



## ROUNDTABLE

## Das Signal der Europäischen Union war „klasse“

Am 3. Dezember 2009 trat die neue EU-Verordnung 1370/2007 in Kraft.

Wie ist der deutsche Markt zum Start der Verordnung aufgestellt?

Diese Frage diskutierten Vertreter der Verkehrswirtschaft beim ersten ÖPNV-Roundtable dieser Zeitschrift auf dem Petersberg bei Königswinter.

Die Länder Niedersachsen, Hamburg und Bremen haben in diesem Herbst das auf ihrem Gebiet bislang größte Ausschreibungsverfahren im Nahverkehr auf der Schiene eingeleitet. Gesucht wird ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, das ab Dezember 2010 für acht Jahre das neu konzipierte Hanse-Netz betreibt. Ein Beispiel für neue Zeiten im ÖPNV?

Lange Zeit war sie umstritten, jetzt ist sie da ... die Verordnung (VO) 1370/2007 der Europäischen Union. Sie bringt neue Anforderungen für die Aufgabenträger, denn die für den ÖPNV zuständigen Behörden können

künftig grundsätzlich entscheiden zwischen den Möglichkeiten der Selbsterbringung, der Direktvergabe an einen internen Betreiber oder der Vergabe nach einem wettbewerblichen Verfahren. Diesen neuen Rechtsrahmen nutzte die renommierte Wirtschaftsjournalistin und Moderatorin Christine Demmer zu der Einstiegsfrage, wie die Marktteilnehmer in Deutschland angesichts der neuen Situation eigentlich aufgestellt sind?

„Die Zeit der Spekulationen ist nun vorbei, am 3.12. tritt die neue Verordnung in Kraft. Die Aufgabenträger und die Verkehrsunternehmen hatten genügend Zeit sich

darauf einzustellen. Und sie haben diese Vorbereitungszeit gut genutzt“, befand Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag, Geschäftsführer des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg (VRS). Mit der Verordnung 1370 sei nun der Rahmen geschaffen für mehr Wettbewerb. Die Aufgabenträger als zuständige Behörde hätten nun die Möglichkeit ihn auszufüllen, oder aber per Direktvergabe das eigene kommunale Verkehrsunternehmen weiterhin mit der Leistungserstellung zu beauftragen. Beides sei gleichberechtigt möglich. „Ob allein die ordnungspolitische Veränderung ab 3.12. zu besseren Marktergebnissen



Fotos: Hartmut Bühler

und zu einer finanziellen Entlastung für die Aufgabenträger führen wird, werden die nächsten Jahre zeigen“, so Schmidt-Freitag. Die neue VO werde jedenfalls nicht automatisch zu mehr Wettbewerb führen, da potenzielle Betreiber ihr Engagement u.a. davon abhängig machen würden, welche Marktchancen überhaupt bestehen. So dürften z.B. die zukünftig wachsenden Erlösriskiken am Endkundenmarkt – negative Auswirkungen aus den zu erwartenden demografischen Veränderungen – nicht unterschätzt werden. Kurzum: Die neue VO schaffe die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb, ob tatsächlich mehr Wettbewerb stattfinden werde, hänge jedoch von mehreren Faktoren ab, so der VRS-Manager.

### In Hessen intensiv geübt?

Dr. Burkhard Rüberg, Finanzvorstand der Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (BOGESTRA), wies darauf hin, dass die Wettbewerbsanforderungen im ÖPNV nicht erst mit der Verordnung 1370 begännen, sondern längst Wirkung gezeigt haben, spätestens mit dem so genannten Altmark-Trans-Urteil von 2003. Danach ist ohne Ausschreibung die Finanzierung

von Verkehrsleistungen zulässig. Allerdings ist dies an Bedingungen geknüpft und im Umfang stark begrenzt.

Wettbewerb also schon seit längerem? Hier meldete der Vorstand der Niederrheinischen Verkehrsbetriebe AG (NIAG) aus Moers, Otfried Kinzel, Widerspruch an. Sein Unternehmen gehört seit Anfang 2006 zu 51 Prozent der Rhenus Veniro GmbH & Co. KG und steht damit für eine offenbar erfolgreiche (schwarze Zahlen in 2008 trotz leicht sinkender Fahrgastzahlen) Teilprivatisierung nach dem Public-Private-Partnership (PPP)-Modell. „Alles was bisher war, war noch kein Wettbewerbsmarkt“, urteilte der NIAG-Chef. Einzige Ausnahme sei das Bundesland Hessen gewesen, dort habe man schon „intensiv geübt“. Hessen sah in der Tat einige Formulierungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) als unzureichend an und verlangte daher von den hessischen Aufgabenträgern bei öffentlich co-finanzierten ÖPNV-Leistungen zwingend eine Ausschreibung. Mit der EU-Verordnung 1370, so Kinzel, liege es jetzt in der Hand der Aufgabenträger, ob es tatsächlich zu einem Wettbewerbsmarkt komme. Schließlich seien in Ballungsräumen 82 % der Unternehmen in rein öffentlicher trä-

gerschaft, von allen Bunsunternehmen auch in der Fläche hätten immerhin noch 77 % nur öffentliche Eigentümer.

### Kein überflüssiger Speck

Man solle die 1370 in seiner wettbewerbsfördernden Wirkung nicht überbewerten, kommentierte Dr. Ute Jasper, Spezialistin für Kommunal- und Vergaberecht und Partnerin der Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek in Düsseldorf. Der Aufgabenträger, also i.d.R. die Kommune, habe ja nach der Verordnung einen Handlungsspielraum, sie müsse keinen Wettbewerb via Ausschreibung anschieben, sondern sie könne auch Geld für eine eigene Lösung ausgeben. Der Nachteil einer Inhouse-Vergabe ohne Ausschreibung sei dann allerdings, dass diese im kommunalen Besitz befindlichen Unternehmen nicht außerhalb des Gebiets ihres Eigentümers an Ausschreibungen teilnehmen dürfen, also anderen kommunalen oder privaten Unternehmen keine Konkurrenz machen können.

Ob mehr Wettbewerb per se die erhofften Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen bringe, wäge BOGESTRA-Manager Rüberg zu bezweifeln. Die Erfahrungen aus



**Dr. Ute Jasper:** Man sollte die 1370 in ihrer wettbewerbsfördernden Wirkung nicht überbewerten.



**Dr. Burkhard Rüberg:** Kooperationen sind eine hervorragende Möglichkeit zur Effizienzsteigerung.



**Christine Demmer:** Haben private Anbieter im ÖPNV-Markt eigentlich eine echte Chance?

Hessen hätten „ja nicht gerade Beifallsstürme ausgelöst, wenn Busfahrer mit einem Stundenlohn von 7,50 Euro nach Hause gingen“, so formulierte er provokant. Dennoch sei das Signal der Europäischen Union „klasse“, denn es habe den Umbau der kommunalen Unternehmen vom Monopol zu unternehmenstauglichen Strukturen gefördert und dadurch erheblich mehr Produktivität freigesetzt. Sein eigenes Unternehmen könne dafür durchaus als Beispiel dienen, denn habe man 1995 noch einen Zuschussbedarf von 71 Millionen Euro gehabt, so läge dieser jetzt bei 54,5 Millionen Euro. Rüberg: „Ohne die Wettbewerbs herausforderung der EU hätte dies vermutlich so nicht funktioniert.“

Dürfe man denn erwarten, dass die Kosten für den ÖPNV durch die Verordnung 1370 noch weiter sanken, hakte Moderatorin Christine Demmer sogleich nach, kassierte aber eine eher pessimistische Antwort. „Die Kosten sind in den letzten zehn Jahren durch Restrukturierung schon so weit her-

untergedrückt worden, dass jetzt kein überflüssiger Speck mehr da ist“, so Rüberg.

Otfried Kinzel pflichtete grundsätzlich bei, dass die „Wettbewerbsandrohung“ durch die lange in der EU diskutierte und am 23. Oktober 2007 dann endlich beschlossene Verordnung die ÖPNV-Unternehmen stimuliert habe. So sei das Defizit des ÖPNV insgesamt von 1999 bis 2007 von 3,7 auf 2,7 Milliarden Euro gesunken, der Zuschuss pro Fahrgast demgemäß von 42 Cent auf 32 Cent. Analog zu BOGESTRA-Manager Rüberg sieht Kinzel die Grenzen nach unten nun aber auch bald erreicht, schon aufgrund der Qualitätsanforderungen der Aufgabenträger. Außerdem sei es ja wohl kaum wünschenswert, über einen Personalkostenwettbewerb Lohndumping anzukicken. Die NIAG selbst habe noch vor zehn Jahren Ausgleichszahlungen in Höhe von acht Millionen Euro benötigt, heute schreibe man eine schwarze Null, doch werde die Branche im Durchschnitt

ein solches Reduktionstempo nicht mitmachen können, mutmaßte Kinzel.

„Im Schienenpersonennahverkehr“, so Dr. Schmidt-Freitag, „existiert bereits seit Jahren ein Wettbewerbsmarkt. Die Ergebnisse sind für die Kunden und die Besteller durchweg positiv. Für die Kunden hat sich vor allem die Qualität verbessert, für die Besteller hat die Konkurrenz der Betreiber zu einer zwischenzeitlichen finanziellen Entlastung geführt.“ Die Kürzung der Regionalisierungsmittel habe die Wettbewerbserfolge aber teilweise wieder aufgefressen, so der VRS-Manager weiter. Die Einkaufspreise pro Zugkilometer würden tendenziell zwar noch sinken, allzu viel Luft nach unten sei aber nicht mehr vorhanden. So sei beispielsweise die Finanzierung von Neufahrzeugen ein limitierender Faktor. Nichtmarktgerechte, d.h. an den Kundenbedürfnissen ausgerichtete Qualitätsvorgaben der SPNV-Aufgabenträger verteuerten zudem die Angebote. Hier gelte es, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, meinte Schmidt-Freitag.

Dem ÖPNV habe schon die Androhung von Wettbewerbsdruck gut getan, befand Dr. Ute Jasper. Und im Gegensatz zu ihren Vorrednern sah sie durchaus noch Luft für weitere Kostenreduzierungen. „Sowohl bei der Infrastruktur als auch in der Kooperation mit anderen Unternehmen ist noch

## DIE TEILNEHMER

- **Dr. Ute Jasper**, Partnerin bei Heuking Kühn Lüer Wojtek, Düsseldorf
- **Otfried Kinzel**, Vorstand Niederrheinische Verkehrsbetriebe AG, Moers
- **Dr. Burkhard Rüberg**, Vorstand Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG, Bochum
- **Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag**, Geschäftsführer Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH, Köln



**Otfried Kinzel:** Die Bewerbung um neue Strecken ist immer auch eine strategische Entscheidung.



**Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag:** Im SPNV wird vermutlich eine Oligopol-Struktur mit vier bis fünf Anbietern entstehen.

Musik drin“, so die Juristin. Sie erinnerte daran, dass nicht nur Fahrzeuge und Personal im Mittelpunkt der Kostenüberlegungen stehen sollten, sondern auch Stichworte wie Werkstätten, Schienen, Tunnel und Energie. Möglicherweise schlummerten hier noch immense Potenziale, insbesondere wenn künftig der Lebenszyklusgedanke dominiere, also nicht kurzfristig geflickt, sondern langfristig saniert werde.

Dieser Einwurf fand Zustimmung bei BOGESTRA-Finanzchef Rüberg. Sein Unternehmen sieht in Kooperationen eine hervorragende Möglichkeit zur Effizienzsteigerung. Als Beispiel dafür nannte er die „Kooperation östliches Ruhrgebiet (KöR) mit den Partnern Dortmunder Stadtwerke AG, Vestische Straßenbahnen GmbH; Straßenbahn Herne-Castrop-Rauxel GmbH und der BOGESTRA. Auch die bestehende landesweite Kooperation der stadtbahnbetreibenden Unternehmen, das so genannte „Spurwerk“, habe zu erheblichen Ergebnisverbesserungen bei der Beschaffung beigetragen. Allein die Preisreduktionen im Bereich der Rolltreppen belaufen sich auf über 40 Prozent.

In der häufig bängigen Frage von Kämmern – „Könnt Ihr nicht noch fünf Jahre mit der vorhandenen Infrastruktur auskommen?“ – liegt hingegen aus seiner Sicht oft die Hürde für eine vernünftigeren, sprich

nachhaltigere Finanzierungspolitik. „Ausbessern und Flicken führt eben häufig zu höheren Kosten als eine entsprechende Neuinvestition“, so Rüberg. „Völlig richtig“, so die Zustimmung von Dr. Ute Jasper, die Öffentliche Hand repariere und saniere nur nach Kassenlage, das sei kurzsichtig.

### Präziserungsbedarf?

Mit Blick auf die Koalitionsvereinbarung (siehe Kasten) fragte Christine Demmer die Runde nach ihrer Meinung zu der von CDU, CSU und FDP offenbar anvisierten Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Wo gäbe es in diesem Gesetzeswerk wohl aktuellen Präziserungsbedarf? „In Richtung des Stichwortes kommerzielle Verkehre“, antwortete Dr. Schmidt-Freitag und Dr. Burkhard Rüberg legte gleich ein Beispiel nach: Wenn ein Aufgabenträger Verkehrsleistungen ausschreiben möchte und sich ein privater Unternehmer mit dem Hinweis darauf meldet, dass er die Verkehre kommerziell, d.h. ohne öffentliche Co-Finanzierung fahren könne, so habe sein Antrag Vorrang. Das bedeute, dass Ausschreibungsverfahren werde an dieser Stelle abgebrochen. Rüberg: „Die Probleme sind insgesamt schwierig.“ Ziel sei es keine Rosinenpickerei im ÖPNV zuzulassen,

weil ÖPNV nur als Netz funktioniert. Als Beispiel für Rosinenpickerei wurde die Strecke der Buslinie zum Kehlsteinhaus in der Berchtesgadener Bergwelt genannt. Diese sei problemlos kommerziell befahrbar, da die enorme Nachfrage weit überdurchschnittliche Fahrpreise gestatte. Aber solche Linien gehörten zu einem Marktsegment, das vielleicht 2,5 Prozent des Gesamtmarktes umfasse. Der Normalfall seien beispielsweise Linien in der Fläche, wo aufgrund rückläufiger Schülerzahlen private Busunternehmen darüber nachdenken, ob sich der Auftrag mittelfristig überhaupt noch rentiert. Das führe inzwischen vor allem an den Rändern von Ballungszonen schon zu Diskussionen, bei denen private Unternehmen befürchten, von kreisangehörigen, also öffentlichen Busunternehmen verdrängt oder gar geschluckt zu werden. NIAG-Chef Kinzel erinnerte vor diesem Hintergrund: Die Bewerbung um neue Strecken ist eben immer auch eine strategische Entscheidung.“

Die Regelungslücke im PBefG zu schließen erfordere einen echten Spagat, analysierte Kinzel weiter. „Das wird noch eine spannende Auseinandersetzung der verschiedenen Interessengruppen“, so seine Prognose.

„Haben Private angesichts der Rahmenbedingungen im ÖPNV-Markt eigentlich echte Chancen?“, fragte Christine Demmer zum Auftakt einer letzten Runde an diesem Spätnovember-Tag auf dem Petersberg, im ehemaligen Gästehaus der Bundesregierung. Könne es gar sein, dass die Privaten durch den nun entstehenden Wettbewerbsdruck ins Hintertreffen geraten? „Nein“, antwortete VRS-Geschäftsführer Schmidt-Freitag, „da sehe ich momentan keinen Zusammenhang.“ Der Markt werde sich beruhigen, nach einer ersten Euphorie der Spreu sich vom Weizen trennen. Im SPNV werde dabei im Ergebnis vermutlich eine Oligopol-Struktur mit vier bis fünf Anbietern entstehen.

„Private Unternehmen wollen natürlich eine angemessene Rendite erzielen“, kommentierte Otfried Kinzel die Frage aus anderem Blickwinkel. Deshalb dürften sich einige auch freiwillig wieder aus dem Markt verabschieden – in Hessen seien schon erste Aufträge zurückgegeben worden wegen Nichtauskömmlichkeit der Preise. „Ich sehe

Wegweiser zum rathausconsult-Roundtable im ehemaligen Gästehaus der Bundesregierung auf dem Petersberg bei Königswinter.

## rathausconsult

die Privaten auch als Partner, nicht nur als Wettbewerber“, schilderte Dr. Burkhard Rüberg seine Sicht der Dinge. Denn oft genug seien sie gute Kooperationspartner im ÖPNV-Netz, auch durchaus zufrieden mit ihrer Rolle, weil sie den ganzen „bürokratischen Klimbim“, der im Verbund zu beachten sei, gar nicht selbst schultern wollten. Rüberg nannte als Beispiel das komplizierte Verfahren der Einnahmenaufteilung, wenn ein großer Prozentsatz der Zusteigenden mit einem Fahrausweis eines anderen Unternehmens im Verbund ausgerüstet sei. „Die Privaten haben durchaus ihre Chance“, urteilte Dr. Ute Jasper. Aber wenn private Unternehmen auch wieder aus dem Wettbewerb ausschieden, so könnten sie nicht sagen, sie hätten keine Chance gehabt. Vielmehr hätten sie dann offenbar falsch kalkuliert oder seien mit völlig falschen Erwartungen an ein Projekt herangegangen. „Das ist ganz normales Marktgeschehen und keine Frage von Chancen“, so Jasper.

„Der Private hat seine Chance, wenn auch nur eine eingeschränkte“, meinte demgegenüber NIAG-Vorstand Kinzel. Denn der Wettbewerb komme vermutlich nur dort auf Touren, wo Aufgabenträger kein eigenes ÖPNV-Unternehmen besitzen. Aber davon gäbe es eine ganze Reihe, vor allem in der Fläche und in Mittelstädten, wo es um reine Busverkehrsleistungen geht, ohne U- oder S-Bahn. Dort sei Wettbewerb einfacher zu organisieren, weil auch die Vorleistungen in die notwendige Infrastruktur überschaubar seien.

Sind also die Ballungsräume verfrühstückt und um den Restkuchen dürfen sich die Privaten ein wenig balgen? Selbst für diesen

Restkuchen stelle sich in vielen Fällen die Frage, ob dort auskömmliche Rahmenbedingungen für Private gegeben seien, zeigte sich Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag skeptisch. Ob denn dann wenigstens PPP-Modelle eine Chance hätten?, so Moderatorin Demmer. „Im Betrieb sehe ich keine Tendenz zu PPP, bei der Infrastruktur ist dies hingegen ein womöglich interessantes Modell“, entgegnete knapp und klar BOGESTRA-Vorstand Rüberg, allerdings mit der Einschränkung: „der Private will Rendite und dann stößt man schnell an Grenzen.“ Unter dem Strich zeigt also zumindest die öffentliche Verkehrswirtschaft große Gelassenheit angesichts der neuen Verordnung und ihren möglichen Folgen. Was allerdings die am Tisch versammelten Experten wieder einmal befürchten ist ein möglicher ordnungspolitischer Flickerltp-

pich durch unterschiedliche Umsetzungen der Verordnung in den einzelnen Bundesländern, etwa in der Frage der Definition von kommerziellen Verkehren. Hier wird die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes einem besonders kritischen Augenmerk der Beteiligten unterliegen. Ein weiteres ordnungspolitisches Manko sah abschließend Dr. Ute Jasper. Sie vermisste in der Verordnung 1370 einen Anreiz zur Kooperation über Stadtgrenzen hinweg. Selbst ein PPP-Projekt sei zehn Mal einfacher zu realisieren als jede interkommunale Kooperation. Hier zeige sich noch immer, dass Deutschland in vielen Bereichen durch den Föderalismus sehr kleinteilig aufgestellt sei, nicht selten zu seinem Nachteil im Wettbewerb mit anderen Nationen. Doch dies, so der Chronist, ist noch ein ganz anderes Kapitel ... AO

### ÖPNV UND KOALITIONSVERTRAG

„Die Koalition bekennt sich zum Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als unverzichtbaren Bestandteil der Daseinsvorsorge, auch in der Fläche. Um für den ÖPNV verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, werden wir unverzüglich das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) novellieren und an den europäischen Rechtsrahmen anpassen. Unser Leitbild ist dabei ein unternehmerisch und wettbewerblich ausgerichteter ÖPNV. Dabei werden wir den Vorrang kommerzieller Verkehre gewährleisten. Aufgabenträger bleiben die Kommunen. Wir wollen mittelständischen Unterneh-

men die Beteiligungschancen sichern und insbesondere eine Betreiber Vielfalt im Busgewerbe gewährleisten. Die Koalition steht zur Erfüllung der Finanzierungsverpflichtungen aus dem Regionalisierungsgesetz.

Wir wollen jedoch eine höhere Transparenz in der ÖPNV-Finanzierung erreichen. Für regionale Schienenstrecken werden wir neue Betreibermodelle erproben, um den Ländern und Aufgabenträgern Einfluss etwa auf Modernisierung und Regionalisierung zu geben. Wir werden Busfernlinienverkehr zulassen und dazu § 13 PBefG ändern.“