

ThemenHeft 02.99

# Wettbewerb im ÖPNV als Chance – Erfahrungen aus der Europäischen Union



Workshop der mhv am 20. Januar 1999 in Minden

 **mhv**

mindenherforder  
verkehrsgesellschaft mbH

*Bereits erschienen:*

*ThemenHeft 01.98*

*Was darf der Nahverkehr kosten?*

Dokumentation zum mhv-Informations-Forum

*ThemenHeft 02.98*

*Haltestellen im Nahverkehr*

Sicherheit, Komfort und Service

*ThemenHeft 01.99*

*Entwicklung von Fahrgastinformation aus*

*Nutzerinnensicht im Kreis Minden-Lübbecke*

Dokumentation zum Nutzerinnen-Workshop gemeinsam mit der Gleichstellungsstelle Minden-Lübbecke

mhv  
mindenherforder  
verkehrsgesellschaft mbH  
Lindenstraße 36  
D-32 423 Minden  
  
Telefon 0571.276-35  
Telefax 0571.276-39  
[www.mhv-info.de](http://www.mhv-info.de)  
[kontakt@mhv-info.de](mailto:kontakt@mhv-info.de)

*Titelbild: Kaiser-Wilhelm-Denkmal  
Quelle: Stadt Porta Westfalica*



Mindener Altstadt

## Inhaltsverzeichnis

- 0.0 Der Wettbewerb im ÖPNV kommt ...  
*Einführungsrede Achim Overath,  
Geschäftsführer der mhv, Minden*
- 1.0 Wettbewerb aus Sicht des Landes NRW  
*MR Wilhelm Kolks, MWMTV Düsseldorf*
- 2.0 Wettbewerb im ÖPNV: Perspektiven für  
Kommunen  
*Rechtsanwältin Sibylle Barth, Bremen*
- 3.0 Veränderungen des europäischen Rechtsrahmens  
*Klaus-J. Meyer, UITP Brüssel*
- 4.0 Wettbewerb im ÖPNV - Beispiel Niederlande  
*Kees Arends, Arriva groupe/Niederlande, Utrecht*
- 5.0 Wettbewerb im ÖPNV - Beispiel Deutschland  
*Dr. Jan Werner, HVV Hamburg*
- 6.0 Erfahrungen mit Wettbewerb in Göteborg,  
Schweden  
*Dipl. Ing. Ragnar Domstad, Göteborg*

## 0.0 Der Wettbewerb im ÖPNV kommt ...

### *Einführungsrede von Achim Overath, Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft, Minden*



Einleitende Worte von  
Achim Overath

*»Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger sitzen im selben Boot. So liegt es nahe, den EU-rechtskonformen Wettbewerb in vielen, nicht allen Punkten gemeinsam vorzubereiten.«*

Einer der Teilnehmer hat auf seinem Anmeldebogen von mir vereinfacht zusammengefaßt die Frage formuliert: »Was tun die Aufgabenträger, um die Verkehrsunternehmen für den Wettbewerb fit zu machen?«. Die Antwort liegt aus meiner Sicht darin, das Thema mit Blick nach vorne heute gemeinsam anzugehen. Den Wettbewerb mit dem Kopf im Sand auszublenden und darauf zu hoffen, daß es erst in drei oder fünf Jahren »ernst wird« und die Verbände und die Politik ihre schützenden Hände über unsere so lieb gewonnenen Strukturen halten, wird in Fachkreisen zumindest auf Dauer immer häufiger als möglicherweise gefährlicher Irrtum mit weitreichenden Konsequenzen gesehen. Dieser Ansicht möchte ich mich entschieden anschließen und auch kurz erläutern warum:

*Wettbewerb mit Blick nach vorn*

Wettbewerb im ÖPNV hat im vergangenen Jahr mit dem Magdeburger Urteil und einer Reihe anderer Urteile auch in Deutschland endgültig eine europäische Dimension bekommen. Die Fühler auf dem deutschen ÖPNV-Markt sind von großen europäischen Verkehrsunternehmen längst schon ausgestreckt.

Die für den Wettbewerb auf der Hand liegenden Vorteile gemeinsamer Interessenvertretung in großen Unternehmensgruppen sind auf europäischer Ebene vor allem in England, Frankreich und Schweden, zunehmend aber auch in Spanien und Portugal erkannt worden, was zu einer Oligopolbildung des Marktes führt, die europaweit gesehen in ihrem Ergebnis nicht aufzuhalten sein wird. Die Aufgabenträger können durch ihr Handeln dazu beitragen (z.B. durch den Zuschnitt von Wettbewerbsnetzen oder auch unter dem Begriff "Linienbündel" bekannt), daß auch die einheimischen Unternehmen ihre Stärken ausspielen können. Dies geht aber nicht ohne entsprechendes Handeln auf Unternehmensseite. Was spräche gegen eine "Unternehmensgruppe" auf lokaler Ebene, die dann ggf. auch ihre Fühler im Gesamtmarkt ausstrecken kann? Solche Wettbewerbsstrategien auch für (heute noch) kommunale Unternehmen zu eröffnen, ist nicht zuletzt Aufgabe der Politik!

*Wettbewerbsstrategien müssen entwickelt werden*

Die international nicht wegzudiskutierenden Erfolge des "geordneten" Wettbewerbs (sinkende Zuschüsse und steigende Qualität des Angebotes, England sei hier einmal außen vor) zeigen, daß in Zeiten leerer kommunaler Kassen und einem voranschreitenden ökologisch beeinflussten Wertewandels nicht auf den Wettbewerb verzichtet werden kann. Was im SPNV in Deutschland und auch hier und da im Busbereich längst schon Realität geworden ist, (denken Sie nur an die Vergabe von rund 20% der Schienenleistung des VVOWL an die Eurobahn, einem deutsch-französischen Unternehmen) wird auch für den übrigen ÖPNV

*Wettbewerb ist in Zeiten leerer Kassen nicht wegzudenken*

zur Regel werden können: Ein europäischer, wenn nicht gar weltweiter Wettbewerb steht uns bevor. Es ist nicht klar wann der Tag kommt, an dem dies in letzter Konsequenz auch vom Gesetzgeber gefordert wird. Für mich zeichnet sich ab, daß die Vorbereitungszeit auf diesen Tag für Aufgabenträger und Unternehmen viel knapper wird, als bislang angenommen. Wir hier in NRW können die Zeit nutzen.

*Vorbereitungszeit nutzen*



*Konkurrenz für die Bahn: Talent-Fahrzeug der OME in Mecklenburg-Vorpommern; Quelle: VVOWL, Talbot*

## 5

In einigen Bundesländern ist dieser Tag bereits schon da, weil die Aufgabenträger aufgefordert sind, nach EU-Recht bei der Vergabe von ÖPNV- Leistungen vorzugehen. Mit dieser Aufgabe sind auf der einen Seite die Vergabestellen ohne intensive und wohl überlegte Vorbereitung schlichtweg überfordert. Es fehlt an "Know-how", an der planerischen Vorbereitung z.B. in den Nahverkehrsplänen und an juristischem Durchblick bei den meisten Aufgabenträgern. Wenn die Aufgabenträger sich nicht ausreichend auf ihren Part des Wettbewerbs vorbereiten, dann wäre die Kritik der Unternehmerschaft und der Kommunen berechtigt. Auf der anderen Seite ist kaum ein deutsches Unternehmen mit dem Wettbewerb vertraut. Auch ein guter Autofahrer gewinnt ohne Training und Kenntnis der Szene kaum ein Formel-1-Rennen. Allein der Glaube an die Wettbewerbsfähigkeit ist noch lange keine Garantie für die Erteilung des Zuschlags, was der eine oder andere Anbieter von SPNV-Leistung auch hier zu Lande bereits schon schmerzlich erfahren durfte. Damit kein falscher Eindruck entsteht, möchte ich die Kernaussage nochmal auf den Punkt bringen:

*Auch Aufgabenträger brauchen die Vorbereitung*

- Es besteht kein Grund zur Panik. Niemand wäre gut beraten, ohne Kenntnis der finanziellen, planerischen und sozialen Folgen kurzfristig Nahverkehrsleistung auszuschreiben aber
- Es besteht genügend Grund zum wohlüberlegten, vorbereitenden Handeln: Mit kühlem Kopf und möglichst optimalem Ergebnis für die Bürger und vor allem für die kommunalen Kassen, muß der



Moderator Christian Holzer, mobilité GmbH



Gruppenbild der Referenten

Weg in den geordneten Übergang zum Wettbewerb geebnet werden. Niemand kann doch ernsthaft wollen, daß demnächst die deutschen Richter und nicht, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, Genehmigungsbehörden, Aufgabenträger und Unternehmen über den regionalen Nahverkehr entscheiden.

- Dies alles ist nur über eine offensive Diskussion möglich. Auch die öffentliche Hand muß sich schon aus eigenem Interesse sehr frühzeitig kreativ und aktiv an dieser Diskussion beteiligen.

Fazit: Es liegt für mich deshalb klar auf der Hand. Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger sitzen (wenn auch aus unterschiedlichen Sichtweisen) im selben Boot. So liegt es nahe, den EU-rechtskonformen Wettbewerb in vielen, nicht allen Punkten gemeinsam vorzubereiten, zu proben und die dazu verbleibende Zeit effektiv zu nutzen – ohne dabei unüberlegt zu handeln.

*Gemeinsames Handeln*

6

Wir haben das Glück, europaweit bereits auf bestehende Erfahrungen im Wettbewerb zurückgreifen zu können und daraus Konsequenzen zu ziehen.

*Europaweite Erfahrungen nutzen*

## 1.0 Wettbewerb aus Sicht des Landes NRW

**Leitender Ministerialrat Wilhelm Kolks, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf**

*»Wenn sich alle Beteiligten im ÖPNV gemeinsam auf einen verstärkten, aber geordneten Wettbewerb einrichten, ist dieser sicher nicht ohne Risiken, aber für den ÖPNV bestimmt nicht ohne Chancen. Nutzen wir die Chancen!«*

Öffentliche Nahverkehrsangebote sind im Sinne des Landesregionalisierungsgesetzes Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Als solche werden sie nicht hoheitlich, sondern freiwillig erbracht. Sie müssen einerseits im Wettbewerb mit dem Auto attraktiv sein, um die Städte zu entlasten. Andererseits sollen sie möglichst kostengünstig, das heißt wirtschaftlich, erbracht werden. Hier sind sich Land, Aufgabenträger



Leitender Ministerialrat Wilhelm Kolks

und Verkehrsunternehmen einig; die Rahmenbedingungen sind z.Z. schwierig und vielschichtig. Fragen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs sind eng miteinander verbunden und von existentieller Bedeutung für den ÖPNV.

Die aktuelle Diskussion um den ÖPNV ist inzwischen durch Auslegungsfragen des 1993 novellierten Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und des europäischen Beihilfe- und Wettbewerbsrechtes geprägt. Dabei fehlen bemerkenswerte (noch nicht rechtskräftige) Urteile deutscher Gerichte nicht. Magdeburg und München sind die Stichworte, die heute in weiteren Diskussionen sicher noch vertieft werden. Auch bisher unangetastet gebliebene Besitzstände im Bereich der Finanzierung, des Querverbundes und des Konzessionsrechtes werden jetzt in Frage gestellt.

Die Entwicklung verläuft schneller als bisher abzusehen war. Es darf nunmehr gefragt werden, ob nach der Strukturreform des SPNV die Strukturreform des ÖPNV kommt. Die für den ÖPNV verantwortlichen Stellen müssen nun entscheiden, wie sie den anstehenden Entwicklungsprozess begleiten und steuern wollen. Es liegt auf der Hand, daß der Wettbewerbszugang für den Bereich des straßengebundenen ÖPNV leichter ist, als für den Bereich des Schienennetzes der Eisenbahn.

Die Positionen des Landes sind klar. Das Land möchte den ÖPNV leistungsfähiger machen, seinen Marktanteil und seine Attraktivität deutlich steigern. Das Land nutzt deshalb alle Möglichkeiten für die Schaffung eines verlässlichen finanziellen und rechtlichen Rahmens. Darüber hinaus stützt es die Erhaltung der bestehenden mittelständischen ÖPNV-Unternehmensstrukturen. So hat neben der Novellierung des PBefG insbesondere das Regionalisierungsgesetz des Landes zu einer Konzentration der Aufgabenverantwortung in kommunaler Hand und zu mehr Eigenverantwortung der Verkehrsunternehmen beigetragen.

Die Unterscheidung in gemeinwirtschaftliche Verkehre, bei denen ein Ausschreibungsverfahren vorgesehen ist, und eigenwirtschaftliche Verkehre, bei denen eine solche generelle Ausschreibungsverpflichtung nicht besteht, ist ein anerkannter Ordnungsrahmen, der die Verkehrsunternehmen zu wirtschaftlichem Handeln veranlaßt.

Sinn und Zweck der hierzu bestehenden EU-rechtlichen Vorschriften ist es, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Verkehrsunternehmen dadurch zu verbessern, daß grundsätzlich alle Verpflichtungen zu Verkehrsleistungen, die nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, aufzuheben sind. Dadurch werden Wettbewerbsverfälschungen durch politisch geforderte, aber wirtschaftlich nicht tragbare Verkehrsbedingungen vermieden. Zugleich wird Art. 77 des EG-Vertrags umgesetzt, der Beihilfen erlaubt, die den Wettbewerb nicht verfälschen und zur Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundener Leistungen notwendig sind. Ziel ist es, für alle europäischen Verkehrsunternehmen gleiche Marktzu-

*Fragen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs sind eng miteinander verbunden*

*Kommt die Strukturreform des ÖPNV ?*

*ÖPNV leistungsfähiger machen*

*Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre ist ein anerkannter Ordnungsrahmen*

gangsvoraussetzungen zu schaffen und kostengünstigere Strukturen für einen starken ÖPNV zu entwickeln. Ob eine Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich erbracht werden kann, entscheidet bisher in der Praxis der Eigentümer des Verkehrsunternehmens selbst.

Nach den Vorschriften des PBefG sind Verkehrsleistungen dann eigenwirtschaftlich, wenn sich deren Aufwand durch Beförderungserlöse, einschließlich gesetzlicher Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Bereich des Ausbildungs- und Schwerbehindertenver-



*Noch ist Zeit zu handeln*

kehrs deckt. Hinzu kommen Ausgleichs- und Erstattungserträge im Verbundverkehr und sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn.

Das heutige Leistungsangebot im ÖPNV kann nur unter Einrechnung dieser Finanzierungsinstrumente aufrecht erhalten werden (die Vorteile aus dem Querverbund betragen bundesweit z.B. rd. 1,52 Mrd. DM). Durch die zwischenzeitliche Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes muß allerdings künftig mit einem deutlichen Rückgang der Ertragskraft des Querverbundes gerechnet werden. Da die Kommunen keine weiteren Mittel zur Verfügung stellen können, wird der Leistungsdruck auf die Verkehrsunternehmen weiter zunehmen. Nicht mehr abgedeckte Leistungen werden gemeinwirtschaftlich und müssen im Wettbewerb vergeben werden.

Letztlich ist zu befürchten, daß bei Klagen ausländischer Verkehrsunternehmen, der europäische Gerichtshof Erträge aus dem Querverbund als unzulässige Beihilfe im Sinne des Art. 92 des EG-Vertrages ansehen könnte. Die bekannten (umstrittenen) Urteile aus Magdeburg und München, sowie die unterschiedlichen Interpretationen der Eigenwirtschaftlichkeit durch die Bundesländer, lassen erkennen, daß in Zukunft strengere Maßstäbe an die gegenwärtige Beihilfepraxis angelegt werden müssen.

Bisher wird der überwiegende Teil der städtischen Nahverkehrsleistungen eigenwirtschaftlich erbracht. Eine Änderung der bisherigen Auslegungspraxis (zur

*Finanzierungsinstrumente erhalten*

*Der Querverbund wird kontrovers diskutiert*

Eigenwirtschaftlichkeit), führt zu gravierenden Konsequenzen für die rd. 300 kommunalen Verkehrsunternehmen. Die Ausschreibung größerer Netze mit Leistungskonzentrationen wie in England und Frankreich kann für Deutschland kein Vorbild sein. Eine Öffnung des ÖPNV-Marktes für den Wettbewerb erfordert längere Übergangszeiträume für die kommunalen Verkehrsunternehmen, wie inzwischen auch die EU-Kommission erkannt hat.

Zur Zeit liegt das Lohngefüge der kommunalen Betriebe deutlich höher (20-30%) als bei vergleichbaren privaten Unternehmen. Auch innerhalb des öffentlichen Dienstes gibt es unterschiedliche Tarifgefüge. Zahlreiche Verkehrsunternehmen sind auf dem Weg, durch Verbesserung der Betriebsabläufe und Rationalisierungsmaßnahmen, durch bessere Tarifbedingungen, die Erhöhung des Einsatzes privater Subunternehmer, die Straffung und Zusammenlegung von Produktionseinheiten etc., sich auf den Wettbewerb vorzubereiten. Dies hat vielerorts bereits zur Reduzierung der Defizite geführt. Auch die Erweiterung der unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten durch Änderung der Gemeindeordnung ist ein wichtiger Baustein in dieser Strategie. Sie betrifft u.a. die Energieversorgung, den ÖPNV und die Telekommunikation.

Die Empfehlungen der EU-Gutachter (NEA-Bericht) sehen auch in Zukunft bei eigenwirtschaftlichen, d.h. marktinitiierten Verkehren kein förmliches Ausschreibungsverfahren vor; gleichwohl dürfte sich hier ein Antragswettbewerb bei einer europaweiten Bekanntmachung entwickeln. Öffentliche Beihilfen wie z.B. Investitionshilfen und der Ausgleich verbundbedingter Aufwendungen, sind auch in Zukunft für eigenwirtschaftliche Verkehre zulässig, wenn sie jedem Verkehrsunternehmen in gleicher Weise zur Verfügung stehen und keine Wettbewerbsverfälschung bedeuten. Unterhalb dieses Rahmens bleibt nach dem Subsidiaritätsprinzip die Organisation des ÖPNV Aufgabe der Aufgabenträger. Dazu gehört auch die Integration

*England und Frankreich  
keine Vorbilder*

*Unternehmerische Handlungsmöglichkeiten*

*Empfehlungen der EU-Gutachter*

### **Förderung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen (Haushaltsansätze 1999)**

<b>Förderbereiche</b>	<b>Mio. DM</b>
Betriebskostenzuschüsse SPNV	1.190
Infrastrukturförderung	1.195
Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr	457
Fahrzeugförderung	313
Verbundförderung (ohne Anteil für Planung und Organisation)	98
Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV	65
Sicherheit und Service	30
Landesinitiative Bahntechnik	6
Sonstiges	15
<b>Summe</b>	<b>3.369</b>

### **Initiativen und Schwerpunkte des Landes NRW zur Förderung und Stärkung des ÖPNV**

- Ausbau der Eisenbahnstrecken
- Ausbau der kommunalen Schiene
- Beschleunigung des ÖPNV im Straßenraum
- Vernetzung der Infrastruktur
- Telematik, elektronische Informationsdienste
- Attraktivierung der Haltestellen und Bahnhöfe
- Ausbau der Zubringersysteme
- Neue Stadtbussysteme
- Erweiterung der Fahrzeugförderung
- Verbundförderung
- Sicherheit und Service
- Integraler Taktfahrplan
- Tarifliche Innovationen und bargeldlose Zahlungsmittel
- Nahverkehrsplanung

der Verkehre in Verkehrsverbünde und der ggf. erforderliche Ausgleich verbundbedingter Kosten. Die Landesregierung hat die Möglichkeiten der EG-konformen Infrastrukturförderung überprüft und festgestellt, daß in NRW kein Änderungsbedarf besteht. Die bisherige Infrastruktur- und Fahrzeugförderung entlastet und stärkt die Verkehrsunternehmen. Sie soll in unveränderter Höhe fortgesetzt werden. Dies ist Ziel der ÖPNV-Vorrangpolitik der Landesregierung auch bei knappen Kassen (Bild 1-2). Wenn sich alle Beteiligten im ÖPNV gemeinsam auf einen verstärkten, aber geordneten Wettbewerb einrichten, können Qualität und Finanzierbarkeit des ÖPNV wesentlich verbessert werden, ohne daß es zu sozialen Schieflagen kommen muß. Im Sinne der heutigen Themenstellung ist Wettbewerb sicher nicht ohne Risiken, aber für den ÖPNV bestimmt nicht ohne Chancen. Nutzen wir die Chancen!

*Chancen des Wettbewerbs nutzen*

10

## **2.0 Wettbewerb im ÖPNV: Perspektiven für Kommunen**

**Rechtsanwältin Sibylle Barth, Bremen**



*»Wettbewerb im ÖPNV bedeutet, daß die kommunale Ebene nicht nur über den Nahverkehrsplan, sondern darüber hinaus als Besteller im Wege der Vergabe von Aufträgen maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der Verkehrsbedienung ausübt.«*

»Wettbewerb im ÖPNV« ist nicht mehr nur Zündstoff für Debattenbeiträge in Fachkreisen, sondern maßgebliche Rahmenbedingung für die Gestaltung und Finanzierung des ÖPNV (auch) in den Kreisen, Städten und Gemeinden in Minden-Lübbecke und Herford. Deshalb ist das Thema jetzt, wo die Umsetzung des Nahverkehrsplans ansteht, aktuell.

Rechtsanwältin Sibylle Barth

Seit jeher sieht das Personenbeförderungsrecht im ÖPNV einen Wettbewerb um Konzessionen vor. Wenn heute von Wettbewerb im ÖPNV die Rede ist, so ist damit aber der Wettbewerb in der Ausschreibung von Verkehrsleistungen durch den Aufgabenträger gemeint. Dieser soll nach Personenbeförderungsrecht und der »Geringsten-Kosten-Verordnung« des Bundes dann stattfinden, wenn kein Verkehrsunternehmen dazu bereit und in der Lage ist, die »ausreichende Verkehrsbedienung«, die der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan konkretisiert hat, durch »eigenwirtschaftliche« Verkehrsleistungen zu erbringen und es deshalb erforderlich ist, daß die öffentliche Hand das Bedienungsangebot teilweise finanziert. Damit die kommunalen Haushalte in diesem Fall mit einem möglichst geringen Zuschußbedarf belastet werden, soll der günstigste Anbieter für die Verkehrsbedienung im Wege der Vergabe der Leistung im Wettbewerb - grundsätzlich also in einem Ausschreibungsverfahren - ermittelt werden.

Umstritten ist, welche Verkehrsleistungen als eigenwirtschaftlich anzusehen sind und daher nicht ausgeschrieben werden müssen. Die Frage ist, ob bzw. welche der verschiedenen Zahlungen, die die Verkehrsunternehmen von der öffentlichen Hand bekommen, zur Gemeinwirtschaftlichkeit des Verkehrs und damit in den Ausschreibungswettbewerb führen. Im Laufe des letzten Jahres sind einige Urteile hierzu ergangen. Aufsehen erregte insbesondere das Oberverwaltungsgericht Magdeburg, das entschieden hat, daß die ÖPNV-Finanzierung den Regelungen der Europäischen Gemeinschaft zu folgen habe.

Die EU regelt in einer Verordnung, daß Zahlungen der öffentlichen Hand im ÖPNV dann zulässig sind, wenn der Aufgabenträger dem Unternehmen eine bestimmte Verkehrsleistung (Betriebs- oder Tarifpflicht) auferlegt oder wenn der Aufgabenträger mit dem Unternehmen eine Vereinbarung über die nach Art, Umfang und Qualität genau bestimmte Verkehrsleistung sowie den hierfür zu zahlenden (Markt-)Preis abschließt. Zahlungen der öffentlichen Hand für die Verkehrsbedienung, die nicht auf einer Auferlegung oder auf einer Vereinbarung beruhen, können als »Beihilfen« i.S.d. EU-Rechts unzulässig (u.U. sogar zurückzufordern) sein und die Genehmigung des so finanzierten Verkehrs gerichtlich angreifbar machen.

Sicherlich ist die Diskussion um Eigenwirtschaftlichkeit und Wettbewerb im ÖPNV noch nicht abgeschlossen. Aber es zeichnet sich jetzt ab, daß die bisherige Finanzierungspraxis auf den Prüfstand gestellt werden muß. Deutlich wird auch, daß eine regelwidrige Handhabung zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen kann. Dies betrifft Zahlungen aller Stellen der öffentlichen Hand, auch der Kommunen, die nicht Aufgabenträger sind, sowie der kommunalen Gesellschafter öffentlicher Verkehrsunternehmen.

*Wettbewerb ist seit jeher im Personenbeförderungsrecht vorgesehen*



*Justitia, Sinnbild für Gerechtigkeit*

*Streitpunkt sind die öffentlichen Zahlungen*

*Zahlungen, die nicht auf Vereinbarungen oder Auferlegung beruhen, sind unzulässig*

*Die bisherige Finanzierungspraxis steht auf dem Prüfstand*

Wettbewerb im ÖPNV bedeutet, daß die kommunale Ebene nicht nur über den Nahverkehrsplan, sondern darüber hinaus als Besteller im Wege der Vergabe von Aufträgen, maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der Verkehrsbedienung ausübt. Das setzt voraus, daß sie sich zu einem gleichwertigen und kompetenten Partner der Verkehrsunternehmen aufbaut. Die Arbeit der mhv für ihre Gesellschafter wird vor diesem Hintergrund zunehmend wichtiger werden.

*Die kommunale Ebene bekommt mehr Einfluß*

Erfahrungen in Deutschland und im europäischen Ausland zeigen, daß Ausschreibungswettbewerb zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz und einer Verbesserung der Attraktivität des ÖPNV führen kann, ohne daß es dabei zu Lohndumping auf Kosten der Beschäftigten in den Verkehrsunternehmen kommen muß. Dazu bedarf es zum einen der sorgfältigen Vorbereitung von Ausschreibungen durch die Aufgabenträger und seitens der Verkehrsunternehmen, aber zum anderen auch der politischen Entscheidung, die gewonnenen finanziellen und gestalterischen Spielräume für den ÖPNV - nicht zuletzt in der Konkurrenz zum Pkw - zu nutzen.

*Mehr Effizienz, mehr Attraktivität des ÖPNV*



Referenten



Workshop Teilnehmer

12

Damit nicht während der Vorbereitung auf den Wettbewerb unkontrollierbare Entwicklungen eintreten (z.B. gerichtliche Anfechtung von Genehmigungen oder Klagen wegen Beihilfegewährung), kommt es darauf an, den Übergang in den Wettbewerb zu steuern. Hierfür empfiehlt sich ein gemeinsam mit den betroffenen Unternehmen zu entwickelndes - zeitlich gestaffeltes und verkehrsplanerisch koordiniertes - Konzept, aus dem alle Beteiligten ersehen können, wann was ausgeschrieben werden soll.

*Übergang zum Wettbewerb steuern*

Ein geordneter, transparenter und diskriminierungsfreier Ausschreibungswettbewerb, in dem die Aufgabenträger ein qualitativ hochwertiges Bedienungsangebot im ÖPNV gewährleisten, eröffnet sowohl den Kommunen als auch den Verkehrsunternehmen in der Region neue Handlungsspielräume.

*Neue Handlungsspielräume*

### 3.0 Veränderungen des europäischen Rechtsrahmens für Verkehre, die der Daseinsvorsorge dienen

*Klaus-J. Meyer, Geschäftsführer des UITP-Euro Teams, Brüssel*



Klaus-J. Meyer

*»Verträge zwischen den politisch verantwortlichen Aufgabenträgern und den Betreibern sollen zu Regel werden. Verkehre, die aus gemeinwirtschaftlichen Gründen im Rahmen solcher Verträge Zahlungen der öffentlichen Hand auslösen, sollen ausgeschrieben werden.«*

Europa beeinflusst in dreifacher Weise die Struktur des ÖPNV auch in Deutschland

Die Europäische Union ist ein sehr großer Markt, der als ein einheitlicher anzusehen ist. Mit der Einführung des Euro wird dieser Markt noch mehr zusammenwachsen und bisherige nationale Grenzen werden immer mehr an Bedeutung, zumindest für die Wirtschaft, verlieren. Die Unternehmen, die auf diesen Markt agieren, passen sich in ihren Dimensionen ebenfalls diesem großen Markt an. Auch die Zulieferer der ÖPNV Betreiber verlieren mehr und mehr den Charakter nationaler Unternehmen und nehmen europäischen oder gar globalen Charakter an. Diese Entwicklung zur größeren Einheiten und zu europäischen, ja oft weltweiten Dimensionen geht nicht am Markt für Dienstleistungen auf dem Gebiet des öffentlichen Personennahverkehrs vorbei. So sehen wir bereits heute erste Unternehmen, die in mehreren Ländern ÖPNV betreiben. Eines davon erzielt bereits heute 60% seines Umsatzes nicht mehr in seinem Herkunftsland. Der einheitliche europäische Markt kann nur funktionieren, wenn Lieferanten und Anbieter von Dienstleistungen durch Wettbewerb ermittelt werden. Dieser Wettbewerb darf weder durch einzelstaatliche Beihilfen, die nur bestimmten Unternehmen zugute kommen, noch dadurch verfälscht werden, daß Mitgliedstaaten nationale, regionale oder gar lokale Monopole schützen. Dieses Prinzip ist so fundamental für die Europäische Union, daß seine Durchbrechung das Ende der Union bedeuten würde. Von Europa geht also eine Bewegung aus, die immer mehr Bereiche, die früher noch monopolistischen Charakter hatten, für den Wettbewerb öffnet. Ein besonders interessantes Beispiel ist die von Europa ausgehende Öffnung der Märkte für Telekommunikationsdienstleistungen oder Güterkraftverkehrsdienste. Es ist zu erwarten, daß diese Entwicklung über kurz oder lang auch den Bereich des ÖPNV ergreifen wird, zumal in einigen Mitgliedstaaten die Öffnung auf der Basis nationalen Rechts bereits vollzogen ist. Wir können in diesem Zusammenhang auch feststellen, daß alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in den letzten Jahren ihren ÖPNV neugeordnet haben, dem Wettbewerb einen breiteren Raum eingeräumt haben.

Die Europäische Kommission – und insbesondere der gegenwärtigen Verkehrskommissar Neil Kinnock – bekennt sich klar zu dem eben geschilderten Prinzip des

*Anpassung an den großen europäischen Markt*

*Erste Unternehmen sind europaweit tätig*

*Märkte mit monopolistischem Charakter werden geöffnet*

*Öffnung wird den ÖPNV ergreifen*



Die Firma Taeter Aachen, ist eine Tochter der französischen CGEA  
Quelle: Taeter Aachen

Wettbewerbs als dem beherrschenden Element jeder europäischen Marktordnung. Kommissar Kinnock betont außerdem immer wieder, daß er davon überzeugt sei, daß nur der Wettbewerb die Quelle von Innovationen und höherer Produktivität sein kann. Vor diesem Hintergrund stellt die Kommission konkrete Überlegungen an, wie der Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs für Wettbewerb geöffnet werden kann. Dieser Weg wird vermutlich über die Novellierung der bekannten Verordnung 1191/69 gehen. Verträge zwischen den politisch verantwortlichen Aufgabenträgern und den Betreibern sollen zur Regel werden. Verkehre, die aus gemeinwirtschaftlichen Gründen im Rahmen solcher Verträge Zahlungen der öffentlichen Hand auslösen, sollen ausgeschrieben werden. Selbstverständlich wird der Vorschlag der Kommission Übergangsfristen vorsehen, nach denen die Öffnung der Märkte eintreten soll.

Die EU bekennt sich klar zum Wettbewerb im ÖPNV

## 4.0 Wettbewerb im ÖPNV - Beispiel Niederlande

**Kees Arends, Gründer und Geschäftsführer Arriva groupe/ Niederlande, Utrecht**



Kees Arends

»Ein wesentliches Merkmal der ARRIVA-Philosophie sind eigenverantwortliche Fahrer mit umfassender Aufgabenverantwortung ("selbstlenkende Teams") und Erfolgsbeteiligung am Unternehmensgewinn.«

Nach einigen Jahren in der Industrie im Marketing und Vertrieb machte sich Herr Arends als Berater für die ÖPNV-Branche selbständig. Er verkaufte sein erfolgreiches Beratungsunternehmen, um dann mit amerikanischen Partnern als Anbieter von ÖPNV-Leistungen aufzutreten. Nach wiederum einigen Jahren verkaufte er das auf 4.000 Mitarbeiter angewachsene Unternehmen an die wesentlich größere ARRIVA Gruppe in Großbritannien. Diese Stationen im Lebenslauf des Unternehmensgründers und -führers Kees

Arends sind wichtig, um den Erfolg der ARRIVA Niederland zu verstehen:

### **Marktorientierung**

Die Erfahrungen im Marketing- und Vertriebsbereich waren immer im Vordergrund bei der strategischen Ausrichtung des Unternehmens und diese Aspekte gewinnen im Wettbewerb an Bedeutung.

### **Flexibilität**

Die Schnelligkeit und Innovationsfreude eines Unternehmens und seiner Mitarbeiter ist entscheidend für den Wettbewerbserfolg.

### **Partner**

Starke Partner sind im Wettbewerb für das Halten und Erringen von Marktanteilen wichtig. Um international bestehen zu können, muß man Mindestgrößen überschreiten.

### **Autonomie**

Ein wesentliches Merkmal der ARRIVA-Philosophie sind eigenverantwortliche Fahrer mit umfassender Aufgabenverantwortung («selbstlenkende Teams») und Erfolgsbeteiligung am Unternehmensgewinn.

*Orientierung auf den Kunden und Fahrer*

15

### **Erfolg**

In den von ARRIVA übernommenen Verkehren (z.B. Stadtverkehr Groningen) wurde entweder mehr Leistung für das gleiche Geld des Bestellers erbracht, oder aber der Zuschuß des Bestellers konnte jährlich reduziert werden. Die Zufriedenheit wuchs bei den Fahrern und bei den Kunden. Die Fahrgäste führten mehr Fahrten mit dem ÖPNV durch.



*Der Busfahrer: Der wichtigste Mann im ÖPNV-Unternehmen*

## 5.0 Wettbewerb im ÖPNV - Beispiel Deutschland

*Dr. Jan Werner, Hamburger Verkehrsverbund*



Dr. Jan Werner

*»In der deregulierten europäischen Marktordnung gibt es keinen Sonderstatus für die kommunalen Betriebe. Privilegien gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern sind unzulässig.«*

Der europäische, aber inzwischen auch der deutsche Verkehrsmarkt zeichnet sich aktuell durch eine verstärkte Dynamik aus. Dieses betrifft zum einen die Diskussion über Neuausrichtung bestehender Unternehmen, aber auch den beginnenden Ausschreibungswettbewerb im SPNV und auch - wenngleich wesentlich zaghafter - im straßengebundenen ÖPNV.

Der Grund für die Neuausrichtung kommunaler Unternehmen sei zunächst mit einem Zitat aus dem aktuellen Geschäftsbericht der üstra AG (Hannover) belegt: »Ein Milliardengeschäft geht an den Markt. Während im europäischen Ausland der Nahverkehr den Reformprozeß schon hinter sich hat, steht den bundesdeutschen Nahverkehrsdienstleistern dies jetzt noch bevor. Entwicklungen wie in Schweden, wo jedes dritte kommunale Verkehrsunternehmen vom Markt verschwunden ist, erscheinen nicht unrealistisch. Denn: In der deregulierten europäischen Marktordnung gibt es keinen Sonderstatus für die kommunalen Betriebe. Privilegien gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern sind unzulässig. Staatlich und kommunal getragene Unternehmen müssen sich also nun - in Preis und Qualität - an den Strukturen privatwirtschaftlicher Anbieter messen. Europa- und weltweit operierende Unternehmen und Konsortien haben sich inzwischen formiert und drängen auf den deutschen Nahverkehrsmarkt.«

Nicht zuletzt treten auch neue Akteure auf dem Verkehrsmarkt in Erscheinung. In der B.u.S. AG haben sich z.B. 20 private und ein öffentliches Verkehrsunternehmen mit zusammen 850 Bussen zusammengeschlossen. In Nordbayern haben sich 30 private Verkehrsunternehmen mit zusammen rund 500 Fahrzeugen zur Regiobus Verkehrs-GmbH & Co. KG (RBV) verbunden.

Auch im Bereich der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen bietet sich ein stets bunter werdendes Bild:

- In Rheinland-Pfalz Süd und auch in Ulm hat z.B. im letzten Jahr die DB AG die Vergabe von SPNV Leistungen gewonnen. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen kam die DEG zusammen mit unterschiedlichen Kooperationspartnern zum Zuge. In Ostwestfalen schließlich hat erstmals die Eurobahn den Zuschlag erhalten.
- Insbesondere in Bayern werden zunehmend auch Busverkehre nach Ausschreibung vergeben. Seit 1.1.1996 wurden mehr als 30 Linien - in der Regel jedoch nicht europaweit - ausgeschrieben. Es ist nicht zu erwarten, daß die nur in Ansätzen skizzierte Entwicklung im Jahr 1999 abbricht.

*Neuausrichtung der ÖPNV-Unternehmen*

*Neue Akteure auf der Unternehmensseite*

*Wettbewerbsmarkt SPNV*

*Wettbewerbsmarkt Bus*



Für ein Foulspiel gibt es die gelbe Karte

## Spielregeln im ÖPNV

### Spielregeln für den Wettbewerb

#### (Fairplay: Transparenz, Nichtdiskriminierung)

- Was ist »natürliche Härte«, wann liegt ein Foul vor, und wie wird es geahndet? (gelbe Karte, rote Karte, Sperre, Geldstrafe, Punktabzug, Lizenzentzug)
- Kontrolle: Schiedsrichter, Linienrichter, Spielbeobachtung, Presse, Protest des Gegners, Fernsehaufzeichnung, verschärfte Dopingkontrollen (auch im Training)!
- Schiedsrichter ist unparteiisch (≠ Spieler)

### Konzessionsrecht

#### (Auswahlverfahren I, Lizenz, Schiedsrichter: Genehmigungsbehörde)

- Punktgewinn und -verlust: bester Genehmigungsantrag, wirtschaftlichstes Angebot

### Vergaberecht

#### (Auswahlverfahren II, Vertrag, Schiedsrichter: Besteller)

- Spielregeln für Verträge, Qualifikation, Transfer, Ablösesummen, Spielergewerkschaft!

### Beihilferecht (Dopingverbot)

- Doping grundsätzlich verboten! Kontrollierte Abgabe unter ärztlicher Aufsicht möglich!

### Marktentwicklung (Tabellenstände)

- Vereinsentwicklung: Auf- und Absteiger; Heimstärke und Auswärtserfolge!
- Erfolgsrezepte: Trainingsmethoden, Ausländer als Mitspieler oder Trainer!
- Maßstab: Regionalliga, Deutsche Meisterschaft, Pokal, Champions League, Weltmeisterschaft?

## 6.0 Erfahrungen mit Wettbewerb in Göteborg, Schweden

**Dipl. Ing. Ragnar Domstad, Entwicklungsleiter, Göteborg**



Ragnar Domstad

»Insgesamt wurde mit den Ausschreibungen das Ziel verfolgt, eine wesentlich bessere Qualität des Gesamtangebots als früher zu erreichen. Der Erfolg kann sich sehen lassen: Bei gesteigerter Qualität wurden die Kosten für den Busverkehr in Göteborg 1993 um 45% gesenkt.«

Bereits 1978 wurde ein neues Verkehrsgesetz in Schweden verabschiedet, das Provinzen und Gemeinden vorschrieb, jeweils einen übergreifenden Verbund zu gründen. Dieser Verbund hatte zunächst die Aufgabe, das Liniennetz und die Fahrpreise zu koordinieren. In der nächsten Stufe sorgte 1988 ein weiteres Verkehrsgesetz für Wettbewerb im schwedischen ÖPNV. Die städtischen, staatlichen und privaten Betreiber mußten ihre Konzessionen ohne einen finanziellen Ausgleich an die Verbände weitergeben.

*In Schweden werden die Weichen zum Wettbewerb früh gestellt*

Seit 1991 ist in der Stadt Göteborg (450.000 Einwohner) eine einzige Organisation für das Management des gesamten Verkehrs zuständig. Trafikkontoret (Verkehrsbehörde) hat eine Abteilung für Infrastruktur und eine für Stadtverkehr (Stadtstraßen). Das ÖPNV-Liniennetz, die Busgröße, die Betriebsstunden, die Wagenfolgezeiten, die Fahrpreise etc. werden hier definiert.

*Seit 1991 ist der Aufgabenträger Stadt Göteborg »organisiert«*

Die erste Ausschreibung wurde 1992 durchgeführt. Es ging dabei um etwa ein Drittel des gesamten städtischen Busverkehrs, zumeist in den westlichen Stadtteilen. Eine Vorgabe seitens der Politik war es, auch den kleinen privaten Anbietern eine Chance zu geben. Die innerhalb der Ausschreibung zu vergebenden Aufträge wurden deshalb zu fünf unterschiedlich großen Paketen zusammengefaßt. Die Anforderungen waren ziemlich streng. Die Ausschreibungsunterlagen enthielten Vorgaben bezüglich der Fahrzeuge - sie durften nicht älter als 10 Jahre sein und mußten hinsichtlich des Schadstoffausstoßes Grenzwerte einhalten, die noch unter denen der Euro-Norm lagen - und zum Personal. Insgesamt wurde mit den Ausschreibungen das Ziel verfolgt, eine wesentlich bessere Qualität des Gesamtangebotes als früher zu erreichen.

*1992: Erste Ausschreibungen in Göteborg*

*Ziel: Bessere Qualität*



*Nahverkehr in Göteborg  
Quelle: Trafik Kontoret, Göteborg*

Es sind Angebote von vier Betreibern eingegangen. Göteborgs Spårvägar AB (Göteborger Straßenbahnen, GS genannt - städtisch), Linjebuss Trafik AB (privat, später von CGEA, Frankreich übernommen), Swebus (staatlich, später von Stagecoach, England übernommen) und viertens von einem Konsortium aus vier kleinen Busunternehmen (später 50 Unternehmen und dann Buss i Väst = Bus im Westen genannt). Den Zuschlag bekamen zwei Anbieter. GS erhielt 55% der Verkehrsaufgaben und die Linjebuss erhielt 45%. GS hatte sich seit 1989 intensiv auf den Wettbewerb vorbereitet. Der Erfolg kann sich sehen lassen: Bei gesteigerter Qualität wurden die Kosten für den Busverkehr in Göteborg 1993 um 45% gesenkt.

*Umkämpfter ÖPNV-Markt*

*Ergebnis: Mehr Qualität und geringere Kosten*

Bei einer späteren Ausschreibung in 1996 mit dem zweiten Drittel des Busverkehrs, sanken die Kosten nochmal um 5%, also auf die Hälfte des Niveaus von 1989. Dabei gewann Swebus 74%, GS und Linjebuss je 13%. Der städtische Busbetrieb GS verlor sehr viel Produktion. Diesmal war die Ausschreibung auch mit dem Regionalverkehr (GL) koordiniert. Swebus hat auch dort sehr viel gewonnen.

*Ehemalige Verlierer wurden zu Gewinnern*

Am Anfang war es für einen städtischen Busbetrieb nicht möglich, in andere Städte zu fahren. GS hatte also keine Chance, etwas zu gewinnen. Später wurde ein neues Gesetz eingeführt und städtische Betriebe können jetzt auch außerhalb der eigenen Stadt am Wettbewerb teilnehmen. Während der letzten zwei Jahre hat GL an zwei Ausschreibungen teilgenommen, Swebus viel verloren und GS gewann in beiden Jahren einige Regionallinien hinzu.

*Kommunale Unternehmen erhielten neue Chancen durch Änderung des Kommunalrechts*

## Pressestimmen zur Veranstaltung

### *Mindener Tageblatt, 22. Januar 1999*

*Fit für den Wettbewerb im ÖPNV*

... »Der Wettbewerb ist auf dem Vormarsch – europaweit. Und das auch im öffentlichen Personen-Nahverkehr« ...

... »Chancen und Risiken wurden sichtbar sowie die Notwendigkeit, auch hier vor Ort zu handeln« ...

... »Daß große europäische Unternehmen bereits ihre Fühler auf den deutschen ÖPNV-Markt ausgestreckt haben, zeigt unter anderem das Beispiel SPNV. Die Eurobahn erhielt auf vom Verkehrsverbund Ost-westfalen ausgeschriebenen Strecken den Zuschlag. Im Busverkehr geht die Entwicklung etwas langsamer voran« ...

### *Westfalen-Blatt Minden, 21. Januar 1999*

*Mehr Attraktivität durch Wettbewerb*

... »Blick in die Zukunft des nordrhein-westfälischen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)« ...

... »Referenten aus dem In- und Ausland berichteten Vertretern von zehn Verkehrsunternehmen aus den Kreisen Minden-Lübbecke und Herford über neue Marktchancen« ...

... »Wie dieser Markt aussehen könnte, beschrieben Referenten aus dem In- und Ausland« ...

... »Große Vorteile durch Wettbewerb auch für die Kommunen« ...



*mindenherforder*  
*verkehrsgesellschaft mbH*

Lindenstraße 36  
D-32 423 Minden  
Telefon 0571.276-35  
Telefax 0571.276-39  
[www.mhv-info.de](http://www.mhv-info.de)  
[kontakt@mhv-info.de](mailto:kontakt@mhv-info.de)