 1191“ bezeichnet.

#### **3.2 Ziele des Vorschlags**

Die Kommission stellte in den Anfängen der Entstehungsphase zu diesem Vorschlag einen starken Wandel des wirtschaftlichen Umfelds für den öffentlichen Verkehr fest. Mit den drei Hauptzielen, Liberalisierung des Marktes, Modernisierung des Verkehrs und Bereitstellung angemessener Verkehrsdienste in der Verpflichtung der Behörden, kam die Kommission zu den im folgenden Schaubild skizzierten erforderlichen Aktualisierungen.

---

<sup>42</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD

<sup>43</sup> ABI. 156 vom 28.6.1969

<sup>44</sup> ABI. 169 vom 29.6.1991



## Abb. 2: Aktualisierungen des EU-Vorschlags

|           |  |  |
|-----------|--|--|
| <b>1.</b> | um Gleichbehandlung multinationaler Betreiber sicherzustellen<br>zur Verwirklichung angemessener öffentlicher Dienste im ÖPNV  | Kontrollierter<br>Wettbewerb                             |
| <b>2.</b> | um die Niederlassungsfreiheit zu verwirklichen<br>um eine Kostensenkung zu bewirken  | Harmonisierung bei<br>Vergabe ausschließlicher<br>Rechte |
| <b>3.</b> | zur Erhöhung der Rechtssicherheit<br>bezugnehmend auf Ausgleichszahlungen<br>und Vergabe von ausschließlichen Rechten<br><br>um den Missbrauch staatlicher Mittel in Form<br>von Ausgleichszahlungen zu verhindern   | Offene, nicht<br>diskriminierende<br>Vergabeverfahren    |
| <b>4.</b> | um der Behörde die Macht zu geben, auf<br>Integrationsmaßnahmen bestehen zu können<br><br>zum Schutz der Arbeitnehmer<br>beim Übergang öffentlicher Dienstleistungsaufträge<br><br>um den Behörden „Spielregeln“ zu geben, die für alle<br>Betreiber gelten, damit nicht mit jedem einzelnen ein<br>Öffentlicher Dienstleistungsvertrag abgeschlossen<br>werden muss<br><br>um die Regeln einer getrennten Rechnungsführung<br>zu vereinfachen (leichtere Überprüfung durch Kommission)<br>um Ausgleichsberechnungen zu vereinfachen bzw. zu<br>modernisieren (leichtere Überprüfung durch Kommission) | Rechtsrahmen<br><br>aktualisieren                        |

Quelle: Eigene Darstellung<sup>45</sup>

<sup>45</sup> s. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD, 2000.

### 3.3. Der Vorschlag

#### KAPITEL I - GELTUNGSBEREICH UND BEGRIFFSBESTIMMUNG

##### *Artikel 1 – Anwendungsbereich*

##### *Artikel 2 – Verhältnis zum Recht der öffentlichen Auftragsvergabe*

##### *Artikel 3 – Begriffsbestimmungen*

In diesem Kapitel werden neben juristischen Abklärungen und Anwendungsbereichen vor allem die Begriffe definiert, die im Fortgang der Arbeit gebraucht werden. Manche sind hinlänglich bekannt, manche auch selbsterklärend und werden deshalb hier nicht weiter aufgegriffen.

Auffallend ist, dass die jeweils zuständige Behörde nicht weiter geregelt wird und einfach als eine staatliche Einrichtung definiert ist, die befugt ist, in den öffentlichen Verkehrsmarkt einzugreifen, oder jede andere Einrichtung, der solche staatlichen Befugnisse übertragen wurden.

Der Begriff der Konzession verschwindet und wird verallgemeinert als ausschließliches Recht bezeichnet.

Integrierte Dienste sind Schienen- und Busverkehrsdienste, die von einem einzigen Betreiber zusammen und unmittelbar erbracht werden. Der Vorschlag grenzt durch die sehr spezifische Definition jegliche anderen Dienste, die durch Anpassung der Organisationsform dazugezählt werden könnten, aus. Der Grund für diese detaillierte Beschreibung wird vermutlich eine später folgende Regelung sein, dass diese Verkehre unter weiteren bestimmten Voraussetzungen nicht ausgeschrieben werden müssen, sondern im Direktvergabeverfahren vergeben werden können.

Der Begriff des *Betreibers* wird den Begriff des Unternehmers ablösen, die Betreiberfirma das Verkehrsunternehmen. Als Betreiber wird die gesamte Palette der Firmen unabhängig von ihrer juristischen Form, ihrer Struktur oder ihrem Hauptanteileigner bezeichnet, die öffentlichen Personenverkehr durchführt. Der Begriff des Unternehmers wird der Bezeichnung in dem Szenario dieser Verordnung nicht mehr ganz gerecht, zumal im PBefG von dem „Unternehmer“ gesprochen wird. Deshalb wird eine Begriffsdifferenzierung an dieser Stelle vorgenommen. Der Betreiber nach der neuen Verordnung hat nicht mehr die Rechte und Pflichten des Unternehmers nach PBefG. Er plant nicht mehr, er unternimmt nur noch, was ihm vertraglich auferlegt wird und was in den Bereich der Betriebswirtschaft seines Unternehmens fällt. Verletzt der „Unternehmer“ nach dem PBefG seine Beförderungspflicht, bricht er das Gesetz und

verliert seine Konzession. Verletzt der Betreiber nach der neuen EU Verordnung seine Beförderungspflicht, begeht er nur Vertragsbruch, muss gegebenenfalls eine Vertragsstrafe zahlen und bekommt bei der nächsten Ausschreibung, wenn er der günstigste Bieter ist wieder den Auftrag. Der „Unternehmer“, der in dem Vorschlag zur EU Verordnung gemeint ist, wird in dieser Arbeit, um ihn begrifflich von dem „Unternehmer“, wie ihn das PBefG sieht, abzugrenzen als Betreiber oder Carrier bezeichnet.

Der öffentliche Dienstleistungsauftrag wird bei Inkrafttreten der Verordnung nach diesem Vorschlag Grundlage jeglichen öffentlichen Personenverkehrs sein. Als „öffentlicher Dienstleistungsvertrag“ wird jede rechtlich durchsetzbare Vereinbarung einer zuständigen Behörde und einem Betreiber über die Erfüllung der Anforderungen des öffentlichen Dienstes sein. Jegliche Zusatzleistung oder Änderung wird ebenfalls als solche gewertet. Extra genannt und als „öffentlicher Dienstleistungsvertrag“ definiert werden auch Aufträge, die von der Behörde an behördeneigene Verkehrsbetriebe vergeben werden. Damit sind die Weichen gestellt, dass auch diese Verkehre der Ausschreibung unterliegen und sich kommunale Betriebe ebenfalls dem Wettbewerb stellen müssen.

Das deutsche Vergaberecht muss in diesem Zuge ebenfalls angepasst werden, da hier in dem Vorschlag der Kommission keine Bereichsausnahme eingeräumt wird, es im Gegenteil explizit ausgeführt ist, dass die Freistellung nicht mehr vorgesehen ist.<sup>46</sup> Dies ist in der Vergabeverordnung und in der VOL/A auch bei den von dem Vergabeverfahren ausgeschlossenen Personen zu berücksichtigen. Da nun keine Direktvergabe an das mit dem Aufgabenträger oder Auftraggeber verbundene Unternehmen mehr möglich ist und dabei ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet werden muss werden weitere Schritte des Ausschlusses im Sinne § 16, VgV<sup>47</sup> beziehungsweise §6, (3), VOL/A notwendig.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge ( Vergabeverordnung – VgV-) vom 9. Januar 2001 § 10 Freistellung verbundener Unternehmen, (1), 1.

<sup>47</sup> VvG, §16, (1) Als Organmitglied oder Mitarbeiter eines Auftraggebers oder als Beauftragter oder als Mitarbeiter eines Beauftragten eines Auftraggebers dürfen bei Entscheidungen in einem Vergabeverfahren für einen Auftraggeber als voreingenommen geltende natürliche Personen nicht mitwirken, soweit sie in diesem Verfahren: b) für ein in das Vergabeverfahren eingeschaltetes Unternehmen tätig sind, wenn diese Unternehmen zugleich geschäftliche Beziehungen zum Auftraggeber und zum Bieter oder Bewerber hat.

<sup>48</sup> VOL/A §6 (3) Die Sachverständigen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar an der betreffenden Vergabebeteiligt sein und beteiligt werden. Soweit die Klärung fachlicher Fragen

Als letzter Begriff wird der Wert eines Verkehrsdienstes definiert. Der Wert einer Leistung – die zu einer beliebigen Größe zusammengefasst werden kann und jede Form von Leistung umfasst - entspricht den Gesamteinnahmen des Betreibers ohne Mehrwertsteuer. Zu den Gesamteinnahmen werden alle Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand und alle Fahrgeldeinnahmen gerechnet. Für die Behandlung Fahrgeldeinnahmen existieren prinzipiell drei Möglichkeiten. Keine Fahrgelder vom Fahrgast zu verlangen ist eine, kaum nennenswerte Variante davon, weil sie in Europa äußerst selten vorkommt. Die Kosten des ÖPNV würde auf alle Nutzer und Nichtnutzer des öffentlichen Verkehrs umgelegt werden.

Die anderen beiden Wege eröffnen unterschiedliche Philosophien. Der erste Weg, bei dem die Fahrgeldeinnahmen bei dem Betreiber bleiben und nicht an die Behörde abgeführt werden müssen, führt über Risikobeteiligung zu einem Eigeninteresse des Unternehmers und enthält noch unternehmerische Elemente nach PBefG. Er kann seine Einnahmen durch eventuelle Erhöhung der Fahrgastanzahl vergrößern. Es bleibt ein Umsatz – Leistungsverhältnis bestehen. Allerdings kann sich die Behörde bei dem momentanen Vorschlag auch dafür entscheiden, die Fahrgeldeinnahmen direkt zu bekommen und zu behalten. Der Verkehrsanbieter erbringt seine Leistung zu einem Festpreis ohne das Risiko der Fahrgastchwankungen. Dieser zweite Weg enthebt den Betreiber aus dem Risikobereich. Er führt nicht zu dem Ziel, dass der Unternehmer an der Zufriedenheit seiner Fahrgäste und an einem wachsenden Fahrgastpool interessiert ist. Die Einführung von Sanktionsmechanismen stellt dann den Umweg auf dem Weg zum Ziel dar. Der Betreiber kann dann über ein Bonus-Malus System wieder an das Interesse am Fahrgast herangeführt werden.

## KAPITEL II - GEWÄHRLEISTUNG DER QUALITÄT DES ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRS

### *Artikel 4*

In Artikel 4 werden die Kriterien festgelegt, die in den folgenden Kapiteln der öffentl. Dienstleistungsaufträge und der Mindestkriterien zu beachten sind. Die Kommission will damit, wie in anderen Bereichen auch, einen öffentlichen Personenverkehr erreichen, der

---

die Erörterung von Preisen erfordert, hat sich die Beteiligung auf die Beurteilung im Sinne von § 23 Nr. 2 zu beschränken.

- angemessen,
- von hoher Qualität und
- von hoher Verfügbarkeit ist.<sup>49</sup>

Im Zuge der Daseinsvorsorge legt sie damit ein Mindestlevel für alle Mitgliedstaaten fest.

Die Kriterien<sup>50</sup> sollen bei der Bewertung der Angemessenheit eines Verkehrs, bei der Festlegung von Auswahl- und Vergabekriterien und bei der Vergabe der Dienstleistungsaufträge berücksichtigt werden. Die wichtigsten und erstgenannten Kriterien können als Verbraucherschutzfaktoren zusammengefasst werden. Auch weiterhin soll die Höhe des Tarifs kontrolliert werden. Es werden Kriterien genannt, die momentan durch Verbände verfolgt werden, und weitere, die nur subjektiv bewertbar, aber nicht messbar sind.

Kriterien :

- Häufigkeit
- Schnelligkeit
- Pünktlichkeit
- Zuverlässigkeit
- Umfang des Streckennetzes
- Bereitgestellte Fahrgastinformation
- Tarifhöhe
- Integration verschiedener Verkehrsdienste
- Zugänglichkeit für Behinderte oder Mobilitätseingeschränkte
- Umweltfreundlichkeit
- Ausgewogenheit der Entwicklung in der Region
- Beförderungsbedürfnisse in nicht dicht besiedelten Regionen
- Gesundheit und Sicherheit der Fahrgäste

---

<sup>49</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD ; Kapitel II, Artikel 4, Abs.1

<sup>50</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD ; Kapitel II, Artikel 4, Abs.2

- Qualifikation des Personals
- Dienstleistung am Kunden im Beschwerdefall
- Ausgleich für Mängel

Es wird noch einmal zusätzlich in Abs. 3 auf die Bereitstellung der Information eingegangen, die dem Fahrgast mit Mobilitätshandicap zur Verfügung zu stellen ist. Diese Kosten haben die Betreiber zu ihren administrativen Grenzkosten zur Verfügung zu stellen.

Durch die Festlegung von Mindestangeboten und Mindestqualitäten kann die Europäische Union langfristig gesehen einen einheitlichen Mindeststandard in Europa erzielen. Dazu muss sie den Mindeststandard allerdings definieren. Die Definition der aufgeführten Kriterien ist in dem Vorschlag in dieser Form noch nicht enthalten und obliegt damit, falls es nicht noch geändert wird, der Hoheit der Länder. Das Land, das es sich leisten will und kann, ist momentan nicht daran gehindert, einen beliebig hohen Standard zu erreichen. Die aufgeführten Kriterien für einen guten öffentlichen Verkehr sind keine Neuheit. Legt Europa eine Definition nach, verletzt es das Subsidiaritätsprinzip. Inwieweit mit dieser Verordnung in die Finanzkompetenzen der Mitgliederstaaten eingegriffen werden wird, wird sich zeigen.

Aus diesen Überlegungen heraus kann eine Qualitätsverbesserung nicht Ziel der Qualitätsgewährleistung sein. Vielmehr scheint sie dem Zweck zu dienen, dem Qualitätssturz durch einen reinen Preiskampf im öffentlichen Verkehr entgegenzuwirken. Soll der Preis sinken, darf im Gefolge die Qualität nicht sinken. Bei Berücksichtigung der Qualität ohne ihre Festschreibung ist keine objektive Vergabe gewährleistet, da die Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. Bei Vorgabe der Qualität kann der günstigste Bieter gewählt werden, ohne Minderung der Qualität. Dazu muss sie exakt definiert sein. Demnach ist es unumgänglich, die Lücke der Definitionen noch zu schließen, sei es durch Europa, das Land oder durch untergeordnete Institutionen. Dabei fällt sehr schnell auf, dass viele Punkte nicht messbar sind. Eine Ausarbeitung von Parameter, zur Beurteilung und Bemessung der Qualitätsanforderungen wird deshalb notwendig werden. Sie werden auch Grundlage der Ausschreibung und der Kontrolle sein. Einen besonderen Schwerpunkt werden bei der notwendigen Ausarbeitung der planungsrelevanten Parameter die Bedürfnisse der mobilitätseingeschränkten Personen darstellen.

Bei der Vielzahl der aufgeführten Anforderungen und dem offensichtlichen Zurücktreten des Schwerpunktes der Wirtschaftlichkeit, die nicht einmal mehr als Begriff genannt wird, wird ein Unterschied des Vorschlages gegenüber dem PBefG deutlich: Die

Wirtschaftlichkeit des Gesamt-ÖPNVs tritt in den Hintergrund, die Attraktivität für den ÖPNV Nutzer in den Vordergrund. Das angebotsorientierte Verkehrsangebot wird dem nachfrageorientierten Angebot vorgezogen.

### **KAPITEL III - ÖFFENTLICHE DIENSTLEITUNGSVERTRÄGE**

*Artikel 5 – Zwingend vorgeschriebene Verwendung der Form des öffentl. Dienstleistungsauftrags*

*Artikel 6 – Die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge*

*Artikel 7 – Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge*

*Artikel 8 – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach Qualitätsvergleich*

*Artikel 9 – Schutzmaßnahmen*

Signifikant ist der hier vorgeschriebene Zwang zur Ausschreibung sämtlicher vergebener ausschließlicher Rechte. Damit wird die Aufzählung weiterer Kriterien, die die Ausschreibung für öffentliche Dienstleistungsaufträge bedingen, eigentlich überflüssig. Dennoch werden zusätzlich speziell Leistungen genannt, die Missverständnisse aufkommen lassen könnten. Auszuschreiben sind deshalb auch Leistungen, die Ausgleichszahlungen für die Erfüllung der Anforderungen des öffentlichen Dienstes, auch in Form von unter dem Marktwert berechneten Nutzung von Wirtschaftsgütern oder im Rahmen eines gemeinwirtschaftlichen Vertrages sind. Einzig ausgenommen von der Regelung der Ausschreibung bleiben Ausgleichszahlungen für die Einhaltung der Mindestkriterien.<sup>51</sup>

Welche Art der Ausschreibung dabei zu wählen ist, wird in dem Vorschlag noch nicht festgelegt. Die Art der Ausschreibung hat weitreichende Konsequenzen für die Marktstrukturen und letztlich auch darauf, unter welchen Gesichtspunkten und in welchem Umfang die Planung statt zu finden hat. Auf welcher Ebene dies geregelt werden wird, steht noch nicht fest. Erwartungen existieren, dass der Lückenschluss durch die Kommission in der endgültigen Verordnung noch erfolgen wird.

---

<sup>51</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD ; Kapitel III, Artikel 10, Abs. 5

Die Vergabe erfolgt prinzipiell auf die Dauer von maximal fünf Jahren. Es wird nach Ablauf dieser Frist erneut ausgeschrieben. Ausnahme von dieser Regelung kann eine längere Amortisierungsdauer der Wirtschaftsgüter sein oder die Tatsache, dass die Fahrzeuge aufgrund der spezifischen Anforderung des Verkehrs oder aus geographischen Gründen nicht in einem anderen Verkehr eingesetzt werden können. Artikel 6 verpflichtet die Betreiber außerdem jährlich und für jede Strecke getrennt den zuständigen Behörden Informationen über die erbrachten Dienste, die angewendeten Tarife, die Zahl der beförderten Fahrgäste und der eingegangenen Beschwerden vorzulegen.

In Artikel 7 wird die Direktvergabe von Dienstleistungsaufträgen geregelt. Es sieht gewissermaßen drei Ausnahmen vom Ausschreibungszwang vor. Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag kann direkt vergeben werden

- ❖ bei Eisenbahn, Metro- und Stadtbahndiensten,
  - um nationale oder internationale Sicherheitsstandards zu gewährleisten
  - oder wenn Koordinierung zwischen Betreiber und Verwalter der Infrastruktur zusätzliche Kosten ohne zusätzlichen Nutzen mit sich bringen würde
- ❖ und eventuell bei den zugehörigen integrierten Diensten
- ❖ wenn der geschätzte jährliche Wert des Dienstes unter 400.000,-€ liegt. Bei Zusammenfassung aller öffentlichen Dienste ist diese Grenze auf 800.000,-€ festgesetzt.
- ❖ bei Neuintiierung eines Dienstes, für den kein finanzieller Ausgleich vorgesehen ist.

Bei der Entscheidung, Schienenverkehre im Direktverfahren zu vergeben, muss die öffentliche Behörde diese Entscheidung mindestens ein Jahr zuvor bekannt geben und Beweismaterial und Untersuchungen, auf denen die Entscheidung beruht, veröffentlichen.

Beweismaterial und Untersuchungsergebnisse zu erbringen, die belegen, dass ein anderer Betreiber als der, an den die Verkehrsleistung direkt vergeben werden soll, objektiv die erforderliche Sicherheit nicht gewährleisten kann, ist genau genommen nicht möglich. Genauso kann eigentlich erst die Praxis beweisen, dass die Koordinierung zwischen Betreiber und Infrastrukturbesitzer höhere Kosten als Nutzen mit sich bringt, falls die beiden nicht identisch oder in derselben Hand sind. Entscheidet sich eine Behörde für eine Direktvergabe von innerstädtischen Schienenverkehrsleistungen, muss



sie nur ihr Vorgehen begründen. Kontrollinstanz ist dabei die Öffentlichkeit. Da innerstädtische Schienenverkehrsleistungen in Deutschland meist von kommunalen Betrieben erbracht werden und die Infrastruktur von der Kommune ist, wird die Direktvergabe hier voraussichtlich Fuß fassen.

Für den Fall, dass auch unmittelbar integrierte Dienste in das Direktvergabeverfahren einbezogen sind, muss die Genehmigung des Mitgliederstaates dafür eingeholt werden und die Kommission unter Angabe der Gründe und Vorlage geeigneter vergleichbarer Leistungsindikatoren unterrichtet werden.

Die offenbar gewollte Bürokratie bis hin zur Kommission bei Einbindung integrierter Dienste lässt die Vermutung zu, dass die Direktvergabe hier nur als absolute Ausnahme vorgesehen ist. Kontrollinstanz sind hierbei der Mitgliederstaat und die Kommission selbst. Wie die Vorlage geeigneter vergleichbarer Leistungsindikatoren auszusehen hat und wie die Kommission die Bewertung handhaben wird, bleibt ungeklärt. Inwieweit die Direktvergabe bei integrierten Diensten genutzt bzw. erlaubt werden wird, ist nicht vorhersagbar.

Bei sehr kleinen Einheiten von Verkehren stehen die Kosten auf Seiten der ausschreibenden Behörde und auf Seiten der Angebot abgebenden Betriebe nicht mehr in einem annehmbaren Verhältnis zueinander. So ist die Direktvergabe eines solchen Verkehres eigentlich sehr sinnvoll.

Als letzter Punkt wird die Neuintiierung einer Linie in die Direktvergabekriterien aufgenommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Linie sich selbst durch Fahrgeldeinnahmen mit genehmigten Tarifen trägt und zudem noch nicht existiert, ist in Deutschland aufgrund des bisher herrschenden Unternehmerrechts allerdings eher niedrig. Solche Linien können aber im Laufe der Zeit durch neue Quell-Ziel-Beziehungen entstehen. Allerdings wird die Nachfrage dabei langsam ansteigen und nicht abrupt vorhanden sein. Dem Unternehmerrecht unterliegend, beantragen Unternehmer neue Konzessionen. Sie gehen das Risiko ein und bedienen die entsprechenden Linien durch die schwierige Anfangsphase hindurch. Im positiven Fall entwickelt sich dann eine „gute“ Linie, die konzessionsrechtlich beim Unternehmer verbleibt und Gewinn abwirft. Auch eine Linie durchläuft, rein betriebswirtschaftlich gesehen, das Stadium, in dem investiert werden muss, bevor sie in jenes eintritt, in dem sie dann Gewinne abwirft.

Woher der Anreiz, eine neue Linie zu initiieren, kommen soll, wenn sie nur beim ersten Mal an denjenigen ohne Ausschreibung vergeben werden kann, der damit das Erstrisiko trägt, ist rätselhaft. Vermutlich wird dieser Fall deshalb in Deutschland so gut wie nie eintreten, neue Linien werden nicht von den Betreibern generiert werden, sondern von den Verkehrsplanern in den Behörden.

In Artikel 8 ist eine weitere Möglichkeit der Vergabe geregelt. Ist ein Verkehrsdienst auf eine einzige Strecke beschränkt, für die kein finanzieller Ausgleich gewährt wird (Ausgleichszahlungen für Erfüllung der Mindestkriterien sind erlaubt), kann das ausschließliche Recht im Rahmen eines gemeinwirtschaftlichen Vertrages gewährt werden, ohne dass die Leistung ausgeschrieben werden muss. Voraussetzung dafür ist, dass eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht wurde und die Behörde durch einen Vergleich der Qualität aller eingegangenen Vorschläge den Betreiber wählt, der die beste Dienstleistung für die Öffentlichkeit anbietet. Es handelt sich auch hierbei um einen Preiswettbewerb zwischen den Bewerbern. Die Fahrgeldeinnahmen und die Ausgleichszahlungen für die Einhaltung der Mindestkriterien stehen bei Einhaltung aller vorgegebenen Mindestkriterien zur Deckung aller entstehenden Kosten zur Verfügung.

Schutzmaßnahmen werden in Artikel 9 getroffen. In Absatz 1 wird der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt, den Betreiber zur Unterauftragsvergabe zu verpflichten. Dabei darf nicht mehr als die Hälfte der Leistung an Subunternehmer vergeben werden. Dies stellt vermutlich einen Versuch dar, mittelständischen Kleinunternehmern das Überleben zu ermöglichen. Durch diese Hierarchisierung der Auftragsvergabe wird die Position mittelständischer Kleinunternehmer möglich geschwächt. Während der zwischengeschaltete Generalunternehmer eine Provision verdient, wird der eigentliche Leistungserbringer am Existenzminimum gehalten. Der Kleinunternehmer wird bei einer Vergabe nicht mitbieten, da er in seiner Abhängigkeit von diesem „Zwischen-Auftraggeber“ den Subauftrag nicht gefährden will. Er ist in diesem Verfahren dem Druck des Generalunternehmers ausgeliefert. Der Gedankengang, dass ein Kleinunternehmen sich bei Verlust einer Ausschreibung dann immerhin noch über ein paar Jahre hinweg, durch Fahren im Auftrag des Ausschreibungsgewinners am Existenzminimum, retten kann, ist für das Unternehmen gefährlich.

Zum einen ist es auf den good will dessen angewiesen, dem es bei der Ausschreibung vielleicht sogar Konkurrenz gemacht hat, und außerdem ist die Wahrscheinlichkeit, dass das gleiche Procedere bei der nächsten Ausschreibung wieder passieren wird, sehr hoch. Über Jahre hinweg am Existenzminimum zu fahren, kann nicht im unternehmerischen Interesse sein. Dies ist bei einem, den Dumpingangeboten geöffnetem Markt ein risikoreiches und in dieser risikoreichen Form ständig wiederkehrendes Ereignis und wird daher auf Dauer ebenfalls zu einer Minimierung der mittelständisch strukturierten Betriebe führen. Das Gegenteil - ein Verbot der Unterauftragsvergabe - würde zu gleichberechtigten, gemischten Bietergemeinschaft von großen und kleinen Verkehrsanbietern oder zu gleichberechtigten

Bietergemeinschaften von Kleinunternehmern führen, die mit auskömmlichen Preisen anbieten könnten.

Dem Schutz vor Monopol- oder Oligopolbildung dient Absatz 2. Der zuständigen Behörde wird die Kompetenz eingeräumt, öffentliche Dienstleistungsaufträge dem Betreiber zu versagen, wenn er dadurch mehr als ein Viertel des relevanten Marktanteils erhalten würde. Der reale Schutz vor Monopol- oder Oligopolbildung ist durch die Freiwilligkeit der zuständigen Behörde bereits in Frage gestellt. Die Tatsache, dass der relevante Marktanteil dabei nicht näher definiert wird, eröffnet eine neue Quelle der Rechtsunsicherheit. Da im Zuge der Diskussionen um den § 36 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bereits kontroverse Ansichten über die Größe des hierfür anzulegenden ÖPNV Marktes herrschen, ist ein Nachlegen dieser Definition dringend notwendig. Der Ansatz der Bundeskartellbehörde, die von zahlreichen regional begrenzten ÖPNV Märkten anstatt einem bundesweiten ÖPNV Markt ausgeht, birgt grundsätzlich richtige Ansätze, auch wenn es momentan noch die Gefahr gibt, eine weitere Expansion der Deutschen Bahn AG nicht erfassen und begrenzen zu können.<sup>52</sup> Deren Argumentation, dass ein nämlich nur auf örtliche Verkehrsunternehmen begrenzter Genehmigungswettbewerb existiere und ein bundesweiter Wettbewerb lediglich auf dem Papier stattfindet<sup>53</sup>, erscheint bei Betrachtung der Expansionstendenzen in der Fläche allerdings eine baldige Kurskorrektur ihrer Haltung notwendig zu machen.

Spätestens aber mit der Gültigkeit der Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) wird die Argumentation ganz hinfällig. Dann wird ein europaweiter ÖPNV Markt bestehen, vielleicht auch ein weltweiter. Dennoch wäre gerade dann die Betrachtung regional abgegrenzter Märkte eher dafür geeignet, eine Marktstruktur zu erhalten, die durch die Möglichkeit einer Koexistenz verschiedener Unternehmensformen den Wettbewerb unter ihnen fördert. Der weiter bestehende Wettbewerb ist dabei als das eigentliche Ziel des Schutzes vor Oligopolbildung herauszustreichen. In der Betrachtung regional abgegrenzter Märkte würden sich durch die unterschiedlichen Strukturen und Größen der Regionen heterogene Segmente ergeben. Diese würden in ländlichen Regionen kleinere Einheiten, in den Stadtgebieten größere Einheiten umfassen.

---

<sup>52</sup> Hummel, Konrad; Theobald, Christian, Fusionskontrolle im ÖPNV Markt; in: Der Nahverkehr 7-8/2003, S. 35ff

<sup>53</sup> Ewald, Christian, Ein bundesweiter ÖPNV - Markt - Illusion oder Realität; in: Der Nahverkehr 10/2003, S. 40, Bonn

Festlegungen der Größe von Einheiten und relevante Marktanteile hätten eine Verarmung an Vielfalt zu Folge, die nicht a priori Sinn EU Verordnung sein kann.

Ferner wird der zuständigen Behörde ermöglicht, bei Wechsel eines Betreibers aufgrund der Ausschreibung, Rechte für die Arbeitnehmer von dem Ausschreibungsgewinner einzufordern, wie sie ihnen nach der Richtlinie 77/187/EWG bei einem Firmenübergang zugestanden hätten.<sup>54</sup>

Die Behörde darf zwar keinen Anbieter in einer Ausschreibung benachteiligen, weil er nicht in dem Mitgliederstaat niedergelassen ist oder eine erforderliche Lizenz nicht besitzt, aber ihr steht es zu, den Betreiber, der die Ausschreibung gewonnen hat, zu veranlassen, sich im Land niederzulassen und sich damit den Vorschriften und Steuergesetzen des Landes zu unterwerfen.<sup>55</sup> Über diese Schutzmaßnahmen, die von einer Behörde getroffen werden können, die aber nicht zwingend vorgeschrieben sind, sind alle potentiellen Betreiber bei Einleitung des Vergabeverfahrens zu unterrichten. In welchem Maß diese angebotenen Schutzmassnahme umgesetzt werden, liegt letztlich in der Hand der zuständigen Behörde und wird vom politischen Willen abhängen. Eine einheitliche Handhabung kann dabei nicht notwendig erwartet werden.

#### KAPITEL IV - MINDESTKRITERIEN FÜR ÖFFENTLICHE PERSONENVERKEHRSDIENSTE

##### *Artikel 10*

Die zuständige Behörde kann sogenannte Mindestkriterien oder allgemeine Vorschriften festlegen. Diese Vorschriften und Kriterien gelten in dem geographischen Bereich, für den die Behörde zuständig ist, ohne Diskriminierung auch für alle Verkehrsdienste mit

---

<sup>54</sup> Abs.3. Richtlinie 77/187/EWG wahrt die Ansprüche der Arbeitnehmer. Alle Rechten und Pflichten der Arbeitnehmer gehen aufgrund des Firmenübergangs auf den Erwerber über. Der Betriebsübergang stellt als solcher keinen Grund zur Kündigung dar. Diese Bestimmung steht etwaigen Kündigungen aus wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Gründen nicht entgegen. Führt der Betriebsübergang zu Verschlechterungen des Arbeitnehmers ist sein Verlassen des Betriebes als durch Kündigung durch den AG initiiert zu sehen. Die Arbeitsbedingungen bleiben so lange erhalten, bis ein neuer Arbeitsvertrag mit dem Käufer des Unternehmens verhandelt wurde. Weiter umfasst die Richtlinie Informationspflicht der Arbeitnehmer durch den alten und den neuen Arbeitgeber, Bestandsschutz der Arbeitnehmervertretungsorganisation und die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten über diesen Mindestschutz der AN hinausgehende für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

<sup>55</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD ; Kapitel III, Artikel 9, Abs.4

ähnlichem Charakter. Sie sind von allen Betreibern einzuhalten. Ein Ausgleich für die Kosten, die durch die Einhaltung der Mindestkriterien oder der Vorschriften entstehen kann vorgesehen werden, wenn folgende drei Kriterien erfüllt sind.

- a) falls Tarife begrenzt werden, darf dies nur für bestimmte Kategorien von Fahrgästen gemacht werden ( Schüler, Studenten, Rentner )
- b) der Ausgleichsbetrag darf nicht mehr als ein Fünftel des Wertes der Dienste des Betreibers betragen
- c) der Ausgleich wird allen Betreibern in nicht diskriminierender Weise gewährt.

Der Ausgleichsbetrag für Mindestkriterien zählt zu dem „ Wert“ eines Verkehrs. Er wird nicht berücksichtigt bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach Qualitätsvergleich.

## KAPITEL V - VERFAHREN

*Artikel 11 - Anmeldung*

*Artikel 12 - Vergabeverfahren*

*Artikel 13 - Transparenz*

*Artikel 14 - Rechtsbehelfe*

*Artikel 15 – Rechnungslegung*

Artikel 11 hält an der Regelung fest, dass Ausgleichszahlungen im öffentlichen Verkehr vom Anmeldeverfahren ausgeschlossen und damit nicht als Subventionen zu sehen sind.

Im Vergabeverfahren sind die Auswahl- und Vergabekriterien darzulegen, die technischen Spezifikationen und die Dienste, die Tarife und die Fahrgastzahlen der letzten fünf Jahre. Die Frist für den Eingang beträgt 52 Tage und das Verfahren muss gerecht, offen und nichtdiskriminierend durchgeführt werden.<sup>56</sup>

Die in Artikel 13 genannten Regelungen dienen der Transparenz des Verfahrens. Unter anderem wird eine Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren für alle Unterlagen des Vergabeverfahrens festgesetzt. In Absatz 5 wird deutlich, dass diese Transparenz durch erheblichen bürokratischen Aufwand konterkariert wird. Die Mitgliederstaaten haben der

---

<sup>56</sup> KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD ; Kapitel V, Artikel 11, Abs. 12

Kommission nämlich bis Ende März eines jeden Jahres eine Aufstellung abzugeben, in der die Anzahl, der geschätzte Wert und die Geltungsdauer der vergebenen Aufträge – aufgeschlüsselt nach Schienen-, Bus- und Binnenschiffahrtssdiensten – aufgeführt sind. Des weiteren eine Aufzählung aller Aufträge, die im Wege der Ausschreibung, des Qualitätsvergleichs oder direkt vergeben wurden, und eine Zusammenfassung von Anwendungsbereich oder Mindestkriterien, für die ein Ausgleich geleistet wurde, mit der entsprechenden Höhe der Ausgleichszahlungen. Eine unglaubliche Informationsflut, die von den Behörden bewältigt werden muss – das Erstellen der Flut auf der einen Seite, das Kontrollieren auf der anderen.

Weitere Behördenkapazitäten müssen für die in Artikel 14 vorgesehenen Rechtsbehelfe aufgebaut werden. Da diese Rechtsbehelfsbehörde für die Einsprüche von Betreibern gegen Entscheidungen der zuständigen Behörde zuständig ist, muss sie hinsichtlich ihrer Organisation, rechtlichen Struktur und Entscheidungsprozesse unabhängig von allen betroffenen zuständigen Behörden und Betreibern sein.

Im 15. Artikel werden besondere Anforderungen an die Betriebskostenführung begründet und dargelegt. Die Betreiber müssen genauestens Buch führen, über verkehrliche und nebenverkehrliche Leistungen getrennt.

## KAPITEL VI - SCHLUSSVORSCHRIFTEN

*Artikel 16 - Ausgleich*

*Artikel 17 - Übergangsvorschriften*

*Artikel 18 – Betreiber der in Anhang II aufgeführten Länder*

*Artikel 19*

*Artikel 20*

*Artikel 21 – Inkrafttreten*

Außer den Regelungen im letzten Artikel von „Übergangsvorschriften“ werden vorangegangene Verordnungen aufgehoben und das Inkrafttreten festgesetzt. Es wird auf die beiden Anhänge verwiesen, die Näheres zum Ausgleich (nach Anhang I); s.u.)

enthalten und die die 10 Länder<sup>57</sup> der EU-Osterweiterung aufzählen, deren Unternehmer die Verordnung als Betreiber in der Gemeinschaft sieht. Die Kommission schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission bezüglich aller zur Durchführungen dieser Verordnung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften konsultieren sollen. Außerdem wird eine Beobachtungsperiode von fünf Jahren beschlossen, in der die Anwendung und die Auswirkung auf die Fahrgäste festgehalten wird und nach der nötigenfalls Veränderungen vorgenommen werden sollen. Speziell die Direktvergabe steht dann noch einmal auf dem Prüfstein.

## ANHANG I

### *REGELN FÜR DIE GEWÄHRUNG EINES AUSGLEICHS BEI VERGABE OHNE AUSSCHREIBUNG*

Artikel 8 enthält die Regelung für die Vergabe von Aufträgen nach Qualitätsvergleich. Wird der öffentliche Dienstleistungsvertrag nicht ausgeschrieben, darf der finanzielle Ausgleich (für die Erfüllung einer Anforderung des öffentlichen Dienstes oder eines Mindestkriteriums) den „finanziellen Nettoeffekt“ nicht übersteigen. Wie der „finanzielle Nettoeffekt“ berechnet wird, ist in diesem Anhang I geregelt.

Bei der Berechnung des „finanziellen Nettoeffekts“ werden alle Einflüsse berücksichtigt, die die Erfüllung der allgemeinen Vorschriften oder Mindestkriterien implizieren. Berücksichtigt werden in erster Linie alle tatsächlich entstandenen Kosten und alle zusätzlich generierten Einnahmen bzw. die durch die Kriterienerfüllung entgangenen Einnahmen. Dazu wird ein Referenzfall konstruiert, der Schätzwerte für Tarife, Fahrgastzahlen und Kosten enthält. Dieser Referenzfall soll durch Abschätzung aus einer Interpretation der Situation, als die Kriterien noch nicht erfüllt wurden oder aus vergleichbaren Diensten abgeleitet werden. Ist dies nicht möglich, wird auf reine Schätzwerte zurückgegriffen. Insgesamt ist dabei der Entwicklung, die den Verkehrsmarkt beeinflusst, Rechnung zu tragen. Bei der Erfüllung der Dienste ist eine wirtschaftliche Vorgehensweise vorzusehen.

Ausgleichszahlungen werden demnach in tatsächlich entstandener Höhe ausgeglichen. Problematisch ist dabei nicht nur die 20% Grenze. Höchst fragwürdig stellt sich auch der

---

<sup>57</sup> Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien

Schätzwert der Mehreinnahmen dar. Einen Referenzfall zu konstruieren, birgt immer eine unendliche Anzahl von Annahmen. Eine objektive oder korrekte Schätzung ist wohl kaum möglich – ein Konsens über die Schätzung noch unwahrscheinlicher.



## **4. Vergleich der jetzigen und der zukünftigen Rahmenbedingungen für den ÖPNV**

### **4.1. Allgemeines**

Die neue EU Verordnung umfasst in ihrem Wirkungsbereich den gesamten öffentlichen Verkehr in ganz Europa. Ein einheitliches Verkehrssystem innerhalb der unterschiedlichen Regionen und zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln ist nicht vorhanden. Es herrschen elementare Unterschiede zwischen straßengebundenem und schienengebundenem Verkehr für die Öffentlichkeit. Maßgebliche Differenzen finden sich auch auf die Streckenlänge bezogen vor. Dies sind alles gute Gründe für das PBefG, zwischen Nahverkehr und Fernverkehr zu unterscheiden.

Eine Abgrenzung des Personenfernverkehr zum Personennahverkehr wird in § 8 PBefG bzw. §2 AEG sowie § 2 RegG festgesetzt. Personennahverkehr ist demnach auf eine Reiseweite von 50 Kilometern oder eine Reisezeit von einer Stunde begrenzt. Und wohl auch für die Kommission sind die Kontraste groß genug, um im Anhang, in dem sie die vorhandenen Marktorganisationen der Länder in der Gemeinschaft darlegt werden, folgende Dreiteilung vorzunehmen.

Unterschieden wird zwischen „regionalen + überregionalen Kraftomnibusdiensten“ und zwischen „Vorortbus + Stadtbahn + Metrodiensten“, von denen zuletzt noch der „herkömmliche Bahndienst“ abgegrenzt wird. Des weiteren führt die Tatsache, dass 80 % der gesamten Verkehrsleistungen in Deutschland im ÖPNV erbracht werden – ein ähnliches Verhältnis besteht in Europa – zu der Entscheidung, sich in dieser Arbeit hauptsächlich auf diesen Bereich zu konzentrieren. Ebenfalls soll sich diese Arbeit nicht mit dem Binnenschiffahrtswesen befassen, da dies nicht in den klassischen Bereich der Verkehrsplanung fällt.

Bei der Betrachtung Europas begegnen dem Betrachter verschiedene Variationen in den Märkten des Verkehrswesens. Auch wenn oft die Skandinavischen Länder als Einheit dargestellt werden, so herrschen dort dennoch Unterschiede. Dänemark und Schweden haben praktisch heute schon die Verhältnisse geschaffen, die dem Vorschlag der EU Kommission entsprechen. Das System in Finnland ist dem deutschen System sehr ähnlich, auch hier bestehen Konzessionen, die wiedererteilt werden können.

Österreich hat ein Verkehrsrecht, das dem PBefG sehr ähnlich ist. Die anderen zwei großen kontinental europäischen Staaten Frankreich und Italien gehen in diesem Punkt ebenfalls getrennte Wege. In Frankreich besteht ein Ausschreibungssystem der übergeordneten Departements, die Verkehre ausschreiben. Italien hatte und hat grundlegend noch ein System, das dem deutschen System sehr ähnlich ist. Nur in manchen Gegenden wird vom Staat Fahrplan und Tarif vorgegeben. Der italienische Gesetzgeber hatte gerade eine gedankliche Kehrtwende hinter sich. Er hatte bereits einen Gesetzesentwurf vorbereitet zur Einführung des Wettbewerbs, dann aber wieder davon Abstand genommen und sich entschieden, an dem bewährten System des reglementierten Marktes festzuhalten.

Eine in Europa singuläre Ordnung herrscht in Großbritannien vor. Wie bereits erwähnt wählte die Regierung 1995 den deregulierten Markt, bei dem der Wettbewerb um den Fahrgast herrscht. Es gibt keinerlei Einflussnahme verkehrsplanerischer Art durch eine staatliche Einrichtung und auch keine ausschließlichen Rechte.

Europa ist damit ein Zusammenschluss sehr verschiedener Verkehrssysteme. Die Kommission konnte innerhalb Europas bereits erprobte Wege im Verkehrswesen beobachten, um Rückschlüsse daraus zu ziehen. Dies hat sie bei der Entwicklung ihres Vorschlages gemacht, und auch diese Arbeit wird aus den Erfahrungen der anderen Länder Rückschlüsse ziehen. Dabei sind zwischen den Beobachtungen der Europäischen Kommission und dem jetzigen Zeitpunkt die Zeit und die Erfahrung fortgeschritten.

Auch innerhalb Deutschlands kann man beobachten, welche Veränderungen dieser Vorschlag mit sich bringen würde, da Hessen durch seine rechtliche Auslegung in der Umsetzung bereits Ausschreibungselemente vorwegnimmt.

Da nicht nur grundsätzliche strukturelle Änderungen anstehen, sondern auch durch die europäische Vereinheitlichung in Deutschland bestehende und bislang durch das PBefG unterstützte und gewollte Zusammenarbeiten, Kooperationsformen und Verbände vertieft oder aufgelöst werden müssen, kann von einer längeren Übergangszeit ausgegangen werden. Die Übergangszeiten und die Anfangsprobleme aufgrund der sehr verschiedenen Ausgangslagen werden in Deutschland ganz unterschiedlich sein und werden deshalb hier nicht weiter betrachtet. Die Betrachtung soll dagegen einen Zeitpunkt nach dem Ausklingen der Anfangsphase fokussieren, um beurteilen zu können, inwieweit die eingetretenen Veränderungen den Verkehr und die am Verkehr Beteiligten beeinflusst haben und wie sich dies auf die Planung auswirkt.

## **4.2. Veränderungen gegenüber dem PBefG**

In dem Vorschlag der Kommission können drei Grundsätze isoliert werden, die im Vergleich zu unserem vorhandenen System zu einer neuen Ordnung führen. Ganz ausdrücklich wird die grundsätzliche Einführung des Wettbewerbsprinzips mit der Zielsetzung einer Liberalisierung des Marktes genannt und als zweites die Verpflichtung zu einem flächendeckenden und intermodalen Angebot angemessener Verkehrsdienste. Eine Verschiebung von Schwerpunkten lässt sich als dritte grundsätzliche Veränderung mit anführen. Die Grundsätze des PBefG, Wirtschaftlichkeit und Bedarfsorientierung, werden getauscht gegen hohe Anforderungen an Leistungen, die primär nicht mit der Erbringung von Verkehrsleistungen zusammenhängen.

### **4.2.1. Grundversorgung**

Da mit der Öffnung des Marktes gleichzeitig ein möglichst hoher Standard und das allgemeine Interesse in Bezug auf eine angemessene Qualität und ein ausreichendes Angebot geschützt werden sollen, wurde erstmals eine ausdrückliche Verpflichtung der Behörden zur Bereitstellung angemessener Verkehrsdienste in den Verordnungsvorschlag mit aufgenommen. Die Verordnung normiert eine Pflichtaufgabe für den öffentlichen Aufgabenträger. Mit dieser Ausweitung der Pflichtaufgabe soll ein gewisser Verkehrsstandard flächendeckend und verkehrsmittelübergreifend in Europa gewährleistet werden.

Mit der Verpflichtung zur Bereitstellung der Verkehre<sup>58</sup> wird die Freiwilligkeit dieser Aufgabe der Behörden in Deutschland aufgegeben. Die Freiwilligkeit zur Bestellung von Verkehren unter dem PBefG gründet sich darin, dass die Erstellung eines Nahverkehrsplanes keine Pflichtaufgabe sondern freiwillig ist.

### **4.2.2. Stärkung staatlicher Einflussnahme**

Die Stärkung der staatlichen Einflussnahme korreliert stark mit der Einführung der Verpflichtung zur Ausschreibung. Die Wandlung von staatlicher Rahmenplanung zur unmittelbaren Verkehrsplanung ist Voraussetzung für die Ausschreibung im ÖPNV. Der

---

<sup>58</sup> Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD), Art.4, (1) „ In Anwendung dieser Verordnung gewährleisten die zuständigen Behörden angemessene, öffentliche Personenverkehrsdienste von hoher Qualität und Verfügbarkeit...“

Wunsch der Kommission nach Liberalisierung führt über den Weg des kontrollierten Wettbewerbes, den die Kommission gewählt hat, unweigerlich zu einer Stärkung staatlicher Einflussnahme im öffentlichen Verkehr. Überspitzt gesagt plant und organisiert der Aufgabenträger mehr oder weniger den gesamten Personenverkehr, abhängig von der gewählten Art der Ausschreibung.

Mit dem so definierten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung, bei der der öffentliche Verkehr in Konkurrenz zu dem MIV treten soll, um einem Verkehrsinfarkt entgegen zu steuern, soll der öffentliche Verkehr attraktiver gemacht werden. So sollen die Grundsätze des PBefG, die an wirtschaftlichen Kriterien orientiert sind und sowohl formal als auch im Gedankengut dem Unternehmerrecht zuzuordnen sind, gegen Zielsetzungen ausgetauscht werden, die eine Aufwertung des öffentlichen Verkehrs in den Augen des Fahrgastes darstellen. Neben sozialer Integration und regionaler Ausgewogenheit wird auch auf neue Techniken, insbesondere Techniken zur Information des Fahrgastes gesetzt. Komfortverbesserungen für den Fahrgast werden auch durch die Möglichkeiten der Neuüberplanung der Verkehrsnetze ohne Berücksichtigung alter Konzessionsgrenzen gesehen. Die Grenzen der Konzessionen einzelner Unternehmer werden aufgehoben und durch die Grenze der zuständigen Behörde ersetzt.

#### **4.2.3. Grundsätzliche Einführung des Wettbewerbsprinzips**

Die stärkste und maßgeblichste Veränderung ist die grundsätzliche Einführung des Ausschreibungsprinzips im Wettbewerb um ausschließliche Rechte. Grundsätzlich hat jeder Markt in Europa für alle Anbietern offen zu sein.

Initialisiert durch die Forderung nach Rechtssicherheit, Liberalisierung, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung im ÖPNV Markt verspricht sich die Kommission durch die europaweite Einführung des Wettbewerbsprinzips auch Vorteile in Bezug auf Kosten und Effizienz und leichtere Einführung von Innovationen auf dem Verkehrssektor. Damit soll vorrangig dem drohenden Verkehrsinfarkt und in letzter Instanz der Umweltverschmutzung entgegengewirkt werden.

Momentan stehen den Mitgliederstaaten unterschiedliche Optionen für die Strukturierung des ÖPNV Marktes offen: vom geschlossenen Markt bis hin zum deregulierten System mit völlig freiem Wettbewerb. „ Die Kommission ist jedoch der Überzeugung, dass das Konzessionssystem - bei dem die Leistungen innerhalb eines vorgegebenen betrieblichen Rahmens in offener Ausschreibung vergeben werden - den Betreibern die notwendigen Anreize für die Verbesserung ihrer Systeme bietet und zugleich für die erforderliche Systemintegration sorgt, die für den Stadt- und

Regionalverkehr von besonderer Bedeutung ist. Nach Ansicht der Kommission sollte die Vertragsvergabe im Konzessionsverfahren durch transparente, europaweite öffentliche Ausschreibung erfolgen.“

Da in elf von fünfzehn Mitgliedstaaten bereits Elemente der Ausschreibung in den geltenden Gesetzen verankert sind, sei es nun im Interesse aller Betreiber, Behörden und Verbraucher, klare Vorschriften festzulegen, um den Wettbewerb im öffentlichen Verkehr gemeinschaftsweit zu regeln. Die Rechtssicherheit soll damit erhöht und die Harmonisierung auf dem Weg zur Liberalisierung vorangetrieben werden.

Die Durchsetzung dieses Vorschlages als Verordnung führt in Deutschland zur Aufhebung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit und zur Aufhebung des Nachbesserungsrechts des Betreibers.

An dieser Stelle sollen kurz Überlegungen zur Marktstruktur und den Ausschreibungsformen angestellt werden, in und mit denen die Kommission die formulierten Ziele erreichen möchte.

Um sich ein Bild über das erfolgversprechendste Vorgehen zu machen, um die gewünschte Liberalisierung innerhalb Europas zu erreichen, hat sich die Kommission unter anderem auf die Ergebnisse der im Jahre 1997 fertiggestellten Isotopen Forschungsstudie „ Improved Structure and Organisation for Urban Traffic Operations of Passenger in Europe“ gestützt, die einen Zusammenhang zwischen Buskilometerpreis und Marktstrategie und zwischen Fahrgastzahlen und Marktstrategie hergestellt hat.<sup>59</sup>

Grundsätzlich gibt es drei Marktstrategien. Sie unterscheiden sich in Existenz und Handhabung ausschließlicher Rechte. Im PBefG werden diese Rechte als Konzession bezeichnet.

- Beim deregulierten Markt werden keine ausschließlichen Rechte gewährt. Es findet ein direkter Wettbewerb um den einzelnen Fahrgast statt.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD), S. 5

<sup>60</sup> Reinhold, Tom, Der Wettbewerb kommt- aber ist das auch gut so ?; in: Der Nahverkehr 1-2/2002, S.22: Das bekannte Beispiel der Busse in Großbritannien, die sich fahrplanwidrig gegenseitig überholen, um dem Wettbewerber an der nächsten Haltestelle möglichst viele Fahrgäste abzujagen, ist zwar eine selten zu beobachtende Situation, aber dennoch passend zur Verdeutlichung dieser Form des Marktes.

- Beim geöffneten Markt sind ausschließliche Rechte vorhanden, die in bestimmten Zeitabständen im Wettbewerbsverfahren neu vergeben werden.
- Unter geschlossenem Markt versteht man die Marktsituation, in der ausschließliche Rechte die Betreiber schützt. Sie sind keinem Wettbewerb durch andere Betreiber ausgesetzt. Meist befindet sich der ÖPNV in Ländern mit geschlossenem Markt in der Hand des Staates und bildet damit ein Staatsmonopol.<sup>61</sup> Eine teilweise Vergabe von Fahrleistung an Subunternehmer ist möglich, ändert allerdings nichts an der Marktsituation.

Der geschlossene Markt ist mit dem Ziel der Liberalisierung offensichtlich nicht vereinbar. Diese ist nur mit deregulierten oder geöffneten Märkten verfolgbar.

Deregulierte Märkte existieren im regionalen und überregionalen Busdienst in Irland vorhanden und im Vereinten Königreich. Geschlossene Märkte mit Versuchen kontrollierten Wettbewerbs findet man in Italien, den Niederlanden und in Portugal. Komplette geschlossene Märkte herrschen in Griechenland, Luxemburg, Österreich und Belgien.

In Deutschland findet man im ÖPNV bei Busdiensten einen gemischten Markt vor. Es besteht ein Wettbewerb um die ausschließlichen Rechte bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen und bei eigenwirtschaftlich erbrachten Leistungen ein theoretisch beschränkter, in der Realität jedoch geschlossener Wettbewerb. Die Beschränkung rührt aus dem im PBefG verankerten Nachbesserungsrecht des Konzessionsinhaber. Dies ist im PBefG<sup>62</sup> festgeschrieben und sieht vor, dass der Konzessionsaltinhaber auf das Verkehrsangebot des Neubewerbers „einsteigen“ und sein Verkehrsangebot gemäß dem Neuangebot nachbessern kann. Diese Beschränkung führt zu einem erschwerten Zugang zu den Konzessionen. Abwerbungsversuche von Konzessionen sind demnach möglich, aber faktisch nicht vorhanden. Dies soll sich durch die Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) ändern.

Im Stadtbahn- und Metrodienst herrscht ein überwiegender geschlossener Markt, betrieben von Unternehmen in öffentlicher Hand. Vereinzelt werden Versuche mit

---

<sup>61</sup> Eine Ausnahme stellt Griechenland dar.

<sup>62</sup> PBefG, §13 (2) c: „Beim ...Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen ist die Genehmigung zu versagen, wenn die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmer ... die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer .... Frist .... durchzuführen bereit sind.“

kontrolliertem Wettbewerb und privaten Betreibern unternommen. Dieser vorwiegend geschlossene Markt soll ebenfalls geöffnet werden.

Die gewählte Marktstrategie hat Auswirkungen auf die Fahrkosten und auf die Fahrgastzahlen. Die Isotope Forschungsstudie, die 1997 abgeschlossen wurde und der ein Untersuchungszeitraum von sieben Jahren zu Grunde liegt, untersuchte diese Abhängigkeiten. Im Abschlußbericht von „Improved Structure and Organisation for Urban Transport Operations of Passengers in Europe“ wurde festgestellt, dass der Kilometerpreis bei einem deregulierten Markt am günstigsten ist und bei einem reinen geschlossenen Markt am teuersten. Diese Tendenz lasse sich trotz nicht zu vergleichender Lohnkosten ziehen. Zwar ist der günstigsten Variante nach den EU Prinzipien Vorrang einzuräumen, da jedoch in den Untersuchungsländern Fahrgastzahlen bei Einführung einer deregulierten Marktsituation drastisch gesunken sind (über 20% Rückgang der Fahrgastzahlen) ist ein deregulierter Markt aus dem Blickwinkel des Fahrgastes als nicht erstrebenswert zu erachten.

Fahrgastzahlen stiegen in geschlossenen Märkten und in geöffneten Märkten über den gleichen Zeitraum ähnlich an. Aus der Kombination von zu erstrebenden Fahrgastzuwachsen mit niedrigerem Fahrpreisniveau bei einem geöffneten Markt setzt die Kommission aufbauend auf Studien und Erfahrungen im europäischen Raum demnach auf einen kontrollierten Wettbewerb.<sup>63</sup>

Wenn die Kommission den kontrollierten Wettbewerb mit dem vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung einführen will, kann in Deutschland der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit aufgegeben werden, da in dem vorgelegten Verordnungsvorschlag keine Möglichkeit der Bereichsausnahme vorgesehen ist. Damit macht auch die Unterteilung in § 13 / § 13a in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre für die Teilbereichsausnahme keinen Sinn mehr. Mit der Einführung des kontrollierten Marktes auf diese Weise ist auch die Aufrechterhaltung des Nachbesserungsrechts für den betreibenden Unternehmer nicht mehr kompatibel.

Kommt der Wettbewerb um Verkehrsdienstleistungen, stellt sich die Frage in welcher Form er kommen wird. Die Verkehrsleistungen müssen ausgeschrieben werden.

---

<sup>63</sup> s. dazu in der Innovationsfallstudie im Anhang Grünbuch: „Bei dem Versuch, einen besseren Ausgleich zu finden zwischen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung und der Einführung von Anreizen zur Qualitätsverbesserung und Rentabilitätssteigerung, haben verschiedene Behörden offensichtlich mit der Ausschreibung von Konzessionen mehr Erfolg gehabt.“

Es gibt zwei grundlegend zu unterscheidende Arten der Ausschreibung: Die funktionalen Ausschreibungen und Standardausschreibungen.

#### **4.2.4. Die funktionale Ausschreibung**

Sie zeichnet sich dadurch aus, dass keine genauen Vorgaben, sondern nur Funktionsangaben gemacht werden. Dabei werden Mindeststandards festgesetzt. Bei der funktionalen Ausschreibung geht es um eine Abfrage innovativer Angebote und nicht ausschließlich um einen Kostenwettbewerb. Sie dient dem Qualitätswettbewerb. In der Bauwirtschaft werden zum Beispiel Angaben über die Funktionalität des Gebäudes gemacht, die sichergestellt sein müssen. Übertragen auf den Bereich der Verkehrsplanung bedeutet dies, dass Vorgaben zu Bedienungshäufigkeit, Angebot und Qualität gemacht werden. Die Elemente Planung, Organisation und Durchführung bleiben bei dem Unternehmer. Anders als im Bauwesen allerdings erlaubt das für die Verkehrsleistung momentan in Deutschland geltende Vergaberecht nur sehr begrenzt funktionelle Ausschreibung.<sup>64</sup>

In Richtung der funktionellen Ausschreibung gehen Dienstleistungsaufträge, deren Vertragsform auf einem Nettovertrag beruht. Bei Nettoverträgen wird das Erlörisiko auf den Unternehmer übertragen. Damit sollen gleichzeitig auch deutliche Handlungsspielräume für die Verkehrsunternehmen bestehen. Diese bestehen dann, wenn die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen und im Verkehrsvertrag eher funktional gestaltet wird. Durch die fast flächendeckend vorhandenen Verbundtarife und die Mitvermarktung der Angebote durch Verbände stellt der unternehmerische Handlungsspielraum vielfach eine Hürde dar. Bislang fehlen aus diesen Gründen auch noch fundierte Erfahrungen mit dieser Art von Steuerung anhand von rahmenden Zielvorgaben. Im europäischen Ausland gibt es neben positiven Ergebnissen auch ernst zu nehmende Kritik an funktionaler Ausschreibung. Der Verordnungstext lässt jedenfalls auch diese Möglichkeit der Ausschreibungsart offen und der Behörde damit die freie Wahl, inwieweit sie selbst in die Planung eingreifen will.

Der VDV schlägt eine funktionelle Ausschreibung vor, in der der Besteller der Verkehrsleistung Mindeststandards festsetzt und das Ertragsrisiko beim Betreiber

---

<sup>64</sup> Nach § 8 Nr.1 Absatz 1, VOL/A ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können. Für die Vergabe bedeutet dies, dass die Leistungsbeschreibung festgelegte Standards umfassen muss.



verbleibt. Nachbestellungen können auf der Basis einer Nachsteuerungsklausel bestellt werden. Insgesamt erwartet der VDV dadurch eine höhere Wirtschaftlichkeit. Denn obwohl erwartet wird, dass komplexere Leistungen mit einem höheren Preis pro Leistungseinheit einhergehen, werden höhere allokativen Effizienz und geringere Transaktionskosten unterstellt.<sup>65</sup>

Sicherlich wird sich der Grad, inwieweit die Ausschreibung funktionell sein wird auf die Kosten auswirken und sollte deswegen in der Diskussion bleiben.<sup>66</sup> Inwieweit man sich in den einzelnen Mitgliedsländern an die funktionelle Ausschreibung heranwagen wird, soweit das die EU Verordnung überhaupt zulässt, hängt zum einen von der geltenden Rechtsordnung ab und zum anderen von dem System ab, das vor der neuen EU Verordnung 1191 jeweils angewandt wird, und den dabei gemachten Erfahrungen.

Mit dem Grad der Freiheiten aus der funktionalen Ausschreibung sinken die Kosten für den Verkehr und schmälert sich der Einfluss der Behörde auf die Planung im nachfrageorientierten Bereich. Ist der Betreiber aber nicht direkt oder indirekt an den Fahrgasteinnahmen beteiligt, wird er bei der Planung, soweit es ihm die Freiheitsgrade der funktionalen Ausschreibung erlauben, die Kosten weiter reduzieren in den Bereich hinein, in dem der Fahrgastbedarf nicht mehr berücksichtigt wird. Um dieser Entwicklung vorzubeugen, sind Grenzen zu setzen. Dies kann dann durch Vorplanung und Berücksichtigung der Nachfrage in der Ausschreibung (begrenzte funktionelle Ausschreibung) geschehen.

Hinzu kommt, dass die EU Verordnung wird nach dem momentanen Diskussionsstand des Verordnungsentwurfes kein „lex specialis“. Damit hat in Deutschland weiterhin das Vergaberecht, die VOL/A Vorrang. Diese lässt funktionale Ausschreibungen nur im begrenzten Maße zu, wegen der Vergleichbarkeit der abgegebenen Angebote, die gegeben sein muss. Demnach müssen Elemente einer konstruktiven Ausschreibung nach deutschem Rechtsrahmen, wenn er nicht geändert wird, zwingend enthalten sein.

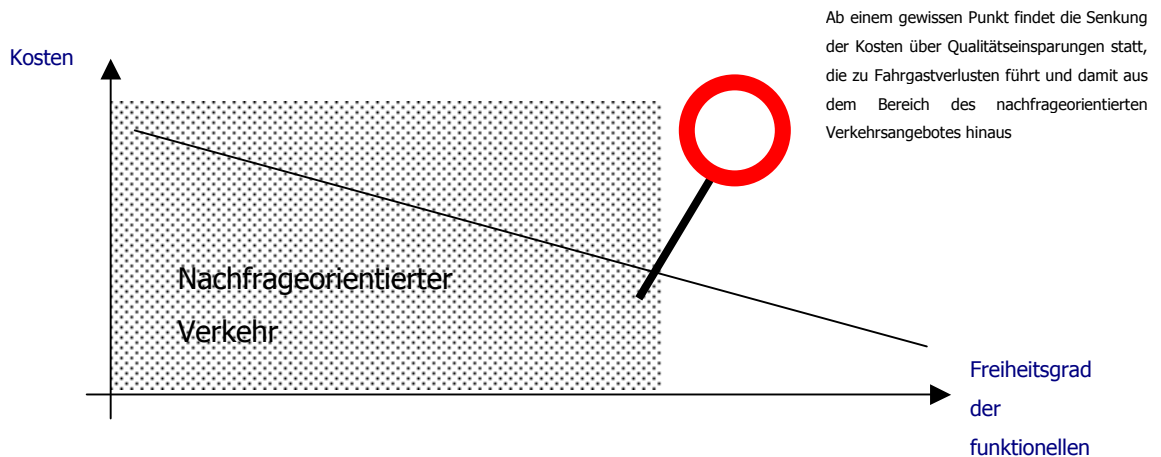
---

<sup>65</sup> VDV „Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmenskompetenzen nutzen?“, 2003, S. 41

<sup>66</sup> Krause, Reinhard, Wird öffentlicher Personennahverkehr durch Wettbewerb teurer statt preiswerter?, in: Bus&Bahn 4/2002, S.11: „Je mehr Stufen des Planungs- und Produktionsprozesses sich im Verantwortungsbereich eines Verkehrsunternehmers befindet, desto größer werden also die Effekte des Wettbewerb sein. ..“von Bauprojekten (ist es) hinlänglich bekannt, dass die entscheidenden Kosten-Stellschrauben vor der Durchführungsphase ( - also in der Planungsphase -) liegen.“ ....“Gerade aber diese Stufe..(soll)..dem Regiebereich untergeordnet und damit dem Wettbewerb entzogen werden.“

Auch aus diesem Grund wird eine „begrenzter Ausschreibung“, bei der die Freiheiten eingeschränkt sind, in Deutschland eher angewendet werden.

**Abb. 3: Zusammenhang von Kosten und Freiheitsgrad der funktionellen Ausschreibung**



Quelle: Eigene Darstellung

Ebenfalls sich maßgeblich auf die Kosten auswirkend ist die Bandbreite der zur Verfügung stehenden Informationen.

Die Anbieter von Verkehrsleistungen müssen einen für das vertragsimmanente Risiko möglichst genau ermittelten Risikozuschlag einkalkulieren. Für diese Bestimmung sind maßgebliche Faktoren zu berücksichtigen. Dabei ist das Fahrgelderlöspotential gekoppelt mit dem Fahrgastpotential die wichtigste Unbekannte. Eine möglichst genaue Datenbasis und eine transparente Tarif- und Einnahmezuschlag im Falle von Verbänden sind Grundvoraussetzungen, um eine Kalkulation im groben Rahmen überhaupt abschätzen zu können. Die Einschätzung von Einwirkungen externer - vom Bieter nicht zu beeinflussende - Effekte, die Schwankungen im Fahrgastpotential und damit auch Schwankungen bei den Einnahmen hervorrufen, beeinflusst die Höhe des Risikoaufschlages. In einem Verbund zählen dazu Qualität und Quantität anderer, angrenzender Verkehrsdienste und deren Entwicklung über die Vertragsdauer. Auch Veränderungen in der Verkehrs- und Siedlungspolitik und Verschiebungen des ÖPNV im Konkurrenzverhältnis zum MIV zählen dazu. Weitere nicht zu beeinflussende Risikofaktoren stehen auf der Kostenseite denen auf der Einnahmenseite gegenüber.

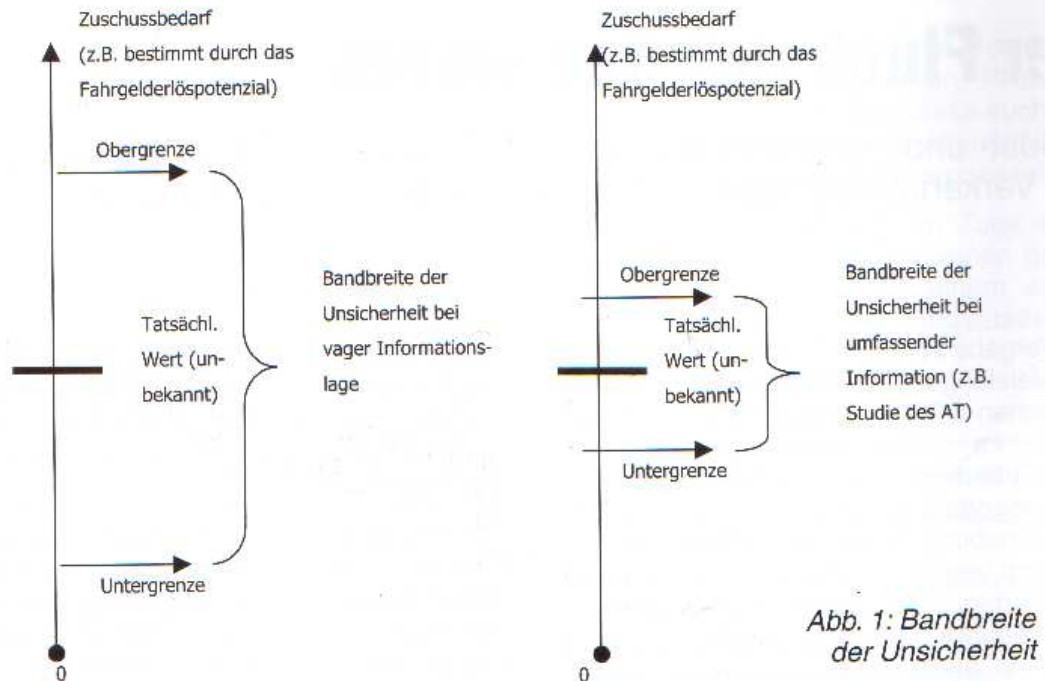
Tarif – und Kraftstoffsteigerungen sind weder vom Besteller, noch vom Ersteller abzuschätzen. Enthält der Vertrag eine entsprechende Preisgleitklausel, die diese Komponenten berücksichtigt, müssen sie nicht durch Risikoaufschläge, - die, sind sie zu hoch angesetzt den Verkehr verteuern, sind sie zu niedrig angesetzt, dem Ausschreibungsgewinner langfristig schaden- aufgefangen werden.

Entsprechende Voruntersuchungen zur Erlangung dieser notwendigen Datenbasis sind entweder vom Besteller durchzuführen und als Teil der Verdingungsunterlagen den Verkehrsdienstleistern zur Verfügung zu stellen oder von allen Anbietern separat zu machen. Vor dem Hintergrund der auch für Bieter nicht unerhebliche Kosten der Informationsbeschaffung empfiehlt sich eine entsprechende Voruntersuchung einmalig auf Behördenseite. Der Behörde stehen zudem bessere Informationsquellen über die bisherigen Zahlen zu Verfügung. Sie sollte allerdings aus Sicht der Verkehrsanbieter auch als neutrale Instanz gelten können<sup>67</sup>. Hat sie einen eigenen Verkehrsbetrieb ist dies schwierig.

---

<sup>67</sup> Beck, Arne; Der Fluch des Gewinners; in: Der Nahverkehr 4/2006, S.29 ; Berlin

#### Abb. 4: Auswirkung der Bandbreite der Unsicherheiten auf die Abschätzung der Kosten



Quelle: Beck, Der Fluch des Gewinner; 4/2006 Der Nahverkehr

Weil die deutsche Vergabeverordnung nur begrenzt funktionale Ausschreibungen zulässt und dies auch im Verkehr aus den oben genannten Gründen sachlich zu rechtfertigen ist, ist eine begrenzt funktionale Ausschreibung momentan eher anwendbar als ein rein funktionale Ausschreibung. Mit dieser Art der begrenzten Ausschreibung wurde im Planspiel Virtuelle Ausschreibung in Bremen und Niedersachsen festgestellt, dass sie im Vergleich zu einer konstruktiven einen deutlichen Mehraufwand darstellt und, dass auf der Bestellerseite mehr know-how zur Erstellung der Verdingungsunterlagen benötigt wird<sup>68</sup>. Die Erfahrungen mit funktionaler Ausschreibung sind insgesamt sehr gering.

<sup>68</sup> Bräuer, Herr, Pinz, Wille; Erfolgsfaktoren für künftige Vergabeverfahren; in: Der Nahverkehr 6/2005, S. 10,

#### **4.2.5. Die Standardausschreibung oder konstruktive Ausschreibung**

Um eine Standardausschreibung durch den öffentlichen Aufgabenträger durchführen zu können, muss notwendigerweise der Leistungsumfang exakt definiert und in Leistungsverzeichnissen als detaillierte, präzise und umfassende Planungsvorgabe niedergeschrieben werden. Mit einem Maximum an Einflussnahme auf den Verkehr geht ein Maximum an bürokratischem Aufwand einher. Die Leistung kann dann nach einem einzigen Kriterium, dem Kriterium der Kosten, auf unterschiedliche Arten vergeben werden.

✓ *Englisches Verfahren*

*Die Gebote werden öffentlich sukzessiv verringert. Der Zuschlag geht an den, der als letzter die geringste Zahlungsforderung offeriert hat.*

✓ *Holländisches Verfahren*

*Der Auftraggeber beginnt mit der öffentlichen Bekanntgabe des niedrigsten Zahlungspreises, das von ihm Schritt für Schritt erhöht wird. Wer zuerst auf die momentan gebotene Zahlung eingeht, bekommt den Auftrag.*

✓ *Zweitpreis Verfahren*

*Das Zweitpreisverfahren wird unterschiedlich ausgeführt.*

*In der ersten Version reicht jeder Teilnehmer für die Ausschreibung verdeckt ein Angebot ein. Derjenige, der das niedrigste Gebot eingereicht hat ist Ausschreibungssieger und bekommt den Auftrag zu dem Preis des zweitniedrigsten Angebots.<sup>69</sup>*

✓ *Schweizer Zweitpreisverfahren*

*Die andere Version des Zweitpreisverfahrens ist aus der Schweiz bekannt. Der Bieter, der das zweit niedrigste Gebot eingereicht hat, bekommt den Auftrag zu seinem eingereichten Angebot.*

✓ *Niedrigstpreisverfahren*

---

<sup>69</sup> Bormann, Matthias, Ausschreibung und Verkehrsverträge im SPNV; in: Der Nahverkehr 10/2003, Koblenz, 2003, S. 9

*Jeder Bieter, der an der Ausschreibung teilnehmen möchte reicht verdeckt ein Angebot ein. Der Zuschlag geht an das tiefste Gebot. Dem Ausschreibungssieger wird eine Zahlung entsprechend seinem Gebot zugesagt.*

Welche dieser Verfahren angewandt werden wird, legt die Kommission in ihrem Vorschlag nicht fest. Bis auf das „Schweizer Zweitpreisverfahren“ ermöglichen die aufgezählten Verfahren eine Marktbereinigung durch Dumpingpreise. Das aufgeführte „Zweitpreisverfahren“ wird vermutlich schneller als die anderen Verfahren zu einer Marktbereinigung führen. Am wahrscheinlichsten ist die Anwendung des in Deutschland üblichen Niedrigstpreisverfahren. Es wird stets in den Ausschreibungen beim SPNV angewandt.<sup>70</sup> und meist auch bei Ausschreibungen im ÖPNV in Form von Dienstleistungsvergabe mit Bruttoverträgen.<sup>71</sup>

Diese finden bereits heute kaum Anwendung ohne ergänzende Bonus-Malus-Regelungen. Instrumente der Qualitätssteuerung müssen hierbei in verstärktem Umfang angewendet werden, da einerseits das Eigeninteresse des Unternehmers daran fehlt und andererseits Einsparungen der Gewinnoptimierung dienen sollen. Dabei erlangt die Servicenorm DIN EN 13186 in Deutschland eine immer wichtiger werdende Rolle zur Qualitätssteuerung in diesem Besteller - Ersteller - Verhältnis. Der bisher empfehlende Charakter der Norm gestattet auch abweichendes Vorgehen.

Inwieweit diese Norm für Deutschland nach Regelung durch die EU ihren empfehlenden Charakter beibehalten würde und ob sie zur Grundlage der Leistungsverträge zwischen Besteller und Ersteller werden wird ist offen.<sup>72</sup>

Diskutiert wird hierbei auch die Möglichkeit, Gesamtsysteme auszuschreiben. Die Ausschreibung beschränkt sich dabei nicht auf die reine Fahrleistung, sondern findet

---

<sup>70</sup> Bormann, s.o. 2003, S. 8

<sup>71</sup> Recker, Engelbert, Eine neue Strategie zur Erzwingung von Wettbewerb im ÖPNV ? in: Der Nahverkehr 4/2005, S. 20 ff. Bei Bruttoverträgen bekommen die Verkehrsunternehmer für die Erbringung von Fahrleistung vom Aufgabenträger ein bestimmtes Entgelt, wobei das wirtschaftliche Risiko beim Aufgabenträger verbleibt.

<sup>72</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht der Delphi Studie „ÖPNV – Markt der Zukunft“ 2005 57% der befragten Verkehrsexperten erwarten, dass die DIN EN 13186 zur Grundlage von diesen Verträgen werden wird.

eine Erweiterung auf die Sektoren Bauleistungen, Warenlieferungen und andere Dienstleistungen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Hier ist vor allem an den Bereich der Schieneninfrastruktur zu denken, die vermutlich über privat partnership projects Lösungen kostengünstiger von privater Hand finanziert, gebaut und gewartet werden kann.

## 5. Von der Kommission erwartete Folgen

Es soll kurz das Wunschscenario der Kommission aufgezeichnet werden. Anhand der genannten Ziele und Intentionen wird der Zustand nach der Übergangszeit in Europa auf dem Verkehrssektor abgeleitet, der aus dem Vorschlag<sup>74</sup> und den Kommentaren dazu als der anvisierte Idealzustand der Kommission herausdestilliert werden kann.

In ganz Europa herrschen auf dem Verkehrsmarkt im öffentlichen Personenbeförderungsbereich einheitliche Strukturen, Vorgaben und Rechtsgrundlagen. Das Anbieten eines öffentlichen Verkehrs als Grundangebot wird allgemein zur Pflicht für alle Behörden. So ist für jeden europäischen Bürger eine fundamentale Mobilitätsversorgung sichergestellt. Auch entlegene oder schwach nachgefragte Gebiete innerhalb der Gemeinschaft sind nicht mehr abgeschnitten. Eine Gleichstellung multinationaler Betreiber wurde vollzogen, die geforderte Niederlassungsfreiheit wurde verwirklicht. Man kann von einer vollkommenen Liberalisierung reden.

Durch offene und nichtdiskriminierende Vergabeverfahren wird gewährleistet, dass kein Land seine eigenen Unternehmen durch - zugespitzt ausgedrückt - Missbrauch staatlicher Mittel in irgendeiner Form oder - sanfter ausgedrückt - durch großzügigere Zahlungen oder geringeren Kostensenkungsdruck bevorzugt. Ausgleichszahlungen sind unter Einhaltung bestimmter Bedingungen zur Unterstützung des Transports von Personen weiterhin erlaubt, sie werden jederzeit kontrollierbar und diskriminierungsfrei an jeden Ausschreibungsgewinner vergeben. Dadurch steigt die Rechtssicherheit prinzipiell an.

Die Vergabe ausschließlicher Rechte hat eine Harmonisierung erfahren. Weniger Gerichtsverfahren und damit geringere Gerichtskosten sind die Folge. Jedes europäische Unternehmen steht vor nur einer gesetzlichen Regelung und kann sich um ein ausschließliches Recht bewerben, wo immer es auch tätig werden möchte.

Einheitlich übernehmen staatliche Behörden die Planung und die Organisation des öffentlichen Personenverkehrs. Dies ist eine notwendige Folge, da eine präzise Planung Voraussetzung für ein Ausschreibungsverfahren ist. Da man den öffentlichen Personenverkehr als Grundnotwendigkeit eines menschlichen Zusammenlebens und sozusagen als notwendige Versorgung der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit sehen kann, ist eine Rückführung der Planung und Organisation in die öffentliche Hand durchaus zu

---

<sup>74</sup> KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD)



vertreten. Der Begriff der Daseinsvorsorge wird verbunden mit der finanziellen und organisatorischen Übernahme der Sicherstellung des Verkehrs durch staatliche Stellen. Die Ausführung des Verkehrs wird durch miteinander konkurrierende, staatliche und nicht staatliche Verkehrsanbieter übernommen.

Durch ein klares Besteller - Ersteller Verhältnis sind unbürokratische Entscheidungswege entstanden. Die Kommunen können als Aufgabenträger im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbes für die Festlegung der gewünschten verkehrlichen, ökologischen, technischen und sozialen Standards im Verkehrsvertrag sorgen und so das Nahverkehrsangebot für die Bürger politisch verantwortlich gestalten.

Gleichzeitig kann durch diese Konstellation ein effizienterer und kostengünstigerer Verkehr herbeigeführt werden, wie aus anderen Bereichen, etwa der Bauwirtschaft, dem Entsorgungsbetrieb, dem Gütertransport, bei der Versorgung mit Strom oder in der Telekommunikationsbranche von der Kommission abgeleitet wird. Auf eine Ausschreibung kann in den Fällen, in denen sie keinen Sinn macht oder sogar Gefahren birgt, verzichtet werden. So, falls der Auftrag nicht groß genug ist, um den Aufwand zu rechtfertigen, oder auch dort, wo internationale Sicherheitsstandards gefährdet sein könnten. Verständlicherweise wird die vorhandene unternehmerische Energie auch weiterhin genutzt und gefördert, um Verkehre zu initiieren.

In dem Vorschlag sind nicht nur Möglichkeiten eingeräumt, Ausschreibungen dann zu umgehen, wenn sie keinen Nutzen bringen, es werden sogar Schutzmaßnahmen zur Vorbeugung möglicher negativer Auswirkungen, die durch die Ausschreibung entstehen könnten, eingebaut. So wird ein gemischter Markt bestehen, auf dem sich gleichzeitig mittelständische, konzernartig strukturierte und kommunale Unternehmen betätigen werden, die den Wettbewerb aufrecht erhalten und die Kosten senken. Der Erhalt des Mittelstandes wird durch Schutzmaßnahmen gefördert, wie zum Beispiel durch Möglichkeit der ausschreibenden Behörden Untervergaben bis zu 50 % der Auftragssumme an Subunternehmer und Marktanteilsbegrenzungen auf 25 % des relevanten Marktes fordern zu können. Dies kann die zuständige Behörde dann vor Ort den gegebenen Verhältnissen anpassen. Wenn keine Notwendigkeit zur Beschränkung besteht, muss sie die Vergabe dadurch aber auch nicht unnötig komplizierter werden.

Ein Preiswettkampf wird üblicherweise bis auf die unterste Ebenen hinuntergebrochen, beim Verkehr wäre das die Lohnebene der Fahrer. Diesem Lohndumping wurde entgegengetreten. Es sind Maßnahmen getroffen worden, die den Arbeitnehmer in besonderer Art schützen. Auch der Fall, dass ein Unternehmer eine Ausschreibung verliert und seine Mitarbeiter nicht mehr beschäftigen kann, wurde berücksichtigt. Die Arbeitnehmer müssen unter bestimmten Voraussetzungen vom Ausschreibungsgegner

übernommen werden. Der Arbeitnehmer hat die Wahl dort zu dem ihm angebotenen Lohn zu bleiben oder zu gehen. Fällt er diese Wahl zugunsten des Verlassens des Betriebes, wird ihm das Verhalten nicht als Kündigung seinerseits ausgelegt.<sup>75</sup>

Die Löhne haben sich in der Zwischenzeit in Europa nivelliert. Auch das Lohngefälle innerhalb und zwischen dem alten Europa und den erst bei der Osterweiterung hinzugekommenen Ländern ist nicht mehr gravierend, das Gefälle besteht nun eher zwischen Stadt und Region als Arbeitsstelle.

Der öffentliche Nahverkehr wird durch die Ausschreibungen günstiger bei gleichzeitig verbessertem Angebot gegenüber dem Kunden. Durch die Stärkung der politischen Einflussnahme können Verbesserungen auch einfacher vorgenommen werden. Liniennetze können neu und unabhängig von Konzessionen neu überplant und technische Verbesserungen angeordnet und leichter eingeführt werden. Linien mit hohen und mit niedrigem Fahrgastaufkommen können nun gemischt werden, und mit den Einnahmen der einen Linie können die Verluste der anderen ausgeglichen werden. Durch die Mischkalkulation werden Gelder frei, die in eine Verbesserung des Angebots oder der Qualität investiert werden können. Durch die Zeitspanne zwischen zwei Ausschreibungen, die sich an die Abschreibungsdauer der Fahrzeuge anlehnt, kann sichergestellt werden, dass immer neue Fahrzeuge auf neuestem technischen Stand eingesetzt werden.

Um Qualitätsverlusten durch den Wettbewerb entgegenzusteuern und um die Qualität zusätzlich entsprechend anzuheben, können von den Behörden Mindestkriterien eingeführt werden, die in ihrem Geltungsbereich flächendeckend und modal split übergreifend einzusetzen sind. Hierbei wird insbesondere an integrierte Informationen für den Fahrgast gedacht, die das Reisen mit dem öffentlichen Verkehr attraktiver machen können und so zu einer höheren Akzeptanz und einem höheren Nutzungsgrad führen. Für solche Leistungen dürfen auch kostendeckende Ausgleichszahlungen gewährt werden.

Mit dieser Festlegung wird die Möglichkeit für ein ausführendes Unternehmen, Gewinn hierbei zu erzielen, ausgeschlossen. Die Ausgleichszahlungshöhe wird prinzipiell auf den Prozentsatz von 20% des Gesamtauftragswertes festgesetzt, um Missbrauch oder

---

<sup>75</sup> Tiesler, Ralf-Dietrich, Sozialschutz versus Wettbewerb – Inhalt und Bedeutung der arbeitsrechtlichen Schutzmaßnahmen nach Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlages der EU-Kommission zur Novellierung der VO (EWG) 1191/69 Verkehr und Technik, Heft 9, 2001 S. 387 ff., Stuttgart

Auswüchse zu vermeiden. Dem Fahrgast steht jede Information zur Verfügung. Sie darf ebenfalls nur kostendeckend abgerechnet wird. Auf diesem Weg betreibt die Kommission eine Art Verbraucherschutz. Dem Nutzer soll eine angemessene Qualität und ein ausreichendes Angebot mit möglichst hohem Standard zur Verfügung stehen, um ihn zum Umsteigen vom MIV auf den ÖPNV zu bewegen.

Der ÖPNV wird attraktiver und dadurch wird eine nachhaltige Entwicklung auf den Weg gebracht, dem Verkehrsinfarkt in den Innenstädten und einer weiteren Verschlechterung der Umweltsituation vorzubeugen. Die von vielen Verkehrsplanern proklamierte Folge des nachhaltigen und signifikanten Fahrgastzuwachses bei einer angebotsorientierten Planung gegenüber einer nachfrageorientierten Planung findet sich in diesem Szenario bestätigt.

Da die Behörden eine größere Einflussnahme auf alle Beteiligten haben und dazu ein Gegenpol angeboten werden soll, werden Rechtsbehelfsbehörden eingerichtet. Sie können Behörden und Betreiber beraten, bei denen Fragen auftauchen, und Beschwerden von Seiten der Öffentlichkeit oder der Betreiber nachgehen.

Bei der Kommission gehen alle Verkehrsdaten ein. Bei ihr gehen alle Meldeverfahren ein, alle ausgegebenen staatlichen Beihilfen und alle Ausnahmen, wie Direktvergabeverfahren.<sup>76</sup> Sie kann jederzeit auf die Informationen, die wiederum bei der zuständigen Behörde gesammelt werden, zurückgreifen. Dort werden alle Leistungen, Beschwerden und Fahrgastzahlen gesammelt.<sup>77</sup>

Dieses Wunschscenario wäre ein wünschenswertes und anstrebenswertes Ziel für Europa. Mit Europa im Zentrum ihrer Interessen hat die Kommission einen entsprechenden Vorschlag gemacht. Es ist aber zu bezweifeln, dass sich alles wie soeben beschrieben entwickeln wird. Gewollt ist eine Vereinheitlichung in Europa. Aus der Sicht Deutschlands stellt sich an diesem Punkt zunächst die Frage, ob diese Verordnung Verbesserungen bringt oder eher eine Verschlechterung darstellt.

Darauf soll näher in dem nachfolgenden Kapitel eingegangen werden, das die Auswirkungen auf das System der Beteiligten anhand eines Szenarios aufzeigen soll. Dies Szenario wird durch die gleichen Beobachtungen genährt, die auch die Kommission machen konnte. Andere Begründungen führen zu anderen Schlussfolgerungen und sind damit ebenso subjektiv zu werten, wie die der Kommission. Allerdings ist zu bedenken,

---

<sup>76</sup> KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD), Art. 12(4) und Art 13 (5)

<sup>77</sup> KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD), Art.13 (3) und(4)

dass seit der Untersuchung der Kommission sieben Jahre vergangen sind. In diesem Zeitraum ist die Entwicklung fortgeschritten und die Erfahrung sind gewachsen, die mit den Ausschreibungssystemen gemacht wurden. Da manche Länder in eine weitere Entwicklungsstufe eingetreten sind und sich von den Anfangsproblemen gelöst haben, ist das Betrachtungs- und Erfahrungsspektrum seit der ursprünglichen Untersuchung der Kommission gewachsen.

## **6. Systematische Abschätzung der zu erwartenden Folgen nach eigener Einschätzung**

In diesem Kapitel sollen die Folgen der Einführung der Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) nach eigener Abschätzung anhand eines dafür entwickelten Szenarios aufgezeigt werden. Selbstverständlich handelt es sich bei folgendem Szenario um die subjektive Meinung der Autorin, wie die Entwicklung aussehen könnte, die keine Anspruch auf Alleingültigkeit oder auf Unanfechtbarkeit erhebt. Es gibt zu vielen Punkten mehrere Entwicklungsmöglichkeiten, von denen nur eine ausgewählt im Szenario enthalten ist.<sup>78</sup>

Es handelt sich dabei um die subjektiv wahrscheinlichste Möglichkeit. Da die Übergangszeit, bis sich die neuen Regelungen eingespielt haben, nicht repräsentativ für die Auswirkungen der Verordnung sein kann, wird diese Zeit in einem großen Schritt übersprungen. Beim Weiterlesen begibt man sich als Leser nun also gedanklich in dieses Szenario der Zukunft:

### **6.1. Szenario im Hinblick auf die Beteiligten**

*Die Europäische Union hat eine Verordnung für alle europäischen Staaten zur Regelung des öffentlichen Personenverkehrs erlassen. Er folgt der Idee des kontrollierten Wettbewerbes. Das ehemals geltende Unternehmerrecht, das grundsätzlich in den Bereich des Gewerberechts gehörte, wurde aus dem Bereich des Personenverkehrs verwiesen. Der Personenverkehr wird von staatlicher Hand organisiert. Er ist Teil der Daseinsvorsorge geworden.<sup>79</sup>*

---

<sup>78</sup> Andere Meinungen dazu werden der Vollständigkeit halber in den Fußnoten angesprochen.

<sup>79</sup> Diese Aussagen stützen sich auf die Realisierung des Vorschlages zu einer Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) vom 20. Juni 2000, der in eine Verordnung umgesetzt und dann in nationales Recht übernommen wurde. Dabei bezieht sich das Szenario ohne Berücksichtigung der in Deutschland diskutierten und zum Teil von der Kommission bereits abgelehnten Elemente, wie Direktvergabe für kommunale Unternehmen oder In-house-Vergabe auf den ursprünglichen Vorschlagtext.

*Das gleiche oder zumindest ein sehr ähnliches Bild des öffentlichen Verkehrs ist in ganz Europa anzutreffen. Die Marktöffnung wurde weitgehend vollzogen, bis auf ein paar wenige Staaten, die mit der Umsetzung noch etwas in Verzug sind. Dies ist in Deutschland aber nicht der Fall. In Deutschland hat sich die Aufgabenteilung deutlich verändert.*

*Grundprinzip der neuen Rechtsordnung ist der Wettbewerb um ausschließliche Rechte, die der Amortisierungsdauer der Wirtschaftsgüter entsprechen. Erteilen kann diese ausschließlichen Rechte eine zuständige Behörde. Die zuständige Behörde sind die Landratsämter oder die kreisfreien Städte geworden. Sie zeichnen sich als Aufgabenträger dadurch aus, dass Gelder für den Nahverkehr aus diesen kommunalen Kassen kommen. Nach wie vor gibt es auch Regelungen, in denen die Kompetenzen und Aufgabenbereiche an andere Stellen abgegeben werden können.<sup>80</sup>*

*Die Stelle, in der die Aufgabenträgerkompetenzen, wie Verkehrsplanung, Ausschreibung und Kontrolle liegen, wird vereinfacht in den Begriff Aufgabenträger integriert, da diese Stelle als Sachverständiger für den Aufgabenträger tätig wird.<sup>81</sup>*

*Das ausschließliche Recht, das die Bedienung einer oder mehrerer Linien oder eines Liniennetzes als einziger Anbieter erlaubt, ist nicht mehr im Zuständigkeitsbereich der Genehmigungsbehörden angesiedelt, da diese überflüssig geworden sind und abgeschafft wurden.<sup>82 83</sup> Ein Verkehrsanbieter ist nicht mehr genehmigungspflichtig,*

---

<sup>80</sup> Zum Beispiel an die Verbände oder an die kommunalen Unternehmen. Im zweiten Fall haben sich diese kommunalen Unternehmen auf die im Direktvergabeverfahren vergebenen Leistungen zu beschränken und nicht an der Ausschreibung teilzunehmen, die sie selbst im Auftrag ausgearbeitet haben im Sinne VvG, §16, (1) und VOL/A §6 (3). Diese Grundsätze sind erhalten geblieben mit dem Hintergrund eines fairen Wettbewerbs.

<sup>81</sup> Da typische Verbundaufgaben mit der Ausschreibungsgestaltung einhergehen, liegt eine Übertragung des Großteils der Aufgabenträgeraufgaben (strategische Verkehrsplanung, Ausschreibungserstellung, Festlegung und Überwachung der Qualität, Koordinierung, Marketing, Tarifgestaltung – nicht die Finanzierungsverantwortung-) an den Verbund nahe. „Viele...“ in der Delphi Studie befragten „...Experten sehen die Aufgabenträgerfunktion künftig..“ jedoch „...nicht bei den Verbänden angesiedelt.“

<sup>82</sup> Nicht alle Kompetenzen und Aufgabenbereiche der Genehmigungsbehörde sind entfallen. Die Kontrolle der Genehmigungsbehörde im Nahverkehrsbereich über die Anträge der

*seine Zuverlässigkeit, Kompetenz und Finanzkraft wird nicht mehr von einer unabhängigen neutralen Behörde geprüft. Es liegt im Ermessen der Aufgabenträger, inwieweit sie die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes im Rahmen der Ausschreibung überprüfen. Fachliche oder persönliche Voraussetzungen des Carriers sind bei genauen Vorgaben in der Ausschreibung redundant. Hinzu kommt, dass sich die Marktvielfalt der vorhandenen Unternehmensstrukturen reduziert hat.<sup>84</sup> Die Prüfung des Einklangs mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse ist im Zuge der Überführung in den Aufgabenbereich des Aufgabenträgers ebenfalls überflüssig geworden. Die Anbieterfirmen sind nur noch anmeldepflichtig.*

*Im Zuge der Stärkung staatlicher und politischer Einflussnahme auf den Nahverkehr entstand eine raumdeckende Pflichtaufgabe zur Erstellung oder zur Fortschreibung von Nahverkehrsplänen, die die "öffentlichen Aufgabenträger" verpflichtet, im ÖPNV alle fünf*

---

Unternehmer war ein notwendiges, umfangreiches Aufgabengebiet der Genehmigungsbehörde. Da die meisten Aufgaben vom Unternehmer an den Aufgabenträger übergegangen sind und damit von einer staatlichen Behörde gemacht werden, entfällt die Notwendigkeit der Kontrolle durch eine weitere staatliche Behörde. Deshalb wird hier die Variante der Auflösung des Aufgabenbereichs Nahverkehr in der Genehmigungsbehörde favorisiert. Eine für größere Einheiten zuständige Kontrollstelle, vergleichbar mit dem Rechnungsprüfungsamt, ist vorstellbar. In der Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“, 2005, S. 73 wird darüber hinaus sogar von einer Stelle gesprochen, die den Erfolg des Aufgabenträgers anhand von Qualitätsstandards und Benchmarking - Systemen misst. 14 % der dabei befragten Experten gehen so weit, dass sich die Bemessung öffentlicher Mittel an den erreichten Veränderungen des Modal Split orientieren könnten.

<sup>83</sup> Die Genehmigungsbehörde wird jedenfalls weiterhin Aufgaben in den anderen ihr zugeordneten Bereichen wahrnehmen. Die Variante, in der die Genehmigungsbehörde mit den Aufgabenbereichen weiterhin besteht, wird als im Zuge des Entbürokratisierungswillens der Politik und unter dem Gesichtspunkten der Kosten als unwahrscheinlicher gewertet.

<sup>84</sup> KPMG Gutachten, Gestaltung von Maßnahmen zur Sicherung von Wettbewerb auf dem ÖPNV-Markt in Bayern, 2001 „Die Liberalisierung des ÖPNV-Marktes wird in den kommenden Jahren in Bayern dazu führen, dass mit dem Eindringen neuer Marktteilnehmer ein starker Konzentrations- und Verdrängungsmarkt stattfinden wird. Diese Entwicklung ist aus Referenzländern, die die Liberalisierung und Privatisierung der ÖPNV Branche bereits weiter vorangetrieben haben, erkennbar. Im Ergebnis dieser Prozesse muss nach unserer Einschätzung damit gerechnet werden, dass einige wenige Leistungsanbieter den wesentlichen Marktanteil bestimmen werden. Kleine mittelständische Unternehmen werden zu Nischenanbietern (Zubringerfunktion). Es besteht die Gefahr, dass die derzeit bestehende polypolitische Angebotsstruktur verloren geht.“ Dies kann von Bayern auf Deutschland übertragen werden. Die Kommission ist anderer Ansicht, s. Kapitel 5 dieser Arbeit.

*Jahre erneut auszuschreiben. Die freiwillige Erstellung eines Nahverkehrsplanes wurde zur Pflicht für alle.*

*Abgesehen von den Verkehren, die im Direktvergabeverfahren vergeben werden konnten, hat sich sonst bei Ausschreibung der Verkehre größtenteils die Niedrigstpreismethode durchgesetzt - bei fest fixiertem Qualitätsniveau in der Umsetzung der neuen Gesetze. Versuche, Angebote nach Preis und Qualität zu beurteilen und zu vergeben, wurden bald aufgegeben. Es war zum einen mit einem erhöhten Mehraufwand verbunden und widersprach oft der Neigung der Politik, in Anbetracht eines niedrigeren Preises das qualitativere, aber teurere Angebot zu wählen. Vereinzelt hat sich auch die funktionale Ausschreibung durchgesetzt.*

### **6.1.1. Vertiefende Betrachtung der Veränderung für Aufgabenträger**

*Nach Inkrafttreten der Verordnung kamen auf die zuständigen Behörden umfassende neue Aufgaben und Verpflichtungen in Planung, Organisation und Finanzierung hinzu. Zuerst wurde, wo es nicht schon im Vorfeld so geregelt worden war, das System der ÖPNV Finanzierung den neuen Rahmenbedingungen angepasst.<sup>85</sup> Sämtliche Fördermittel wurden gebündelt dem Aufgabenträger zur Verfügung gestellt. Aus der ursprünglichen Aufgabe eine Rahmenplanung, wurde nun die Verpflichtung, öffentlichen Verkehr festzusetzen und auszuschreiben. Dazu mussten neue Strukturen geschaffen werden.*

*Prinzipiell hat sich durch die Änderung der Zuständigkeiten eine Ausweitung des Verantwortungsbereiches der Aufgabenträger über die rein strategische Verkehrsplanung als klassischen Verantwortungsbereich hinaus ergeben.*

*Praktisch hat sich die stärkste Veränderung für die Aufgabenträger im ländlichen Raum ergeben. In den Ballungszentren waren schon früher die Verkehre zu einem sehr hohen*

---

<sup>85</sup> Diaz, Harald ; Höpfner, Ullrich ; Lambrecht, Udo; Mohrhardt, Michaela; Müller, Michael: Bus, Bahn und PKW im Umweltvergleich - Der ÖPNV im Wettbewerb, VCD Fakten, Bonn, 2001



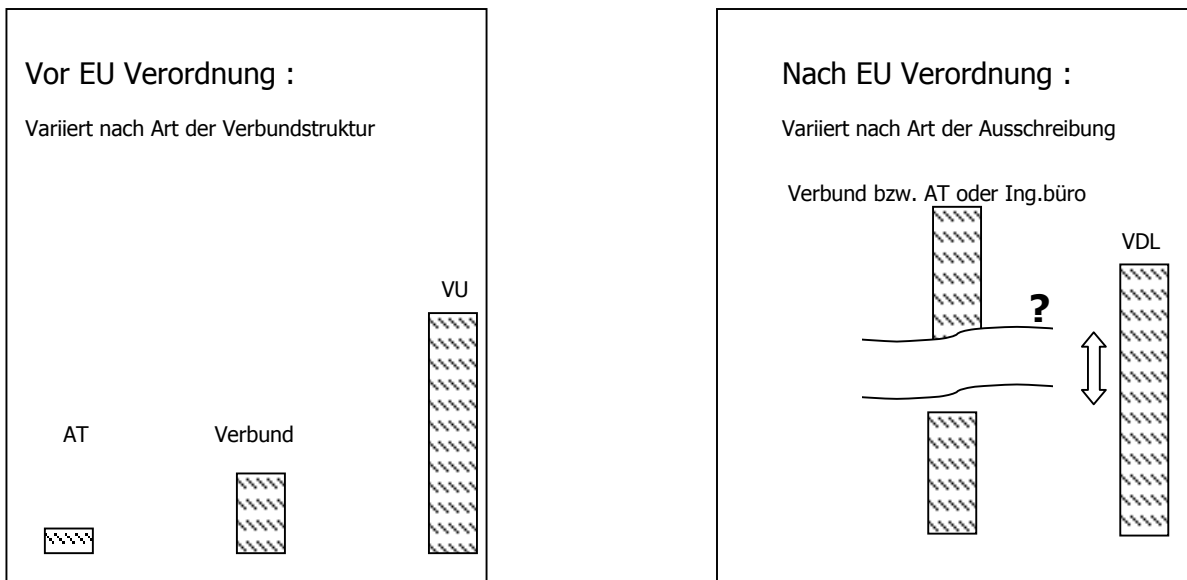
*Prozentsatz über gemeinwirtschaftliche Konzessionen im Zuständigkeitsbereich der Aufgabenträger angesiedelt. Das heißt, dass sie auch schon früher vom Aufgabenträger geplant wurden und neu jetzt nur zusätzlichen Ausschreibungsaufwand mit sich bringen. In der ländlichen Region war der Anteil an eigenwirtschaftlichen Verkehren größer. Diese lagen nicht im Zuständigkeitsbereich der Aufgabenträger. Neben der Regieleistung für die Ausschreibung muss er diese Verkehre nun noch zusätzlich planen.*

*Mit der Übernahme der Aufgaben einer Bestellerorganisation hat sich der Arbeitsaufwand deutlich erhöht.<sup>86</sup>*

---

<sup>86</sup> Hier existiert der Einwand, dass ca. 80% der Verkehre bereits heute in kommunaler Hand sind, die Planungsstrukturen damit bereits vorhanden sind und nur umstrukturiert werden müssen. Dabei könnten auch Verbundpotentiale genutzt werden. Es erscheint gerechtfertigt, dass deswegen der Aufbau eines Behördenapparates nur unmerklich ins Gewicht fällt. Sicher wird durch eine Umstrukturierung der Aufbau neuer Strukturen geringer ausfallen, als wenn sie neu geschaffen werden müssten. Dennoch bleibt ein zusätzlicher Arbeitsaufwand, der rein durch die Anforderungen der Ausschreibung entstehen wird. Orientiert an vorliegenden Erfahrungen anderer Länder geht diese Arbeit von einem deutlich höheren Arbeitsaufwand aus.

## Abb. 5: Erhöhung des Arbeitsaufwandes



Quelle: Eigene Darstellung

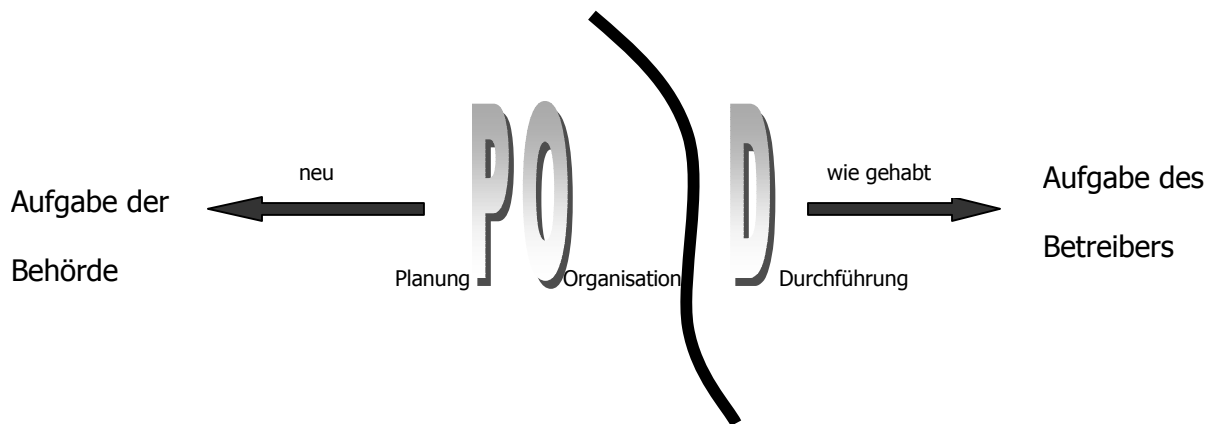
Legende: AT = Aufgabenträger; VU = Verkehrsunternehmer; VDL = Verkehrsdienstleister <sup>87</sup>; ? = erhöhter Arbeitsaufwand <sup>88</sup>

*Der Hauptteil an der Vergrößerung des Arbeitsvolumens lässt sich auf den gestiegenen Arbeitsaufwand für die Ausschreibungsleistung und die Kontrollen zurückführen. Der Arbeitsaufwand für Planung und Anpassung wurde im Verhältnis dazu durch die neu entstandenen Schnittstellen zwischen Verkehrserbringer und Planungsabteilung nur geringfügig vergrößert.*

<sup>87</sup> Es wird hier angenommen, dass der Arbeitsaufwand des Unternehmers nur leicht steigt. Die Zeit für die Überplanung, Kontrolle und Verbesserung des Verkehrs entfällt. Sie wird ersetzt durch Zeit, die aufgebracht werden muss, um Angebote zu erstellen und sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Näheres dazu später unter 6.2.1. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

<sup>88</sup> BUSfacts, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung und Regionalanalyse; Emden, 2005 „In den entsprechenden Betrachtungen zur öffentlichen Hand bzw. zum Aufgabenträger Dänemarks und Schwedens wurde der grundsätzliche enorme Anstieg der Regie- und Planungskosten nachgewiesen. Dies bestätigt auch Mannisenmäki aus Finnland. Er schätzt die Regiekosten in Finnland auf 20-30% des ÖPNV Budgets ein. (...) Dänemark und Schweden zeigen, dass bis zu 25% ein realistischer Ansatz sind.“

## Abb. 6: Verschiebung zum Aufgabenträger



Quelle: Eigene Darstellung

*Die Trennung der Zuständigkeiten führt unweigerlich zu Schnittstellen. Ein erhöhter Kommunikationsaufwand wird dadurch erforderlich, der nicht frei von Verlusten im Informationsfluss ist.*

*Zur Bewältigung der eingetretenen Situation mussten in Deutschland andere Strukturen, als die vorhandenen geschaffen werden. Dabei zeichnete sich ein regional unterschiedliches Vorgehen aus.<sup>89</sup> Die meisten Aufgabenträger hielten ihre Aufgabenträgerschaft bei. Selten wurde die Veränderung dazu genutzt die Aufgabenträgerschaft neu zu verteilen. Aufgrund des angestiegenen Arbeitspensums und der Verschiebung der Arbeit vom Unternehmer zu dem Aufgabenträger musste die Anzahl der Personen, die in diesem Bereich tätig waren aufgestockt werden.*

*Im Ansatz der Überlegungen wurden verschiedene Handlungsoptionen in Erwägung gezogen, die Zweiteilung zwischen Besteller und Ersteller, das heißt die Zusammenführung der Kompetenzen eines eventuell vorhanden gewesenen Verbundes und des Aufgabenträgers selbst zu bewältigen. Drei der Wege haben sich durchgesetzt.*

---

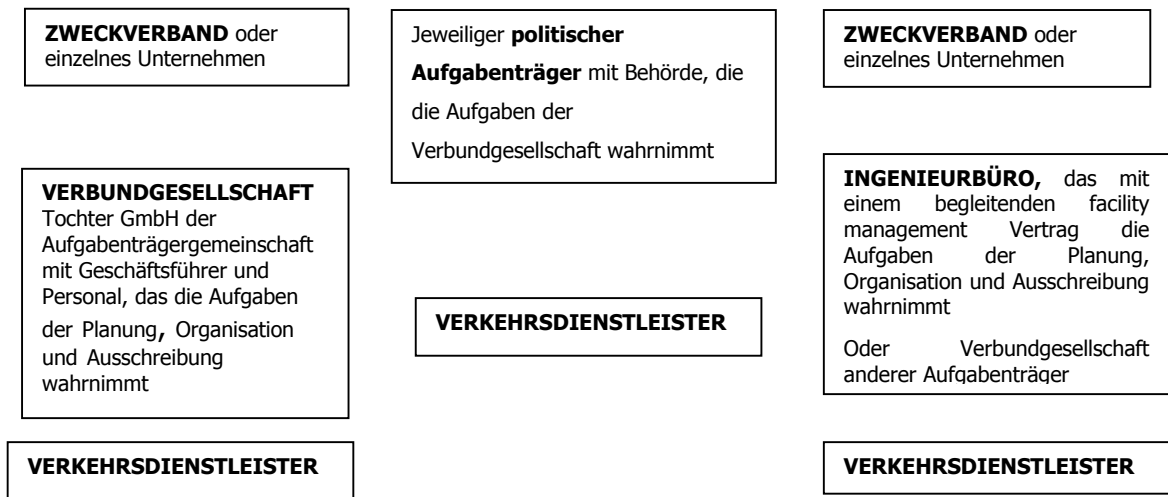
<sup>89</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik, Technische Universität Dresden; Wagner & Herbst Management Consultants GmbH 2005, S. 3

- ❖ *Der Aufgabenträger oder ein Zusammenschluss von Aufgabenträgern übertragen ihre Zuständigkeiten und Pflichten auf eine extra Ebene, den Verbund.*
- ❖ *Der Aufgabenträger nimmt seine Aufgaben selbst und direkt in der Behörde wahr oder hat dafür eine eigene Gesellschaft gegründet. Hierbei besteht auch die Möglichkeit, die Aufgaben, abgesehen von der Finanzierungsverantwortung<sup>90</sup>, für mehrere Aufgabenträgerbereiche bei einem Aufgabenträger zu bündeln.*
- ❖ *Der Aufgabenträger nimmt seine Aufgaben selbst wahr und engagiert dazu ein selbständiges Ingenieurbüro, das über einen facility management Vertrag die Verkehrsgestaltung begleitend betreut.*

---

<sup>90</sup> Eine Zusammenlegung der Finanzierungsverpflichtung mehrerer Aufgabenträgergebiete oder auf Bezirks- oder Landesebene, wie auch Bundesländerübergreifend ist mit derselben Wahrscheinlichkeit möglich. Für dieses Szenario wird die Variante der finanziellen Eigenständigkeit des Aufgabenträgers jedoch favorisiert. Es wird angenommen, dass der Weg der Zusammenlegung wegen der bereits heute existierenden Verteilungsproblematiken und –streitigkeiten nicht gewählt werden wird. Bei den Planungs-, Ausschreibungs- und Kontrollaufgaben verspricht ein Zusammenlegen mehrerer Aufgabenträgergebiete bessere Auslastung und höhere, da einheitliche Qualität. „Die Verlagerung der Aufgabenträgerschaft...“ auf eine der Ebenen darüber „...ist für nur wenige Experten eine denkbare Option.“ (Delphi Studie, S. 96)

**Abb. 7: Drei Strukturen der Interaktionen nach Umsetzung der Verordnung**



Quelle: Eigene Darstellung

*Wurde die Variante der Behördenstruktur gewählt, wurden die Verkehrsplaner aus den Verbänden meist in die Behörden übernommen, da die Verbände überflüssig geworden waren. Sie übernahmen weiterhin ihre gewohnten Aufgabenbereiche, zum Beispiel Fahrplanabstimmung, Verknüpfung der Verkehrsmittel, Tariffestlegung, Einnahmenaufteilung und gemeinsames Marketing. Dies gewährleistet, dass die erworbenen Kompetenzen in dem entsprechenden geographisch abgrenzbaren Bereich auch erhalten geblieben sind. Allerdings reichte die Anzahl des Personals nicht aus. Es übernahmen schließlich nicht nur die Tätigkeiten, die es früher schon inne hatten. Zusätzlich muss nun die Grundplanung der Fahrpläne, an denen sich innerhalb eines Verbundes früher mehrere Unternehmer beteiligten und die ständigen Nachbesserungsarbeiten in den Behörden gemacht werden. Abhängig von der Größe des Gebietes eines Aufgabenträgers mussten zusätzliche Verkehrsplaner eingestellt werden, die sich hauptsächlich mit Marktforschung, Kundenwünschen und Quelle-Ziel Beziehungen befassen, um den ständig im Wandel begriffenen Verkehr entsprechend*

*anzupassen. Zusätzlich musste eine Abteilung geschaffen werden, deren Aufgabenfeld sich über die Arbeitsabläufe einer Ausschreibung erstreckt.<sup>91</sup>*

*Eine weitere Abteilung, die zwar größer ist, aber bei der die Personen geringere Qualifizierung aufweisen müssen und zum Teil auch aus dem Bereich der Minijobs rekrutiert werden, ist ausschließlich zur Überwachung der Einhaltung der Dienstleistungsvertragsinhalte und zur Datenerhebung da. Die Vertragsinhalte werden fortwährend kontrolliert und abhängig vom System geahndet beziehungsweise belohnt. Dieser Personalstamm wird ständig eingesetzt. Der in der Planung und Ausschreibung tätige ebenfalls, weil die Ausschreibungen zwar nur alle fünf Jahre stattfinden, aber in Lose unterteilt zeitlich gestaffelt werden. Wo dieses System der Staffelung nicht angewandt wird, werden die Abteilungen teilweise auch außerhalb ihrer Gebiete für kleinere Ämter tätig, die sich keine eigene Abteilung leisten können beziehungsweise wollen.<sup>92</sup> Damit werden Schwankungen im Auslastungsgrad des Personals aufgefangen.*

*Das Vorgehen der Staffelung ist weit verbreitet vor dem Hintergrund der permanenten Auslastung der Planungs- und Vergabeabteilung in den Behörde, aber auch vor dem Hintergrund, dass man damit erreichen wollte, dass eine gewisse Vielfalt an Unternehmen auf dem Markt bestehen kann. Verliert ein Fahrleistungserbringer eine Ausschreibung, ist die Zeitspanne zur nächsten Ausschreibung geringer. Damit soll sich die Überlebenswahrscheinlichkeit vergrößern und eine breite Angebotsstruktur erhalten bleiben.*

*Partiell haben sich innerhalb Deutschland auch Systeme durchgesetzt, die mit funktionalen Ausschreibungsmodellen arbeiten. Hervorgehoben haben sie sich durch*

---

<sup>91</sup> s. Abb. 4: Arbeitsaufwand nach Einführung des Ausschreibungswettbewerbs

<sup>92</sup> Aufgrund der beobachteten Entwicklungstendenzen im MVV als Szenario abgeleitet. Im MVV hat man sich für den Weg der Planungserbringung in Eigenleistung in dem Verbund entschieden. Voneinander abweichende Ausschreibungsbeginne und Tätigkeiten für umliegende Landkreise sind hier gegeben. 69 % der für das deutsche Verkehrsforum befragten Experten prognostizierten eine Ausweitung des Bedienegebietes eines Aufgabenträgers auf mehrere Landkreise bzw. auf die umliegenden Landkreise einer Stadt. In der Variabilität dieser Größe liegen dann Optimierungsmöglichkeiten des Auslastungsgrades (Delphi Studie, 2005, S. 95).

*geringeren Personalbedarf und in Folge auch durch eine bessere Kosten-Nutzen Struktur.<sup>93</sup> Sowohl der Teil der Behörde, der für Überwachung und Datenerhebung zuständig ist, als auch der Teil, der für Ausschreibung zuständig ist, ist als logische Schlussfolgerung im Verhältnis deutlich kleiner.*

*Die Variante, die Planungsaufgaben an eine Behörde zu übertragen unterscheidet sich nur geringfügig von der Variante, bei der diese an einen Verbund übertragen werden. Die gleiche Arbeit wird entweder in einer Behörde oder in einem Verbund geleistet. Das Personal in einem Verbund zu beschäftigen hatte meist arbeitsrechtliche Vorteile und wurde aus diesem Grund gerne gewählt. Aus verkehrsplanerischer Sicht besteht kein Unterschied. Auch die Möglichkeit der Vergabe der Verkehrsplanung und der Bestellaufgaben an ein unabhängiges Ingenieurbüro besteht und wird vielfach genutzt. Die Trennung von Verkehrsplanung und Verkehrsleistungserbringung folgt dem Besteller - Ersteller Prinzip und führt bei allen drei Varianten zu einer erschwerten Reaktionsmöglichkeit auf die Markttendenzen, da sich die Planung vom Kunden entfernt hat.<sup>94</sup>*

---

<sup>93</sup> Wachinger, Lorenz; Höhnscheid, Heike; Knieps, Manfred; Nickel, Bernhard; Schäfer, .Martin: „Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmerkompetenzen nutzen?“ - Ideen über eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV – Ein Diskussionspapier; VDV Mitteilung Nr. 9025; 2003. Auch wenn durch die grundsätzlich komplexere Leistung eine geringere Zahl von Bietern zu erwarten ist und deshalb ein höherer Preis pro Leistungseinheit, der sich auch durch den Planungsmehraufwand rechtfertigt, wahrscheinlicher ist, wird in der Summe trotzdem von einer „höheren allokativen Effizienz und geringeren Transaktionskosten beim Aufgabenträger“ gesprochen. Von dem Modell der funktionalen Ausschreibung wird eine insgesamt höhere Wirtschaftlichkeit erwartet.

<sup>94</sup> Vgl. hierzu stellvertretend Müller-Hellmann, Adolf, Plädoyer für mehrere Wege zu besserem ÖPNV, Der Nahverkehr 7-8/2002, S. 6; Krause, Reinhard, Bringt der Wettbewerb einen Behörden ÖPNV, Der Nahverkehr 1-2/2002, S. 6; Deutsche Bahn AG (Hrsg.,2002): Die Bahn setzt auf Wettbewerb, Themendienst vom 9.4.2002; Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.,2001): Keine neuen Staatsbürokratien als Folge des künftigen europäischen Wettbewerbsmarktes im ÖPNV, Pressemitteilung Nr.33/01 vom 1.12.2001. Kernpunkte der Kritik an der öffentlichen Leistungsverwaltung sind zum einen, dass die wettbewerbliche Bestellung der Verkehrsverträge vom marktfernen Verkehrsplaner verantwortet wird. Das Ergebnis solcher Bestellung könne daher nur ein „kundenferner Behörden ÖPNV“ sein. Die Verantwortlichkeiten der Unternehmen würden auf die eines „Lohnkutschers“ reduziert. Zum Nachteil des Kunden könnten sie daher ihre Stärke der Marktnähe nicht mehr ausspielen.

*Bei der dritten Variante wird ein Ingenieurbüro mit den Bestellerfunktionen beauftragt oder die Verbundgesellschaft andere Aufgabenträger. Große strukturelle Vorteile dieser dritten Variante boten sich vor allem für kleinere Bezirke, die auch bei einer gestaffelten Ausschreibung ein eigenes Verbundbüro oder eine eigenständige Behörde nicht auslasten konnten, sich aber nicht mit anderen Trägern zusammenschließen wollten. Ein weiterer großer volkswirtschaftlicher Vorteil bestand hierbei darin, dass auch die Kosten für Planung und Kontrolle einer gewissen Kostenkontrolle unterliegen. Durch die monetäre Bewertung der einzelnen Handlungsbereiche kann in Kosten-Nutzen Vergleichen eine Einstufung der Notwendigkeit abgeleitet werden.<sup>95</sup> Vor allem im Bereich Controlling und Datenermittlung, aber auch im Bereich der begleitenden Planung können in Zeiten schwieriger Haushaltslage Einsparungen vorgenommen werden, wenn dies politischer Wille ist. Der Auftragsumfang an ein Ingenieurbüro kann angepasst werden, den Personalstamm innerhalb einer Behörde zu reduzieren, stellt sich als sehr viel schwieriger dar.*

*Eine Vergabe der reinen Ingenieurleistung an unabhängige Büros war wegen des dynamischen Charakters der Verkehrsplanung nur mit Betreuungsverträgen und Verpflichtung zu Facility Management möglich. Fortlaufende Auswertung der erhobenen Daten und Betreuung in den Überwachungsaufgaben wird von der Kommission in Brüssel gefordert. Zudem muss die Planung ständig den Änderungen angepasst werden, die Auswirkungen auf die Fahrtwünsche haben, zum Beispiel beim Entstehen von Neubaugebieten, bei Änderungen der demographischen Struktur in bestimmten Wohngebieten, beim Neubau von Einkaufszentren oder bei Firmenaufgaben, um nur einige zu nennen.*

---

<sup>95</sup> Die Möglichkeit, diese Kosten für das Gesamtsystem abschätzen zu können, wird auch in Deutschland, wie in Schweden und Dänemark oder Großbritannien, nicht möglich sein, da sich nur einige, nicht alle Aufgabenträger für den Weg entscheiden werden, diese Kosten separat zu führen und zu kontrollieren.



*Bei der Übertragung der Bestellerfunktionen auf Ingenieurbüros oder auf Verbundorganisationen anderer Aufgabenträger hat sich eine Art Abhängigkeit<sup>96</sup> eingestellt. Man versucht dieser durch Datenüberlassungsverträge und neue normierte Schnittstellen zwischen Datenbasis und Planungssoftware entgegenzutreten und in den Griff zu bekommen. Mancherorts hat eine Monopolstellung von solchen Mobilitätsspezialisten die Monopolstellung kommunaler Betriebe abgelöst.*

*Abschließend gesagt ist dem Aufgabenträger eine neue Stellung in dem Bereich der Verkehrsplanung zugekommen. Von einer Lenkung über die Rahmenbedingungen hat sich seine Aufgabe in eine Verpflichtung gewandelt, den Nahverkehr politisch verantwortlich zu gestalten. Nach dem Subsidiaritätsprinzip muss er für diese Daseinsvorsorge auch aufkommen. Ihm obliegt die Verteilung der ihm dafür vom Bund und vom Land zur Verfügung gestellten Gelder. Zu einem gewissen Teil sind ihm gewisse Untergrenzen des Verkehrsangebotes und damit zusammenhängende Zusatzleistungen durch die geforderten Mindestkriterien gesetzt. Grundsätzlich sind 2/3 der Wertschöpfungskette zum Aufgabenträger übergegangen. Damit gewinnt er an Bedeutung. Mit seinen Kompetenzen wächst auch seine Macht, er bestimmt den Öffentlichen Personennahverkehr bis ins Detail. Die Qualität des ÖPNV ist damit stärker vom politischen Interesse und der damit verknüpften Finanzierung abhängig<sup>97</sup>.*

*Bei den drei unterschiedlichen Möglichkeiten seine Bestellerfunktion wahrzunehmen stellt die zweite, bei der er sie selbst in eigener Behörde wahrnimmt, die Variante dar, bei der der politische Einfluss am einfachsten und damit am größten ist. In einer Verbundorganisation ist ein Geschäftsführer zwischen Politik und Verkehrsplanung zwischengeschaltet, der zwar auch weisungsgebunden ist, dem aber*

---

<sup>96</sup> Hierauf wird genauer unter dem übernächsten Punkt eingegangen, in dem beschrieben wird aus welchen Gründen Aufträge an Ingenieurbüros nicht gleichermaßen dem Wettbewerb wie Verkehrsleitungen unterworfen sind und warum auch sehr selten ein Wechsel bei den Aufträgen stattfindet.

<sup>97</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“; Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik, Technische Universität Dresden, Wagner & Herbst Management Consultants GmbH, 2005, S. 4

*Entscheidungsfreiheiten zustehen. Bei einem Ingenieurbüro wird der Einfluss der kurzfristigen Politikbeeinflussung vermutlich am geringsten sein, auch wenn hier die Abhängigkeit einer in der freien Wirtschaft tätigen und um einen ernuten Auftrag bemühten Institution merklich werden wird. Dennoch werden solche Aufträge als Gesamtpaket vergeben und angenommen. Von der Politik wird die Fachkompetenz eines externen Ingenieurs öfter akzeptiert. Dennoch sind dies Verallgemeinerungen, da der Einfluss der Politik auf die Planung maßgeblich von den Persönlichkeiten an den entsprechenden Stellen abhängt.*

### **6.1.2 Betrachtung der Veränderung für die Verkehrsunternehmen**

*Wer einen Blick auf die Verkehrsunternehmensstruktur wirft, findet einen immer noch gemischten Markt vor. Allerdings hat sich die Anzahl der Unternehmen stark verringert. Es gibt vor allem wenige Großanbieter, die sich die Zentren als Betätigungsfelder teilen. In Nischen haben sich Klein- oder Kleinstfirmen gehalten. Der Staat ist immer noch zum Teil beteiligt oder auch Hauptanteilseigner. Von klassischen kommunalen Betrieben kann jedoch nicht mehr gesprochen werden. Sie hatten aufgrund ihrer gesonderten Stellung bei den Lohnkosten, die zwischen 30 % und 50 % über den der Privaten lag<sup>98</sup>, keine Überlebensaussichten bei einer Marktöffnung. Manche wurden von ausländischen Großkonzernen aufgekauft, die meisten hatten sich größtenteils und rechtzeitig neu strukturiert und existieren als wirtschaftliche Unternehmen in einer anderen Form weiter. Es wurden mit privaten Verkehrsunternehmen Tochterfirmen gegründet, die mit der Fahrleistung beauftragt wurden. In diesen neu gegründeten Firmen galt meist bei einer Beteiligung von über 50 % der Privaten deren Lohntarif. Die Altlasten, wie Rentenansprüche, verblieben in den kommunalen Mutterfirmen und werden von der Kommune weiterhin ausgeglichen.*

---

<sup>98</sup> Müller, Michael ; Sterk, Thorsten, Umweltstandards im ÖPNV - Ein Leitfaden für Entscheidungsträger, VCD Fakten, Bonn 2001; S. 6

*Die Deutsche Bahn nimmt als dominierender Leistungserbringer in Bundeshand eine Sonderstellung, neben anderen Grossen, wie der Hamburger Hochbahn AG und den Leipziger Verkehrsbetrieben GmbH, ein.<sup>99</sup>*

*Aufgrund der Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr bereits in der Zeit vor der EU Verordnung<sup>100</sup> verlor die Bahn auf diesem Sektor Marktanteile. Zudem musste sie bei gleichbleibenden Mitteln eine Angebotsverbesserung vornehmen. Eine Kompensation dieser Verluste erfolgte über Ausdehnung der Aktivitäten der DB Regio, also im Bereich des Personennahverkehrs. Der ÖPNV-Busmarkt wurde als der gewinnträchtigste Teilmarkt des öffentlichen Nahverkehrs angesehen.<sup>101</sup> Zusammenschlüsse mit den kommunalen Betrieben waren schon im Vorfeld der Einführung der EU-Verordnung zu beobachten gewesen. Diese Strategie wurde nach der Einführung der Verordnung forciert fortgesetzt. Das Kartellamt sah dem Geschehen nahezu tatenlos zu. Restriktionen wurden auferlegt und von Seiten der fusionierenden Firmen aufgrund des Gesamtkonzeptes erfüllt.*

*Es kam auch zu Kooperationsformen und Zusammenführungen von „Kommunalen“ mit „Privaten“, von „Privaten“ mit der DB Regio und von „Privaten“ untereinander. Offensichtliche Folge dieser Fusionen ist eine Marktkonzentration, eine Reduktion der miteinander konkurrierenden Firmen.*

*Da ein Verkehrsbetrieb durch den täglichen Betrieb und Einsatz von Fahrzeug und Personal standortgebunden ist, können kleine Betriebe, sofern sie sich nicht in Nischen zurückgezogen haben mit zum Teil alternativen Betriebsformen, nicht mehr existieren.*

---

<sup>99</sup> Reinhold, Tom, Der Wettbewerb kommt- aber ist das auch gut so ?; in: Der Nahverkehr 1-2/2002 , Düsseldorf, S. 20

<sup>100</sup> 10% des gesamten SPNV, davon allerdings 50% in Hand der DB

<sup>101</sup> 85% der befragten Experten halten den ÖPNV -Bus- Markt für den gewinnträchtigsten Teilmarkt des Nahverkehrs bei deutlich reduzierter Anzahl der Finanzierungsquellen. Dabei tritt die Bedeutung der Fahrgelderlöse vor die der öffentlichen Zuschüsse, gefolgt von Aufgabenträgermitteln in Form von Bestellerentgelte. Dies lässt sich auf das Szenario übertragen. Deutsches Verkehrsforum: Endbericht zur Delphi Studie „ ÖPNV-Markt der Zukunft“; Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik, Technische Universität Dresden, Wagner & Herbst Management Consultants GmbH 2005, S.76/77

*Konzernstrukturen, die sowohl Betriebshof, als auch Fahrpersonal übernehmen, sind die Folge.<sup>102</sup>*

*Zudem erkannten große ausländische Konzerne in dem strukturellen Wandel eine Chance, auf dem deutschen ÖPNV-Markt Fuß zu fassen. Wegen der staatlicher Fördergelder erschien der deutsche Markt besonders attraktiv.<sup>103</sup>*

*Eine Entwicklung, in der vor allem die mittelständischen Strukturen keine Überlebenschance hatten, setzte ein.<sup>104</sup> Mittelständischen Betrieben erging es hier ähnlich wie den kommunalen Betrieben. Die kleineren wurden aufgekauft, die größeren fusionierten, kooperierten oder machten sich zum Sprungbrett für den Erfolg der neu entstandenen Firmen.<sup>105</sup>*

*Die Größe der Firmen wuchs zusehends, die Anzahl der Verkehrsanbieter wurde immer geringer. Eine Oligopolbildung als Folge dieser Entwicklung, die bereits damals aus Erfahrungen mit Frankreich, Schweden und Großbritannien abzusehen wahr, setzte ein. Allerdings wurde sie in Deutschland nicht als solche war genommen. Die wenigen großen Firmen, die heute grob geschätzt über 80 % des gesamten ÖPNV Aufkommens<sup>106</sup> bedienen, verstecken sich hinter den verschiedensten Verkehrsdienstleistungserbringern als Hauptanteilseigner.*

*Wegen der geringen Gewinnspannen für die Unternehmen bei Ausschreibung<sup>107</sup> herrschte ein Desinteresse bei den Finanzinvestoren aufgrund der geringen*

---

<sup>102</sup> Rumpke Christian; Hitz, Kai Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV, Accenture Kronenberg, 2002; S. 1

<sup>103</sup> Reinhold, Tom, Der Wettbewerb kommt- aber ist das auch gut so ?; in: Der Nahverkehr 1-2/2002 , Düsseldorf , S. 18

<sup>104</sup> Herold, Mathias; Sandmann, Jens Olaf, Fit für den Wettbewerb, Potentiale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit privater Busunternehmen im ÖPNV Frankfurt a. M., 2000

<sup>105</sup> Ernst & Young, Nächster Halt: Wettbewerb im ÖPNV, Marktstudie, 2003, S. 5

<sup>106</sup> abgeleitet aus den Zahlen aus Frankreich, Großbritannien und Schweden, s. ebenfalls Ernst & Young, S. 11

<sup>107</sup> „Der Gewinnprozent ist für Busunternehmer mit zugänglicher Bilanz seit 1993 (also vor der Einführung des Ausschreibungsprinzips in Dänemark; d.Vf.) von 8,3% bis auf 2,5% (Zahl des

*Renditeaussicht<sup>108</sup> während der Übergangsphase bis zur Marktberreinigung<sup>109</sup>. Durch diese wenig reizvollen Bedingungen war der ÖPNV Markt in der Übergangsphase für Neueinsteiger wenig attraktiv. In Folge verblieben nur die bereits vorher auf dem ÖPNV Sektor tätigen Firmen als Hauptakteure des ÖPNV Marktes. So sind rein optisch viele verschiedenen Firmen mit unterschiedlichen Namen auf dem deutschen Markt tätig, hinter denen sich immer wieder dieselben Großkonzerne verbergen.*

*Maßgeblich wirkt sich dies in der Preispolitik aus, auf die später noch genauer eingegangen wird. Die großen Marktführer bestimmen allerdings ohne Zweifel den Preis.*

*Ausschreibungen werden zwar durchgeführt, es kommt auch regelmäßig zu einem Wechsel unter den Anbietern, ähnlich wie in Frankreich. Es ist aber nur eine Art Tausch ohne wirklichen Preiskampf.<sup>110</sup>*

*Verkehrsbetriebe sind durch den laufenden Einsatz vor Ort stark standortgebunden. Bewältigt wird diese Problematik der Unflexibilität durch die Konzernstruktur, die nötigenfalls den ganzen Standort als Einheit verkauft.*

*So wurde es immer üblicher, dass bei einem Wechsel der Dienstleistungserbringer nicht einmal mehr die Fahrzeuge gewechselt, sondern nur noch der Name ausgetauscht*

---

Jahres 1997, 3 Jahre nach Einführung des Ausschreibungsprinzips; d.Vf.) abgefallen.“; Hammer, Jørg, Erfahrungen und Lehren aus der ÖPNV-Ausschreibung in Dänemark Hammer, 1998.

„Aus einer Untersuchung von PriceWaterhouseCoopers (...) geht hervor, dass zu keinem Zeitpunkt (nach der Einführung des Ausschreibungsprinzips in Schweden; d.Vf.) die Verzinsung die zehnjähriger Staatsanleihen zuzüglich eines angemessenen Risikoaufschlags erreicht hat.“ (Palm; Was passiert im Ausschreibungswettbewerb?- Mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark; in: Verkehr und Technik, Heft 4/2001, , S. 152).

<sup>108</sup> „Die Erwartung des Eintritts privater Investoren ist gering. Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sind nicht grundsätzlich abschreckend. Es gibt durch geringe Renditeaussichten wenig Anreize. Die Zuschusszahlungen sind nicht ausreichend attraktiv. Investoren werden sich in Bereichen engagieren, wo eher unternehmerische Freiheiten bestehen.“ (Delphi Studie, s.o. S. 44)

<sup>109</sup> ebenfalls Palm, s.o., S. 153 :vor dem Hintergrund der Tatsache, dass „praktisch alle jüngeren Ausschreibungen in Schweden und Dänemark (...) zu signifikanten Preissteigerungen von bis zu 40% geführt (haben)“

<sup>110</sup> Ernst & Young, s.o., S. 11

*wurde. Der Betreiber, der die Ausschreibung verloren hat, tritt an den Gewinner das Personal und auch die komplette Fahrzeugflotte mit Betriebshof ab. Der Verlierer ist bei der Ausschreibung im nächsten Gebiet der Günstigste und übernimmt im Gegenzug dort die komplette Ausstattung. So hat sich eine rotierende Ablösung als System herauskristallisiert. Als eine Art Waffenstillstand könnte man das Konkurrenzverhalten der Großkonzerne am besten beschreiben.*

*Preisabsprachen sind selbstverständlich nicht erlaubt, bei einer verdeckten Oligopolstruktur allerdings auch nicht mehr notwendig. Der Marktpreis pendelt sich auf einem bestimmten Niveau ein.<sup>111</sup> Es ergeben sich kaum unterschiedliche Kostenpositionen der Betriebe aufgrund unterschiedlicher Strukturen, Tarifverträge, Standort- oder Größenvorteile und damit auch keine wesentlichen Preisunterschiede mehr. Da auf Dauer die Untereinstandspreise und zur Markteroberung notwendigen Dumpingpreise nicht gehalten werden können und nach Marktbereinigung auch nicht mehr gehalten werden sollen, ziehen die Preise auf ein Niveau an, das wieder entsprechenden Gewinn abwirft. Aus dieser Zeit der Umformierung gehen diejenigen Betriebe als Gewinner hervor, die die Umstellungszeit durch geschickte Firmenpolitik überlebt haben.*

*Verlierer sind die Firmen, die nicht rechtzeitig fusionierten oder sich zurückgezogen haben. Dies sind vor allem deutsche Firmen, die ursprünglich aus dem Verkehrsbereich kamen. Sie überlebten den Verdrängungswettbewerb nicht. Aufgrund der Regelungen im PBefG, dass Tarife nur dann genehmigt wurden, wenn sie „auskömmlich“ waren, hatten die im Verkehrsbereich tätigen Firmen kein oder nur ein geringes Finanzpolster.*

*Dies ist das Bild, das sich vor allem in den Großräumen Deutschlands zeigt. In den ländlichen Regionen haben sich zum Teil noch kleinere Strukturen erhalten können. Da hier das Verkehrsaufkommen geringer ist und über den Tag kein Fahrer und kein Fahrzeug ausgelastet werden kann, haben sich hier kleine Firmen gehalten, die eine*

---

<sup>111</sup> Er ist wieder über die 2,5%-3%, wie in Fn. 103 beschrieben, gestiegen, so dass es für die Unternehmen wieder interessant wurde, sich zu betätigen.

*Auslastung der Fahrzeuge durch Mietverkehr erreichen. Auch haben sich hier Bedarfsverkehre und andere flexible Bedienformen entwickelt.<sup>112</sup> An diesen Verkehren besteht seitens der Großkonzerne kein Interesse.*

*Vereinzel existieren auch noch in den Mittelzentren Strukturen, die aus dem Mittelstand erwachsen sind. Sie stellten sich zunächst als einfache Bietergemeinschaften dar, änderten aber dann bald die Gesellschaftsform und nutzen heute die gleichen Vorteile der Konzerne, vor allem die der Gewinnverteilung bei der abzuführenden Steuer und die gemeinsame Abteilung, die den Einkauf und die Ausschreibungsbeteiligung betreibt, sie haben mit den gleichen Problemen wie diese zu kämpfen: Struktur-, Motivations-, Identifikationsprobleme und interne Controllingschwierigkeiten.*

*Das Risiko hat sich gewandelt: Aus einem Risiko im Wettbewerb um den Fahrgast wurde ein Risiko bei der Ausschreibung. Das Interesse am Fahrgast hat nun keine wirtschaftliche Bedeutung mehr und wird nur noch durch Sanktionen erhalten, die bis zu einem gewissen Prozentsatz bereits bei der Angebotsabgabe von den Unternehmen miteinkalkuliert werden.*

*Das Element der wirtschaftlichen Planung ist aus dem betrieblichen Ablauf genommen. Wirtschaftliches Optimierungspotential steckt nur noch in juristischen Nischen der Ausschreibung oder in der Kostenreduktion. Lohnkosten als Hauptkostenanteil im ÖPNV bieten das größte Kostensenkungspotential neben den Fahrzeugkosten. Damit treten die weiteren direkten Verlierer in dem Zusammenhang der Firmenumstrukturierung auf: die Fahrer und die Fahrzeughersteller mit deren Arbeitnehmern.<sup>113</sup>*

*Es kommt zu einem Absinken des Lohnniveaus für Fahrer. Dem befürchteten „hire and fire“ Gebaren bei Ausschreibungsverlust wurden von der EU Kommission Hindernisse in den Weg gestellt. Letztlich muss eine Personalentlassung aber nur begründbar sein<sup>114</sup>,*

---

<sup>112</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“, s.o., S. 2

<sup>113</sup> Wobei hier auch die Abnahmegröße der bestellten Einheiten durch die Großkonzerne zu einer größeren Abhängigkeit von einzelnen Aufträgen führt.

<sup>114</sup> Tiesler, Ralf-Dietrich, Sozialschutz versus Wettbewerb; in: Verkehr und Technik, Stuttgart, Heft 9, 2001, S. 387 ff.

*und so stellt sich in der Realität ein partieller Personalwechsel nach jedem Ausschreibungszeitraum ein. Mit diesen schlechteren Bedingungen für die Arbeitnehmer sinkt auch deren Qualifikation und damit die Qualität des ÖPNV. Um einem absoluten Lohndumping politisch entgegenzutreten, ist die Zugehörigkeit zu einem Tarifabschluss eine der Voraussetzung für die Teilnahme an Ausschreibungen.<sup>115</sup>*

*An dieser Stelle eröffnet sich eine große rechtliche Unsicherheit. Für die Arbeitnehmer gibt es zwei gesetzlich geregelte Schutzfunktionen. § 613a BGB, das die Richtlinie 77/187/EWG umsetzt, und Art.9 Abs.3 der EU- Verordnung. § 613a sieht bei Betriebs- oder Betriebsteilübergang den Übergang der beim alten Betriebsinhaber begründeten Arbeitsverhältnisse unter Wahrung des sozialen Besitzstands der Arbeitnehmer auf den neuen Betriebsinhaber vor. Ein Betriebs- oder Betriebsteilübergang ist stets dann anzunehmen, wenn eine organisierte Gesamtheit von Personen und Sachen zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mit eigener Zielsetzung trotz eines Wechsels des Inhabers ihre Identität im Wesentlichen bewahrt.<sup>116</sup> Orientiert an entscheidenden Leiturteilen bedeutet dies, dass die Übernahme von Arbeitnehmern in der Nahverkehrsbranche im Vergleich zu anderen Branchen, in denen es stärker auf die Arbeitskraft ankommt, hinter die Übernahme von Fahrzeugen zurücktritt und die Übernahme von Fahrzeugen entscheidendes Kriterium dafür ist, ob nun ein Betriebs- oder Betriebsteilübergang vorliegt. Übernimmt der neue Betreiber vom alten keine Fahrzeuge, ist der Fortbestand der bestehenden Arbeitsverträge konkret gefährdet. Dann kann der Art.9 Abs.3 als Auffangregelung fungieren. Das Problem dabei ist, dass erst nach der Vergabe die Verhandlungen mit dem vorigen Betreiber aufgenommen werden und die Übernahmeverträge abgeschlossen werden; es entsteht also erst dann,*

---

<sup>115</sup> Ob sich dieser Punkt so bewahrheiten wird, ist im Zuge der gegenwärtigen politischen Diskussionen und der Finanzierungslage fraglich. Tiesler geht in seinem Artikel „Sozialschutz versus Wettbewerb“ erst gar nicht auf diese Problematik ein. Er scheint sie für zu unwahrscheinlich zu halten. Aufgrund der politischen Entwicklungen und Tendenzen entscheidet sich die Autorin hier für die Tarifzugehörigkeit als Zulassungsvoraussetzung, sieht jedoch vor allem im Hinblick auf die EU-Osterweiterung durchschnittlich ein deutliches Absinken dieses Tariflohns gegenüber heute.

<sup>116</sup> EuGH, Urt. V. 14.4.1994, Rs. C-392/92 und vom 11.3.1997, Rs. C-13/95



*lange nach der Ausschreibung, Klarheit darüber, ob ein Betriebs- oder Betriebsteilübergang vorliegt oder nicht.*

*Der Aufgabenträger muss diese Schutzmaßnahme vorsorglich vorsehen. Eine diffizile Angelegenheit, denn die Probleme bei der Kalkulation und die Probleme der Abgrenzung sind nicht zu lösen und führen fortlaufend zu Entscheidungen vor Gericht. Das Leistungsverzeichnis müsste detaillierte Angaben über die Alters- und Arbeitsstruktur des vorhandenen Personals machen, um die Vergleichbarkeit nicht zu gefährden. Nur der Altbetreiber kennt diese Strukturen genau und kann entsprechend anbieten. Ein Mitwettbewerber kann nur mit Durchschnittswerten kalkulieren und ist damit im Nachteil. Diesen Wettbewerbsvorteil gibt der Altbetreiber nicht aus der Hand.*

*Eine Entlassung nach Aufgabenbereich mit Anrechnung der insgesamt geleisteten Arbeitszeit beim Kündigungsschutz und gleichem Tarifvertrag ist ebenso schwierig zu verwirklichen, wie nach Sozialplan, vor allem, wenn nicht an dieser Stelle Wettbewerbsvor- und Nachteile geschaffen werden sollen. Die Tatsache, dass die Schutzmaßnahme weder funktioniert, bestätigt durch die hohe Zahl der Fälle, die vor Gericht geregelt werden müssen, noch den betroffenen Arbeitnehmern eine Aufrechterhaltung ihrer Arbeitsbedingungen gewährleistet, lässt die aufgekommene Unzufriedenheit verstehen.<sup>117</sup>*

*Aber nicht nur die Arbeitsbedingungen haben sich verschlechtert, sondern auch das Einkommen der Fahrer. Die Löhne beim Fahrdienstleistungserbringer sind inflationsbereinigt gesunken.<sup>118</sup> Dies hat zu einem Fahrermangel geführt.<sup>119</sup> Der Staat greift erneut ein, um dieser Tendenz wiederum entgegenzuwirken.*

---

<sup>117</sup> Tiesler, Ralf-Dietrich, Sozialschutz versus Wettbewerb Verkehr und Technik, Heft 9, 2001, Stuttgart, S. 393,

<sup>118</sup> Rumpke Christian; Hitz, Kai, Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV; Accenture, Kronberg 2002

<sup>119</sup> wie das 2000 schon in Schweden und Dänemark zu beobachten gewesen ist; s. Palm, Henning, Was passiert im Ausschreibungswettbewerb? – Mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark; in: Verkehr und Technik 2001, Heft 4, , Hamburg, S. 154

*Umschulungsmaßnahmen werden durch die Arbeitsämter initiiert und auch finanziert werden müssen.*

*Die Betreiber geben dem Kostendruck auch an den Fahrzeughersteller weiter. Gab es schon vor der EU Verordnung ein Zusammenschmelzen von Firmen, so haben sich in der Übergangszeit nach Inkrafttreten der Verordnung weitere Konzentrationen abgezeichnet. Inzwischen werden möglicherweise alle Fahrzeuge im Ausland hergestellt. Einzig die Entwicklungsabteilungen einzelner Firmen sitzen noch in Deutschland. Als zunächst an der Qualität eingespart wurde und die Reparaturen und Ausfallzeiten zusehends anstiegen, wurden neue Wege gegangen, die den Kauf und das Leasing zum größten Teil ablösten. Von diesen klassischen Varianten bis hin zu einem dem Fahrzeughersteller gehörenden Fuhrpark, bei dem die Fahrzeuge in einem Zustand ohne Mängel auf Kilometerbasis gemietet wird sind alle Spielarten vertreten und ausprobiert worden: Wartungsverträge, Fuhrpark in Hand des Aufgabenträgers, Bring- und Holdienste des Herstellers, Ausdehnung der Garantien bei erhöhtem Kaufpreis und sogar Absicherung durch vom Hersteller angebotene Versicherungen. Eine Handhabung, die man als üblich zitieren könnte, hat sich dabei nicht eingestellt. Ziel aller Varianten ist, die Kalkulation sicherer zu machen und Risiken aus dem Weg zu gehen.*

*Neben der Tarifpflicht sind weitere Regulierungen auf die Firmen zugekommen, die ebenfalls Voraussetzung für die Teilnahme an Ausschreibungen sind. Diese sind alle ohne Ausnahme mit bürokratischem und monetärem Mehraufwand verbunden und sollen der Kompensation des verloren gegangenen Interesses am Fahrgast dienen.*

*Selbst dort, wo man eine Überschussbeteiligung oder gar –weiterleitung an die Betriebe in den Dienstleistungsvertrag mit aufgenommen hat, wird das Interesse nicht geweckt, da de facto nicht mit einem Überschuss zu rechnen ist. Empirisch ist selbst bei optimalem Marketing und Angebotsverbesserung keine Zunahme der Fahrgäste um mehr als 15% zu erwarten.<sup>120</sup> Subtrahiert man die Angebotsverbesserung und*

---

<sup>120</sup> Der maximale Zuwachs bei den Verkehrsverbänden im Jahr 2004 in Deutschland lag bei 3,8% unter den Randbedingungen, dass die Abodienstangebote abgerundet und für die Fahrgäste eine Einstiegskontrolle eingeführt wurde, allerdings bei gestiegenen Fahrpreisen. Sonst liegt

*betrachtet nur das Potential, das durch Werbung und Dienst am Kunden zu erreichen ist, verringert sich die Möglichkeit der Überschusseinnahmen deutlich. Weiter ist zu bedenken, dass eine der Hauptgründe der Befürwortung dieser neuen Ordnung die Hoffnung auf Einsparungen im ÖPNV durch Mischkalkulation schlecht frequentierter Linien mit gut frequentierten Linien war. Eine Überschussbeteiligung ist in der Realität nicht gegeben, in den wenigen Ausnahmen, die es gibt, fällt sie nicht ins Gewicht.*

*Der Wegfall an Arbeit durch Planung und Organisation wird durch einen Mehraufwand für Beteiligung an Ausschreibungen, Erheben und Aufbereiten der statistischen Daten, bürokratischem Aufwand bei Verbesserungen, Fahrgastwünschen und –beschwerden, Fahrerschulungen und Eignungsnachweisen durch Qualitätsmanagement nicht nur kompensiert, sondern übertroffen. Dies wirkt sich auf die Anzahl des benötigten Personals in der Büroebene aus (weitere Abschätzungen dazu unter dem Punkt Wirtschaftlichkeit).*

*Obligatorisch gewordene Fahrgastzählsysteme, größtenteils mit Betriebsleitsystemen gekoppelt, wirken zusätzlich kostentreibend. Nicht nur die Anschaffung ist dabei zu berücksichtigen, die Schulung für die Fahrer, die Ausfallzeiten der Busse im Schadensfall und der Reparaturaufwand tragen im Ganzen dazu bei, die betriebsinternen Kosten aufgrund der von der EU geforderten Informationssysteme und Integrationssysteme für den Fahrgast und aufgrund des notwendigen Zahlenflusses für den Aufgabenträger zu erhöhen.*

### **6.1.3. Vertiefende Betrachtung der Veränderung für die Verkehrsplaner**

*Unter dem PBefG war der, der den Verkehr geplant hat, ursprünglich der Unternehmer oder entsprechend der Leiter der kommunalen Betriebe bzw. von ihnen beauftragte Planer. Teils ohne spezielle Ausbildung oder nur vor dem betriebswirtschaftlichem Hintergrund wurde die linienbezogene und damit auch überschaubare Planung*

---

die Veränderung bei den Verbänden im Bereich zwischen 0% und 2,6% (Nahverkehrsnachrichten 7/2005). Marketing und Angebot haben dort bereits ein hohes Niveau erreicht.

*hauptsächlich unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vollzogen. Mit der Zeit entwickelten sich entsprechende Studiengänge an den Universitäten und den Fachhochschulen. Ein einheitliches Berufsbild des Verkehrsplaners gab es deshalb trotzdem noch nicht. Ein Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Planern unterschiedlicher Ausbildung bestand in den am ÖPNV mitwirkenden Einheiten:*

- *Verkehrsplaner in den Unternehmen, die den Verkehr unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit betrachteten,*
- *Verkehrsplaner, teils mit den Stadtplanern identisch, in der Stadt- oder Gemeindeverwaltung, die den vorgegebenen politischen Interessen folgten,*
- *Planer für Verkehr in der Behörde des Aufgabenträgers, die für die strategische Verkehrsplanung zuständig waren und*
- *Verkehrsplaner in Ingenieurbüros, die komplexere Systeme, also Netzplanung, erarbeiteten, überarbeiteten oder optimierten und die den Nahverkehrsplan anhand der Nahverkehrsrichtlinien im Auftrag des Aufgabenträgers entwickelten.*

*Selbstverständlich griffen Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie und Interessen der Bevölkerung bei allen Parteien der Planung, unabhängig vom Ort der Planung oder von der Person und Position. Verdeutlicht sollte hiermit der Schwerpunkt der Überlegungen, die der Planung zugrunde lagen, werden.*

*Mit dem Zeitpunkt der Umsetzung der Verordnung begann eine Aufwertung des Berufstandes des Verkehrsplaners. Er hat an Bedeutung und Vielschichtigkeit gewonnen. Er ist hauptsächlich dort anzutreffen, wo die Pflichten der Aufgabenträgerschaft wahrgenommen werden.<sup>121</sup>*

---

<sup>121</sup> Im Falle einer funktionalen Ausschreibung sind die folgenden Planungselemente nicht alle beim Aufgabenträger, der Bestellerinstitution oder dem beauftragten Ingenieurbüro angesiedelt. Die strategische Planung verbleibt mit der Entwicklung von Datenkernelementen zur Erstellung eines Rahmens für die funktionale Ausschreibung beim Besteller. Die übrigen planerischen Aufgaben gehen an den Verkehrsplaner beim Ersteller über. Dabei werden die Ansprüche und die Ausmaße im vergaberechtlichen Bereich reduziert und die Flexibilität der Planung erhalten. Da funktionale Ausschreibungen meist mit Einnahmerisikoübernahme zusammenhängt entfällt ein gewisses Pensum an Kontrollmaßnahmen und Abrechnungsaufgaben. Nachkorrekturen in der Planung sind einfacher auszuführen.

*Der Übergang von der Linienplanung zur Netzplanung hat die Komplexität der Planung erhöht und den Umgang mit Computern unerlässlich gemacht. Die erhöhten Anforderungen an den Aufgabenträger haben dazu geführt, dass die Verkehrsplanung mehr Platz einnimmt, mehr Arbeitsplätze in diesem Bereich entstanden sind und es deshalb auch mehr Interesse für diesen Berufszweig gibt. Die Planung selbst als Kern der Aufgaben eines Verkehrsplaners wird größtenteils komplizierter und deshalb verstärkt mit Computerunterstützung erstellt.*

*Auf Grundlage von klassischen Quell-Ziel-Beziehungsabschätzungen, Kundenbefragungen und Fahrgastzählungen obliegt dem Verkehrsplaner das Erstellen einer den gesamten öffentlichen Verkehr umfassende, den Grundsätzen der vorgegebenen Richtlinien nachkommende, Netzplanung. Fahrgastzählsysteme sind in den Verkehrszentren fast flächendeckend als Teil des Betriebsleitsystems in den Fahrzeugen integriert und bieten ein realitätsgetreues Bild von Fahrgastströmen ab, die als elementare Planungsgrundlage - neben den oben genannten klassischen Grundlagen - dienen und wichtige neue Informationsquellen zur Optimierung und Fortschreibung der Planung sind. In den ländlichen Gebieten haben sich Bedarfsverkehre entwickelt, die ebenfalls über Betriebsleitsysteme gelenkt und miteinander verkoppelt werden. Auch sie bieten einen Informationsrückfluss über Verkehrsbeziehungen und deren Nutzungsgrad.*

*Technik wird nicht nur verstärkt zur Informationsgewinnung genutzt, sondern auch zur Informationsverarbeitung und zur Planung selbst. Aufgrund der Komplexität, die durch die gestiegene Quantität der zur Verfügung stehenden Informationen einerseits, andererseits durch die räumliche Ausweitung der Planung auf ganze Netze und der Entwicklung von Bedarfsverkehren entstanden ist, kann die Planung nur noch mit entsprechend entwickelten Computerprogrammen wie DIVA, Planet o. a. bewältigt werden. Mit ihnen werden alle Möglichkeiten durchgespielt und die „Beste“ ausgeworfen. Dabei liegt hier bereits ein erster Optimierungsschritt für Fahrzeug- und Fahrereinsatz zugrunde. Bei den bedarfsgesteuerten Betriebsformen findet der Planungsvorgang hierfür zum Teil erst beim Einsatz statt.*

*Die neuen Schwerpunkte der Arbeit eines Verkehrsplaners bestehen dabei in der Verarbeitung der Daten und der Prioritätensetzung. Der größte Arbeitsaufwand liegt in der realgetreuen Einspeisung in das System. Neu war allerdings eine von den Planern*

*als positiv empfundene Änderung durch das Inkrafttreten der Verordnung. Eine Planung kann nun frei von Konzessionen erfolgen. Es bestehen damit keine Zuständigkeitsprobleme mehr. Linienverläufe können frei und willkürlich neu gelegt werden.<sup>122</sup>*

*Eine Aufgabenerweiterung der Verkehrsplanung ergibt sich aus dem Zwang zur Ausschreibung. Abhängig von der gewählten Art der Ausschreibung findet der Verkehrsplaner auf der Bestellerseite weitere Anforderungen vor. Bei einer Standardausschreibung müssen die entworfenen Fahrpläne in exakte, detaillierte und umfassende Planungsvorgaben transformiert werden. Qualitative Ansprüche sind nicht mehr im Eigeninteresse des Verkehrsleistungserbringers und müssen deshalb in die Ausschreibung mitaufgenommen werden. Spezielle Qualitätskriterien sind hierzu in Lastenhefte aufzunehmen. So entstanden mit der Zeit Normen für die Qualität und Systemzugänglichkeit des rollenden Materials und Anforderungshefte für das Servicepersonal. Die von der Politik geforderten Mindestkriterien an Umwelt und Qualitätsstandards, in Deutschland regional unterschiedlich und von der Interessenlage der Politik abhängig, müssen eingearbeitet werden.*

*Bei einer Standardausschreibung findet gleichzeitig eine betriebswirtschaftliche Vorkalkulation statt.<sup>123</sup> Dazu ist ein Berufsstand gefordert, der nicht nur firm ist im Bereich der Verkehrsplanung, sondern der auch Kompetenzen auf den Gebieten der Betriebswirtschaftslehre und dem Vergaberecht aufweisen kann. Vergaberechtliches Wissen ist sehr wichtig, da auf der Seite der Verkehrsleistungsanbieter Konzerne stehen, die, wie es in anderen Branchen auch üblich ist, eigene Rechtsabteilungen haben, deren Hauptaufgabe es ist, das Optimum aus den Verträgen herauszuholen und über Nachträge oder Fehler in der Ausschreibung einen Gewinn zu generieren oder die*

---

<sup>122</sup> Aussage von Kirchhoff, Peter in der Vorlesung zu Verfahren der Planung, GVS 1, TU München, 1995

<sup>123</sup> Nicht ausschließlich, um die Planung für eine Standardausschreibung auf ihren Kosten-Nutzengrad zu verbessern, sondern hauptsächlich, um die Höhe von Bonus-Malus-Zahlungen festzulegen.

*Gewinnspanne zu vergrößern. Die Fachhochschulen und Universitäten haben sich den neuen Anforderungen angepasst und bieten entsprechend erweiterte Studiengänge an.*

*Verkehrsplaner werden beim Aufgabenträger selbst oder von einer Institution, der der Aufgabenträger die Bestellerfunktion übertragen hat, beschäftigt. Dies sind in der Regel Verbände oder Ingenieurbüros. Mit der Zugrundelegung des Wettbewerbsprinzips bei der Erstellung von Verkehrsleistungserbringung hat sich der Wettbewerb nicht gleichermaßen bei der Erbringung der Planungsleistung eingestellt, obwohl es sich bei den Gesamtleistungen teilweise um Größenordnungen handelt, deren Erstattungen oberhalb der Grenze liegen, ab der europaweit ausgeschrieben werden müsste. In Einzelleistungen aufgeteilt wird hier pauschal oder auf Stundenbasis abgerechnet. Aufträge werden meist an die gleichen Ingenieurbüros vergeben, und bei Verträgen mit Laufzeiten, etwa bei Betreuungsverträgen werden lange Vertragslaufzeiten gewählt. Ein Wechsel des Planungsbüros findet so gut wie nie statt.*

*Grundlegende Gründe hierfür sind:*

- extrem hohe Erstkosten im branchenübergreifenden Vergleich aufgrund der Komplexität,*
- Wettbewerbsvorteile des Erstplaners und*
- Probleme, die ein Wechsel mit sich bringen würde.*

*Die Verkehrsplanung kann nicht mit den anderen Ingenieurleistungen verglichen werden, der fortlaufende Prozess ohne Abschlussdefinition kann nicht mit dem zu erschaffenden Objekt, das nach Fertigstellung übergeben und abgeschlossen wird, verglichen werden. Aus diesem Grund kann man hier die Tendenz zu den „Best-maximum-price“ Verträgen, wie in den anderen Bereichen der Ingenieurleistungen nicht beobachten. Die Vergütung erfolgt in Form von vereinbarten Pauschalpreisen oder Aufwandsabrechnung.*

*Bei der Erstvergabe kommt es allerdings zu einer Aufforderung an die Ingenieurbüros, sich mit ihren Referenzen zu bewerben. Bekommt ein Büro den Auftrag, beginnt es auf digitaler Ebene die Netzdaten einzuspeisen. Dies ist ein extrem hoher, im Verhältnis zu der eigentlichen Planungsleistung elementarer Anteil an der Gesamtleistung. Es*

*entstehen extrem hohe Erstkosten im branchenübergreifenden Vergleich aufgrund der Komplexität der Planung.*

*Bei Auslaufen des Vertrages kommt in ähnlicher Erstaufwand auf ein neu einsteigendes Ingenieurbüro zu. Dieser kann verringert werden, indem die Datenüberlassung auf digitalen Medien entsprechend vertraglich geregelt wird. Dennoch ist ein Wechsel des Planungsbüros immer mit höheren Kosten verbunden. Grund für die langen Vertragslaufzeiten der Planungsbüros und eine fast zwingende Wiedererteilung des Auftrages im Falle einer Neuausschreibung. Der Erstplaner besitzt einen deutlichen Wettbewerbsvorteil, der kaum eingeholt wird. So besteht bei den Ingenieurleistungen nicht dieselbe Wettbewerbssituation, wie bei den Verkehrsleistungen.*

*Auch Kündigungen während der Vertragslaufzeit kommen so gut wie nicht vor, da ein Einspringen eines anderen Büros lange Ausfallzeiten und erhöhte Kosten bedeuten würde. Alle Planungsparameter wären neu in den Computer einzugeben, das Liniennetz, Fahrgastströme, Fahrgastzahlen und alle Randbedingungen. Bis ein anderes Ingenieurbüro eine adäquate Planungsleistung erbringen kann, vergeht eine gewisse Zeit, in der keine Kontrolle stattfindet, in der keine Daten gesammelt werden und in der keine Planungsanpassung stattfinden kann. Drei Ausschlusskriterien nicht nur für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV gegenüber dem MIV, sondern auch Zuwiderhandlungen gegen die Datenüberlassungspflicht gegenüber der Kommission.*

*Prinzipiell besteht aber auch hier ein Vorteil der personellen Kontinuität, wie er auch bei einer Bestellerorganisation besteht.*

#### **6.1.4. Vertiefende Betrachtung der Veränderung für den Fahrgast**

*Dem Fahrgast stellt sich die Attraktivität des ÖPNV, von der er die Nutzung größtenteils abhängig macht, von einer ganz anderen Seite dar, als demjenigen, der ihn plant oder erstellt. Man kann die Aspekte grob in zwei Gruppen unterteilen. In der ersten Gruppe stehen die Punkte, die eine wahlfreie Person im besten Fall zum ÖPNV Nutzer machen können, in der zweiten Gruppe die, die einen wahlfreien ÖPNV Nutzer abschrecken können, so dass er dann doch lieber das Auto wählt. Für die nicht wahlfreien Personen,*



*sei es, weil sie keinen Führerschein oder kein Auto haben, sind alle folgend aufgeführten Kriterien für die Zufriedenheit mit dem ÖPNV relevant.*

*Aspekte, die grundlegende Entscheidungskriterien für bzw. gegen den ÖPNV sind*

- *Tarifhöhe*
- *Verbindungsfrequenz*
- *Umsteigezwang*
- *Pünktlichkeit*
- *Sicherheit*

*Aspekte, die bei mangelhafter Ausprägung von der ÖPNV-Nutzung abhalten können*

- *Gepflegtes Erscheinungsbild der Fahrzeuge und der Fahrer*
- *Freundliche, hilfsbereite und auskunftsfähige Fahrer*
- *Gute Informationsdienste*
- *Komfortable Beförderung mit Sitzplatz und Freiraum*

*Mit Blick auf diese Punkte haben sich für den Fahrgast Attraktivitätsveränderungen ergeben. Aufgrund der Sparzwänge hat die Bedeutung der Fahrgeldeinnahmen an der Finanzierung des ÖPNV an Bedeutung gewonnen. Die Tarife werden zwar am Markt orientiert festgesetzt, dennoch müssen sie den größten Teil der Kosten auch decken.<sup>124</sup> Dies hat zu Einschränkungen des ÖPNV Angebots<sup>125</sup> und zu einer inflationsbereinigten Erhöhung der Tarife geführt. Es gibt in den Ballungsgebieten ein im Vergleich leicht gesunkenes Angebot. Die Verkehrsleistungen wurden gezielt dort gekürzt, wo*

---

<sup>124</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“, s.o. S. 81. „Sinkende staatliche Zuschüsse bewirken in den nächsten Jahren, dass Fahrgelderlöse wichtiger werden und damit die Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft der Nutzer für die Finanzierung an Bedeutung gewinnt.“

<sup>125</sup> Ebenfalls Delphi Studie, S. 83. Auf die Befragung nach der erwarteten Reaktion als Folge der Kürzung öffentlicher Mittel, geben 95% der Verkehrsexperten Leistungseinschränkungen an.

*schlechtere Auslastungsgrade, also hauptsächlich in Schwachlastzeiten, ermittelt wurden. In strukturschwachen Gebieten ist die Bedien- und Angebotsqualität deutlich reduziert und wird nur zum Teil durch Bedarfslösungen aufgefangen. Das bedeutet eine leichte Verschlechterung der Angebotsqualität für die Fahrgäste in den Verkehrszentren, eine starke dagegen für die Fahrgäste der ländlichen Regionen.*

*Senkung der Angebotsqualität bei gestiegenen Tarifen ist eine Verschlechterung in zwei elementaren Bewertungsaspekten für die Attraktivität des Nahverkehrs.<sup>126</sup> Die von der Kommission bezweckte Grundbedienung nachfrageschwacher Verkehrsräume wird in Deutschland zwar durch kostengünstige, aber auch kaum angenommene Lösungen gedeckt. Rufbusse und Sammeltaxis werden nach wie vor kaum angenommen. Reiner Schülerverkehr existiert nicht mehr. Er wurde im Zuge der konzessionsfreien Neuüberplanung vollkommen in den ÖPNV integriert.*

*Durch diese Überplanung haben sich auch neue Möglichkeiten der Verkehrswegevernetzung eröffnet. So hat sich bei den Umsteigebeziehungen eine leicht positive Entwicklung abgezeichnet. Auch durch die Neubildung von Durchmesserlinien konnten manche Umsteigenotwendigkeiten eingespart werden. Diese Verbesserungen finden sich dort, wo vor der Neuregelung kein Verbund existierte.*

*Da die Pünktlichkeit eines Busses, der auf der für den MIV geöffneten Straße unterwegs ist, nach wie vor von dem Verkehrsgeschehen mit allen Hindernissen abhängig ist, haben sich hier keine Veränderungen ergeben. Wo schon vor der europaweiten Regelung spezielle Spuren oder Busschleusen vorhanden waren, existieren sie noch immer. Hinzugekommen sind aufgrund der monetären Lage der Kommunen keine neuen baulichen Beschleunigungsmaßnahmen, keine Maßnahmen, die den ÖPNV von dem MIV*

---

<sup>126</sup> Die Autorin geht davon aus, dass die durchschnittlich entstandenen Mehrkosten, wie sie Verkehrsexperten aus Finnland und Schweden beschreiben (die diskutierten Volumina und Savings sind...eher kreditorischer Natur; sie müssen nach der Marktbereinigung zurückgezahlt werden und stehen einem zusätzlichen Kostenblock für Regiekosten und Verwaltung gegenüber. vgl. Bus facts, s.o., S. 90) und die Kürzungen der öffentlichen Hand allgemein durch Ausnützung von Kostensenkungspotenzialen in den Verkehrsunternehmen, durch Erhöhung der Tarife und durch Reduzierung des Angebots ausgeglichen werden müssen.

*abkoppeln. Vertragliche Regelungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsdienstleister, die z.B. eine 90 %-ige Pünktlichkeit ohne Vertragsstrafe fordert, berühren den Fahrgast nicht. Die Pünktlichkeit des Gesamtsystems hat sich nicht verändert.*

*Die von der EU speziell geforderten Informationsdienste für den Fahrgast stellen große Investitionen und Kosten für Aufgabenträger und Verkehrsdienstleister dar. Deshalb sind diese Systeme nur in Verkehrszentren und dort nur an wichtigen Umsteigepunkten zu finden. Dort bieten sie dem Fahrgast einen attraktiven Service. Für den ständigen und damit firmen ÖPNV Nutzer bedeutet das z.B., dass er schnell noch etwas erledigen kann während der angezeigten Wartezeit bis zur Ankunft des gewählten Verkehrsmittels. Für den seltenen ÖPNV Nutzer gilt das gleiche. Zusätzlich vermittelt es ihm eine größere Sicherheit, sich richtig informiert zu haben und auf dem richtigen Weg zu sein, zumal er die Abfahrts- und Ankunftszeiten nicht im Kopf hat. Für den Touristen, der fremd ist in der Stadt, ist es eine Orientierungserleichterung. Wie sich die Unterschiede im Nutzen für die unterschiedlichen Fahrgasttypen ergeben, ergeben sich auch Differenzierungen abhängig von dem gefahrenen Takt. Bei einem 30-min-Takt sind solche Informationen wichtiger als bei einem 10-min-Takt.*

*Insgesamt hatte man sich eine Verbesserung des Erscheinungsbildes ÖPNV erhofft. Früher wurde dieses durch das Interesse an dem Fahrgast gefördert, heute durch Sanktionsmaßnahmen. Die Sauberkeit ist eine sehr von Subjektivität beeinflusste Größe und auch stark von den bei der Befragung bestehenden Umweltbedingungen abhängig. Es lässt sich vermutlich deshalb auch keine allgemeine Tendenz hierzu feststellen. Allerdings sind Verbesserungen durch Verjüngung des Fahrzeugparks und technisch stärker standardisierte Innenausstattung festzustellen. Hierbei ist ein Stadt-Land Gefälle zu beobachten. Wie in Dänemark bei Einführung der Ausschreibung sind die Anforderungen an einen Standard Bus in der Stadt deutlich höher als auf dem Land. Die Busse, die den ländlichen Raum bedienen, können auch zu anderen Zwecken eingesetzt werden und sind damit zum größten Teil Reisebusse.*

*Die Fahrer unterliegen, wo es gefordert wird, einer Kleiderordnung. Ihr Verhalten und ihre Fahrweise werden in entsprechenden Schulungen geprobt. Verbesserungen im Umgang mit den Kunden sind dabei festzustellen.*

*Der Fahrgast rückt aus dem Blickfeld des Interesses. War früher der Unternehmer am einzelnen Fahrgast interessiert, so ist heute im Preiskampf bei der Ausschreibung vor allem die Kostensenkung wichtigster Bestandteil einer Unternehmensphilosophie geworden. Dies kann durch Sanktions- oder Anreizmaßnahmen nicht entsprechend ausgeglichen werden.*

*Der städtische Fahrgast ist in der Regel mit einem geringeren Nahverkehrsangebot, das teils eine kundenfreundlichere Erscheinungsform bekommen hat, konfrontiert. Die Fahrgäste sind je nach Quelle-Ziel-Wunsch unterschiedlich betroffen. Prozentuale Fahrgastzuwächse im ÖPNV konnten dabei nicht verzeichnet werden. Die Verkehrsleistung ist im Verhältnis zu den zurückgelegten Personenkilometern gesunken, da Optimierungsmaßnahmen immer auf die größeren Nachfragebeziehungen ausgelegt wurden. Die Zufriedenheit der Kunden ist nicht gestiegen.*

*Der Fahrgast auf dem Lande ist dagegen stark benachteiligt. Kurse entfallen und damit auch die Kunden. Sie steigen, wenn es ihnen möglich ist, auf den MIV um.*

*In Deutschland sind die Fahrgastzahlen im ÖPNV insgesamt gesunken. Welcher Anteil daran auf ein verschlechtertes ÖPNV Angebot und welcher Anteil auf die Veränderung der demographischen Struktur, den Bevölkerungsrückgang, auf den Rückgang der Regelarbeitszeiten und auf die Verödung der Innenstädte zurückzuführen ist, ist nur schwer abzuschätzen.*

#### **6.1.5. Vertiefende Betrachtung der Veränderung für den MIV-Nutzer**

*Insofern für die potentiellen Fahrgäste eine wirkliche Wahl zwischen ÖPNV und Individualverkehr existiert, werden diese im letzten Abschnitt behandelt. Für MIV-Nutzer, die objektiv nicht wählen können oder subjektiv nicht wählen wollen, haben sich kaum Veränderungen ergeben. Es gibt bei den MIV Nutzern trotz des nicht zuletzt wegen der fiskalischen Parameter gewachsenen Kostendruck einen leichten Zuwachs, der vor allem aus dem starken Zuwachs auf dem Lande herrührt. Für den Autofahrer in der Stadt hat sich der Zuwachs an anderen Autofahrern, an Staus und die Kombination aus Restriktionen und Mangel an Parkplätzen zu einem Problem ausgeweitet. Das Bedürfnis, individuell mobil zu sein, wächst trotzdem stetig an. Vermindertes*

*Nahverkehrsangebot, Verödung der Innenstädte, der Wunsch nach „Wohnen auf dem Lande“ und damit eine Zersiedelung tragen ihren Teil dazu bei.*

## **6.2. Szenario im Hinblick auf Bewertungsdimensionen**

### **6.2.1. Wirtschaftlichkeit**

*Die Frage der Wirtschaftlichkeit des Ausschreibungswettbewerbs im Vergleich zu dem vorher bestehenden System im ÖPNV war von Beginn an interessant. Wie die Entwicklungen nun nach Jahren Erfahrung mit der Ausschreibungsvariante aussieht überrascht viele, vor allem diejenigen, die mit einer Kostensenkung gerechnet haben.*

*Man konnte in der Anfangsphase der Ausschreibungen in Dänemark, Norwegen und Schweden in fast allen Fachzeitschriften überzeugende Zahlen lesen. In Dänemark 10 – 20 % gesunkene Kosten für die Fahrplanstunde, in Norwegen 24 – 39 % gesunkener Zuschussbedarf und in Schweden trotz Fahrleistungserhöhung um 7,5 % eine Kostenreduktion um 33 %.<sup>127</sup> Erst allmählich und zunächst sehr sachte kamen widersprüchliche Meldungen zu Tage. Die ausstehenden Kostenuntersuchungen und –vergleiche wurden nicht fortgeführt. In Dänemark und Schweden wurde bis 1997 eine Kostenreduktion von durchschnittlich 21 - 25 % festgehalten. 2001 folgten dann allerdings Kostensteigerungen um 40%<sup>128</sup> - unberücksichtigt dabei die Kosten der Ausschreibung selbst. Außerdem unzählige Konkurse und Betriebsaufgaben vor allem mittelständischer Betriebe<sup>129</sup>, Auflösungen unrentabler Verträge, Nachverhandlungen und Eingriffe des Staates in die Wirtschaft. „Das prominenteste Beispiel ist die staatliche*

---

<sup>127</sup> Ernst & Young, Nächster Halt: Wettbewerb im ÖPNV, Marktstudie, S. 11f., 2003

<sup>128</sup> Palm, Henning, Was passiert im Ausschreibungswettbewerb? – Mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark, Verkehr und Technik 2001, Heft 4, S. 153

<sup>129</sup> Reduktion von 380 auf 215 Unternehmen, s. Hammer, J., Erfahrungen und Lehren aus ÖPNV-Ausschreibungen in Dänemark, Bornholm 1998

*dänische Busgesellschaft Combis, die in etwa 200 Fällen private einheimische Anbieter unlauter unterboten hat. Für das aus der Unterkalkulation resultierende Defizit (1999: rund 22,6 Mio. €) musste mehrfach der dänische Staat aufkommen – zuletzt, um das konkursreife Unternehmen veräußern zu können.<sup>130</sup>*

*Die deutsche Ausgangssituation, aus der heraus man in diese Ausschreibungspolitik gegangen ist, kann relativ kurz beschrieben werden. Ungefähr 20 % aller Leistungen waren in privater, 80 % aller Leistungen in kommunaler Hand. Im Jahr 2001 wurden die Lohnkosten der privaten Tarifverträge noch als 30 – 50 % unter denen der kommunalen angegeben, im Jahr 2003 waren es schon „nur“ noch 30 – 40 %. Diese Entwicklung kann mit großer Sicherheit auf Maßnahmen zurückgeführt werden, die schon vor Umsetzung der EU Verordnung seitens der kommunalen Betriebe getroffen wurden, um sich für den Wettbewerb zu rüsten. Weit verbreitet waren Verbundstrukturen, die einen gewissen Grad an betrieblichen Optimierungsmöglichkeiten bereits vorweg genommen hatten.*

*Warum nun nach der Übergangsphase letztlich weniger ÖPNV angeboten wird als zuvor, hat ausschließlich monetäre Gründe. Die noch zur Verfügung stehenden Einsparpotentiale reichten nicht aus, die Kürzungen der öffentlichen Gelder und die Kosten, die durch die Ausschreibung im ÖPNV System entstanden sind abzudecken. Als echte Einsparpotentiale sind die Kostenreduktionen übrig geblieben, die auch noch nach dem Verdrängungswettbewerb und seinen Dumpingpreisen Bestand haben.*

### **Echte Einsparpotentiale**

- ❖ *Optimierung in der Planung mit Mischkalkulation*

---

<sup>130</sup> Palm, s.o. , S. 153

*Einsparpotentiale durch Neuüberplanung der Netze auf der Suche nach Synergieeffekten wurden früher oftmals generiert. Deshalb bestand die Hoffnung, dass durch eine Neuüberplanung der Netze, frei von Konzessionsgrenzen, weitere Kostenreduktionsmöglichkeiten entdeckt würden. Die Tatsache, dass aufgrund von Verbundgründungen Optimierungsmöglichkeiten, die im Eigeninteresse der jeweiligen Unternehmer lagen, schon vor der Umsetzung der Verordnung zum Großteil schon ausgeschöpft waren, reduzierte diesen Effekt auf eine kaum nennenswerte Größe.*

*Des Weiteren wurden große Hoffnungen auf Einsparungen durch Mischkalkulation gesetzt. Das heißt, dass die Gewinne, die ein Unternehmen früher auf seiner ersten Linie hatte, während die zweite Linie etwa für die Stadt im Auftrag gefahren wurde, nun für die Finanzierung dieser zweiten Linie zur Verfügung stehen musste. Berücksichtigt man dabei die zwei Tatsachen, dass 80 % des ÖPNV von kommunalen Betrieben abgewickelt wurden, die mit Mischkalkulation und ohne Gewinn arbeiteten, und die, dass für die restlichen 20 % der Unternehmen Tarife für diese erste gewinnabwerfende Linie nur auf auskömmlicher Basis genehmigt wurden, wird einem die Größenordnung deutlicher, um die es hierbei geht.*

*Insgesamt kann man davon ausgehen, dass durch Optimierung und Mischkalkulation in Deutschland durchschnittlich nicht einmal 3 % eingespart worden sind, wobei es schwierig ist, die Einsparungen, deren Zahlen im Gegensatz zu den Kosten für den Beamtenapparat und die Ausschreibungen, bekannt sind, entsprechend den Gründen zuzuordnen.*

❖ *Einsparpotential bei den Verkehrsleistungserbringern*

*Kostensenkungspotentiale sind auf der Seite der Verkehrsleistungserbringer in der Nutzung von Kooperations-, Fusions<sup>131</sup>- und Outsourcing-Modellen<sup>132</sup> und*

---

<sup>131</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft.“ Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbes. Logistik, Technische Universität Dresden. Wagner & Herbst Management Consultants GmbH 2005, S. 83, Es wird von den befragten Experten am Verkehrsmarkt wenig Hoffnung auf die Kostensenkungspotentiale von Kooperationen und Fusionen gesetzt, da erwartet wird, dass sich diese auf regionale Lösungen beschränken. Der Einwand, dass kommunale Unternehmen durch das Gemeindefinanzierungsrecht an Grenzen kommen, erscheint bei der tendenziellen Entwicklung zu Zusammenschlüssen mit der DB Regio bzw. anderen Privaten und zu Bildung von Tochtergesellschaften, nicht mehr aktuell.

*durch eine Angleichung des Lohnniveaus der kommunalen auf das Niveau der privaten Arbeitnehmer möglich gewesen.<sup>133</sup>*

*Zusätzlich sank durch die EU-Osterweiterung die Tariffhöhe der privaten Verkehrsdienstleister. Langsam verschwinden auch die Kosten für die Altlasten, die bei den Kommunen verblieben sind. Die von den Verkehrsunternehmen selbst auf 10,1%, von Experten aus Beratung und Wissenschaft auf 13,7 % geschätzten Kostensenkungspotenziale konnten nicht ganz erreicht werden, da im Vorfeld der Neueinführung schon viele dieser Potentiale ausgenutzt wurden, um die bereits früher vorgenommenen Kürzungen öffentlicher Gelder auszugleichen.<sup>134</sup>*

*Zusammengenommen haben sich in Deutschland unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate die Kosten rein für die Bestellung von Verkehr um 13 % reduziert.*

*Diese Einsparung steht jedoch den neu entstandenen Kosten des Ausschreibungswettbewerbs gegenüber:*

---

Trotzdem ist in dem Betätigungsfeld ÖPNV ein Nutzen aus Kooperationen und Fusionen nur bei geographischer Nähe zu erzielen.

<sup>132</sup> Ebenfalls Delphi Studie, s.o. S. 35 ff. In der Studie wird noch von Outsourcing von Verkehrsleistungen gesprochen. Dabei sind vor allem die kommunalen Betriebe gemeint. Diese Szenario spielt zu einem Zeitpunkt, an dem die Verkehrsleistung bereits von den Verkehrsdienstleistungserbringern übernommen worden ist. Die Auswahl an Tätigkeiten, die sich bei den Betrieben dazu eignen, ausgelagert zu werden, hat sich auf die Werkstätten, also das Fahrzeugmanagement und den Vertrieb verringert. Mit der Auslagerung von diesen Wertkettenbereichen sind jedoch auch von den hierzu Befragten keine wesentlichen Kostensenkungserwartungen verbunden.

<sup>133</sup> Delphi Studie, s.o., S. 82 ff.

<sup>134</sup> Diese Einsparung hätte allerdings überhaupt nicht erreicht werden können, wäre man den Vorschlägen von Albert Schmidt, Verkehrspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, gefolgt und hätte eine kommunale Personalvorhaltesgesellschaft eingerichtet, die das Personal zu marktüblichen Tarifen an die Verkehrsbetriebe ausgeliehen hätte; s. Schmidt, Albert: Qualität durch Wettbewerb- Eckpunkte einer ÖPNV Reform, Berlin, 2000. Auch bei Einführung eines allgemeingültigen Branchentarifvertrags, der die Lohnhöhe von der Unternehmensform (priv./öffentl.) abgekoppelt hätte, wären diese Einsparungshöhen nicht erreichbar gewesen.



## **Kostenfaktoren**

### ❖ *Bürokratieaufbau*

*Zur Bewältigung der Ausschreibung ist ein großer Personalaufwand notwendig geworden, der für die eigentliche Ausschreibung, die Sanktionierung und die Datenverarbeitung zuständig ist.*

*Wettbewerbsbedingte Kostenfaktoren bei den Aufgabenträgern sind.<sup>135</sup>*

*Vorhaltung einer Grundausstattung an Fachkapazitäten für die laufenden Kosten  
Entwicklung der fachlichen Grundlagen für Ausschreibungen*

- *Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen*
- *Abschluss, Durchführung und Anpassung von Verkehrsverträgen*
- *Einordnung in ein integriertes Verkehrsangebot*
- *Kontrolle der Leistungserstellung einschließlich Sanktionen*

*Zusätzlicher Aufwand im Einzelfall für:*

- *Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen, insbesondere Informationen der Bewerber, Auswahlverfahren, Rechtsstreitigkeiten*
- *Besondere Probleme bei Aushandlung, Durchführung von Verkehrsverträgen und bei Sanktionen*
- *Anlaufschwierigkeiten in der Kooperation mit neuen Unternehmen*
- *gegebenenfalls Verhandlungen mit Infrastrukturunternehmen*

*Die Gesamtzahl der Beschäftigten auf der Seite der Aufgabenträger ist vermutlich um 20 - 30 % gestiegen.<sup>136</sup> Die Zahlen werden statistisch nicht erhoben, die Kosten können bis heute nicht einmal annähernd abgeschätzt*

---

<sup>135</sup> Quelle: Krause, Dr. Reinhard, Bringt der Wettbewerb einen Behörden -ÖPNV?, in: Der Nahverkehr 1-2/2002, S. 8

<sup>136</sup> busfacts, s.o.

*werden. Auch die Honorare für Aufträge an Ingenieurbüros müssten zu den Kosten des ÖPNV hinzugezählt werden. Auch hier werden die Zahlen nicht an die Öffentlichkeit gegeben.*

❖ *Aufbau Ausschreibungsabteilung*

*Nicht nur auf der Seite der Behörde mussten Kapazitäten für die Bewältigung der Ausschreibung aufgebaut werden, auch auf Seiten der Dienstleistungserbringer.*

*Wettbewerbsbedingte Kostenfaktoren bei den Verkehrsunternehmen sind.<sup>137</sup>*

*a) Vorhaltung einer Grundausstattung an Fachkapazitäten für:*

- *Überregionale Marktbeobachtung, Analyse von Wettbewerbern, Kontaktpflege mit potentiellen Auftraggebern und Kooperationsunternehmen*
- *Markt- und Potentialanalysen*
- *Ausschreibungsverfahren, Kostenkalkulationen, Verkehrsverträge*
- *Wettbewerbsmarketing und Präsentationen*
- *Neue Geschäftsfelder zur Abpufferung gegen Verluste in den Bestandsverkehren*
- *Erweiterung der Kapazitäten für Wettbewerbsteilnahme mit Betriebskonzepten, Fahrzeuglösungen, Serviceleistungen, Marketingkonzepten usw.*

*b) Zusätzlicher Aufwand im Einzelfall für:*

- *Teilnahme an Wettbewerben mit Erstellung spezieller Angebote (Marktanalysen, Betriebskonzepte, Kalkulationen, Bietergemeinschaften usw.)*
- *Besondere Probleme bei der Aushandlung, Durchführung von*

---

<sup>137</sup> ebenfalls Krause, s.o.

### *Verkehrsverträgen und bei Sanktionen*

- *Anlaufschwierigkeiten in neuen Verkehrsgebieten*
- *Probleme bei der Personalrekrutierung und Fahrzeugbeschaffung*
- *Koordinationsaufwand für Betreibergemeinschaften*
- *Gegebenenfalls Verträge mit Infrastrukturunternehmen*

*Auch hier liegen die Zahlen im Dunkeln und können nur grob abgeschätzt werden. Nach den anfänglichen Selbstkostenangeboten wurden diese Wettbewerbskosten in die Kalkulation der Angebotspreise aufgenommen und sind seitdem auch vom Aufgabenträger zu tragen.<sup>138</sup>*

### ❖ *Gerichtskosten*

*Nach dem Zuschlag für einen Auftrag kommt es sehr häufig zu dem Antrag eines Mitbieters auf Überprüfung durch die Vergabekammer. Die Nachprüfungsverfahren bei Vergabekammern sind ein volkswirtschaftlicher Kostenfaktor, der nicht den ÖPNV Kosten zugeschlagen wird. Auch im Bereich Arbeitnehmerschutz fallen vermehrt Gerichtsverhandlungen an.<sup>139</sup> Diese Kosten werden ebenfalls nicht direkt dem Verkehr zugeordnet.*

---

<sup>138</sup> Als Richtlinie kann hier von zwei bis vier zusätzlich notwendigen Personen auf 100 Busse ausgegangen werden. Andere zuvor vorhandene Aufgabenfelder fallen weg, dabei werden zusätzliche Arbeitskapazitäten frei. Bei 17.000 im Linienverkehr eingesetzten Bussen würde sich eine Personenzahl auf Betreiberebene von rund 340 bis 680 Personen ergeben. Der Arbeitsaufwand ist hängt freilich von der Art der Ausschreibung ab. Bei einer funktionalen Ausschreibung ist er naturgemäß höher.

<sup>139</sup> Tiesler, Ralf-Dietrich, Sozialschutz versus Wettbewerb, in: Verkehr und Technik, Heft 9/2001, S.387 ff.

❖ *Oligopolstrukturen*

*Nach einem Verdrängungswettbewerb, der Betreiberfirmen mit Konzernstrukturen als einzig vorhandene Verkehrsdienstleistungserbringer auf dem Markt hervorgebracht hat, besteht kein wirklicher Wettbewerb mehr. Die Großkonzerne können nun die erwünschten Gewinnspannen durchsetzen. Die erhofften Einsparungen für die reine Verkehrsleistung durch die Vergabe an Konzerne sind nicht eingetreten. Der Druck, den die Politik und die Verbraucherverbände auszuüben versuchen, läuft wie in anderen Branchen auch ins Leere.*

❖ *Konzerne als Verkehrsdienstleistungserbringer*

*Anstatt vieler Unternehmen in staatlichem Eigentum und mittlerer oder kleiner mittelständischen Unternehmen, die früher die gesamte Verkehrsleistung im ÖPNV erbrachten, wird diese Leistung heute von nur wenigen Konzernen erbracht. Grundsätzlich wird die Verkehrsleistung dadurch auf Dauer teurer. Zum einen liegen - entgegen aller Erwartung, dass größere Einheiten Verkehr billiger produzieren können - die Betriebskosten pro Wagen-km dieser Konzerne deutlich über denen kleinerer Unternehmen.<sup>140</sup> Zum anderen verzichten diese Konzerne nicht - im Gegensatz zu den vor der Umsetzung der EU Verordnung 80 % des Marktes beherrschenden kommunalen Unternehmen, die keinen Gewinn erwirtschaften mussten - auf die Wagnis- und Gewinnspanne. Das heißt, dass die Konzerne wie die mittelständischen Verkehrsunternehmen, eine Wagnis- und Gewinnspanne einkalkulieren, aber aufgrund ihrer Struktur und Größe teurer sind als diese.<sup>141</sup> Des Weiteren bedeutet dies, dass die Konzerne im Verhältnis zu den kommunalen Betrieben eine Wagnis- und Gewinnspanne aufschlagen. Sie haben damit die gleichen oder höhere Kosten wie die kommunalen Betriebe, mit dem Unterschied, dass bei den kommunalen Betrieben das Geld in Sozialleistungen floss, das bei den Konzernen in Gewinne einfließt.<sup>142</sup> Beim*

---

<sup>140</sup> siehe Untersuchung der Monopolies & Mergers Kommission in Großbritannien

<sup>141</sup> Es gibt, zumindest in Deutschland noch viele mittelständische Unternehmen, – 5913 laut den Angaben des Statistischen Bundesamtes per 28. September 2002-, deren Größe mit durchschnittlich 12,7 Beschäftigten deutlich unter denen der Konzerne liegen. Welche Betriebsgröße kostenoptimal ist, wurde bislang noch nicht neutral untersucht.

<sup>142</sup> Resch, Hubert, Aufgabenträger auf dem Weg in die Bürokratisierung, Verkehr und Technik, Heft 3/2002, S. 99

*Fahrdienst werden die Personalkosten inflationsbedingt sinken, bei der Unternehmensführung steigen.<sup>143</sup>*

❖ *Schwindender Querverbund*

*Einnahmen aus dem Energiesektor wurden bislang zur Querfinanzierung des Verkehrs verwendet. Mit den Gewinnen wurden die Defizite ausgeglichen, die von den kommunalen Betrieben erwirtschaftet wurden, bevor Steuern an den Bund aus den Gewinnen des Energiesektors fließen konnten. Der Querverbund in dieser Form existiert heute nicht mehr. Dennoch haben die Kommunen Wege gefunden, diese Gelder auch weiterhin vor Steuerabzug in den Verkehr und fließen zu lassen. Prinzipiell steht der Querverbund also noch zur Verfügung, allerdings ist er in seiner Höhe gesunken. Infolge der Liberalisierung des Strommarktes sind die Gewinne vieler Stadtwerke gesunken. Ein Ersatz für diese geschwundenen Querverbundeinnahmen ist auch weiterhin nicht in Sicht.<sup>144</sup>*

❖ *Verödung der Innenstädte und Zersiedelung*

*Es besteht eine fortdauernde Tendenz, dass Geschäfte aus der Innenstadt abwandern in Randbereiche, die leichter als die verkehrsberuhigten Innenstädte mit dem Auto anzufahren sind. In den zersiedelten Gebieten ist kein optimaler Einsatz des ÖPNV mehr möglich. Ein Kreislauf, der einen Fahrgastrückgang im ÖPNV zur Folge hat. Die Fahrgeldeinnahmen dieser auf den MIV umgestiegenen Fahrgäste fehlen in der Gesamtbilanz auf der positiven Seite. Da diese Tendenz nicht mit Umsetzung der EU Verordnung korrespondiert und der Wegfall der Einnahmen durch diese Tendenz auch nicht manifestiert werden kann, sei diese Entwicklung nur am Rande erwähnt und soll nicht in die Abschätzungen einfließen*

❖ *Kostensteigerungen durch den Einsatz von Technik*

*Aufgrund der Netzplanung sind Planungsprogramme notwendig geworden. Zur Kontrolle der Planung, zur Kontrolle der Betreiber und um der Forderung nach*

---

<sup>143</sup> Rumpke Christian; Hitz, Kai, Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV, Kronberg 2002

<sup>144</sup> Wie bereits vom VDV im Jahr 2000 vorhergesehen und durch Ernest & Young im Jahr 2003 in der Entwicklung bestätigt, fehlen heute von den 3 Mrd. Euro Querverbund rund die Hälfte. Damit entstand eine Finanzlücke von 1,5 Mrd. Euro. (Schmidt, 2000, S. 2 und Ernest & Young, 2003, S. 7)

*Fahrgastinformationen nachzukommen, wurde der Einsatz von Betriebsleitsystemen vor allem in den Klein- und Mittelzentren ausgebaut. Als Voraussetzung für viele Bedarfsformen des ÖPNV befinden sich RBLs auch in der Region im Einsatz. Betriebsleitsysteme sind in allen Großräumen netzabdeckend vorhanden. Neben dem hohen technischen Aufwand und damit einhergehenden Kosten stehen die Personalkosten, diese Technik zu bedienen. Die Kosten in dem Bereich IT werden steigen.<sup>145</sup>*

❖ *Kürzungen durch den Bund*

*Die in den Jahren 2004 bis 2008 durchgeführten Kürzungen wurden aufgrund der schlechten Haushaltssituation des Bundes fortgeführt.<sup>146</sup> Durch die Konzernstrukturen haben die neuen Verkehrsdienstleistungserbringer bessere Möglichkeiten Steuern zu sparen. Sie zahlen daher weniger Steuern als die meisten von ihnen ersetzten privaten Unternehmen zuvor.<sup>147</sup>*

*Aufgrund der Weitergabe des Preisdruckes an die Bushersteller verlegten diese die Produktion größtenteils in die zu dieser Zeit der EU beigetretenen ost- und mitteleuropäischen Staaten. Dadurch wurden viele Arbeitskräfte in Deutschland arbeitslos.<sup>148</sup> Ein Wegfall der entsprechenden direkten und indirekten Steuereinnahmen gekoppelt mit der Erhöhung der Sozialleistungen ist die Folge.*

---

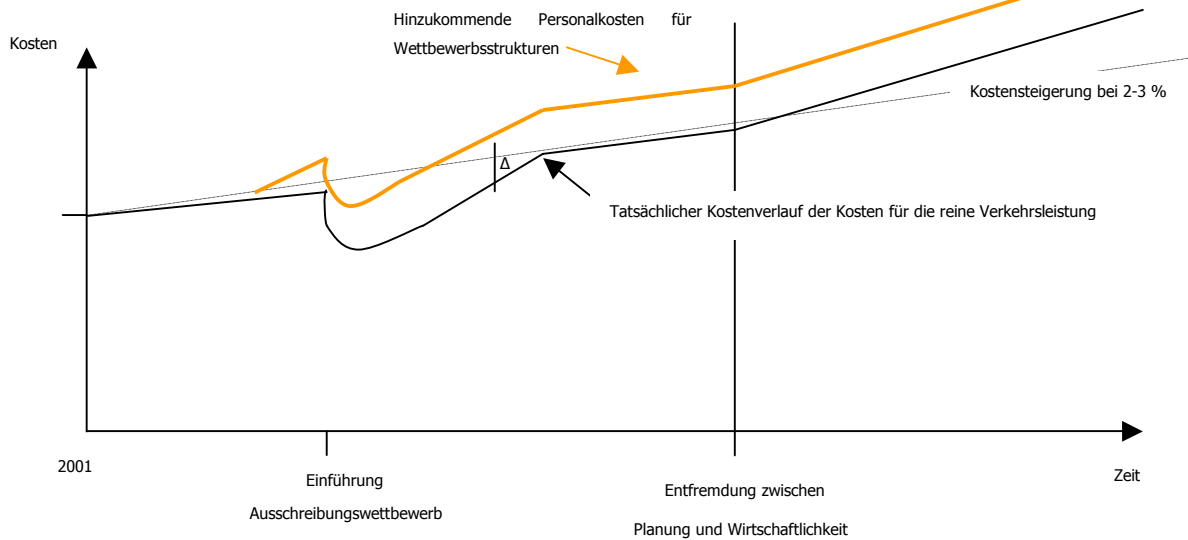
<sup>145</sup> Rumpke Christian ; Hitz, Kai, Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV, S. 2, s.o.

<sup>146</sup> Deutsches Verkehrsforum, Endbericht zur Delphi Studie „ ÖPNV-Markt der Zukunft“, 2005, s.o. 85 % der Verkehrsexperten erwarten sogar erhebliche Verringerung der Finanzierungsquellen der öffentlichen Hand.

<sup>147</sup> Laut den Angaben des Statistischen Bundesamtes per 28. September 2002 hatten alle mittelständischen Unternehmen in privater Hand ein Umsatzvolumen von 2,3 Mrd. €.

<sup>148</sup> Das Landratsamt Neu-Ulm etwa rechnet pro Arbeitslosem mit Kosten von ca. 70.000 € p.a.

**Abb. 8: Tendenzielle Betrachtung der Kostenentwicklung des ÖPNV im Hinblick auf die Einführung des Ausschreibungswettbewerbs**



Quelle: Eigene Darstellung

- Legende:
- ..... die Kostenentwicklung, die zu erwarten gewesen wäre, wenn sich nichts geändert hätte, bei normaler durchschnittlicher Gesamtpreissteigerung um 2-3 %
  - tatsächliche Kostenentwicklung der Verkehrsleistung
    - mit den Senkungen durch Optimierungsmaßnahmen im Vorfeld aufgrund der Wettbewerbsmobilisierung
    - mit der Senke in den Kosten, die in den Preisen des Verdrängungswettbewerbes begründet liegt
    - mit der Stabilisierung, die nach der Marktbereinigung wieder eintritt
    - und dem tatsächlich erreichbaren  $\Delta$ , das sich logischerweise nur aus den Optimierungsmaßnahmen, den Effekten der Mischkalkulation und der Umstellung von kommunalen auf privaten Tariflöhnen ergeben kann
    - mit dem Knick, der die Entfremdung der Planung zur Realität signalisiert
  - aufgesetzt auf die tatsächliche Kostenentwicklung werden die Kosten für das Personalpotential, das in den Behörden und in den Verkehrsbetrieben aufgebaut werden muss, um die wettbewerbsbedingten Aufgaben zu bewältigen mit dem entsprechend über der allgemeinen Preissteigerung liegenden Kostensteigerungen für Löhne und Gehälter

### **6.2.2. Attraktivität, Mobilität, Ökologie**

*Die Attraktivität eines Verkehrsmittels ist keine alleinstehende Größe. Sie besteht hauptsächlich im Verhältnis zu der Attraktivität anderer Verkehrsangebote. Die Entwicklung in der Nahverkehrsbranche ist nicht allein maßgebend für die Beurteilung der Attraktivität des ÖPNV. Diese hat sich einerseits durch die allgemeinen Angebotseinschränkungen und Tarifierhöhungen verringert, andererseits punktuell durch Einsatz von Informationssystemen und modernen Technologien verbessert. Insgesamt jedoch hat sie abgenommen, in ländlichen Regionen stärker als in den Verkehrszentren. Diese Tendenz verstärkend kommen von außen Faktoren hinzu, die gesellschaftspolitisch bedingt sind, wie die bereits angesprochene Innenstadtverödung und die darauf folgende Zersiedelung der Stadtränder, die die Attraktivität des MIV gegenüber dem ÖPNV noch zusätzlich erhöht hat.*

*Mobilität ist auf dem Lande in größere Abhängigkeit vom Auto getreten. Auch durch die Zersiedelung an den Stadträndern hat das Auto an Bedeutung gewonnen. Durch diese Umgewichtung wurde dem Verkehrsinfarkt nicht, wie erhofft, entgegengetreten. Der öffentliche Nahverkehr hat im Wettbewerb gegen den MIV verloren und damit wurde auch das Ziel einer nachhaltigen Verbesserung in der Umweltpolitik nicht verwirklicht.*

*Der ÖPNV selbst hat indes unter ökologischen Gesichtspunkten eine positive Entwicklung genommen. Dazu tragen Verbesserungen bei der Fahrzeugtechnik bei. Die Fahrzeuge haben deutlich geringere Schadstoffimmissionen. Durch die Kürzungen von weniger nachgefragten Kursen zu Schwachlastzeiten oder durch die Einführung von Bedarfsverkehren, hat sich der Besetzungsgrad erhöht. Das Verhältnis von Personenkilometern zu Platzkilometern ist gestiegen. Gesamtökologisch gesehen hat sich durch den Anstieg der MIV Nutzer allerdings eine deutliche Verschlechterung ergeben.*



### **6.3. Abwägung dieses Szenarios aufgrund der neuesten Diskussionen**

Das in Kapitel 5 beschriebene Szenario, das beschreibt, wie sich die Kommission die Zukunft des ÖPNV vorstellt, wird so sicherlich nicht eintreffen. Zum einen nicht, aus dem Grund, weil der Verordnungsentwurf nicht die erhofften Veränderungen bringen wird und zum anderen nicht, weil der neueste Vorschlag erheblich vom ursprünglichen abweicht. Auch das von der Autorin aufgestellten Szenario, das in vielen Dingen bereits einer subjektiven Abwägung gefolgt ist- an dieser Stelle soll nochmals auf die Fußnotenbemerkungen hierzu hingewiesen werden- wird es sich sicherlich in manchen Punkten nicht als zutreffend erweisen. Die Veränderungen des neuesten Vorschlages der Kommission<sup>149</sup> tragen dazu ganz maßgeblich bei.

Bis zu dieser Stunde liegt der Autorin allerdings noch kein amtlich belastbarer Text vor, deshalb hier die Bitte folgende Ausführungen als vorläufig zu betrachten, wo sie mit dem neuesten Vorschlag korrespondieren.

Die raumdeckende Pflichtaufgabe zur Erstellung der Nahverkehrspläne, die den Aufgabenträger verpflichtet alle fünf Jahre neu zu planen und neu auszuschreiben wird wahrscheinlich nicht, wie zuvor dargestellt überall so wahrgenommen werden. Es wird sich zum einen nicht mehr um den Zeitraum von fünf Jahren handeln, denn der neueste Vorschlag sieht eine Erweiterung des Zeitraums von 10 Jahren vor. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Wahrnehmung eine Pflichtaufgabe nicht so korrekt, wie im zweiten Szenario beschrieben wahrgenommen werden wird, sondern eher nachlässiger, wie man es auch heute teilweise beobachten kann. Aufgrund der Kosten einer Neuüberplanung oder auch aufgrund von Bequemlichkeiten besteht die Gefahr, dass nach zehn Jahren keine Neuüberplanung erfolgt, sondern schlicht die Fahrpläne weitergeführt werden und erneut ausgeschrieben werden. Bei dem anstehenden

---

<sup>149</sup> bezieht sich auf die Übersetzung des Dokumentes: „Institutionelles Dossier:2000/0212 (COD) 10012/06 Limite Trans 153 Codec 572 Bericht Vordokument 9839/06 Trans 42 Codec 544 Nr. Kommissionsvorschlag 11508/05 Trans 155 Codec 657

demographischen Wandel werden Überplanungen und Anpassungen allerdings dringend notwendig werden, um den geänderten Erfordernissen gerecht zu werden und weiterhin einen für den Fahrgast attraktiven ÖPNV anzubieten. Zudem kann eine Fixierung des Anpassungszeitraumes auf zehn Jahre kann unter bestimmten Umständen deutlich zu lang sein, so wie es unter anderen Umständen auch schon nach zwei solchen Perioden noch keiner Anpassung bedarf. Eine Verallgemeinerung ist hier, wird das Interesse am Fahrgastwunsch nicht in den Mittelpunkt der Planung gerückt, in keinem Fall ein optimaler Ansatz. Die Attraktivität des ÖPNV könnte durch diese drohende „Versteinerung“ in Mitleidenschaft gezogen werden.

Auch das dem vorangegangenen Szenario zugrundeliegenden Besteller-Ersteller Prinzip wird in dem neuesten Entwurf nicht weitergeführt. Ob sich dadurch veränderte Zukunftserwartungen ergeben könnten, ist fragwürdig.

Dem neuesten Entwurf wird folgende Zielverfolgung zugrunde gelegt. Er soll festlegen, wie die zuständige Behörde tätig werden kann, um die Erbringung von Verkehr zu gewährleisten, die häufiger, sicherer oder höherwertiger oder günstiger wäre, als es der Markt hervorbringt. Dazu wird festgelegt, wie die Behörde für diese Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Ausgleich zahlen kann oder ein ausschließliches Recht vergeben kann, oder beides zusammen.

Grundsätzlich spricht der neueste Entwurf immer davon, dass die Erfüllung einer „gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung“ einen öffentlicher Dienstleistungsvertrag voraussetzt. Ausnahme wird hierbei für rein kommerzielle Verkehre gemacht. Die Festsetzung von Höchsttarifen für Gruppen, also zum Beispiel Schüler oder Schwerbehinderte, wird zwar als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung definiert, die Möglichkeit sie in den allgemeinen Vorschriften festzulegen, wird aber gleichzeitig eröffnet. Das bedeutet, dass diese Zahlungen nicht zwingend zu einem Dienstleistungsauftrag führen müssen. Die Begriffe greifen nicht die im PbefG gebräuchlichen Bedeutungen von gemeinwirtschaftlich und eigenwirtschaftlich auf. Deshalb weiß auch noch niemand so genau, wie sich diese Begrifflichkeit genau auswirken wird. Abgesehen von den rein kommerziellen Verkehren, denen nicht einmal ein Dienstleistungsvertrag zugrunde liegen muss, eröffnet der neue Vorschlag Ausnahmen vom Ausschreibungszwang für gemeinwirtschaftlich Leistungen. Auf der

Grundlage eines Dienstleistungsvertrages können diese auch direkt vergeben werden, per In-House-Vergabe an den Verkehrsbetrieb, auf den die Kommune einen maßgeblichen Einfluss ausübt oder bis zu einer bestimmten Größe, über die noch diskutiert wird, per Direktvergabe. Dabei sollen die Grenzen bei Vergabe an mittelständischen familiengeführten Kleinunternehmen etwas höher sein als bei Direktvergabe an ein anderes Unternehmen<sup>150</sup>. Wichtig dabei ist, dass eine In-house Vergabe oder eine Direktvergabe zwingend als Folge eines Dienstleistungsauftrages zustande kommt. Als Inhalt eines Dienstleistungsauftrages erklärt der Vorschlag neben dem geographischen Geltungsbereich, dass die Ausgleichsleistungen den vier EUGH-Kriterien entsprechen müssen. Damit gelten auch für die Ausgleichsleistungen bei In-House Vergabe, dass sie im voraus objektiv und transparent festzulegen sind, dass sie der Leistung angemessen entsprechen müssen und dass sie nach den Regeln eines durchschnittlich wirtschaftenden Unternehmens bemessen sein müssen. Momentaner Verhandlungsstand bei der In-House Vergabe ist dabei der, dass dabei ein maßgeblicher Einfluss der Kommune auf das Unternehmen vorhanden sein muss. Dieser kann durch personelle Einflussnahme oder durch Besitzstand wahrgenommen werden<sup>151</sup>. Es ist also nicht mehr zwingend notwendig, dass das Unternehmen zu 100% in kommunaler Hand sein muss. Rechtliche Unsicherheiten sind dabei dann allerdings nicht auszuschließen. Weitere Voraussetzungen sind momentan, dass dieser intern Betreiber nur Verkehre innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches ausführt und nicht an Ausschreibungen außerhalb seines Gebietes teilnimmt. Dies soll verhindern, dass sich kommunale Betreiber aus einem geschützten Markt heraus an dem Wettbewerb beteiligen können und somit gegenüber anderen Betreibern einen Wettbewerbsvorteil haben. Dabei sind

---

<sup>150</sup> Schwellwerte für Direktvergabe in oben genannter Übersetzung: 1Mio €/a (ohne MwSt) oder 300 000 km/a. Für Unternehmen unter 20 Bussen 2,7 Mio €/a und 800 000 km. Andere Quellen sprechen von 1,7 Mio €/a und 500 000 km/a.

<sup>151</sup> s.o. : „ Um festzustellen, ob die zuständige Behörde diese Kontrolle ausübt, sind die Faktoren heranzuziehen, wie der Umfang der Vertretung in Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremien, entsprechende Festlegungen der Satzung, Eigentumsrechte, tatsächlicher Einfluss auf und tatsächliche Kontrolle von strategischen Entscheidungen und einzelnen Managemententscheidungen.“

ausgehende Nebenlinien oder Teildienste in benachbarten Gebieten erlaubt. Auch hier sehen manche wenige eine Unklarheit in der Begriffsdefinition. Außerdem ist das kommunale Unternehmen verpflichtet wesentliche Teile des Verkehrs selbst zu erbringen.

Die Art der Ausschreibungsverfahren wird nicht mehr so stringent vorgegeben, wie im ursprünglichen Vorschlag. Sie müssen zwar allen Betreibern offen stehen, fair, transparent und nicht diskriminierend sein, doch wir gleichzeitig von einer möglichen Vorauswahl gesprochen, davon, dass Verhandlungen geführt werden können, um Besonderheiten und Komplexität am besten Rechnung zu tragen. Grundsätzlich lässt der Text des Verordnungsvorschlages auch die Möglichkeit einer funktionalen Ausschreibung offen. Da es sich bei der Verordnung um kein *lex specialis* handeln wird und damit die VOL/A Vorrang haben wird, sind zukünftig, sollte die VOL/A nicht dahingehend entsprechend abgeändert werden, nur begrenzt funktionale Ausschreibungen möglich.

In den Dienstleistungsverträgen muss nach dem Vorschlag künftig vorab auch die Aufteilung der Kosten und die Modalitäten der Einnahmeaufteilung in einem Verbund festgelegt werden. Ausgleichszahlungen dürfen den finanziellen Nettoeffekt auch weiterhin nicht überschreiten. Das Verfahren von Ausgleichsleistungsvergabe soll Anreiz zur wirtschaftlichen Geschäftsführung geben, dabei aber eine ausreichend hohe Qualität sicherstellen. Neben der Erfüllung der vier EUGH Kriterien stellen diese Anforderungen eine Gefahr für den Querverbund dar, der momentan als Defizitausgleich im nachhinein und ohne Leistungszuordnung erfolgt. Im Anhang der vorliegenden Übersetzung ist sogar der Wortlaut: „...zur Vermeidung von Quersubvention ..“ zu finden. Der VDV sieht demnach auch den Querverbund gefährdet, der Deutsche Städtetag nicht. Es droht damit eine Besteuerung der Gelder aus dem Querverbund, bevor sie in den Verkehr fließen können. Unabhängig von den Rechtsauslegung und der Rechtssituation, denn es werden sicherlich Wege gefunden werden, die Gelder weiterhin auf unbesteuertem Wege in den Verkehr fließen zu lassen, aber eben andere. Wege, die der Transparenzlinie entsprechen werden. Weiterhin ist vorgesehen in den Dienstleistungsverträgen Qualitätsstandards und die Modalitäten für Unterauftragsvergabe zu regeln. Es ist vorgesehen, dass die zuständige Behörde den neuen Betreiber verpflichten kann, die Arbeitnehmer des Vorgängerbetreibers wie bei

einem Betriebsübergang zu übernehmen. Diese Verpflichtung zur Einhaltung von Sozialstandards setzt entsprechend genaue Angaben in den Ausschreibungsunterlagen voraus.

Die Marktöffnung wird durch den neuen Vorschlag mit seinen Möglichkeiten zu Ausnahmen und mit seiner Beschränkung auf gemeinwirtschaftliche Verkehre nicht so stark vorangetrieben, wie in dem ursprünglichen, dem Szenario zugrundelegenden Vorschlag. Verkehre, die im Ausschreibungsverfahren vergeben werden, werden zwar deutlich zunehmen, denn nicht alle Aufgabenträger werden sich zum Erhalt ihrer eigenen Betriebe entschließen<sup>152</sup>, aber bei weitem nicht so, wie in dem Szenario in diesem Kapitel. Die Oligopolbildung wird damit auch nicht so stark drohen, wie von der Autorin vorausgehend skizziert. Großkonzerne werden eher nicht einen Marktanteil von 80% einnehmen, sondern deutlich darunter bleiben. Kommunale Unternehmen und mittelständische Kleinunternehmen werden nicht so stark abnehmen wie angenommen. Durch die Vorgaben für Ausgleichsleitungen wird der Druck auf die kommunalen Unternehmen fortgesetzt, wirtschaftlicher zu werden. Sie arbeiten weiterhin ohne Gewinnaufschlag, aber wirtschaftlicher wegen der Verknüpfung der In-House Vergabe an die Erfüllung der vier EUGH-Kriterien<sup>153</sup>. Auch bei den anderen Verkehrsanbietern können die durch den Wettbewerbsdruck hervorgerufenen betrieblichen Optimierungen, wie im Szenario dargestellt, zu Kosteneinsparungen des Gesamtverkehrs führen. Die Preise für die reine Verkehrsleistung werden durch diese Marktöffnung sinken. Der Preiseinsturz, der in einem Verdrängungswettbewerb begründet liegt, wird nicht in dem Maße vorzufinden sein, wie im Szenario der Autorin. Bei In-House- oder Direktvergabeverfahren wird es vermutlich nicht so häufig zu Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer führen, wie bei Ausschreibung von Verkehren. Es besteht

---

<sup>152</sup> Siehe aktuelle Beispiele, wie Pforzheim, Darmstadt und Gersthofen

<sup>153</sup> Kellermann, Kraft; Veränderungsprozesse im Nahverkehr erfolgreich gestalten; in: Der Nahverkehr 6/2005, S.7 f., Hamburg: zitieren die Maretope Studie, die mehrere Städte europaweit untersuchte, bei denen die Organisation des ÖPNV einem Veränderungsprozess unterlag. Dabei wurde festgestellt, dass sich öffentlicher Eigentum an Unternehmen negativ auf die Arbeitsproduktivität auswirkt und dadurch zu leicht erhöhten Kosten führt.

weiterhin die Notwendigkeit auch bei solchen Vergaben einen Dienstleistungsvertrag zugrunde zu legen. Je nach Auslegung ändert sich damit wenig an dem Mehraufwand auf Aufgabenträgerseite. Dieser dürfte auch weiterhin deutlich über den Einsparungen auf der Leistungserbringungsseite liegen<sup>154</sup>. Das Verhältnis Kostensteigerung durch Mehraufwand zu Kosteneinsparung durch Marktöffnung<sup>155</sup> wird vermutlich durch diese neue Fassung günstiger ausfallen, da nicht überall der große Mehraufwand durch detaillierte Ausschreibung entseht, aber alle Verkehre mehr oder weniger der Wirtschaftlichkeit verpflichtet sind.

Durch Einführung der In-House-Verabe und Direktvergabe und die Beschränkung der Ausschreibung auf die „gemeinwirtschaftlichen“ Verkehre wurde der Markt sozusagen wieder gesprengt. Großkonzerne finden kein homogen freies Verkehrsfeld größeren Ausmaßes vor, sondern wiederum nur zerstückelte Puzzleteile, die frei im Wettbewerb vergeben werden und zum Teil vor Ort eingesessene Unternehmen, die sich ebenfalls an Ausschreibungen beteiligen. Der prognostizierte Kampfstillstand mit Preisabsprache und Aufteilung der Verkehrsleistung unter wenigen Großkonzernen wird demnach nicht eintreten. Auch das Anziehen der Marktpreise bei Oligopolstrukturen kann nicht mehr entsprechend erwartet werden.

---

<sup>154</sup> Bräuer, Herr, Pinz, Wille; Erfolgsfaktoren für künftige Vergabeverfahren, Erfahrungen aus dem Planspiel Virtuelle Ausschreibung; in: Der Nahverkehr 6/2005, S.10 f.: Die Autoren haben bei den Probedurchläufen von Ausschreibungen festgestellt, dass alle Beteiligten den für Ausschreibungen notwendigen Zeit- und Personalbedarf unterschätzt haben- auf Besteller, wie auf Erstellerseite.

<sup>155</sup> Die Kosteneinsparungen durch Ausschreibung werden gerne überschätzt. Neueste Erkenntnisse dazu ebenfalls in der Maretope Studie: Kellermann, Kraft; Veränderungsprozesse im Nahverkehr erfolgreich gestalten; in: Der Nahverkehr 6/2005, S.7 f:

## **7. Folgen dieser Veränderungen für die Verkehrsplanung**

### **7.1. Allgemeines**

Die Stadt- und Verkehrsplanung als solche wandelt sich durch die rechtliche Veränderung, die die Umsetzung der Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212 (COD) mit sich bringt. Sie wandelt sich weil sie zum Aufgabenträger hin verschoben wird, in ihren Inhalten und in ihrem Umfang. Dies bedingt organisatorische und inhaltliche Anpassungen. Eine Abgrenzung zu vollziehen ist schwierig, da manche inhaltliche Veränderungen organisatorische Neuerungen ergeben und ebenso im umgekehrten Fall. Deshalb kann es in diesen beiden Kapiteln auch zu doppelten Nennungen kommen. Die künftigen Anforderungen an die Planung werden sich von den jetzigen abheben.

Grundsätzlich erfährt die Verkehrsplanung eine Aufwertung und wird eine exaktere Wissenschaft.

### **7.2. Organisatorische Veränderungen in der Verkehrsplanung**

Vorerst ist mit der Umsetzung der Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212 (COD) eine Klärung der Zuständigkeitsbereiche notwendig. Verbleiben die Aufgabenträgerschaften bei den bislang zuständigen Behörden oder werden die Aufgaben anderen Behörden zugewiesen? Mit der Regelung, wer die Aufgabenträgerschaft innehat, werden auch die zugehörigen Gebiete festgesetzt werden müssen, für die der Aufgabenträger die Planung übernimmt.

Nach diesen Festsetzungen wird die zuständige Behörde gehalten sein, eine Abteilung aufzubauen, die die Verantwortung über die Planung, Organisation, Ausschreibung,

---

Städte, in denen der Betreiber das Kostenrisiko der Produktion und/oder das Erlösrisiko trägt, weisen signifikant niedrigere Kosten auf.

Kontrolle und Vermarktung des Verkehrs übernimmt. Abhängig von der Art der Ausschreibung werden die zusätzlichen Aufgaben und die gewachsenen Anforderungen von den Verkehrsplanern auf Erstellerseite oder von Verkehrsplanern auf Bestellerseite ausgeführt. Mit dem Zeitpunkt der Umsetzung der Verordnung begann eine Aufwertung des Berufstandes des Verkehrsplaners. Er hat an Bedeutung und vor allem an Vielschichtigkeit gewonnen.

**Abb 9: Rolle der Verkehrsplanung getrennt nach Besteller und Ersteller in Abhängigkeit von der Art der Ausschreibung**



| <u>BESTELLER</u> | <b>KONSTRUKTIVE AUSSCHREIBUNG</b>              | <u>ERSTELLER</u> |
|------------------|--|------------------|
|                  | <u>VORBEREITUNG</u>                            |                  |
| X                | Verkehrsanalyse                                |                  |
| X                | Marktforschung                                 |                  |
| X                | Leistungsplanung                               |                  |
| X                | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Vorkalkulation |                  |
| X                | Tariffestlegung                                |                  |
| X                | Festlegung der Qualitätskriterien              |                  |
| X                | Festlegung Höhe Bonus-Malus                    |                  |
| X                | Anpassung der Leistungsplanung                 |                  |
|                  | <u>BESTELLUNG</u>                              |                  |
| X                | Formulierung der Ausschreibung                 |                  |
| X                | Vergabe  |                  |
|                  | Angebot erarbeiten                             | X                |
|                  | Kalkulation/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung   | X                |
|                  | <u>ERSTELLUNG</u>                              |                  |
|                  | Betrieb der Verkehre                           | X                |
| X                | Vertrieb                                       | X                |
| X                | Vermarktung                                    | X                |
| X                | Qualitätsmanagement                            | X                |
| X                | Qualitätskontrolle                             | X                |
| X                | Fahrgastinformation                            | X                |
| X                | Beschwerdemanagement                           | X                |
|                  | Notfallmanagement                              | X                |
| X                | Übernahme Servicegarantien                     | X                |
| X                | Einnahmezuzuweisung / <b>Entgeltberechnung</b> |                  |

| <u>BESTELLER</u> | <b>REIN FUNKTIONALE AUSSCHREIBUNG</b>          | <u>ERSTELLER</u> |
|------------------|--|------------------|
|                  | <u>VORBEREITUNG</u>                            |                  |
| <b>X</b>         | Verkehrsanalyse                                | <b>X</b>         |
| <b>X</b>         | Marktforschung                                 | <b>X</b>         |
|                  | Leistungsplanung                               | <b>X</b>         |
|                  | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Vorkalkulation | <b>X</b>         |
| <b>X</b>         | Tariffestlegung                                | <b>X</b>         |
|                  | Festlegung der Qualitätskriterien              | <b>X</b>         |
|                  | Festlegung Höhe Bonus-Malus                    |                  |
|                  | Anpassung der Leistungsplanung                 |                  |
|                  | <u>BESTELLUNG</u>                              |                  |
| <b>X</b>         | Formulierung der Ausschreibung                 |                  |
| <b>X</b>         | Vergabe  |                  |
|                  | Angebot erarbeiten                             | <b>X</b>         |
|                  | Kalkulation/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung   |                  |
|                  | <u>ERSTELLUNG</u>                              |                  |
|                  | Betrieb der Verkehre                           | <b>X</b>         |
|                  | Vertrieb                                       | <b>X</b>         |
|                  | Vermarktung                                    | <b>X</b>         |
|                  | Qualitätsmanagement                            | <b>X</b>         |
|                  | Qualitätskontrolle                             | <b>X</b>         |
|                  | Fahrgastinformation                            | <b>X</b>         |
|                  | Beschwerdemanagement                           | <b>X</b>         |
|                  | Notfallmanagement                              | <b>X</b>         |
|                  | Übernahme Servicegarantien                     | <b>X</b>         |
| <b>X</b>         | ← Einnahmezuzuweisung / Fahrgeldeinnahmen →    | <b>X</b>         |

| <u>BESTELLER</u> | <b>BEGRENZT FUNKTIONALE AUSSCHREIBUNG</b>      | <u>ERSTELLER</u> |
|------------------|--|------------------|
|                  | <u>VORBEREITUNG</u>                            |                  |
| <b>X</b>         | Verkehrsanalyse                                |                  |
| <b>X</b>         | Marktforschung                                 |                  |
|                  | Leistungsplanung                               |                  |
| <b>X</b>         | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Vorkalkulation |                  |
| <b>X</b>         | Tariffestlegung                                |                  |
| <b>X</b>         | Festlegung der Qualitätskriterien              |                  |
|                  | Festlegung Höhe Bonus-Malus                    |                  |
| <b>X</b>         | Anpassung der Leistungsplanung                 |                  |
|                  | <u>BESTELLUNG</u>                              |                  |
| <b>X</b>         | Formulierung der Ausschreibung                 |                  |
| <b>X</b>         | Vergabe  |                  |
|                  | Angebot erarbeiten                             | <b>X</b>         |
|                  | Kalkulation/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung   | <b>X</b>         |
|                  | <u>ERSTELLUNG</u>                              |                  |
|                  | Betrieb der Verkehre                           | <b>X</b>         |
|                  | Vertrieb                                       | <b>X</b>         |
|                  | Vermarktung                                    | <b>X</b>         |
|                  | Qualitätsmanagement                            | <b>X</b>         |
| <b>X</b>         | Qualitätskontrolle                             | <b>X</b>         |
|                  | Fahrgastinformation                            | <b>X</b>         |
|                  | Beschwerdemanagement                           | <b>X</b>         |
|                  | Notfallmanagement                              | <b>X</b>         |
|                  | Übernahme Servicegarantien                     | <b>X</b>         |
| <b>X</b>         | ← Einnahmezueweisung / Fahrgeldeinnahmen →     | <b>X</b>         |

Quelle: Eigene Darstellung

- Legende:
- X** die nebenstehende Aufgabe ist hauptsächlich hier angesiedelt
  - X** die nebenstehende Aufgabe kann auch zusätzlich oder nur hier angesiedelt sein
  - X** Elemente davon zur Selbstkontrolle auch hier möglich

Dazu sind Verkehrsplaner notwendig, die zusätzlich zur Fähigkeit, Verkehr zu planen, auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse haben. Da sie für die detaillierte Planung zuständig sind, müssen sie auch über organisatorische und logistische Fähigkeiten verfügen, um eine Planung vorlegen zu können, die bei allen Anforderungen auch umsetzbar bleibt. Da die Rückkopplung zum Fahrbetrieb nicht mehr gegeben ist, sind diese Fähigkeiten elementar.

Mit steigender Größe des zugehörigen Gebietes und stärker werdender Verkehrsdichte wird die Netzplanung komplizierter. Dies bedingt zwei weitere organisatorische Notwendigkeiten. Zum einen werden juristische Kompetenzen bei der Erstellung der komplizierter und größer werdenden Ausschreibung notwendig, die idealer Weise wegen der Transaktionsverluste ebenfalls in der Person des Verkehrsplaners angesiedelt sein sollten - oder durch externe beziehungsweise interne Beratung ersetzt werden muss. Zum anderen macht die Planung am Computer immer aufwendigere Programme und damit auch leistungsstärkere Hardware notwendig, deren Funktionsfähigkeit sichergestellt sein muss. An dieser Stelle wird die Notwendigkeit erkennbar, inhaltliche Veränderungen an den Studiengängen der Verkehrsplanung in den Universitäten und Fachhochschulen vorzunehmen.

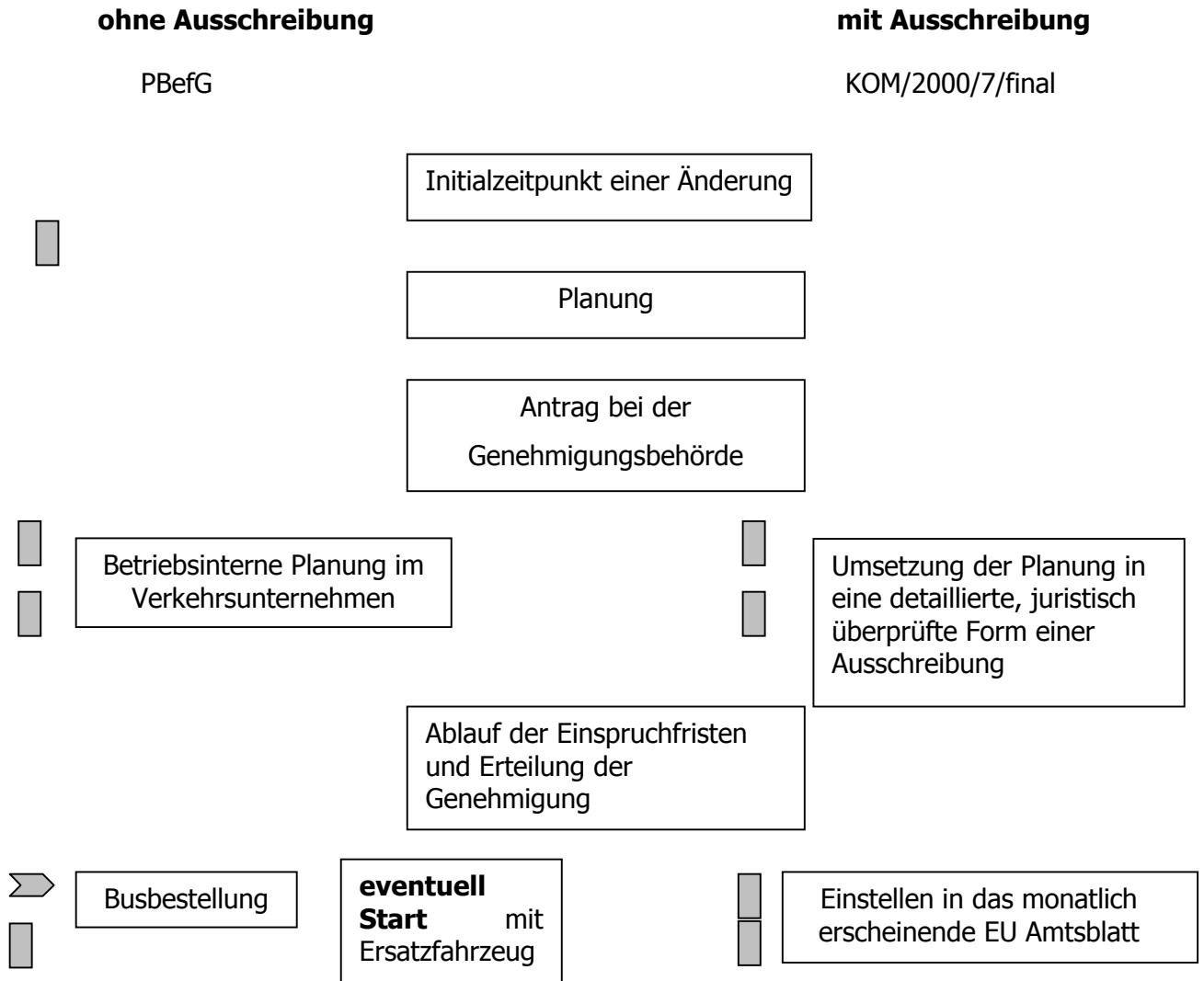
Die Schwerpunkte Betriebswirtschaft, Logistik, Jura und Informatik werden für die künftigen Anforderungen an die Verkehrsplanung immer wichtiger. In großen, dichten Verkehrsräumen wird es sich sicherlich rentieren, für die Bereich der Vermarktung eine separate Marketingfachfrau beziehungsweise einen Marketingfachmann einzustellen. In kleinen Gebieten, die hauptsächlich ländliche Strukturen aufweisen, wird die Werbung und Vermarktung vermutlich in der Verkehrsabteilung selbst angesiedelt sein. Ein sich auf die Grundkenntnisse beschränkendes Fachwissen darüber ist hier sicherlich hilfreich.

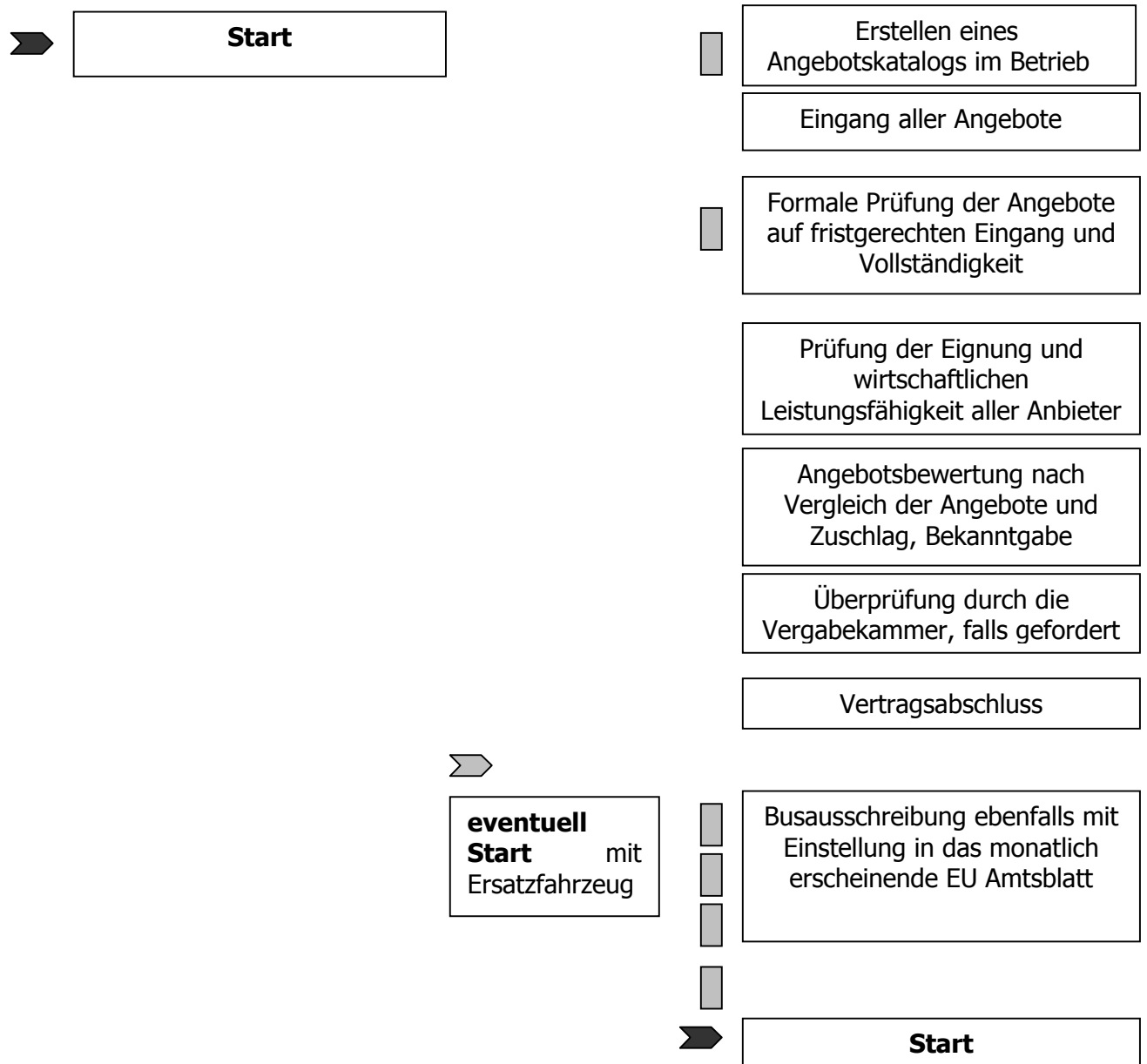
Um den letzten, dafür umso größeren Arbeitsbereich der Verkehrsplanung abzudecken, muss in der Verkehrsabteilung ein Zuständigkeitsbereich geschaffen werden, der die Bereiche Controlling und Marktbeobachtung umfasst. Da diese Abteilung dem Verkehrsplaner zuarbeitet, der seine Planung für die nächste Ausschreibung anpasst oder Änderungen am laufenden Dienstleistungsvertrag vornimmt, sofern dies möglich ist, sind hier Führungskompetenzen gefordert. Die Berechnung der Strafzahlung oder der

Gutschrift, die sich aus der Bonus-Malus Abwägung ergibt, kann sowohl direkt in dem Bereich Controlling oder auch im Bereich der Verkehrsplanung angesiedelt sein.

Abgesehen davon, dass die Planung exakter und detaillierter, weil juristisch manifestierbar, und als Netzplanung gemacht werden muss, was die Abwendung von der Linie als bisherige Planungseinheit bedeutet, muss sie auch darauf abgestimmt werden, dass die Umsetzungszeiten einen Planungsvorlauf von fünf Monaten bis zu einem dreiviertel Jahr haben können. Abhängig von den eingereichten Einwänden ist dies die Summe der notwendigen Zeiträume für Einspruchs- und Bewerbungsfristen. Lieferzeiten für die Busindustrie sind darin nicht enthalten, da dies nicht in den Zuständigkeitsbereich der Verkehrsplanung fällt. Neben den längeren Vorlaufzeiten erhöht sich auch der Zeitaufwand für die Planung selbst. Die Planung erfährt dabei, dem nächsten Punkt vorgreifend, eine Verzögerung, die ihre Flexibilität einschränkt. Sie kann nicht mehr zeitnah auf die Wünsche des Fahrgastes eingehen.

**Abb. 10: Vergleich des Zeitverlaufs zwischen dem alten und neuen Zustand für den Fall, dass keine Einwände eingereicht werden**

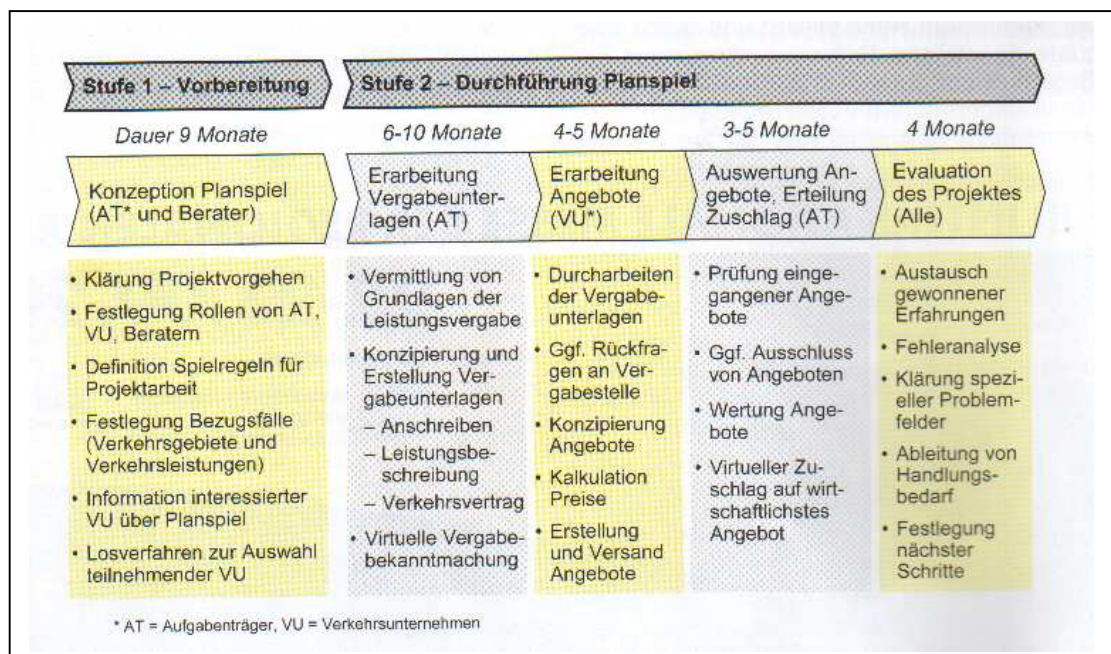




In Hessen wird eine Häufung von Anträgen auf Vergaberechtliche Überprüfung seit Ausschreibungsbeginn festgestellt. Dies führt zu zeitlichen Verzögerungen<sup>157</sup>. Häufig sind dabei Dumping Vorwürfe vertreten.

Dabei ist auch hier zu beachten, dass sich die Abläufe erst einspielen müssen. Bei dem Übergang in das Ausschreibungssystem ist für die einzelnen Segmente mehr Zeit anzusetzen.

**Abb 11 : Zeitlicher Ablauf nach Phasen und Verantwortlichen beim Planspiel „Virtuelle Ausschreibung“**



Quelle: Bräuer, Herr, Pinz, Wille ; Erfolgsfaktoren für künftige Vergabeverfahren; in: Der Nahverkehr 6/2005

<sup>156</sup> s. auch Schaafkamp, Werner, Palm, Neumann, Kassner, Klingenberg, Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr; Rhein-Main-Verkehrsverbund; Heft 11; Hofheim 2000, S. 18ff.

<sup>157</sup> Targan, Rutschmann; Ausschreibung von Busverkehren in Hessen: Ein Modell?; in: Der Nahverkehr 3/2006, S.34; Hamburg



Eine weitere organisatorische Neuigkeit ist, dass die Rückkopplung, ob die Planung in der Realität ausführbar ist, über die Kontrollergebnisse laufen muss. Der Verkehrsplaner ist hierbei dazu angehalten, die am „grünen Tisch“ entstandene Planung nach der Ausführung zu kontrollieren, also zeitlich weit von der Ursprungsplanung entfernt, diese nochmals Korrekturen zu unterziehen. Wenn die Planung in den Verkehrsbetrieben erfolgt, kann diese Kontrolle auf iterativem Weg stattfinden, und eine unausgereifte Planung kommt gar nicht erst in das Ausführungsstadium. Dieser Weg liefert nicht nur befriedigendere Ergebnisse, sondern ist auch rationeller, da die Wiedereinarbeitungszeit nicht entsteht. Da dies nicht mehr möglich ist, bleibt nur der Weg über die Auswertung der Kontrollergebnisse.

Wenn auch die Prämien- oder Strafberechnung anhand der Bonus-Malus-Abwägung im Bereich Controlling abgewickelt werden kann, so ist doch deren Ableitung aus den Kontrollergebnissen anhand einer Funktion auszuwerten, die mit der Verkehrsplanung korrespondierend erstellt wurde. Die Qualitätsbewertung wird damit Bestandteil der Verkehrsplanung. Da sie neben der Kontrolle der eigentlichen Planung hauptsächlich den Ausschüttungszuweisungen oder den Versäumniszurechnungen dient, ist hier eine Bewertung zwingend notwendig, die

- anhand subjektiver Befragungen
- objektiver Messungen
- subjektiver Kontrollen durch Testpersonen<sup>158</sup>
- Auswertung von Kundenbeschwerden
- Auswertung von Verkehrsüberwachungssystemen (RBL, ITCS)

in ein - im Vorfeld schon als Bestandteil des Ausschreibungstextes beschriebenes – Punktesystem führt. Beim Qualitätscontrolling ist insbesondere auf ein sinnvolles

---

<sup>158</sup> Die DIN 13816 spricht hier von den drei Methoden:

CSS – customer satisfaction surveys

MSS – mystery shopping surveys

DPM – direct performance measures

„Nutzen zu Aufwand“ - Verhältnis im Auge zu behalten. Dem Aufwand bei der Kontrolle der Einhaltung von Qualitätsmaßstäben ist nach oben keine Grenze gesetzt, dem Nutzen schon. Nicht ausreichend vorhandene Qualität kann potentielle Fahrgäste dazu bewegen, den ÖPNV nicht zu benutzen. Ab einem gewissen Punkt, an dem das Fahrgastpotential ausgeschöpft ist, werden jedoch trotz steigender Qualität nicht mehr zusätzliche Fahrgäste gewonnen. Unter den Qualitätskriterien gilt es eine Unterscheidung vorzunehmen. Es gibt Aspekte, die maßgeblich sind für den Fahrgast, wenn er sich für oder gegen die ÖPNV-Nutzung entscheidet. Andere Aspekte führen eher bei zu mangelhafter Ausprägung zu einer Abwanderung von Fahrgästen. Jene sind eher Argumente einer rationellen Überlegung vor der prinzipiellen Nutzung des Nahverkehrssystems, jene eher emotional beeinflussende Kriterien während der Nutzung, also während der Sammlung an Erfahrungen mit dem Nahverkehrssystem.

### **Abb. 12: Maßgeblich Qualitätsaspekte**

|  |
|--|
| <p>Aspekte, die grundlegende Entscheidungskriterien für bzw. gegen den ÖPNV sind</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Verfügbarkeit – Umfang der angebotenen Dienstleistung im Hinblick auf Raum, Zeit, Häufigkeit und Verkehrsmittel</li><li>▪ Zugänglichkeit – Zugang und Schnittstellen zu anderen Verkehrsmitteln</li><li>▪ Zeit – Reisezeit und Pünktlichkeit des Systems</li><li>▪ Sicherheit</li></ul> |
| <p>Aspekte, die bei mangelhafter Ausprägung von der ÖPNV-Nutzung abhalten können</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Information – Information über das ÖV-System, die Planung und Durchführung einer Reise erleichtern</li><li>▪ Kundenbetreuung</li><li>▪ Komfort</li></ul>  |

Quelle: eigene Darstellung

Die Höhe, in der Boni wie Mali festgesetzt werden, muß bereits in der Vorkalkulation, die während der Planung erfolgen muss, festgelegt werden. Die Mali müssen deutlich über dem kalkulierten betriebswirtschaftlichen „Wert“ der Handlung liegen, damit die Inkaufnahme für den Betreiber nicht zu einer interessanten Lösung wird, wobei die Boni nur geringfügig über dem betriebswirtschaftlichen Gegenwert liegen sollten, damit der Aufgabenträger nicht mehr zahlt, als er zahlen muss. Abgesehen von der für die Zuweisungen notwendigen Trennung zwischen Qualitätserbringung auf Erstellerseite und der Qualitätskontrolle auf Bestellerseite, also einem getrennten Qualitätsmanagement, gibt es auch Formen eines gemeinsamen Qualitätsmanagements:

„Partnerschaften für Qualität“ zwischen Behörde und Dienstleistungserbringer. Zwischen den beiden Parteien werden von der DIN13816 Vereinbarungen empfohlen, die folgende Elemente enthält und in der den einzelnen Parteien die jeweilige Zuständigkeit zugeteilt wird:

- 1.) Formulierung gemeinsamer Ziele für die am ÖPNV- System beteiligten Parteien
- 2.) Erwartung der Kunden :
  - 2.1 Auswahl der Untersuchungsmethoden
  - 2.2 Untersuchung
  - 2.3 Umsetzung der Untersuchungsergebnisse in Leistungskriterien
  - 2.4 Kommunikation mit dem Markt, falls erforderlich
- 3.) Festlegung von Zielen:
  - 3.1 Bestimmung der vorhandenen Qualitätsstufe und Möglichkeiten zur Veränderung
  - 3.2 Analyse der rechtlichen, politischen, finanziellen, technischen und anderen Sachzwängen
  - 3.3 Entscheidung über die Anzahl der Ziele und Auswahl der anzustrebenden Qualitätskriterien
  - 3.4 Festlegung von Zielen: Darstellung, Toleranzen und Nichtakzeptanz-Schwelle
  - 3.5 Auswahl der Messmethode, Häufigkeit, Auswertung und Überprüfung
  - 3.6 Verbreitung von Informationen über die Ziele
- 4.) Erbrachte Qualität
  - 4.1 Zuständigkeit für die Erfüllung jedes Kriteriums, das für die Erbringung der Dienstleistung von Bedeutung ist
  - 4.2 Leistung im Hinblick auf jedes Kriterium
  - 4.3 Leistungsmessung
  - 4.4 Korrekturmaßnahmen
- 5.) Wahrnehmung der Qualität durch die Kunden
  - 5.1 Kommunikation über die erbrachte Qualität und mögliche Korrekturmaßnahmen
  - 5.2 Auswahl der Messmethoden
  - 5.3 Messung der Wahrgenommenen Qualität

Servicegarantien können dabei von beiden Partnern separat oder auch gemeinsam übernommen werden. Auf Erstellerseite entspricht eine Servicegarantie einem Malus-Element, das auf direktem Wege umgesetzt wird und deshalb zu begrüßen ist<sup>159</sup>. Das Kosten-Nutzen Verhältnis ist hierbei direkt gegeben und Überprüfungen durch einen kontrollierenden Dritten können eingespart werden.

Auf Dienstleistungserbringerseite gibt es Standardisierungs- und/ oder Zertifizierungsmodelle zur Verbesserung des Qualitätsmanagements und der Servicedefinition. Die Existenz solcher Programme kann als Voraussetzung zur Teilnahme an Ausschreibungen genannt werden, weil sie entsprechende Handlungsweisen zeitnah und zielorientiert garantieren sollen.

Qualitätsbenchmarking ganzer ÖPNV Räume sind zur Kontrolle von Qualitätsmaßnahmen ebenso möglich, wie Vorher – Nachher - Vergleiche. Anhand dieser können Maßnahmen der Verkehrsplanung und ihre Anreizwirkung kontrolliert werden – sowohl auf der Besteller, wie auch auf der Erstellerseite.

Die angesprochene Vorkalkulation kann nicht eindeutig als organisatorische Neuerung in der Verkehrsplanung angesehen werden. Bisher wurde anhand der Kalkulation während der Planung, diese auf iterativem Wege immer wieder optimiert auf ihre wirtschaftlichen Aspekte hin. Da die Planung nun bei der Aufgabenträgerbehörde erfolgt, ist sie von dem Betrieb entkoppelt. Dies macht eine Vorkalkulation während der Planung notwendig, die zusätzlich zu der eigentlichen Kalkulation bei dem Betreiber gemacht werden muss. Dabei ist nicht sichergestellt, dass Synergien, wie sie der Planer sieht, in den Dienstleisterfirmen so genutzt werden können. Auch die Ausrichtung der Planung nach wirtschaftlichen Aspekten des Betriebsablaufes, die für jeden Betreiber anders aussehen, ist ebenfalls nicht mehr möglich. So entsteht der Aufwand einer doppelten Kalkulation, die neben erheblichem Aufwand auch erhebliche Kosten mit sich bringt. Kein neuer Aspekt der Planung, aber einer, der doppelt erledigt werden will.

---

<sup>159</sup> Eine Servicegarantie kann zum Beispiel die Erstattung von Taxi-Gebühren bei Ausfall eines Kurses oder die Rückerstattung des Fahrgeldes bei Überschreitung einer festgesetzten Verspätungszeitspanne sein.

### **7.3. Inhaltliche Veränderungen der Verkehrsplanung**

Von großen inhaltlichen Änderungen in der Verkehrsplanung kann prinzipiell nicht geredet werden. Sie wird nach wie vor für den Fahrgast gemacht. Zwar nicht mehr aus der Notwendigkeit heraus, sich wirtschaftlich selbst tragende Linien zu bilden, sondern aus dem gesellschaftspolitischen Willen, die Umwelt und die Innenstädte zu entlasten. Da der ÖPNV in Konkurrenz zum MIV steht, setzt dies ein klares, komfortables und häufiges Angebot voraus. Diese Tendenzen in der Planung sind aber bereits seit Jahren gegeben. Es wird angebotsorientiert geplant. Wirtschaftliche Aspekte werden in zweiter Reihe bei der Planung mit betrachtet, siedlungsplanerische und politische Aspekte haben dabei aber Vorrang.

Könnte man unter dem PBefG noch von „Gewaltenteilung“ sprechen, so sind fast alle planerischen Kompetenzen der Genehmigungsbehörde, der Aufgabenträger, der Gemeinden und der Verkehrsunternehmer nun bei dem Aufgabenträger positioniert.

Mit dieser Kompetenzbündelung besteht die Chance, dass durch die Aufhebung der zahlreichen Planungsstellen und der Konzentration der Planungserstellung beim Aufgabenträger eine bessere Netzintegration erreicht wird. Anstelle der Linienplanung tritt die Netzplanung. Die Planung kann frei von Konzessionsüberlegungen erfolgen. Der Einführung von Durchmesserlinien, Linienverlegungen, Linienkürzungen sowie freier Verknüpfungsmöglichkeiten steht nichts mehr im Wege. Die Planung kann frei von Überlegungen zu Fahrgastabwanderungen und frei von Diskussionen über Wirtschaftlichkeitsbedenken erfolgen.

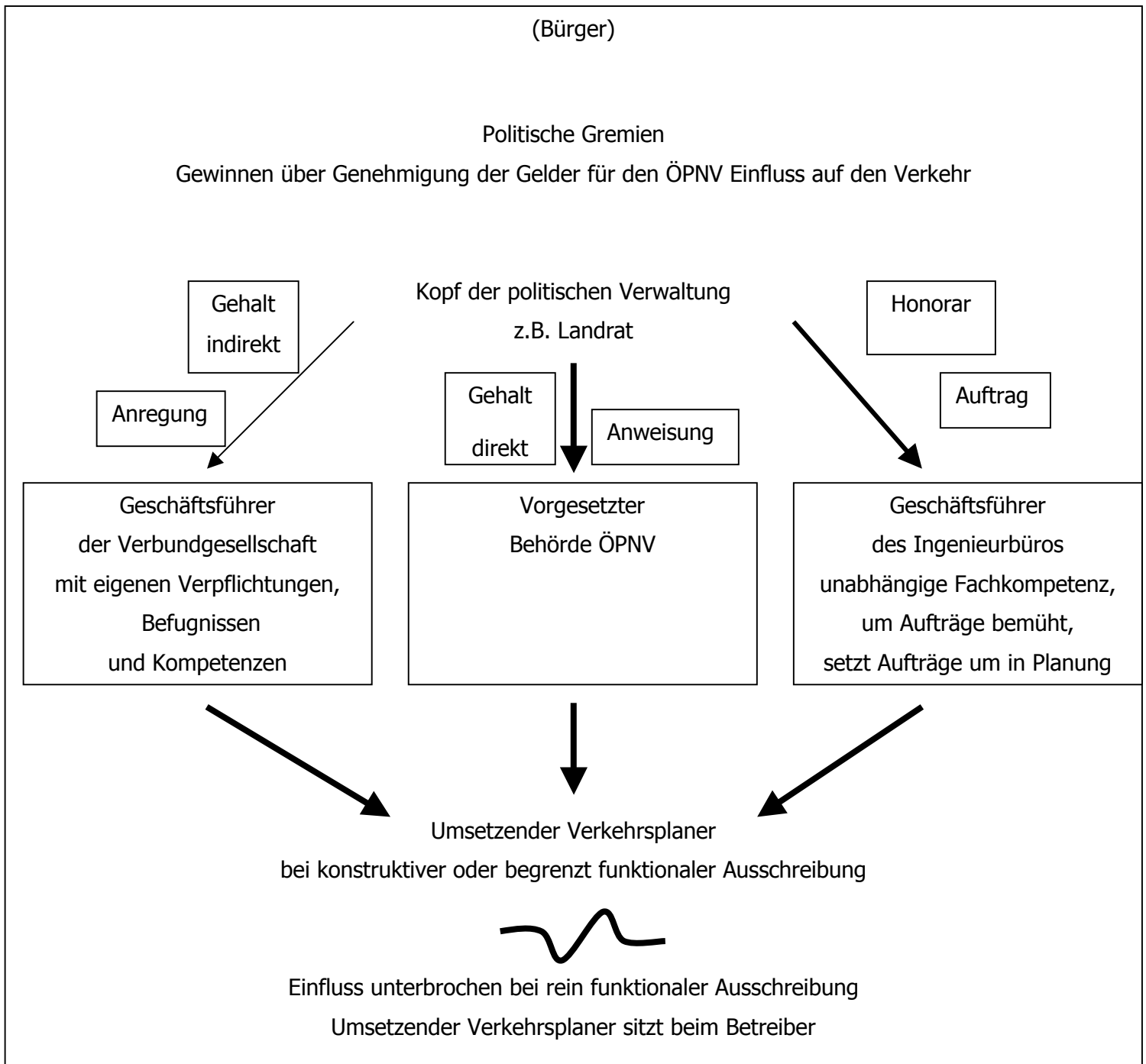
Qualitätsunterschiede, sollten sie vorhanden gewesen sein, könnten ausgeglichen werden, wie Tarifunterschiede als Folge der neuen Ordnung ausnivelliert werden könnten. Im gesamten Netz wäre dann eine Gleichheit in der Frequenz der Andienung und in der Qualität der Verbindung und der Verkehrsmittel gegeben, abhängig von der angedienten Bevölkerungsanzahl. Wird ein Netz von einer übergeordneten Behörde neu überplant und die Kosten des Verkehrs zum Großteil durch Steuergelder gedeckt, ist es eigentlich unhaltbar, gewisse, der Einwohnerzahl nach gleich strukturierte Gebiete, nicht äquivalent anzudienen.

Auch politisch würde dies nicht durchsetzbar sein, denn die Planung gerät durch diese Umstrukturierung weiter in den Einflussbereich der Politik hinein. Wurde bisher nach dem Prinzip der Kontinuität in den Unternehmen geplant, wird die Planung jetzt in der Behörde „näher am Politikerwunsch“ sein. Die Erfüllung vorgegebener verkehrspolitischer Ziele kann auf wesentlich direkterem Wege umgesetzt werden

als bisher. Dabei ist die Abhängigkeit der Verkehrsplanung vom Politikerwunsch von der jeweiligen Organisationsform und von der Ausschreibungsart unterschiedlich stark ausgeprägt.

Eine grobe Darstellung dieser Abhängigkeiten ist in folgender Abbildung dargestellt. Da die Einflussnahme aber sehr stark von den Persönlichkeiten abhängt, die an den jeweiligen Stellen sitzen, kann hierzu allerdings keine allgemein gültige Aussage getätigt werden.

**Abb. 13: Politische Einflussnahme in Abhängigkeit der jeweiligen Organisationsform**



Quelle: Eigene Darstellung

Legende:



wachsende Einflussnahme bis hin zur:

Anordnung

Das Grünbuch bereitet hiermit auch die von der Kommission geforderte Verpflichtung der Behörden zur Daseinsvorsorge vor. Dies bedeutet ein flächendeckendes und die Mobilitätsart übergreifendes ÖPNV Angebot und zusätzlich eine Anhebung des Angebots in momentan nachfrageschwachen Gebieten. Der Gefahr des Ortsteilsdenkens wird durch eine strikte Gleichbehandlung aller betroffenen Gebiete entgegengetreten.

Es besteht die Gefahr, dass die Verkehrsplanung mehr und mehr nach kurzfristigen politischen Zielen ausgerichtet wird. Es könnten Versprechungen gemacht werden, die nicht unbedingt aus verkehrsplanerischer Sicht als sinnvolle Maßnahmen zu bewerten wären, sei es aus wahltaktischen Gründen heraus oder als Gegenzug zu anderen politischen Handlungen<sup>160</sup>.

Einer anderen Gefahr, nämlich der Abhängigkeit der Planung von der Haushaltslage kann nicht entgegengetreten werden. Auch wenn Kürzungen aufgrund prekärer Verwaltungshaushalte zu Lasten der Kontinuität des Fahrtangebotes gehen und das Verkehrsangebot für den Fahrgast unübersichtlicher und damit unattraktiver machen, sind diese Kürzungen zu jeder Ausschreibungsperiode möglich. Dies und die Möglichkeit der Revision in einem absehbaren Zeitraum ohne zusätzliche Mehrkosten bei Wiederaufnahme machen Kürzungen in diesem Bereich bei den Politikern sehr beliebt. Inhaltlich kann das in der Planung zu jedem Ausschreibungszeitpunkt erneut zu einer tiefer greifenden Neuüberplanung führen, in der Änderungsmaßnahmen mit der Außenwirkung auf den Fahrgast abzuwägen sind. Kontinuität für den Fahrgast bekommt als Planungsziel eine bedeutendere Rolle.

Die Planung beruht nun auch aufgrund der Rahmenbedingung, dass sie Grundlage der Ausschreibung ist, inhaltlich auf vorausschauenden Abschätzungen. Eine Anpassung kann nach der Vergabe nur schwer oder gar nicht mehr zeitnah vorgenommen werden. Je nach dem, wie die Vertragsgrundlage ist und abhängig von der Zeitdauer, bis die Meldung über einen Missstand bei der Behörde ankommt oder sie ihn selber feststellt und über die Planung beim Betreiber umgesetzt werden kann. Vorausschauendes Planen wird deshalb zur besonderen Notwendigkeit und wichtiger als bisher.

---

<sup>160</sup> Aus diesem Grund wird in der vorangegangenen Abbildung auch der Bürger als Initiator eines Verkehrswunsches in Klammern aufgeführt.



Durch den zunehmenden Einsatz von Rechnergestützten Betriebsleitsystemen mit Fahrgastzählelementen wird die Verkehrsplanung eine gleichsam konkretere Wissenschaft. Sie muss sich bei den der Planung zugrundegelegten Fahrgastströmen nicht mehr auf Abschätzungen aus Hochrechnungen und Prognosen bedienen, sondern kann auf vorhandene Fakten zurückgreifen. Die Erfolgskontrolle von verkehrsplanerischen Maßnahmen oder von Marketingmaßnahmen fällt über das konkrete Wissen über Anstieg oder Abfall der Fahrgastzahlen ebenfalls leichter als vorher.

Von der Planungseinheit der Linie zur Netzplanung kommend erhöht sich die Komplexität. Auch, weil Kontrollmaßnahmen zu Abrechnungszwecken und zur Planungskorrektur benötigt werden, kommt es verstärkt zum Einsatz von Betriebsleitsystemen und damit insgesamt zum Einsatz von Computern. Der Einsatz von entsprechender Planungssoftware verschiebt das Betätigungsfeld des Verkehrsplaners etwas. Von der Planung selbst hin zum Eingeben der Planungsparameter und Verarbeiten der Daten. Punkte, wie Prioritätensetzung, der Klärung und Festlegung akzeptabler Warte- und Umsteigezeiten und der Frage der realgetreuen Einspeisung in das System werden dabei wichtiger. Planungsparameter in dieser Hinsicht müssen festgeschrieben werden, wenn sie nicht von jedem Planer nach eigenem Ermessen definiert werden sollen. Der Computer wägt nicht ab, schon gar nicht nach wirtschaftlichen Kriterien. Hierin liegen vor allem die Gefahren dieses Black-Box-Prinzips einer computerunterstützten Netzplanung.

Davon abgesehen liegen die Bewertung und Beurteilung der Verkehrsdienstleistungserbringung im Aufgabenbereich der Verkehrsplanung.

Die Festlegung von Strafzahlungen oder die Ausschüttung von Prämien muss bereits in der Ausschreibung festgeschrieben und mit der Planung vereinbar sein. Inhaltlich wird die Verkehrsplanung damit um den Aspekt erweitert, Verkehrsqualität bewerten zu können. Eine Kombination aus subjektiven Empfindungen über die Zuverlässigkeit, das Fahrpersonal, den Fahrkomfort, die Sauberkeit und objektiven Messungen über das Betriebsleitsystem, die Pünktlichkeit und Fahrerfüllung betreffend, mit einem Prioritätenindex versehen, führt dann zu den jeweiligen Mehr- oder Minderzahlungen an den Betreiber.<sup>161</sup> Sicher werden sich auch hier mit der Zeit

---

<sup>161</sup> ZVV Kundenzufriedenheit/Erfolgsbeteiligung 2001 vom 15. Januar 2001

grundlegende Parameter und Funktionen herauskristallisieren, die als Grundlage für alle Fälle dienen können und auf die dann aufgebaut werden kann.

Durch andere Entwicklungen, die nicht ausschließlich durch die Marktöffnung beeinflusst sind, wie die demographische und die städtebauliche Entwicklung, kommen neue Aufgabenfelder im verstärkten Ausmaß auf die Verkehrsplaner zu.

Ein allgemeiner Bevölkerungsrückgang wird zu Fahrgastverlusten für den ÖPNV führen. Eine Zentralisierung trägt dazu bei, dass sich die Fahrgastzahlen in den Ballungsräumen auf gleichem Niveau halten können. Dazu trägt ebenfalls die Verteilung der Fahrtzwecke bei. In den Zentren gehen die hier mittleren Anteile des Schülerverkehrs zurück, was an der allgemeinen Überalterung der Bevölkerung liegt. Entsprechend steigen die ebenfalls mittleren Anteile an Besorgungs- und Freizeitverkehres an. Die hohen Anteile an Berufsverkehr bleiben in etwa, so zumindest die Erwartungen, gleich. In der Region gehen die hohen Anteile an Schülerverkehr stark zurück, die geringen Anteile an Berufsverkehr bleiben gleich und die mittleren Anteile an Besorgungs- und Freizeitverkehr steigen an. Dies führt in den schrumpfenden Räumen zu einem Fahrgastrückgang<sup>162</sup>.

Vor allem im ländlichen Raum, in dem die Integration der Schüler ein sinnvolles ÖPNV Angebot oft erst ermöglicht, wird es schwierig werden, dies aufrecht zu erhalten. Bedarfgesteuerte Bedienungsformen erfahren hier als Daseinsvorsorge neue Wichtigkeit und werden häufig das ÖV Angebot auffüllen oder ersetzen. Für die Umsetzung dieser Angebote, wie Richtungsbandbetrieb, Richtungsbandexpressbus, Anrufsammeltaxi, Bürgerbus o.ä. ist die Entwicklung von Regio- RBLs. notwendig. Während Schwerpunkte eines RBLs in den Ballungszentren in der Lichtsignalanlagenbeeinflussung, also in der Beschleunigung, der Fahrgastinfo und der Sicherheit zu sehen sind, liegen die Schwerpunkte bei einem Regio RBL in der Bedarfssteuerung bei Fahrtwunschanmeldung und in der Anschlusssicherung. Das Regio RBL umfasst ein meist größeres geographisches Gebiet mit mehr integrierten Verkehrsunternehmen als ein städtisches RBL.

Dies sind neue Gebiete für die Verkehrsplanung, die zunehmen werden. Dabei ist die Integration anderer Verkehrsmittel von maßgeblicher Bedeutung. Vor allem das Auto als stärksten Konkurrent, wird es in Zukunft zu integrieren gelten.

---

<sup>162</sup> Entwicklungstendenzen wurden von Prof. Uwe Köhler in einem Vortrag auf dem ÖPNV Kongress, Freiburg 2005 so aufgezeigt

Verkehrsmittelübergreifend wird sich ein Verkehrsplaner des ÖPNVs in Zukunft eher als Mobilitätsplaner erfahren.

Hier wäre auch eine durchaus sinnvolle Rolle des Staates angesiedelt, der neutral die Grundlagen schaffen könnte, die verschiedenen Verkehrsmittel sinnvoll miteinander zu vernetzen. Eine zum Beispiel in Bayern existierende, vom Staat organisierte Internetplattform, die neutral auf Anfrage Bayern weit Reiserouten intermodal berechnet, ist ein Beginn<sup>163</sup>. Bei Regio RBLs werden neben den fahrplanrelevanten Daten auch betriebsrelevante Daten hinterlegt. Das Problem, wer als Administrator Zugang zu allen Daten hat und das ganze RBL betreibt, ist bei einer eintretenden Wettbewerbssituation und verschiedenen zu integrierenden Unternehmen noch schwieriger zu organisieren. Das Thema Sicherheit der Daten steht hierbei als Problem im Vordergrund. Eine staatliche Stelle, die nicht als Mitwettbewerber tätig wird und dabei neutral ist, wäre für diese Stelle ein Lösung, die viele Vorteile mit sich bringen würde. Dies wäre eine wesentlich sinnvollere Aufgabe des Staates, als die Planung, Organisation und Ausschreibung des Verkehrs.

#### **7.4. Künftige Anforderungen an die Mittel und Vernetzungsmöglichkeiten der Planung**

Da sich die Planung, die zum Teil immer noch linienbezogen ist, vollständig in eine Netzplanung wandeln wird, werden Planungshilfen in Form von Planungsprogrammen eingesetzt werden. Hierbei haben die Programme, die bereits jetzt schon einen großen Teil des Marktes versorgen, einen bedeutenden Vorsprung, da sie schon auf Erfahrungswerte zurückgreifen können. Die Anforderungen werden auf umfassende Netzplanung ausgerichtet sein, wie sie schon heute in großen Verkehrsräumen bestehen. Die computerbasierte Planung wird auch deshalb unumgänglich werden, weil Rückkopplungen zwischen Betriebsleitsystemen und Planungsprogramm dazu dienen, die Planung zu verfeinern und abzustimmen.

Eine detaillierte Planung wird durch die Sanktionsmaßnahmen in den Ausschreibungsheften erzwungen. Fast flächendeckender Einsatz von

---

<sup>163</sup> [www.bayerninfo.de](http://www.bayerninfo.de)

Betriebsleitsystemen wird vermutlich dazu führen, dass sich RBL – Zentralen ausbilden, in die sich die jeweiligen Ausschreibungsgewinner einklinken müssen.<sup>164</sup> Unterschiedliche Systeme von Rechnergestützten Betriebsleitsystemen müssen deshalb zwingend vernetzbar sein. Ansätze, wie die VDV Schnittstelle 453, DIN normiert, weisen den Weg. Nicht nur innerhalb eines Gebietes, auch von einem in das jeweils angrenzende Gebiet sind diese Anforderungen an die Vernetzungsmöglichkeiten vorhanden. Eine Übergabe der Fahrgäste, die diese Grenzen überschreiten, wird sichergestellt sein, wie auch die Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsmittel. Eine Abstimmung mit den angrenzenden oder übergeordneten Verkehren macht eine Eingabe dieser als Randbedingungen sowohl in den RBL Systemen, als auch in der Planung notwendig.

Es steigen insgesamt also die Anforderungen an die Mittel und die Vernetzungsmöglichkeiten der Planung.

---

<sup>164</sup> Rumpke Christian; Hitz, Kai, Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV, Accenture, Kronberg 2002; S. 2

## 8. Zusammenfassung

In welchem Umfang der in dieser Arbeit behandelte Vorschlag für eine EU-Verordnung KOM/2000/7/final, 2000/0212(COD) des europäischen Parlaments und des Rates von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften letztendlich in die EU Verordnung einfließen wird, und wie er dann in Deutschland in geltendes Recht umgesetzt werden wird ist offen. Sehr wahrscheinlich ist jedoch, dass die Pflicht zur Ausschreibung von Verkehrsleistungen elementarer Bestandteil bleiben wird. Die Ausschreibungsarten werden sich in ländlichen Regionen von denen in Verkehrszentren unterscheiden. In der Region werden sich Bedarfslösungen stärker durchsetzen. Diese eignen sich auch für funktionale Ausschreibungen. Kürzungen von Verkehrsleistungen werden hier stärker ausfallen als in den Zentren und damit zu einem kleineren Leistungsvolumen führen. Aufgrund des geringen Leistungsumfangs gibt es weniger Interessenten. Bei Standardausschreibungen werden deshalb auch häufig die Varianten der beschränkten oder die freihändige Vergabe gewählt. In den Verkehrszentren sind die Lose größer und damit für viele Anbieter interessant. Die Verkehrszusatzleistungen<sup>165</sup> sind zudem komplexer. Standardausschreibungen in öffentlicher Vergabeart werden sich hier vermutlich als Norm durchsetzen. Die VOL/A wird dabei sicherlich ihre Bedeutung und ihren dafür notwendigen Regelungsumfang in Deutschland als deutsches oder als europäisches Recht behalten. Ob der empfehlende Charakter der DIN EN 13816 Norm „ÖPNV: Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“ erhalten werden kann und nicht als Steuerungselement zur Standardisierung im ÖPNV beitragen wird, ist dabei zu bezweifeln. In der Gesamtheit nimmt die funktionelle Ausschreibungsform eher eine untergeordnete Rolle ein.

Durch diese Wettbewerbspflicht wird der Aufgabenträger zum Besteller von Verkehrsleistungen. Damit geht die Verkehrsplanung in die Verantwortung des Aufgabenträgers über und gerät stärker in den Einflussbereich der Politik. Die strategisch abstrakte und die konkrete Verkehrsplanung wachsen für den Normfall der Standardausschreibung zusammen. Die Hoffnung auf eine bessere Netzintegration und eine Standardisierung des ÖPNV Angebots und der ÖPNV Qualität entsteht. Es entwickelt sich dadurch aber auch die Gefahr der Abhängigkeit des

---

<sup>165</sup> Vermarktung, Vertrieb, Qualitätsmanagement, Beschwerdemanagement usw.

Nahverkehrsangebots von der derzeitigen Haushaltslage oder der Interessenlage der Politik. Kontinuität in Angebot und Qualität werden zu erklärten Planungszielen.

Der Verkehrsplaner auf der Bestellerseite muss die Planung in Ausschreibungsunterlagen umsetzen. Dies erfordert erweiterte Kompetenzen in den Bereichen Betriebswirtschaft, Logistik, Jura, Informatik und Führungskompetenzen. Auszubildende Institutionen müssen darauf bereits im Vorfeld der Umsetzung reagieren. Durch die zeitliche Verzögerung der Umsetzung der Planung durch die Ausschreibungsschritte sind in der Verkehrsplanung längere Planungsvorlaufzeiten einzukalkulieren. Vorausschauender zu planen, wird dabei wichtiger. Auch eventuelle Fehler in der Planung sind nicht mehr so einfach zu korrigieren.

Durch den gestiegenen Einsatz von Technologien in den Fahrzeugen besteht für den Verkehrsplaner dafür häufiger die Möglichkeit, Planungsänderungen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf Attraktivität für den Fahrgast anhand von den ermittelten Fahrgastzahlen zu kontrollieren. Dasselbe gilt auch für Marketing- und Vertriebsmaßnahmen, wie für die Tarifpolitik. Die Zahlen stehen nicht nur für diese Rückkopplung zur Verfügung, sondern dienen auch als Planungsgrundlage für zukünftige Maßnahmen. Dem Planer stehen konkretere Zahlen für die Planung zur Verfügung.

Ein Aspekt, der aufgrund der Sanktionsmaßnahmen bei Ausschreibungen an Bedeutung gewinnen wird, ist die Möglichkeit, Qualität von Verkehrsleistungen möglichst objektiv beurteilen zu können.

Praxisrelevante Auswirkungen auf die Verkehrsplanung des öffentlichen Personennahverkehrs ergeben sich hauptsächlich durch die gestiegene Komplexität in der Planung selbst und den dadurch unverzichtbaren gewordenen Einsatz von Computerunterstützung. Die Umsetzung in Ausschreibungsunterlagen der Planung und die Kontrolle stellen neue Elemente im Aufgabenbereich des Verkehrsplaners dar und erfordern damit breiter ausgelegte Kernkompetenzen. Es werden mehr Verkehrsplaner mit breiterer Ausbildung benötigt werden.

Diese Arbeit hat aufgezeigt, dass sich mit der Integration des Ausschreibungsgedankens in den Ablauf der Verkehrsplanung eine sprunghafte Entwicklung in der Planungstätigkeit ergeben wird. Aufgrund der in Zukunft steigenden Qualität und Quantität der Planungsgrundlagen und der ebenfalls gestiegenen Ansprüche an die Bewertungsparameter ergeben sich Veränderungen und neue Anforderungen auf diesem Gebiet, die in erster Linie für die Hochschulen und andere auszubildende Einrichtungen, aber auch für die Verkehrsplanung unterstützende Industrie

Praxisrelevante Auswirkungen des Vorschlages für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf die Verkehrsplanung für den öffentlichen Personennahverkehr

Anpassungen erfordern und dem Berufsbild des Verkehrsplaners neue Attraktivität verleihen.

## Literaturverzeichnis

- Andersen, Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV Markt; Marktstudie 2001
- Bauchmüller/Braun, in: Süddeutsche Zeitung, 17.Februar 2003
- Baumeister, Hubertus, Der EuGH und die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge-vor allem des öffentlichen Nahverkehrs, NZBau 2003
- Beck; Der Fluch des Gewinners; in: Der Nahverkehr 4/2006; S. 29; Berlin 2006
- Berschin, Felix, ÖPNV- Finanzierung und Wettbewerb, TransportR 2003
- Blöcher, Peter / Rabe, Manfred, Wettbewerb aus planerischer Sicht, in: Der Nahverkehr 10/2002
- Borrmann, Matthias, Ausschreibung und Verkehrsverträge im SPNV; in: Der Nahverkehr 10/2003; Koblenz
- Bräuer, Herr, Pinz, Wille; Erfolgsfaktoren für künftige Vergabverfahren, in: Der Nahverkehr 6/2005; S. 10, 2006
- Bund –Länder Fachausschusses Straßenpersonenverkehr, Bericht vom 18. Februar 2004
- BUSfacts, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung und Regionalanalyse; Emden, 2005
- Das Bürgernetz, Grünbuch der Europäischen Kommission, Brüssel, 1996
- Der Rote Renner vom 4. August 2006, Ausgabe 89/2006, S.1
- Deutsche Bahn AG (Hrsg.,2002): Die Bahn setzt auf Wettbewerb, Themendienst vom 9.4.2002
- Deutsches Verkehrsforum, Endbericht der Delphi Studie „ÖPNV – Markt der Zukunft“ 2005
- Diaz, Harald ; Höpfner, Ullrich ; Lambrecht, Udo; Mohrhardt, Michaela; Müller, Michael, Bus, Bahn und PKW im Umweltvergleich - Der ÖPNV im Wettbewerb; in: VCD Fakten 2001, Bonn
- Werner, Jan, und Schaffkamp, Christoph, Droht die Re-Verstaatlichung des ÖPNV?; in: Verkehr und Technik, Heft 12, Hamburg 2002
- Elste, Günter, Strategien der Verkehrsunternehmen zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit; Hamburg
- Ernst & Young, Nächster Halt: Wettbewerb im ÖPNV, Marktstudie 2003
- EuGH (Plenum), Urteil vom 24. Juli 2003; Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH



Ewald, Christian, Ein bundesweiter ÖPNV - Markt - Illusion oder Realität; in: Der Nahverkehr 10/2003, Bonn

Hammer, J., Erfahrungen und Lehren aus ÖPNV Ausschreibungen in Dänemark; Bornholm 1998

Hartmann; in: Berliner Morgenpost, 13. Februar 2003

Herold, Mathias; Sandmann, Jens Olaf, Fit für den Wettbewerb, Potentiale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit privater Busunternehmen im ÖPNV; Frankfurt a. M. 2000

Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Erlass vom 12. März 2004

Hummel, Konrad, Theobald, Christian, Fusionskontrolle im ÖPNV Markt, in: Der Nahverkehr 7-8/2003

KCW Gutachten; Gutachten zur Anwendung der VO (EWG) Nr.1191/69 in Deutschland in der redigierten Fassung vom 24.02.2004

Kellermann, Kraft; Veränderungsprozesse im Nahverkehr erfolgreich gestalten, in: Der Nahverkehr 6/2005; S. 7; Hamburg 2005

Klein, Angelika, und Köhler, Uwe, Mögliche Organisationsformen von Kreisverkehrsgesellschaften; Der Landkreis – Verkehr Frankfurt a. M. 1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2000/7/ Final, 2000/0212/COD; Brüssel; 26.7. 2000

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, (KOM(2000)7- C5-0326/2000- 2000/0212(COD)); 2001

Kommission der Europäischen Gemeinschaften; Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliederstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM/2002/107/ Final, 2000/0212/COD; 2002

Krämer, Horst, Handbuch Personenbeförderungsrecht, 1991

Krause, Reinhard, Wird öffentlicher Personennahverkehr durch Wettbewerb teurer statt preiswerter?; in: Bus&Bahn 4/2002

Krause, Reinhard, Bringt der Wettbewerb einen Behörden -ÖPNV?; in: Der Nahverkehr 1-2/2002

Lenz, Christoph, OVG Lüneburg bestätigt: Bereichsausnahme ist rechtssicher; in: Der Nahverkehr 3/2005; Stuttgart, 2005

Meyfahrt, Reiner, Verkehrsverbund von unten oder wer bezahlt wessen Defizit?; in: Stadt und Region – Stadtregion, Kassel 2002

Klimmt, Gustav, Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr.205/00 vom 27.Juli 2000, Berlin

Müller, Michael; Sterk, Thorsten, Umweltstandards im ÖPNV - Ein Leitfaden für Entscheidungsträger; in: VCD Fakten; Bonn 2001

Müller-Hellmann, Adolf, Plädoyer für mehrere Wege zu besserem ÖPNV, Der Nahverkehr 7-8/2002,

Nahverkehrsnachrichten 7/2005

Oppenländer, Rechtsgutachten zur Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1191/69 in Deutschland im Auftrag der Verkehrsgesellschaft Frankfurt a.M., ESWE Verkehrsgesellschaft, Wiesbaden; Kasseler Verkehrsgesellschaft, Offenbacher Verkehrsbetriebe GmbH, Stadtwerke Gießen, Hanauer Straßenbahn, Stadtwerke Marburg, HEAG Verkehrs-GmbH Darmstadt vom 14. Mai 2004

OVG Lüneburg, Urteil vom 16.September 2004, S.15; VG Stade, Urteil vom 16.September 2004

Palm, Henning, Was passiert im Ausschreibungswettbewerb? - mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark; in: Verkehr und Technik, Heft 4, Hamburg 2001

Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990

Rat der Europäischen Gemeinschaften; Verordnung (EWG) Nr.1191/69 des Rates vom 26.Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, - Strassen- und Binnenschiffsverkehrs in der Fassung Verordnung (EWG) Nr. 1892/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr.1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs

Recker, Engelbert, Eine neue Strategie zur Erzwingung von Wettbewerb im ÖPNV ? in: Der Nahverkehr 4/2005

Reinhold, Tom, Der Wettbewerb kommt- aber ist das auch gut so ?; in: Der Nahverkehr 1-2/2002, Düsseldorf 2002

Resch, Hubert, Aufgabenträger auf dem Weg in die Bürokratisierung; in: Verkehr und Technik, Heft 3/2002, Bremen

Ronellenfitsch, Michael, Verwaltungsarchiv 2001

Ronellenfitsch, Michael, Eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre sicher unterscheiden; in: Der Nahverkehr 4/2004,

Rumpke Christian; Hitz, Kai, Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends im ÖPNV; Accenture, Kronberg 2002

Schaaffkamp, Christoph, Gilt die VO (EWG) Nr.1191/69 in Deutschland?; in: Verkehr und Technik 1/2004

Schmidt, Albert, Qualität durch Wettbewerb- Eckpunkte einer ÖPNV Reform; Berlin 2000

Targan, Rutschmann; Ausschreibung von Busverkehren in Hessen: Ein Modell?; in: Der Nahverkehr 3/2006, S.34; Hamburg 2006

Tiesler, Ralf-Dietrich, Sozialschutz versus Wettbewerb; in: Verkehr und Technik, Heft 9/2001, Stuttgart

Traffiq, <http://www.traffiq.de/Page10284/traffiq/traffiq.html> , 2004

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.,2001): Keine neuen Staatsbürokratien als Folge des künftigen europäischen Wettbewerbsmarktes im ÖPNV, Pressemitteilung Nr.33/01 vom 1.12.2001

VDV, Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmenskompetenzen nutzen?; in: VDV- Mitteilungen, Köln 2003

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge ( Vergabeverordnung – VgV-) vom 11.Februar 2003

VOL/A; Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A vom 17.September 2002

Volz, G., Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs; 2001

Wachinger, Lorenz, Der Marktzugang im straßengebundenen ÖPNV nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache „Altmark Trans“, WiVerw 2004/I

Wachinger, Lorenz; Höhnscheid, Heike; Knieps, Manfred; Nickel, Bernhard; Schäfer, Martin: „Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmerkompetenzen nutzen?“ - Ideen über eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV – Ein Diskussionspapier; VDV Mitteilung Nr. 9025;

Werner, Schaafkamp, Palm, Neumann, Kassner, Klingenberg, Jack, Wilhelm, Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr; in. Rhein-Main-Verkehrsverbund, Heft 11/2000, Hofheim

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung; 1998

ZVV, Kundenzufriedenheit/Erfolgsbeteiligung 2001