

# Das „Dänische Modell“ des Wettbewerbs im Nahverkehr als Vorbild für die Organisation des ÖPNV in Deutschland



**Dissertation von: Dipl.-Ing. Martin Haubitz, Mettmann**

**Betreuung und Bewertung:**

**Univ.-Prof. Dr. Carmen Hass-Klau Ph.D. FCIT,**

Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Bauingenieurwesen, Lehrstuhl  
Öffentliche Verkehrs- und Transportsysteme – Nahverkehr in Europa

**Prof. Dr. Heiner Monheim,**

Universität Trier, Fachbereich Geographie, Lehrstuhl Raumentwicklung und  
Landesplanung

## Vorwort und Dank

Frisch von der Uni kommend hat man noch Träume. Zum Beispiel den eines guten Nahverkehrs, bei dem jeder Beteiligte nur an den Fahrgast denkt. Doch als ich mit dem Diplomzeugnis in der Hand aus dem akademischen Elfenbeinturm – in meinem Fall die Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund - entlassen wurde, fiel auch ich in eine Wirklichkeit, in der es irgendwie anders war. Der Fahrgast spielte zwar eine Rolle, aber oft nur als Statist. Ich suchte nach Möglichkeiten, den Fahrgast wieder in den Mittelpunkt zu rücken. Doch stellte ich bald fest, dass es niemandem wirklich nützte, wenn man dies tat. Aufgrund der verkrusteten Strukturen im ÖPNV-Gewerbe und der oft sehr komplexen Zusammenhänge finanzieller Art, lohnte es sich weder für die ÖPNV-Unternehmen den Fahrgast in den Mittelpunkt der Betrachtungen zu rücken, noch lohnte es sich für die Aufgabenträger. Es war so, wie mein Diplom-Betreuer, Prof. Dr. Paul Baron, es ausdrückte, dass der Fahrgast eigentlich nur lästig war. Ohne Fahrgäste könnte man Spaß am ÖPNV haben.

Ich begann mich nach Alternativen umzusehen, nach Modellen, bei denen es Sinn machte, den Fahrgast als „Kunden“ nicht als „Beförderungsfall“ zu begreifen. Es galt einen einfachen Zusammenhang zu finden zwischen einer guten Leistung und einem guten Honorar. So wie es bei so vielen Artikeln in Produktion und Dienstleistung ist. Dort sind viele Kunden bereit, für gute Qualität einen guten Preis zu zahlen. Warum sonst wohl verkaufen sich deutsche Nobelkraftwagen auch heute noch immer recht gut? Schon in meiner Kindheit habe ich entdeckt, dass der öffentliche Nahverkehr in anderen Ländern ganz anders war, als ich ihn von zu Hause her kannte. Besonders faszinierte mich Dänemark, denn dort war vieles immer ein Stück weit besser als in Deutschland, sei es die Information der Fahrgäste oder die Ausstattung der Busse und Bahnen. Meist jedoch diffundierten die Dinge, die ich dort gewonnen hatte bis nach Deutschland, allerdings immer erst einige Jahre später.

Dieses Phänomen habe ich wieder einmal entdecken können, als ich begann, mich bei der Suche nach einem kundenorientierten ÖPNV mit dem Thema des Wettbewerbes im öffentlichen Nahverkehr zu beschäftigen. Schon sehr bald nachdem ich mich beruflich mit dem ÖPNV beschäftigte, empfand ich die deutsche Auslegung des Regionalisierungsgesetzes und des PBefG in Sachen Wettbewerb als unzulänglich. Und je mehr ich in die Materie einstieg, desto mehr bekräftigte sich meine Ansicht, dass hier Anspruch und Wirklichkeit erheblich auseinanderklafften. Den Nachteil hatte wieder einmal der Schwächste in der Kette, nämlich der Fahrgast. Kein gutes Bild erhielt ich von den politisch Verantwortlichen im ÖPNV. Musste ich doch oft erleben, dass der eigene Aufsichtsratsposten wichtiger bewertet wurde, als effektiver Umgang mit Steuergeldern zum Wohle des Kunden.

Daher faszinierte mich von Anfang an der Gedanke, den ÖPNV durch Wettbewerb effektiver aber auch kundenfreundlicher zu machen. Doch wie jede Veränderung hat auch der Wettbewerb zwei Seiten, wobei derzeit die negative Seite eine deutlich stärkere Lobby hat. Außerdem geisterte da immer noch das Bild von den sogenannten „englischen Zuständen“ einem gänzlich deregulierten ÖPNV,

der zu einer Zerfaserung sämtlicher Systemstrukturen und zu massiv sinkenden Fahrgastzahlen führt. So etwas wollte ich natürlich auch nicht schaffen. So wurde der Gedanke geboren, unseren dänischen Nachbarn in Europa in Sachen Wettbewerb einmal über die Schulter zu schauen. Die Analyse des dort praktizierten Modells des regulierten Wettbewerbs sollte Aufschluss darüber bringen, inwiefern durch Wettbewerb positive Effekte auch in Deutschland erzielt werden können.

Dort wurde ich auch schnell fündig, entdeckte in Dänemark Strukturen, die auf den ersten Blick aus deutscher Sicht geradezu wie ein ÖPNV-Paradies wirkten. Qualitativ guter ÖPNV ging einher mit ständig sinkenden Zuschüssen. Dies brachte mich dazu, der Sache auf den Grund zu gehen. Warum klappt es in Dänemark so gut, wie funktioniert das „dänische Modell“? Ich wollte aber auch die Rückseite der Medaille betrachten und mir dann schließlich überlegen, ob man das Modell in Deutschland nutzen kann, oder ob es dazu modifiziert werden muss.

Mein persönlicher Hintergrund für diese Arbeit ist, dass ich nach dem Studium den ÖPNV von allen Seiten her kennen lernte. Nicht nur, dass ich seither ebenso bei einem Verkehrsunternehmen wie bei einem Aufgabenträger arbeitete, auch die Aufgaben einer Stadt in der Zwitterfunktion als Aufgabenträger und Besitzer des Unternehmens habe ich mit gestalten können, ebenso die Arbeit einer Verkehrsverbundes. Und nicht zuletzt konnte ich als sachkundiger Bürger auch die politische Arbeit bei der Darstellung eines Nahverkehrsplanes oder eines Stadtbussystemes erleben. Ich denke, man wird diese Praxisnähe der Arbeit entnehmen können, für mich war sie unabdingbare Voraussetzung, um sich mit dem Thema überhaupt beschäftigen zu können. Wobei sich die Nähe auch als Nachteil erweisen kann, nicht nur dadurch, dass sie dazu führt, dass ich erst nach Feierabend wissenschaftlich arbeiten kann.

Diese Arbeit ist in erster Linie dem straßengebundenen ÖPNV gewidmet. Zwar fließen immer wieder Angaben aus dem Schienenbereich mit ein, doch sind beide Teile des Nahverkehrs rechtlich und organisatorisch so weit auseinander, dass eine komplette Untersuchung beider Themenbereiche stark auf Kosten der Detailschärfe gehen würden. Wo der Schienenverkehr erwähnt wird, geschieht dies zur Abrundung eines Themas oder zur Information des Lesers, erhebt aber nie den Anspruch auf wissenschaftliche Vollständigkeit.

Soweit in dieser Arbeit der deutsche ÖPNV kritisiert wird, dann geschieht dies immer mit dem Hintergedanken, dass man „Gutes immer noch verbessern“ kann. Der deutsche ÖPNV wird den Vergleich mit zahlreichen anderen Staaten, auch hochindustrialisierten, sicher standhalten. Einige Städte bieten hervorragende Quantität und Qualität an, allerdings gibt es immer wieder auch Nachteile, die mit dieser Arbeit angesprochen werden sollen. Daher ist dem ÖPNV hierzulande eher seine Ineffizienz anzulasten, als ein unzureichendes Angebot. Allerdings zeigen uns Beispiele aus dem Ausland, wie man es besser machen könnte. Wenn der ÖPNV zwischen Rhein und Oder kritisiert wird, dann auf hohem Niveau und nicht im Vergleich zu vielen anderen, sondern aus der Sicht des betroffenen Fahrgastes. Diese Arbeit richtet nicht *gegen* jemanden. Niemand sollte sich persönlich davon angegriffen fühlen. Zwar ist relativ deutlich, dass das derzeitige Sy-

stem von sehr unabhängigen öffentlichen Betrieben ohne den Druck Gewinne zu erzielen, aber auch ohne eine effektive politische Steuerung, mir deutlich missfällt. Andererseits soll der Wettbewerb nicht auf Kosten etwa der Busfahrer gehen. Es ist trotz der Sparzwänge möglich, für sie gute Arbeitsbedingungen zu erhalten oder erst aufzubauen.

Die Erfolge dieser Arbeit lassen sich nur zu geringen Teilen messen und in eine Bewertung schreiben. Neben dem rein wissenschaftlichen Ansatz hat mir persönlich diese Arbeit eine ganze Menge mehr gebracht. Ich habe viele Menschen kennengelernt - gerade in Dänemark - deren Hilfsbereitschaft unglaublich war. Ich habe das System des ÖPNV erheblich besser durchschaut als zuvor. Ich habe die Chance bekommen, Fragen, die ich mir vorher nie gestellt hatte, mit Menschen aus ganz Europa zu diskutieren und so meinen Horizont erheblich zu erweitern.

Im Laufe der vier Jahre Bearbeitungszeit für diese Arbeit ist mir mehr Gutes widerfahren, als ich in diesen paar Zeilen ausdrücken kann. Ich habe Hilfe von Menschen erhalten, die ich zuvor weder kannte, von denen ich nie Hilfe erwartet hätte. Daher wird es jetzt schwer werden, alle Menschen zu nennen, die eine Nennung in diesem Kapitel verdient haben. Die nachfolgende Liste erhebt aus diesem Grund keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Als erstes möchte ich Prof. Dr. Carmen Hass-Klau vom Lehrstuhl für öffentliche Verkehrssysteme an der Fakultät Bauingenieurwesen der Bergischen Universität GH Wuppertal nennen, ohne die diese Arbeit nie hätte entstehen können. Ohne mich zu kennen, war sie sofort begeistert, als sie die erste Skizze meiner Ideen – verbunden mit der Bitte um eine Betreuung – bekam. Danach hat sie ihre Rolle als „Doktormutter“ fast wörtlich wahrgenommen und fachlich sowie menschlich dann geholfen, wenn ich diese Hilfe in Anspruch nahm. Weniger intensiv aber nicht weniger angenehm war dabei der Kontakt zu Prof. Dr. Heiner Monheim – Universität Trier. Als Zweitgutachter gab er - sofern ich ihm die Chance dazu gab – eigene Impulse dazu, dass diese Arbeit eine aus meiner Sicht runde Sache geworden ist. Er hat mir mit seinen Worten auch Mut gemacht, ein wenig über den Tellerrand des viel zu bodenständigen ÖPNV-Handwerkers hinaus zu sehen und einen visionären aber wirklich kundenfreundlichen ÖPNV in den Mittelpunkt meiner Überlegungen zu stellen.

Einer der Menschen, die mein Interesse am ÖPNV überhaupt erst geweckt haben, ist sicherlich Jørgen Hammer, Chef der *Bornholms Amts Trafikselskab (BAT)*. Als einer der Vordenker des dänischen ÖPNV konnte ich mir bei ihm immer wertvolle Anregungen holen und lernte durch ihn die Grundzüge des „dänischen Modells“ kennen. Große Teile der Arbeit wären ohne ihn kaum denkbar gewesen, zumal ich auch durch ihn erst auf andere Akteure des dänischen ÖPNV hingewiesen wurde.

Eher durch Zufall entstand hingegen mein Kontakt zu Henrik Effersøe und Pernille Hermann von *Hovedstadsområdet Trafikselskab (HT)*, der Verkehrsgesellschaft im Großraum Kopenhagen. Beide beschafften mir so viele Informationen, dass ich kaum weiß, wie ich ohne sie hätte weiterkommen sollen. Beide waren

auch stets bereit, Überstunden zu leisten, nur um meine zahlreiche Mails zu beantworten, in denen eigentlich immer stand, dass ich die Antworten lieber gestern als heute bräuchte.

Aber auch meine anderen Gesprächspartner in Dänemark waren durchweg dadurch geprägt, mir uneigennützig und aufwendig Hilfe zu leisten. Bei keinem meiner Interviews hatte ich das Gefühl, als lästiger Bittsteller aufgenommen zu werden, sondern als gern gesehener Gast, dem man alle erdenkliche Gastfreundschaft und Hilfe angedeihen ließ. Auf ungeahnte Hilfe stieß ich auch in Brüssel. Denn ohne die Informationen von Dr. Klaus J. Meyer vom UITP-Euroteam und von Mr. Paul Hodson vom Generaldirektorat Verkehr der Europäischen Kommission hätte ich mir viele Informationen sehr mühsam erarbeiten müssen. So war ich immer mit als Erster informiert über das, was in Brüssel ablief.

Doch auch in Deutschland fanden sich viele Menschen, deren Informationen mich erheblich weiter brachten. Allerdings wäre es ungerecht, hier einzelne Namen zu nennen, zu viele Informanten haben ihren Teil zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Viele Fachgespräche mit namhaften ÖPNV-Experten habe ich geführt und dabei manche Botschaft bekommen, versehen mit dem Zusatz, dass diese wirklich nur für mich sei, und eigentlich nicht hätte weitergegeben werden dürfen. Viele Menschen schickten mir schriftliche Unterlagen oder nannten mir wichtige Ansprechpartner, öffneten mir Türen, machte mir Mut oder wussten einfach nur im richtigen Moment die richtige Antwort. Besonders Bedanken möchte ich mich allerdings bei denjenigen Fachleuten, die an meinen Umfragen zum Thema teilgenommen haben. Jeweils zehn Experten mit teils grundverschiedenem Fachwissen und Hintergründen haben einen umfangreichen Fragebogen so beantwortet, dass ich daraus eine Menge Informationen erhalten konnte, die sich in keinem Fachaufsatz fanden.

Mein herzlichster Dank gilt aber den Menschen, die mir die Arbeit an dieser Dissertation erst ermöglicht haben. Stefanie Gurk/Steinkamp, Katharina Neumann und meine Mutter Ingrid Haubitz untersuchten nicht nur Zeile für Zeile auf Fehler, gaben mir Tipps, wenn ich mich sprachlich aufs Glatteis bewegte, die kritisierten, lobten, verbesserten, vorschlugen und den Kopf schüttelten und die Arbeit am Ende genauso gut kannten wie ich selbst. Noch stärkeren Einfluss auf dieses Werk hatte jedoch meine Partnerin Bettina Neumann, die nicht nur unzählige Kontrollaufgaben übernahm, Literatur sortierte und zusammenstellte und jegliche Arbeiten erledigte, für die man als interner Doktorand an Universitäten gerne studentische Hilfskräfte einsetzt. Doch nicht mit dieser gänzlich unbezahlten und unbezahlbaren Fleißarbeit hat sie mir den größten Dienst erwiesen. Denn sie hatte über die ganze Zeit auch meine Launen auszuhalten, mich wieder aufzubauen, wenn ich mich in einer Krise befand, Verständnis aufzubringen, aber auch meine Freude zu teilen, wenn mir ein wichtiger Schritt gelungen war. Dafür gebührt ihr vielleicht sogar der größte Dank.

## Das „dänische Modell“ des Wettbewerbs im Nahverkehr als Vorbild für die Organisation des ÖPNV in Deutschland

|   |    |
|---|----|
| 1. Motivation   | 1  |
| 2. Einführung in die Thematik   | 4  |
| 2.1. Bisherige europäische Rechtsgrundlagen   | 4  |
| 2.2. Warum Wettbewerb im ÖPNV?  | 6  |
| 2.3. Die Auswahl der Beispiele  | 11 |
| 2.4. Methodik   | 15 |
| 3. Wer wagt gewinnt – ÖPNV ( <i>kollektiv trafik</i> ) in Dänemark  | 17 |
| 3.1. Die historischen Grundlagen  | 18 |
| 3.1.1. Von den Anfängen bis 1945  | 18 |
| 3.1.2. Die dänischen Staatsbahnen ( <i>De Danske Statsbaner</i> ) DSB   | 18 |
| 3.1.3. 1945 bis in die 80'er Jahre  | 19 |
| 3.2. Ausschreibungen in Dänemark  | 21 |
| 3.2.1. Das „Dänische Modell“  | 21 |
| 3.2.2. Erste planerische Rechtsgrundlagen   | 23 |
| 3.2.3. Das Busgesetz – <i>buslov</i> (1973)   | 24 |
| 3.2.4. Die beiden ÖPNV-Gesetze  | 24 |
| 3.2.5. Standardunternehmerverträge ( <i>Standardentreprenørkontrakter</i> )   | 26 |
| 3.2.6. Veränderungen in den Nahverkehrsgesetzen ab 1989   | 27 |
| 3.2.7. Zustand des dänischen ÖPNV   | 28 |
| 3.3. ÖPNV im Großraum Kopenhagen (HT-Gebiet)  | 31 |
| 3.3.1. Gesetz über den ÖPNV im Großraum Kopenhagen –<br><i>Lov om kollektiv trafik i hovedstadsområdet</i> (1973)   | 31 |
| 3.3.2. Ein dänischer Verkehrsverbund: Hovedstadsområdets<br>Trafikselskab   | 32 |
| 3.3.3. S-Bahn und <i>Lille Nord</i> -Bahnen im Großraum Kopenhagen  | 37 |
| 3.3.4. Das Gesetz über den HUR  | 38 |
| 3.3.5. HT's bisherige Ausschreibungen im Überblick  | 39 |
| 3.3.6. HT's 9. Ausschreibung 1999   | 40 |
| 3.3.7. Neuere Entwicklungen   | 45 |
| 3.4. ÖPNV auf dem Land – Bornholm   | 47 |
| 3.4.1. Gesetz über den ÖPNV außerhalb des Großraums Kopen-<br>hagen – <i>Lov om den lokale og regionale kollektive person-</i><br><i>befordring uden for hovedstadsområdet</i> (1978) | 47 |
| 3.4.2. Die Verkehrsgesellschaften ( <i>trafikselskaber</i> )  | 47 |
| 3.4.3. Die Verkehrsgesellschaft des Kreises Bornholm (BAT)  | 49 |
| 3.4.4. Die erste Ausschreibung auf Bornholm (BAT)1998/1999  | 52 |
| 3.4.5. Neuere Entwicklungen   | 55 |
| 3.5. Wettbewerb auf der Schiene   | 57 |
| 3.5.1. Neuorganisation der DSB  | 57 |
| 3.5.2. Die Privatbahnen   | 60 |
| 3.5.3. Ausschreibungen im SPNV  | 61 |
| 3.6. Ergebnisse und Auswirkungen des „Dänischen Modells“  | 62 |
| 3.6.1. Finanzielle Situation  | 62 |

|   |            |
|---|------------|
| 3.6.2. Neue Fahrzeuge   | 68         |
| 3.6.3. Durchgehend gute Qualität                                  | 71         |
| 3.6.4. Anzahl der Fahrgäste                                       | 73         |
| 3.6.5. Halb so viele Unternehmen                                  | 76         |
| 3.6.6. Die Verkehrsunternehmen                                    | 80         |
| 3.6.7. Das Staatsunternehmen Combus                               | 84         |
| 3.6.8. Studien zu Konzentration und Konkurrenz                    | 84         |
| 3.6.9. Mögliche zukünftige Entwicklungen                          | 86         |
| 3.7. Meinungen aus Dänemark – Expertenbefragung                   | 88         |
| 3.7.1. Die Befragung  | 88         |
| 3.7.2. Situationsanalyse  | 89         |
| 3.7.3. Prognosen  | 101        |
| 3.8. Zur Situation des Personals                                  | 102        |
| 3.9. Handlungsempfehlungen  | 104        |
| <b>4. Die EU und das „Dänische Modell“</b>                        | <b>106</b> |
| 4.1.1. Eine neue Verordnung                                       | 106        |
| 4.2. Ziele der EU-Kommission                                      | 108        |
| 4.3. Kurzbeschreibung der geplanten Verordnung                    | 109        |
| 4.4. Das Dänische Modell und die Ideen der EU-Kommission          | 110        |
| 4.5. Die Europäische Union und der Wettbewerb in Deutschland      | 112        |
| <b>5. Warten auf den Wettbewerb - ÖPNV in Deutschland</b>         | <b>115</b> |
| 5.1. Bestandsaufnahme   | 115        |
| 5.1.1. Niedriger Modal-Split im deutschen Nahverkehr              | 115        |
| 5.1.2. Zahlen – Daten - Fakten                                    | 116        |
| 5.1.3. Öffentliche und private Verkehrsunternehmen                | 119        |
| 5.2. Deutscher ÖPNV im Wettbewerb                                 | 126        |
| 5.2.1. Die ersten Diskussionen zum Thema Wettbewerb               | 127        |
| 5.2.2. Welche Art Wettbewerb wird es in Deutschland geben?        | 129        |
| 5.2.3. Der Wettbewerb in Deutschland hat bereits begonnen         | 130        |
| 5.2.4. Die Rolle der Verkehrsverbände im Wettbewerb               | 132        |
| 5.2.5. Bringt der Wettbewerb Verbesserungen?                      | 137        |
| 5.3. Die rechtliche Situation                                     | 141        |
| 5.3.1. Das erneuerte Personenbeförderungsgesetz von 1996          | 141        |
| 5.3.2. Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit                        | 143        |
| 5.3.3. Das Verhältnis von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen | 147        |
| 5.3.4. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen                    | 151        |
| 5.3.5. Ausreichende Verkehrsbedienung                             | 154        |
| 5.3.6. Daseinsvorsorge  | 156        |
| 5.3.7. Besitzstandsklausel  | 157        |
| 5.3.8. Ist der Rechtsrahmen geeignet den ÖPNV zu stärken?         | 158        |
| 5.4. Argumente im Streit um den Wettbewerb                        | 160        |
| 5.4.1. Kosten für die Allgemeinheit                               | 160        |
| 5.4.2. Qualität im ÖPNV   | 161        |
| 5.4.3. Fairness im Wettbewerb                                     | 164        |
| 5.4.4. Die Situation des Personals                                | 165        |
| 5.4.5. Unternehmenskonzentration                                  | 167        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.4.6. Die Frage der Übergangszeit  | 169        |
| 5.4.7. Diverse Argumente  | 171        |
| 5.5. Experteninterviews   | 172        |
| 5.5.1. Die Akteure  | 172        |
| 5.5.2. Die Antworten  | 173        |
| 5.6. Handlungsempfehlungen  | 184        |
| 5.6.1. Nötige Reform des Rechtsrahmens                                      | 185        |
| 5.6.2. Empfehlungen an die Aufgabenträger im Wettbewerb                     | 189        |
| 5.6.3. Strategien für die Verkehrsunternehmen im Wettbewerb                 | 196        |
| <b>6. Dänemark und Deutschland im Vergleich</b>                             | <b>205</b> |
| 6.1. Kann das „Dänische Modell“ Vorbild sein?                               | 205        |
| 6.2. Ist die deutsche Skepsis begründet?                                    | 211        |
| 6.3. Ausgangssituation in beiden Ländern                                    | 215        |
| <b>7. Prognose und Fazit</b>  | <b>221</b> |
| 7.1. Prognose   | 221        |
| 7.2. Fazit  | 225        |
| <b>8. Anhang</b>  | <b>231</b> |
| 8.1. Zur Situation in Dänemark im Detail                                    | 231        |
| 8.1.1. Von den Anfängen bis 1945  | 231        |
| 8.1.2. 1945 bis 1973/1978   | 233        |
| 8.1.3. Standardunternehmerverträge ( <i>Standardentreprenørkontrakter</i> ) | 235        |
| 8.1.4. HT's 9. Ausschreibung 1999   | 238        |
| 8.1.5. Die Verkehrsgesellschaften ( <i>trafikskaber</i> )                   | 253        |
| 8.1.6. Der ÖPNV im Kreis Bornholm   | 256        |
| 8.1.7. BAT's 1. Ausschreibung 1999  | 259        |
| 8.1.8. Ausschreibungen im Kreis Århus                                       | 262        |
| 8.1.9. Das Staatsunternehmen Combust  | 266        |
| 8.1.10. Der Fragebogen  | 269        |
| 8.1.11. Meinungen der dänischen Experten                                    | 270        |
| 8.1.12. Der Stadtbusbetrieb in Vejle ( <i>Vejle Bybustrafik</i> )           | 274        |
| 8.1.13. <i>Aalborg Omnibus Selskab A/S</i>                                  | 275        |
| 8.1.14. Macht Busfahren krank?  | 277        |
| 8.2. Kurzbeschreibung der geplanten neuen EU-Verordnung                     | 282        |
| 8.3. Details zur Situation in Deutschland                                   | 286        |
| 8.3.1. Geschichtlicher Hintergrund  | 286        |
| 8.3.2. Die Verkehrsverbände Aachen und Rhein-Sieg                           | 290        |
| 8.3.3. Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit                                  | 291        |
| 8.3.4. Die Fragen an die deutschen Experten                                 | 296        |
| 8.3.5. Die Einschätzungen deutscher Experten                                | 298        |
| 8.4. Beispiele für Wettbewerb im deutschen ÖPNV                             | 301        |
| 8.4.1. SPNV in Mecklenburg-Vorpommern                                       | 301        |
| 8.4.2. ÖPNV im Kreis Kleve  | 302        |
| 8.4.3. Regiegesellschaft in Frankfurt am Main                               | 304        |
| 8.4.4. Weitere Beispiele  | 306        |
| 8.4.5. Connex: Ein französisches Verkehrsunternehmen                        | 307        |

|   |     |
|---|-----|
| 8.4.6. Arriva: Ein britisches Verkehrsunternehmen | 311 |
| 8.4.7. Konzernbildungen in Deutschland            | 313 |
| 8.5. Übersetzungen                                | 315 |
| 8.6. Abkürzungen                                  | 316 |
| 8.7. Abbildungen                                  | 319 |
| 8.8. Literatur                                    | 322 |
| 8.8.1. Aufsätze                                   | 322 |
| 8.8.2. Bücher                                     | 332 |
| 8.8.3. Grauliteratur                              | 335 |
| 8.8.4. Amtsblätter                                | 341 |
| 8.8.5. Broschüren                                 | 342 |
| 8.8.6. Internet                                   | 342 |

### Zusammenfassung (D):

Das Thema des Wettbewerbs im ÖPNV wird in Deutschland derzeit sehr umstritten, oft aber auch einseitig diskutiert. Allerdings ist an vielen Fachbeiträgen zu erkennen, dass in Deutschland kaum bekannt ist, was Wettbewerb im ÖPNV bedeutet. Die Gegner des Wettbewerbes stellen diesen so dar, als sei er geeignet, den deutschen ÖPNV komplett zum Erliegen zu bringen. Befürworter gibt es wenige.

Der Verfasser dieser Arbeit hat jedoch bei Studien im Ausland festgestellt, dass offensichtlich der kontrollierte Wettbewerb im Vergleich zum unkontrollierten Wettbewerb oder einem geschlossenen Markt Vorteile bietet. Sowohl für den Kunden wie für die Öffentlichen Haushalte als Finanziere des Nahverkehrs können durch kontrollierten Wettbewerb positive Effekte erzielt werden. Dies schien in Deutschland jedoch nur wenigen Menschen klar zu sein.

Der Verfasser hat daher in der Arbeit versucht, anhand des Beispiels Dänemark umfassend darzustellen, was kontrollierter Wettbewerb eigentlich bedeutet. Seine Vorteile, aber auch seine Nachteile werden einander gegenübergestellt. Zuletzt galt es aber auch die Frage zu klären, warum in Deutschland die Meinung gegenüber diesem Ansatz so stark negativ geprägt ist. Kann man daraus ableiten, dass das „dänische Modell“ nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen werden kann?

Abschließend werden Beispiele dafür gebracht, dass Wettbewerb auch in Deutschland bereits recht gut funktioniert und die oben genannten Vorteile auch hierzulande zu erkennen sind. Daher werden Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber sowie die am ÖPNV Beteiligten gegeben, was zu tun ist, um möglichst viele der Vorteile des Wettbewerbs für Deutschland zu nutzen, ohne die auch in Dänemark vorhandenen Negativaspekte zu wiederholen.

Hauptmerkmal des kontrollierten Wettbewerbs ist eine starke Dominanz des Aufgabenträgers gegenüber den Verkehrsunternehmen. Der Aufgabenträger ist in nahezu allen Fällen (gemeinwirtschaftliche Verkehre) allein für Art, Umfang und Inhalt eines Verkehrsangebotes zuständig. Er definiert die Bedingungen, zu denen ein von ihm benanntes Verkehrsunternehmen nach Abschluss eines Verkehrsvertrages die Leistung erbringt. Dabei entspricht die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit nicht mehr der heute in Deutschland üblichen sehr offenen Definition, sondern ist stark eingeschränkt, so dass nur noch wirkliche Fahrgeldeinnahmen und diskriminierungsfrei gezahlte fahrgeldähnliche Zahlungen eingerechnet werden. Welches Unternehmen Vertragspartner des Aufgabenträgers wird, wird in aller Regel durch ein Ausschreibungsverfahren ermittelt. Bei den Ausschreibungen steht nicht der Preis der Leistung im Mittelpunkt. Vielmehr können eine Reihe weiterer Entscheidungskriterien herangezogen werden. Dazu zählen Aspekte der Qualität, des Personals, des Umweltschutzes und der Kundenzufriedenheit. Die Gesamtliste der Kriterien kann theoretisch unendlich erweitert werden. Es ist aber davon auszugehen, dass jeder Extrawunsch des Aufgabenträgers den Preis der Leistung erhöht. Der Aufgabenträger hat es also vollständig in der Hand zu entscheiden, welche Qualität dem Fahrgast geboten wird, wie die Arbeitsbedingungen für das Personal sind und wie umwelt- oder sozial-

verträglich der von ihm bestellte Verkehr ist. Aufgabenträger können dabei die kommunalen Gebietskörperschaften oder von ihnen gegründete Gesellschaften sein.

In Dänemark hat man mit Ausschreibungen bereits 1989 begonnen und somit mittlerweile fast 14 Jahre Erfahrung. Es ist dort deutlich zu unterscheiden zwischen Ausschreibungen in den großstädtischen Agglomerationen und den eher ländlich geprägten Bereichen. In den Großstädten, allen voran der Großraum Kopenhagen (*hovedstadsområdet*) sind die Ausschreibungsunterlagen höchst komplexe Gebilde, die mehr als 1000 Seiten umfassen können. Dabei ist ein sehr gelungener Aspekt, dass man die Qualität einer Leistung vorwiegend daran misst, ob sich dadurch die Kundenzufriedenheit ändert, da diese Voraussetzung für eine stärkere Nutzung des Angebotes ist. Ein Unternehmen, das einen hochwertigen Verkehr bietet, mit dem die Kunden sehr zufrieden sind, bekommt nicht nur einen Bonus während des laufenden Vertrages, bereits bei der Vergabe wird die Kundenzufriedenheit berücksichtigt. Dabei können als Kriterien auch Leistungen der gleichen Firma auf dem Gebiet anderer Aufgabenträger herangezogen werden. Um die subjektiven Meinungen der Kunden in ein objektives Bewertungsschema übernehmen zu können, hat man ein kompliziertes aber nachvollziehbares Analysemodell entwickelt.

Auf dem Land sind die Ausschreibungen weniger komplex. Das heißt aber nicht, dass dort die Anforderungen an die Verkehrsunternehmen weniger streng sind. Damit nicht jeder Aufgabenträger Verträge von hoher Komplexität ausarbeiten muss, was zu hohen Kosten führen würde, haben die kommunalen Spitzenverbände mit den Spitzenverbänden des Busgewerbes und dem Staat Standardbausteine entwickelt, die Teil der Ausschreibungsunterlagen werden können. Dadurch wird der Aufwand gerade der oft sehr kleinen Aufgabenträger-Gesellschaften (*trafiksekskaber*) in vertretbaren Grenzen gehalten.

Besonders gelungen scheint auch der Umgang mit dem Personal zu sein. Mittels einer Reihe von teils gesetzlich vorgegebenen Regeln wurde es möglich, dass Ausschreibungen nicht zu Lasten des Personals gehen. Dies kann dadurch geschehen, dass der neue Betreiber das Personal des alten Betriebes zu den gleichen Konditionen übernimmt oder attraktive Angebote für ausscheidendes Personal geboten werden. Zwar gibt es langfristige Folgen für die Belegschaften, die jedoch in erster Linie neu eingestelltes Personal treffen. Einschnitte für das bisherige Personal werden so sozialverträglich wie möglich gestaltet.

Positive Effekte des „dänischen Modells“ waren deutliche sinkende Preise für die Erbringung von Leistungen, deutlich steigende Qualität und ein erweitertes Angebot, sowie zufriedeneren Fahrgäste, was sich auch dadurch niederschlägt, dass der Abwärtstrend in den Fahrgastzahlen der vergangenen Jahre gestoppt werden konnte. Daneben konnten jedoch auch andere Effekte beobachtet werden. Der deutlichste war wohl eine erhebliche Konzentration unter den Verkehrsunternehmen. Der Markt wird in Dänemark heute nur noch von 3 großen Unternehmen beherrscht, zu denen noch ca. 100 kleinere Betriebe kommen. Außerdem war in den Anfangsjahren eine Lust zur Überregulierung bei den Aufgabenträger zu erkennen. Dadurch wurde teils das kreative und unternehmerische Potenzial der

Betriebe nicht optimal ausgenutzt, was zu Verlusten führte. Diesen Trend hat man jedoch mittlerweile erkannt und versucht in neueren Verträgen den Unternehmen wieder mehr Freiraum zu geben.

Die EU ist derzeit dabei, eine neue Verordnung zum Wettbewerb im ÖPNV zu erstellen, die die gängige und bekannte Verordnung 1191/69 i.d.F. 1893/91 ablösen soll. Diese Verordnung orientiert sich weitgehend auch an dänischen Erfahrungen und legt den kontrollierten Wettbewerb als Grundsatz im ÖPNV der Union fest. Damit erteilt sie nicht nur den geschlossenen Märkten eine Absage, auch der in Britannien verbreitete unkontrollierte Wettbewerb wird abgelehnt. In der Arbeit werden die dänischen Erfahrungen und die neue EU-Verordnung (im Entwurf) verglichen.

In Deutschland gibt es eine starke Lobby gegen die Einführung des Wettbewerbes. Allerdings ist zu erkennen, dass die Front der Gegner immer weiter bröckelt und sich auch in Deutschland mittlerweile mehr und mehr Betriebe aber auch erste Aufgabenträger darauf einstellen, künftig Verkehre in den Wettbewerb zu stellen.

Bei den Gegnern des Wettbewerbes, unter denen der Verband Deutscher Verkehrsbetriebe (VDV) eine herausragende Stellung einnimmt, ist festzustellen, dass sie als einziges Argument fürchten, die bisher in Deutschland tätigen meist öffentlichen Verkehrsunternehmen könnten den Wettbewerb nicht überleben, da sie nicht wettbewerbsfähig sind. Dieses Argument wird jedoch nur selten explizit genannt, vielmehr werden eine Reihe rechtlicher und sonstiger Argumente genannt, die aber den Charakter einer Scheindiskussion haben. Es gibt Fälle, in denen die nur selten gut unterrichtete (Fach-)Öffentlichkeit, mit abschreckenden, aber meist falschen oder verschleiernenden Argumenten zu ängstigen versucht wird. Dies scheint gelungen zu sein, denn neben den Unternehmen haben sich eine Reihe von Meinungsbildnern der Argumentation des VDV angeschlossen, auch wenn der Wettbewerb für die eigene Klientel durchaus Vorteile bringen könnte. Die Lobby der Befürworter hat noch keinen so deutlichen Sprecher gefunden, wie dies der VDV für die Seite der Gegner ist. Leider konnte in dieser Arbeit die Meinung des VDV nur aus Veröffentlichungen gezogen werden, da sich der VDV mehrfach jeglicher Zusammenarbeit mit dem Verfasser widersetzt hat. Einige Argumente der Gegner entstammen aber auch der Tatsache, dass die Vorteile des Wettbewerbs hierzulande kaum bekannt sind. Oftmals wird der kontrollierte und unkontrollierte Wettbewerb in einen Topf geworfen, oder es werden längst widerlegte Argumente aufgewärmt. Der Mangel an zuverlässigen und neutralen Informationen ist daher offensichtlich das Hauptproblem im deutschen Meinungsbildungsprozess.

Die Befürworter eines kontrollierten Wettbewerbs auch in Deutschland argumentieren mit den im Ausland festgestellten Vorteilen, besonders der Preissenkung und der Qualitätssteigerung. Weiterhin erhoffen sich einige Aufgabenträger vom Wettbewerb eine Stärkung ihrer Position gegenüber den heute oft sehr dominanten Verkehrsunternehmen.

Beispiele für den Wettbewerb gibt es in Deutschland schon eine Reihe. Im SPNV ist der Wettbewerb schon deutlich weiter vorangeschritten, als auf der Straße. Zahlreiche Bundesländer haben ihren Nahverkehr auf der Schiene schon zu nennenswerten Teilen im Wettbewerb vergeben. Die Deutsche Bahn (DB) reagiert und versucht den Landesbehörden langfristige Verträge anzubieten, die mit Arbeitsplatzsicherung begründet werden. Aber auch der größte Konkurrent der Bahn, die Firma Connex, erobert Anteile, zuletzt auch im Fernverkehr. Aber auch auf der Straße beginnt der Prozess an Fahrt zu gewinnen. War der Kreis Kleve vor einigen Jahren noch Vorreiter, so finden sich heute Ausschreibungen auch schon in städtisch geprägten Gebieten und ganzen Verbänden, wie dem RMV wieder. Oftmals ist es von einzelnen Akteuren abhängig, wie ein Verbund sich dem Wettbewerb gegenüber verhält. Vorgestellt wird neben der französischen Connex-Gruppe auch die britische Firma Arriva, beides Firmen, die in Dänemark zu den Gewinnern des Wettbewerbes gehören, jetzt aber auch in Deutschland Fuß fassen.

Die wichtigsten Handlungsempfehlungen an die Beteiligten sind, dass der Gesetzgeber das völlig veraltete deutsche Nahverkehrsrecht gründlich reformieren sollte, damit heutige verkehrspolitische Ziele stärker als bislang Berücksichtigung finden können. Bislang berücksichtigt das geltende Recht nur gewerberechtliche Aspekte, Belange des Umweltschutzes oder Sozialstandards bleiben unberücksichtigt. Die Verkehrsunternehmen müssen begreifen, dass sie seit Jahren den Startschuss zu mehr Wettbewerb verschlafen haben. Sie hätten schon vor acht bis zehn Jahren beginnen müssen, sich auf die neue Situation einzustellen. Arglos ließen sie jedoch wertvolle Zeit verstreichen, so dass ihre Konkurrenten aus dem Ausland mittlerweile deutlich besser positioniert sind, was den deutschen Unternehmen in den kommenden Jahren schwer zu schaffen machen dürfte. Dennoch sind auch heute noch zahlreiche Unternehmen nicht bereit, mit allen Mitteln an ihrer Wettbewerbstauglichkeit zu arbeiten, sondern versuchen mit rechtlichen Argumenten den Wettbewerb so lange wie irgend möglich zu verhindern.

Aber auch die Aufgabenträger müssen sich erst auf die neue Situation einstellen. Vielmals herrscht bei den Aufgabenträger heute noch Ahnungslosigkeit vor. Die ersten Schritte in den Wettbewerb können aber nur gelingen, wenn bereits jetzt die Weichen gestellt werden. So gilt es, Kriterienkataloge zu definieren und Linien zu funktionierenden Bündeln zusammenzuschließen. Dies ist aber nur möglich, wenn sich die Aufgabenträger schnellstmöglich das Fachwissen aneignen, das heute meist nur bei den Verkehrsunternehmen vorhanden ist. Verbände und kommunale Spitzenverbände könnten hier deutliche Hilfestellung leisten. Einige Verbände haben in dieser Hinsicht schon Pionierarbeit geleistet und betreiben Aufklärung und bündeln nötige Aufgaben.

Die Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen wird jedoch kein statisches Phänomen sein. Vielmehr ist eine wellenartige Verteilung von Kompetenzen wahrscheinlich. Zunächst ist es nötig, die Kompetenz der Unternehmen auf ein Minimum zu reduzieren, erst nach einiger Zeit werden beide Partner im Prozess eine Reife entwickelt haben, die durch

gemeinschaftliches Miteinander ein Maximum an Kreativität und Leistungsbereitschaft möglich werden lässt.

### Abstract (GB):

Nowadays the topic of competition in public transport is not only very controversial, but also discussed in a rather one-sided way. But as one can see in various special articles, the meaning of competition in public transport is hardly known to the public. Opponents of this competition try to represent it in a manner which would bring German public transport to a complete standstill. There are only a few supporters of competition. Yet, in research done abroad, the author of this text found that controlled competition compared to deregulation or a closed market apparently offers many advantages. These advantages are not only for the customers but also for the public sector, which takes the role of the financier of public transport. Positive fiscal effects can be achieved through controlled competition. In Germany few people seem to know this.

Using the example of Denmark, the author of this text tried to describe comprehensively what controlled competition actually means. Its advantages as well as disadvantages clearly contrast with each other. Anyway, the key question is why in Germany opinions on this kind of approach are strongly negative. Or is this because the „Danish Model“ is not so easily applicable to Germany? Finally, examples will be given in order to show that competition works in Germany quite well, too, and that the advantages already mentioned are also evident here. This is why recommendations on how to act are being offered to government policy-makers as well as to those involved in local public transport in order to profit from many of the advantages of competition in Germany without repeating the existing disadvantages in Denmark.

The main feature of controlled competition is the strong dominance of the competent authority compared to transport companies. In most cases it is only the competent authority that is responsible for how and to what extent public transport can be supplied. It is up to this authority to define the conditions on which the transport company chosen will have to render the services on entering into the contract. The definition of *eigenwirtschaftlichkeit* (the traffic dealt with on the initiative of the company) does no longer apply to the lax definition that is used in Germany nowadays. In fact, it is more restricted so that only the taking of the fares can be calculated. It is through tenders that the enterprise chosen to be party to the contract of the competent authority is determined. It is not the price of the work that is the prime concern of the tenderer, but a number of other deciding factors that can be brought into play. These can be aspects of quality, personnel, the care of the environment and customer satisfaction. Theoretically, the list of criteria can be enlarged indefinitely. It can be assumed that any extra requirements by the competent authority will raise the cost of the work. It is totally up to the competent authority to decide what quality to offer its customers, how to improve the working conditions for the staff and to decide how ecologically friendly and how socially acceptable the transport it orders is. Hereby competent authorities can take the roles of regional administrative bodies or corporations founded by them.

In Denmark tenders were already introduced in 1989 which means altogether 14 years of experience. One needs to distinguish clearly between tenders in urban agglomerations and in rural areas. In bigger cities, most of all in Greater Copenhagen (*hovedstadsområdet*) the documents covering invitations to bid are highly complex structures, which can comprise more than 1000 pages. A successful aspect of this is the fact that the quality of the work can be measured by whether or not the customer satisfaction changes. This is a prerequisite for stronger use of the offer. A company offering high quality in public transport and thus satisfying their customer will not only obtain a bonus during the running contract. Customer satisfaction already plays a big role when placing orders. Further criteria that can be enlisted can be the achievements of the same company on the field of different competent authorities. In order to adopt the subjective opinion of the customers in an objective valuation pattern, a complex but logical analysis model has been developed.

In the rural areas tenders are less complex. Yet, this does not mean that demands on transport companies are less strict. In order to avoid that, every competent authority has to formulate contracts of high complexity which would lead to high costs, the municipal authorities working with the senior levels of the bus business and central government regulating authorities, which can be involved in the tender documents. Through this the expenditure of the smaller competent authority companies (*trafiksekskaber*) can be kept within acceptable limits.

Particularly successful seems to have been the work with personnel and labour relations. Through a couple of legally prescribed rules it was made possible that the tenders are not a burden on the staff. The new person running the enterprise can take over the personnel of the old company on the same conditions or can make attractive offers for retiring personnel. In fact, this has long term consequences for the personnel. However, in the first place this affects newly employed staff. Cuts in present personnel are, if possible, held as socially acceptable as possible. Positive effects of the Danish model were clearly the falling prices for the production of services, clearly increasing quality and extended supply as well as satisfied passengers. This is reflected in the fact that the downward trend in the number of passengers within the last years could be halted. In addition to this, other effects could be observed. The clearest among them was probably a greater concentration among the transport companies. Currently, the Danish market is controlled by three big companies, with about 100 smaller companies. Apart from this, the early years clearly showed a tendency to over-regulation by the competent authorities. As a result, creative and entrepreneurial potential were not used to their optimum which led to losses. By now this trend has worked through, and in new contracts efforts have been made to leave more freedom to the companies.

At present, the EU is busy preparing a new regulation concerning competition within local public transport which is to remove the well known directive 1893/91. This directive orientates itself using Danish experience and lays down controlled competition as a principle in local public transport in the Union. Thus, it not only

bans closed markets, but also restricts the uncontrolled competition that spread in GB. In this text Danish experience is being compared with the new EU regulation.

In Germany there is a strong lobby against the introduction of competition. However, it is evident that the opposition is starting to crumble. Meanwhile more and more companies as well as competent authorities adjust to putting future public transport in competition. The only argument that the opponents, among whom the Verband Deutscher Verkehrsbetriebe (VDV / Union of German Transport Companies) holds an outstanding position, is the fact that up to now most of the public transport systems in Germany were not capable of surviving competition due to their uncompetitiveness. Instead of mentioning this argument more often and more explicitly, a number of other legal arguments, which have the nature of a discussion, are being used. There are cases in which the rather badly informed 'expert' public tries to get involved using weaker arguments. That they have succeeded can be seen by the fact that many of those forming the public opinion have adjusted to the case of the VDV, even though competition might be of advantage for their own customers. By now, the lobby of advocates of competition has not found a clear spokesman, whereas those against competition have found their spokesman in the VDV. Unfortunately, in this piece of work the point of view taken by the VDV was only made accessible through publications because the VDV itself was not willing to cooperate with the author of this text.

Some of the opponent's arguments derived from the fact that in this country the advantages of competition are hardly known to the public. Very often controlled and uncontrolled competition are being lumped together and already disproved arguments are rehashed. Apparently in Germany the lack of reliable and unbiased information is the main problem in the process of forming a public opinion.

The advantages that are noticeable abroad, such as price reduction and improvement of quality, are the arguments of the advocates of controlled competition in Germany. Moreover, through competition some competent authorities hope for a strengthening of their position compared to the dominant transport companies.

There are a couple of examples for competition in Germany. In the train sector competition is much more ahead of competition on the street. Many *Bundesländer* have already given away a bigger part of their local traffic to competition. The DB (Federal Railways) reacts by offering long term contracts to regional authorities on the ground of job security. The biggest rival of the DB, the Connex Company occupies a share of the long-distance traffic, as the latest example.

Even on the street the process starts to gain momentum. Only a few years ago, the district of Kleve was the forerunner, but nowadays tenders can be found in urban regions as well as in whole districts like the *Rhein-Main-Verkehrsverbund*. Very often it depends on the individual participants how the district reacts to the competition. Besides the French Connex Company, the British Arriva Company will be introduced. In Denmark both companies are among the winners of the competitive process and are now trying to gain foothold in Germany.

The most important recommendation for the people involved in how to proceed is that the legislator should reform the largely outdated German public transport law

thoroughly, in order to give modern transport policy targets a stronger prominence than before. So far, the effective law only considered commercial aspects, disregarding the interests of care for the environment and of social standards. The transport companies need to realise that, for years, they have missed the starting gun for more competition. Already eight to ten years earlier they should have had prepared for the new situation. But unsuspectingly they wasted valuable time so that by now their rivals from abroad find themselves in a much better position, a fact that might cause trouble to German companies. Even nowadays there are still numerous companies that are not willing to improve their competitiveness. Instead they try to prevent competition with lawful arguments as long as possible.

Competent authorities need to adjust to the new situation as well. Actually, many times competent authorities find themselves uninformed. The first steps towards competition can only be successful if the correct course for it has already been set. So it is necessary to define a catalogue with certain criteria and clear working objectives. This will only be possible if the competent authorities acquire the know-how that nowadays can mostly be found in transport companies, and as quickly as possible. It is here that linked transport systems and leading municipal organizations can be a clear support. There are some linked transport systems that have already provided a good lead in this respect and are pursuing clear explanations and assembly of the necessary tasks.

The shifting of the balance of power between competent authority and transport company will not be a static phenomenon. A wave-like distribution of competence is more likely. First of all it is necessary to reduce the power of the companies to a minimum. Only after some time will both partners have developed a maturity, which through a common purpose will allow a maximum of creativity and motivation to be achieved.

Translation: Ellen Zimdahl/Graham Crampton

#### Résumé (F) :

Ces jours-ci on discute le sujet de la compétition dans le service public des transports (ÖPNV) d'une façon contestée, souvent aussi partielle. Cependant bien des articles de spécialistes laissent entrevoir qu'on ne sait en Allemagne ce que compétition signifie dans le Service public des transports (ÖPNV). Les opposants de la compétition dépeignent celle-ci d'une façon comme si elle était capable de supprimer complètement le service public des transports en Allemagne. Rares sont ceux qui la soutiennent.

Pendant des études à l'étranger, l'auteur de cet exposé a cependant trouvé qu'apparemment la compétition contrôlée offre des avantages comparée à la compétition incontrôlée ou un marché fermé. C'est aussi bien pour le client que pour le budget public comme financier des transports régionaux que la compétition contrôlée peut obtenir des effets positifs. Peu de monde en Allemagne semblait s'en rendre compte.

C'est pour cela que l'auteur a essayé dans son exposé de démontrer en détail à l'exemple du Danemark ce que la compétition contrôlée signifie en effet. Ses

avantages et aussi ses inconvénients seront comparés. Finalement il s'agissait aussi d'élucider la question pourquoi en Allemagne l'opinion vis-à-vis de cette vue est empreinte de façon tellement négative. Peut-on en déduire que «le modèle danois » ne se laisse sans plus transférer en Allemagne ?

Finalement sont mentionnés des exemples qui montrent qu'en Allemagne aussi la compétition fonctionne assez bien et qu'on peut apercevoir aussi dans ce pays les avantages indiqués plus haut. C'est pourquoi les recommandations au législateur aussi bien qu'à ceux engagés dans ce service (ÖPNV) sont données pour montrer ce qu'il faut faire pour profiter du plus grand nombre des avantages de la compétition pour l'Allemagne sans copier les aspects négatifs du Danemark.

Le signe principal de la compétition contrôlée est la forte prédominance de l'autorité des transports vis-à-vis des entreprises des transports. C'est de l'autorité de transport que dans presque tous les cas (transports publics) relèvent la façon, la portée et le contenu de l'offre des transports. C'est elle qui définit les conditions selon lesquelles une entreprise choisie par elle rend son service après conclusion d'un contrat de transport. Pour cela la définition de sa propre rentabilité ne correspond plus à la définition très large habituelle en Allemagne aujourd'hui, mais est fort restreinte, ainsi que seul comptent la recette réelle des prix du transport et des titres de transport remplaçant le paiement sans discrimination. L'entreprise obtenant le contrat par l'autorité sera en général trouvée par mise en adjudication. Ce n'est pas le prix qui est primordial dans la mise en adjudication. Une série d'autres critères peuvent influencer la décision. Parmi eux des aspects de qualité du personnel, de l'écologie, et de la satisfaction des clients. La liste complète des critères peut théoriquement être élargie infiniment. Mais il est évident que tout désir particulier de l'autorité des transports augmente le prix du service. C'est ainsi de l'autorité des transports que dépend la décision quelle qualité on offre aux voyageurs, quelles sont les conditions de travail du personnel et la qualité sociale et écologique du service de transport. Ce sont les Conseils locaux ou régionaux ou des sociétés créées par eux qui peuvent être les autorités des transports.

Au Danemark on a déjà commencé des mises en adjudication en 1989, et on a de l'expérience depuis maintenant presque 14 ans. Il faut nettement distinguer entre des adjudications dans des agglomérations des grandes villes et à la campagne. Dans des grandes villes, en particulier la région de Copenhague (*hovedstadsområdet*) des données des mises en adjudications sont fort complexes et peuvent comprendre plus de mille pages. Un aspect bien réussi est qu'on mesure la qualité du service au changement de la satisfaction du client, parce que celle-ci est la condition préalable pour une utilisation plus grande de l'offre. Une entreprise qui offre un service de grande valeur dont les clients sont très satisfaits n'a pas seulement un bonus pendant le contrat en cours, déjà au moment de l'adjudication la satisfaction du client est prise en considération. Comme critères, on peut aussi recourir à des services de la même entreprise dans le domaine d'autres autorités. Pour pouvoir mettre les opinions subjectives des clients dans un schéma d'évaluation objectif, on a développé un modèle d'analyse compliqué mais compréhensible.

A la campagne les mises en adjudication sont moins complexes. Cela ne veut pas dire que ce qu'on exige là des entreprises de transport soit moins strict. Pour éviter que toutes les autorités des transports ne soient pas obligées de formuler des contrats d'une haute complexité, ce qui mènerait à des frais élevés, les organisations centrales des Communes ont développé avec celles des entreprises de transports et de l'Etat des éléments standards qui peuvent faire partie des dossiers pour la mise en adjudication. Ainsi les frais justement des très petites sociétés/ autorités (*trafiksselskaber*) resteront dans des limites acceptables.

Ce qui semble particulièrement réussi ce sont les relations avec le personnel. Par une série de règles, en partie prescrites par la loi, il a été possible d'éviter que des adjudications soient à charge du personnel employé. Cela peut se faire par le fait que le nouvel entrepreneur reprend le personnel de l'ancienne entreprise aux mêmes conditions, ou qu'on fait au personnel sortant des offres attrayantes. Il est vrai qu'à long terme il y a pour le personnel des conséquences qui cependant concernent en premier lieu les employés nouveaux. Les préjudices pour l'ancien personnel seront arrangés d'une façon aussi sociale que possible.

Des effets positifs du modèle danois étaient des prix nettement en baisse pour les services fournis, une qualité nettement en hausse, et une offre élargie, ainsi que des voyageurs plus contents, ce qui est prouvé par le fait que la tendance négative du nombre de voyageurs des années passées pouvait être arrêtée. D'un autre côté on pouvait aussi observer d'autres effets. Le plus remarquable était une concentration importante des entreprises de transport. Aujourd'hui le marché au Danemark n'est dominé que par trois grandes entreprises, auxquelles s'ajoutent encore environ cent petites entreprises. En plus, dans les premières années on pouvait constater une envie de trop régulariser. Ainsi la puissance créative aussi bien qu'entrepreneuse des entreprises n'a pas été utilisée de façon optimale, ce qui conduisait à des pertes. Entre temps, on s'est cependant rendu compte de cette tendance et on essaie de donner aux entreprises plus de liberté dans les contrats plus récents.

La CE est actuellement en train d'établir une nouvelle ordonnance concernant la compétition dans le service public des transports (ÖPNV) qui doit remplacer l'ordonnance 1191/69 dans sa forme 1893/91 jusqu'ici valable. Cette ordonnance s'oriente en large mesure aux expériences danoises et détermine la compétition contrôlée comme principe du service public des transports (ÖPNV) dans l'Union. Par cela elle refuse non seulement les marchés fermés, mais aussi la compétition incontrôlée répandue en Grande Bretagne. Dans l'exposé sont comparées les expériences danoises aux nouvelles ordonnances CE (en projet).

En Allemagne il existe une forte représentation des intérêts contre l'introduction de la compétition. Mais on peut reconnaître que le nombre d'adversaires continue à diminuer et qu'entre temps aussi en Allemagne de plus en plus d'entreprises mais aussi les premières autorités commencent à introduire la compétition dans les transports futurs. Parmi les adversaires de la compétition, entre lesquels le VDV (l'Union des entreprises de transport allemandes) a une position dominante, on constate que le seul argument qu'ils craignent est que la plupart des entreprises du transport public en Allemagne ne pourrait pas survivre à la compétition,

parce qu'elles ne sont pas compétitives. Cet argument n'est souvent pas mentionné de façon explicite, plutôt une série d'arguments juridiques et d'autres est citée ayant un caractère fictif. Il existe des cas, dans lesquels on essaie d'intimider le public, (spécialisé ou non), qui est rarement bien informé, à l'aide d'arguments effrayants qui sont souvent faux et nébuleux. Cela semble avoir réussi, parce que à côté des entreprises un nombre de formateurs d'opinion (Meinungsbildner) ont rejoint l'argumentation du VDV, même si la compétition pourrait apporter des avantages pour leur propre clientèle.

La représentation des intérêts pour l'introduction de la compétition n'a pas encore trouvé un porte-parole comme c'est le VDV pour le groupe des adversaires. Malheureusement, il était uniquement possible d'inclure l'opinion du VDV à l'aide de publications, parce que le VDV s'est opposé plusieurs fois à une collaboration avec l'auteur. Quelques arguments des adversaires sont basés sur le fait que les avantages de la compétition ne sont point connus en Allemagne. Souvent la compétition contrôlée et non contrôlée sont un mélange où des arguments déjà réfutés ressuscitent. Le manque d'information de source sûre et neutre est le problème central du procès de formation d'opinion en Allemagne.

Les représentants des intérêts pour la compétition contrôlée en Allemagne mettent en avant les avantages trouvés à l'étranger, en particulier la réduction des prix et l'augmentation du niveau de qualité. En plus quelques autorités attendent que la compétition renforce leur position par rapport aux entreprises du transport public très dominantes aujourd'hui.

En Allemagne existe une série d'exemples pour la compétition. Dans le SPNV la compétition est bien plus avancée que sur les voies routières. Un grand nombre de "Länder" allemands ont ouvert une partie considérable de leur transport régional à la compétition. Les Chemins de fer allemands (DB) réagissent et essaient d'offrir aux Conseils régionaux des contrats de longue durée, en proclamant la sécurisation d'emploi. Mais aussi le compétiteur le plus important de la DB, la société Connex, gagne des parts de marché, récemment aussi dans le service des grandes lignes. Aussi sur la route le procès prend de l'allure. Il y a quelques années où la commune de Kleve était le précurseur. Aujourd'hui nous trouvons des mises en adjudication aussi dans des régions urbanisées et des réunions des services de transport, comme le RMV. Souvent le comportement d'une réunion des services de transport vis-à-vis de la compétition dépend de différents acteurs. A côté de la société française « Connex » se présente une société anglaise « Arriva ». Ces deux sociétés, qui commencent à se présenter en Allemagne, font partie des gagnants de la compétition au Danemark.

La proposition de procéder à tous les acteurs est que le gouvernement devrait reformer les lois archaïques concernant le transport régional. Cela permettrait de prendre en considération les objectifs politiques du transport. Jusqu'à aujourd'hui la loi en vigueur ne traite uniquement les aspects de droit industriel, ni les aspects écologiques, ni les aspects sociaux. Les sociétés de transport doivent comprendre qu'ils ont manqué depuis des années le départ pour plus de compétition. Ils auraient dû commencer à ce préparer il y a huit à dix ans pour la compétition. Sans méfiance ils ont laissé passer du temps précieux. Comme conséquence les

compétiteurs à l'étranger sont entre-temps mieux positionnés, ce qui devrait faire souffrir les sociétés allemandes dans les années qui viennent. Cependant il existe toujours de sociétés qui n'ont pas la volonté d'améliorer à l'aide de tous les moyens leur compétitivité, mais qui essayent en utilisant tous les arguments juridiques d'empêcher la compétition le plus longtemps possible.

Mais aussi les autorités des transports doivent s'adapter à la nouvelle situation. Souvent prédomine l'impréparation auprès des autorités des transports. Les premiers pas vers la compétition peuvent réussir uniquement en définissant les voies aujourd'hui. Il est indispensable de définir un catalogue des critères et de former un tableau fonctionnel à l'aide des différentes lignes. Cela est uniquement possible si les autorités des transports réussissent à acquérir le savoir spécifique qui la plupart du temps est seulement présents au sein des sociétés de transport. Les raccordements de services de transport et les raccordements communaux pourraient clairement apporter de l'aide. Quelques raccordements de services de transport ont déjà accompli un travail de précurseur, informent et forment un tableau de travaux indispensables. Finalement il est indispensable de ne pas oublier celui qui se retrouve au milieu des tous les considérations, le passager. Au cours des différentes discussions il doit de nouveau retrouver une place centrale pour que aussi en Allemagne la compétition intra modale avec le transport individuelle ne soit pas vue comme compétition perdue.

Traduction: Dominique, Erhard und Silke Tasch

### Resumé (DK):

Den kollektiv trafiks udlicitering omtales for tiden meget i tyskland. Men selve diskussionen anses ofte for at være meget ensidig. Det viser sig også i mange bidrag til fagblade og referater, at eksperterne men endnu mere offentligheden har ikke den nøjagtigste kendskab om, hvad konkurrence og udlicitering betyder. Der blandes fx den regulerede konkurrence og den uregulerede konkurrence og konkurrencens modstander tegner et billede om, at den er velegnet til at nedbryde hele den tyske kollektive trafik. Og der findes ikke mange, som anbefaler konkurrencen som noget målrettet instrumentarium.

Denne afhandlingens forfatter kunne ved sine studier i udlandet dog fastholde, at den regulerede konkurrence tilbyder en masse fordele sammenlignet med den uregulerede konkurrence eller en aflukket marked. Både til passagerene og de offentlige budgetter – af hvilke gives store tilskud til trafikken – kan der opstå positive effekter. Men også denne faktum menes at være ikke særlig kendt i tyskland. Forfatteren forsøgte derfor, at beskrive i denne afhandling eksemplet Danmark omfattende. Ved hjælp af den danske model skulle tyskerne vises, hvad konkurrence og udlicitering vil komme at betyde til den tyske kollektiv trafik. Fordele og ulemper af modellen stilles mod hinanden i en uforudfattet sammenligning. Til sidst skulle spørgsmålet besvares, hvorfor der i tyskland hersker et sådan stærkt afvisning mod den danske håndteringsmåde. Kan det betyde, at eksperterne måtte indrømme, at den danske modell kann ikke uden videre overtages til tyskland? I teksten findes også nogle eksempler for, at der findes også i tyskland en lille bitte konkurrence, som beviser gennem sin gode præstation, at danske modellens fordele kan også findes når den anvendes herhjemme. Derfor

findes der anbefalinger til lovgiveren og deltagerne i den kollektiv trafik, både entreprenører og amter samt kommuner uden for amterne, som er ansvarlig for trafikens organisation. Til alle dem gives gode råd, hvad skulle gøres for at kunne udnytte så mange danske modellens fordele som mulig i tyskland, uden at gentage de små ulemper, som opstod ved fejltagelser og misvurderinger, som også fandtes i Danmark.

Hovedkendetegnet af den danske kollektiv trafik er den stærke dominans af de „kompetente myndigheder“, mest repræsenteret gennem trafikskaberne over for entreprenørerne. Trafikskaberne er i næste alle tilfælde alene ansvarlig for omfang, slags og indeholdet af kørslen (Omfatter ikke kørsel, som udføres på entreprenørens egen initiativ og uden enhver form for offentlig tilskud.). Trafikskaberne definerer, betingelserne (bl.a. omfang og kvaliteten) i trafikkontrakterne, som er grundlag af al udført kollektiv trafik. Definitionen, hvilke kørsel udføres på entreprenørens regning er i Danmark ganske anderledes end i tyskland, for den er meget mere indskrænket. I Tyskland regnes der ud over indkomsterne fra billet salg og uden diskriminering betalte tilskud for skolekørsel eller andre social betingede billetter en hel masse andre tilskud og pengeoverførsler fra entreprenørens ejerkreds (ofte kommuner eller amter) til de penge, som udgør den samlede indtægt af entreprenørerne og vognmænd. I Danmark slutes kontrakter som regel efter en udlicitering af det ønskede tilbud. Dette afgøres, hvem der bliver trafikskabets partner i kontraktperioden. Ved udbudene står normalt ikke prisen i tyndepunktet, men dertil komme en række andre aspekter, bl.a. økologiske eller sociale faktorer. Men også kundernes tilfredshed spiller en afgørende rolle, eller også personalets velfærd. Trafikskaberne er fri over for at opfinde nye kriterier. Men man skal gå ud fra, at enhver ny kriterium er med i at øge den samlede kontraktspris, som entreprenørerne vil kræve. Men det er alene trafikskaberens ansvar, hvilken kvalitet og kvantitet der tilbydes passagerne, hvordan arbejdsmiljøet til chaufførerne ser ud, og hvor stærkt der tages hensyn til miljø og sociale forhold. Hvor der ikke dannes trafikskaber ligger kompetencen ved amtet eller ved kommunerne.

I Danmark begyndte man at udlicitere trafikken allerede i 1989 og har derfor nu mere end 14 års erfaringer med emnet. Der er store forskel mellem udbudsmaterialerne i storbyerne fx HT-området eller på landet fx på Bornholm. Ved HT - eller som det begyndte at hedde en uge før denne afhandling blev afsluttet HUR trafik - er udbudsmaterialerne meget udviklede og tunge bøger som kan komme til at omfatte mere end 1000 sider. Meget vellykket er derved faktumet, at der måles kvaliteten mest gennem passagerne opsummerede tilfredshed. Dette må forstås stærkt roses, for kundetilfredsheden er det tungeste kriterium til brug eller ej brug af kollektiv trafik, og hjælper meget med at få folk til at bruge bus og tog mere end i dag. En viskomhed, som tilbyder kørsel i høj kvalitet, får både bonus under den løbende kontrakt, mens kundetilfredshed tages også hensyn til ved beslutningen om hvem der vandt udbuddet. Også entreprenørens præstation for andre trafikskaber bliver brugt som led i beslutningskæden. For at kunne måle kundernes subjektive meninger udvikles der et avanceret modell, med dens hjælp det er muligt at omsætte meningene til et objektive kriterium. På Bornholm er udbudene mindre udviklet. Men dette betyder helst ikke, at entreprenørerne dér møder mindre strikte krav end i selve København. Velskrivene udbudsbetingelser beviser,

at det er under visse forhold mulig, at skabe en udmærket trafik uden avancerede kontrakter. Og lige nu udvikles der mellem BAT og Connex en såkaldt „partnerskabskontrakt“, som er et eksperiment i Danmark. For at ikke alle trafiksselskaber behøver at lave dens egne kontrakter, som ville føre til ekstraomkostninger, er Amtsrådsforeningen, Danske Busvognmænd og DSB på vej til udviklingen af standardmaterialer, som kann blive del af kontrakterne. På denne måde mindskes udgifterne af de mest små trafiksselskaber.

Særlig vellykket synes at være håndteringen af arbejdsmiljøet. Gennem en række regler, som delvist er lovgivne, blev det mulig at udbudene gik ikke til personalets besvær. Det kan ske gennem muligheden, at den ny entreprenør overtrager de ansatte fra den forhenværende til de samme betingelser, eller at der tilbydes attraktive tilbud til udskillet personal. Men det skal ikke hemmeligholdes at der sker langfristede effekter til mandskaberne, som først og fremmest rammer de nyan-satte chauffører. Må der gennemskæres i de forhold af de daværende ansatte, sker det med meget hensyn til de sociale forhold. Den stærkt sunket pris for kørslen var en af danske modellens mest positive virkninger, dertil kommer tilfredse kunder, som var ansvarlig for, at nedgangen i antallerne af passagerne, som kunne ses i de sidste par år, kunne standses. Men der fandtes også andre „bivirkninger“, af hvilke den vigtigste var, at antallet af entreprenører i Danmark sank betydelig. I Danmark findes der i dag tre store virksomheder, som næsten deler markedet mellem hinanden. Dertil kommer endnu ca. 100 små vognmænd som sammen står for mindre end 20 % af det sammelde kørsel. Et andet aspekt var, at der opstod i de første år tendencer til overreguleringen gennem trafiksselskaberne. Dette kom til at betyde at entreprenørenes kreative potentialer ikke kunne udnyttes optimalt. Det førte til et kreativt tab. Denne tendens kunne efterhånden stoppes, i de nyere kontrakter prøver trafiksselskaberne at lade entreprenørene mere friheder.

EU kommissionen udarbejder dertid et nyt direktiv til konkurrerende i kollektiv trafik, som skal være aflyser til det i dag brugte direktiv 1893/91. Det nyt direktiv orienteres et godt stykke på de danske erfaringer og gør konkurrencen til kollektiv trafik grundprincip i unionen. Dermed bliver den regulerede konkurrence til standardhåndteringen, der findes en stærk afvisning af aflåste markeder og den uregulerede konkurrence, som den findes på de britiske øer. Denne afhandling sammenligner de danske erfaringer med det aktuelt udkast af det nyt EU direktiv.

I tyskland findes der en stærk modstand mod indførelsen af konkurrencen i den kollektiv trafik. Men modstanderens front synes at smuldre mere og mere, også i tyskland indstiller sig i mellemtiden nogle af både myndighederne og entreprenørene, at i fremtiden vil da være konkurrencen også i den tyske kollektiv trafik.

Bland modstanderne har *Verband Deutscher Verkehrsbetriebe (VDV)* (forbund af tyske offentlige busentreprenører) en fremragnede stilling. Bland modstandere kan fastholdes, at de mest frygter, at de offentlige busentreprenører vil ikke har en chance at overleve i et konkurrenceorienteret pris- og serviceniveau. Deres eneste argument er ofte, at de er ikke dygtig nok til at kunne konkurrere med de private selskaber, som kommer udefra. Men denne argument nævnes kun sjæl-

dent i diskussionerne, i stedet for findes en række af juridiske og andre argumenter, som har efter al sandsynlighed karakteret af en skindiskussion. Der findes tilfælde i hvilke den kun lidt informerede (fag-)offentlighed forskrækkes med skræmmede men mest falske eller forslørede argumenter. Dette synes er meget vellykket, fordi ved siden af entreprenørerne selv har en hel masse af meningsførere tilsluttet sig VDV'ens argumentation, selv om deres klientel kunne have mere fordele end ulemper, hvis konkurrencen kommer til at anvendes herhjemme. Den anden sidens lobby har nok ikke fundet sig til nogle stærke talsmænd, som modstandere kunne finde det i VDV. Desværre var VDV ikke beredt at tale med forfatteren om dens mening. Derfor måtte VDV's mening filtreres ud af deres publikationer. Nogle af modstanderens argumenter vokser ud af faktumet, at konkurrencens fordele er næsten ukendt i tyskland. Tit blandes begge former af konkurrencen (reguleret og ureguleret), eller der „opvarmes“ argumenter, som siden længe er blevet tilbagevist. Manglen af pålidelige og neutrale informationer er åbenlyst hovedproblemet i den tyske meningsdannelsesproces.

Talsmændene for en reguleret konkurrence også i tyskland fremhæver de i udlandene nåede fordele, særlig prisfaldene og kvalitetsstigningerne. Dertil håber nogle myndigheder at deres position mod de i dag ofte meget dominerende entreprenører styrkes.

Men allerede i dag findes der en række eksempler for konkurrencen i tyskland. I baneområdet (nærtrafik) er konkurrencen fremskridt et stykke længere end i busområdet. Talrige forbundslande har begyndt at udlicitere deres banetrafik og der findes eksempler for, at halvdelen af banetrafikken i et forbundsland allerede står i konkurrence. *Deutsche Bahn (DB AG)* reagerer og prøver at tilbyde forbundslandsmyndighederne langvarige forhandlede kontrakter, som begrundes med jobsikring. Men også *Deutsche Bahns* største konkurrent, franske kæmpevirksomheden *Connex*, erobrer andele af markedet, til sidst også i fjerntrafikken. Men også på vejene kommer fart på konkurrencen. For nogle år siden var Kleve amt pionier, men i dag findes der allerede udliciteringer i storbyområder og i hele *verkehrsverbünde*, som fx *Rhein-Main-Verkehrsverbund*. Tit afhænger det fra enkelte personer, hvordan en *verbund* opfører sig vedrørende konkurrencen. I afhandlingen forestilles både *Connex* og britiske *Arriva*, begge hører i Danmark til konkurrencens vinder og er på vej at få fat i det tyske marked.

De vigtigste anbefalinger til alle konkurrencenes deltager er, at lovgiveren skulle reformeres de meget oldgamle tyske trafiklove for at tage mere hensyn til miljøet og aktuelle trafikpolitiske mål. De gyldige love tager udelukkende hensyn til næringsret, der tages slet ingen hensyn til både miljø- og socialforhold. Entreprenørerne må forstå, at de siden flere år har sovet bort startskuden til mere konkurrence. De burde for otte til ti år siden begynde at indstille sig til den ny situation. Uden bagtanke lod de forløbe værdifuld tid, derfor er konkurrenterne fra udlandet efterhånden i en megen bedre position. Dette fakt vil gøre det svært for de tyske entreprenørerne i de næste par år. Trods dette, findes der stadig entreprenørerne, som ikke er beredt at gøre alt for at øge deres konkurrencedygtighed, men prøver med juridiske argumenter at forhindre konkurrencen så langt som overhoved mulig.

Men også myndighederne må først indstille sig på den nye situation. Tit findes i dag endnu fuldstændig intetanende amter. Men de første skridt til konkurrencen kan kun lykkes, hvis allerede nu stilles sporskiftene rigtig. So gælder det, at definere kriteriekataloger og sammen-slutte linier til fungerende enheder. Men derfor burde myndighederne snarest mulig tilegne sig den nødvendige viden, som i dag mest findes kun på entreprenørenes side. *Verbünde* og kommunernes og amternes foreniger kunne hjælpe betydelig med. Nogle *verbünde* har allerede gjort pionerarbejde, oplyser om tingene og bundter opgaverne.

Men forskydningen af kraftforholdene mellem myndighederne og entreprenørerne vil ikke blive en statisk fænomen. Sandsynlig vil der komme en bølgeagtig opdeling af kompetencerne mellem begge sider. I begyndelsen er det nødvendigt at reducere entreprenørenes kompetencer til et meget lavt niveau, men efter nogen tid vil begge partnerne når en modenhed, som gennem en god fælleskab vil tildele en maksimum i kreativitet og viljen til en optimalt præstation.

Oversættelse: Martin Haubitz

## 1. Motivation

Öffentlicher Nahverkehr, das weiß jeder – sind Busse und Bahnen. Für den Fachmann stellt sich hingegen die Frage, ob das System ÖPNV damit hinreichend beschrieben ist. Eine genauere Beschreibung könnte daher lauten: Es handelt sich um ein hierarchisches System aus schienen- und straßengebundenen für jedermann nutzbaren Fahrzeugen im Linienverkehr, die gemeinsam ein Netz ergeben, das flächendeckend ausgelegt sein soll, aber auch so durchlässig, dass verschiedene „Maschengrößen“ übereinander liegen. Dem lokalen Netz übergeordnet ist das regionale und schließlich das interregionale und internationale Netz. Nur wenn die Netze ineinander greifen und es nicht zu Brüchen kommt, sich der Fahrgast darauf verlassen kann, von seinem Startpunkt bis zum Ziel zu gelangen, wird er das Netz nutzen.

Neben dem vordergründig auftretenden Verkehrsunternehmen als Betreiber, agieren noch andere Beteiligte an dem System. Da sind die gesetzlich vorgeschriebenen „Aufgabenträger“, Behörden auf kommunaler, oder unterer staatlicher Ebene, die – verkürzt dargestellt – den öffentlichen Anteil am System regeln. Die Rolle dieser beiden Partner wird im Laufe der Arbeit (Kapitel 5.3.3.) noch genauer dargestellt werden. Zuletzt gibt es die Kommunen, die die lokale Infrastruktur bereitstellen. Große Kommunen sind bisweilen auch Inhaber eines Verkehrsunternehmens und somit in einer Sonderstellung. Rein auf die Förderung beschränkt sich die Rolle der Landes- und Bundesbehörden. Zuletzt gibt es schließlich die Fahrgäste, deren Interessen teilweise durch Fahrgastverbände wahrgenommen werden.

Die Aufgabe, die der ÖPNV erfüllen soll, ist umstritten. Gesetzlich vorgeschrieben ist lediglich die Aufgabe, die Mobilität derer zu sichern, die diese nicht auf anderem Wege ausüben können, sprich die Beförderung von Menschen, die noch kein Auto fahren dürfen, die sich kein Auto leisten können, oder die kein Auto fahren können, etwa weil sie krank oder alt sind. Jedoch sind sich seit mindestens 25 Jahren die Entscheider in diesem Land darüber einig, dass nicht dies allein Aufgabe des Nahverkehrs sein kann. Aufgabe muss es sein, einen möglichst hohen Anteil am Gesamtverkehr abzubilden. Wobei dieser „Modal-Split-Anteil“ zu Lasten des unbestreitbar sozial und ökologisch am wenigsten vertretbaren MIV, dem motorisierten Individualverkehr“ gehen muss. Nur wenn es gelingt, diesen – gerade aus den dicht besiedelten Städten – effektiv zurückzudrängen, wird es gelingen, die Städte auf Dauer lebenswert zu halten. Wobei der Verfasser das Auto, den MIV, nicht generell verteufeln möchte. Jedoch sollte versucht werden, möglichst vielen Menschen eine gute Alternative dazu zu bieten, damit sich die Nutzen des eigenen Autos auf die Fälle beschränkt, die nicht anders darstellbar sind. Denn ein ÖPNV, der den MIV für alle Bevölkerungsschichten komplett ersetzen kann, wird noch lange eine Vision bleiben.

Damit der ÖPNV jedoch eine Alternative sein kann, die nicht nur von den Zwangskunden, den „captive riders“, sondern auch von den sogenannten Wahlfreien, den freiwilligen Kunden, wahrgenommen wird, muss er von seiner Qualität her so gut sein, dass der Kunde dieses Angebot gerne annimmt und als echte Alternative betrachtet, selbst wenn ihm ein eigener PKW zu Verfügung stehen

könnte. Nötig dazu ist eine Palette von Kenngrößen, die hier nur auszugsweise genannt werden können. Denn neben der Bedienungshäufigkeit und der Nähe von Haltestellen zum Start- und Zielpunkt ist unter anderem wichtig, ob die nötigen Umsteigevorgänge stressfrei, bequem und sicher funktionieren, ob die Qualität der Fahrzeuge zur Nutzung einlädt, inwiefern Informationen über den Reiseverlauf verständlich sind und bequem abgerufen werden können und – bei weitem nicht an letzter Stelle zu sehen – ob der Preis mit dem gefühlten Preis einer Autofahrt mithalten kann.

Die Frage, ob man sich in Deutschland einen durch diese Kriterien gekennzeichneten ÖPNV leisten will, oder ob es doch nur noch der Verkehr für die Zwangskunden sein soll, wird ebenfalls noch Gegenstand dieser Arbeit sein. Wobei sich in Deutschland eine Diskrepanz zeigt. Es gibt Teilnetze, beispielsweise in einigen ÖPNV-freundlichen Städten wie Freiburg oder Metropolen wie Berlin, die es qualitativ durchaus mit den Netzen anderer Länder aufnehmen können. Leider sind diese Netze aber Inseln, umgeben von ländlichem Raum, in dem oft noch Standards vorherrschen, die wirklich nicht geeignet sind, Menschen zu freiwilligen Kunden zu machen. Darin unterscheidet sich deutscher ÖPNV von dem in Dänemark, den Niederlanden oder der Schweiz, wo landesweit Standards vorherrschen, die auch in dünn besiedelten Räumen Gültigkeit haben. Zwar gibt es auch dort Unterschiede in der Bedienungshäufigkeit, aber der qualitative Durchschnittswert liegt dort viel höher als in Deutschland. Dies ist auch stets gemeint, wenn in dieser Arbeit dem ÖPNV eine schlechte Qualität unterstellt wird.

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Tatsache, dass sich dem Verfasser bei seiner Arbeit im ÖPNV ein gespaltenes Bild darstellte. Auf der einen Seite vermelden die Pressemitteilungen der Verkehrsunternehmen täglich, wie gut der ÖPNV doch ist und wie stark die Fahrgastzahlen wieder gestiegen sind. Auf der anderen Seite sprechen die Modal-Split-Zahlen eine deutliche Sprache, der ÖPNV ist dort immer noch eine Randgröße, auch wenn sich hier und da Verschiebungen zu seinen Gunsten ergeben, die jedoch meist im Promillebereich liegen. Dazu kommt ein täglicher Ärger über die wenig perfekten Details des öffentlichen Verkehrs.

Zwar hat auch der MIV seine Tücken, besonders wenn er in Massen auftritt, jedoch werden die Probleme des ÖPNV in den Augen der Bevölkerung oft stärker wahrgenommen. Daher bringt es nichts, als Werbung für den ÖV auf die Nachteile des Pkw-Verkehrs zu zeigen und darauf zu verweisen, wie schlecht es ist, Auto zu fahren, vielmehr muss man mit allen Mitteln den ÖPNV so attraktiv gestalten, dass er aus der Ecke des verstaubten Images herauskommt. Man sollte die Problempunkte des ÖPNV offensiv angehen und versuchen, die Probleme zu lösen. Ein Beitrag dazu soll diese Arbeit sein.

Sie beschäftigt sich gleich mit mehreren Problemen, wobei die wichtigsten die derzeit oft zu verzeichnende mangelnde Orientierung am Kunden ist, die andere mangelnde Effizienz und Kreativität. ÖPNV wird auch heute noch nicht von den Wünschen der Kunden beeinflusst, sondern von mittleren Reiseweiten, Posten, die man nicht verlieren wollte und politischen Interessen mit Wählern aus der Klientel der Bus- oder Autofahrer. Auch die sogenannte Regionalisierung hat hier

nicht durchgehend zu Verbesserungen geführt. Oft hat man als sogenannter „Aufgabenträger“ eigentlich nur die Lasten der Aufgabe zu tragen hatte. Die Gestaltung der Aufgabe liegt in anderen Händen. Und dort bestimmen andere Menschen über das Wohl und Wehe der Fahrgäste. Das Verhältnis der Beteiligten ist dabei oft nicht so wie es sein könnte. Es liegen Beispiele vor dafür, dass dem Aufgabenträger Zahlen verheimlicht werden, oder man hinter seinem Rücken mit Dritten paktiert um eigene Interessen zu wahren. Währenddessen blieb der private PKW auf der Überholspur. Während man sich im ÖPNV mit sich selbst beschäftigte, ging der sogenannte Intermodale Wettbewerb am ÖPNV vorbei. Minimalen Fahrgastzuwächsen von wenigen Prozent standen solchen von Vervielfachungen beim MIV entgegen. Auf die Einführung eines Schnellbusses folgten drei neue Automobilmodelle.

Beim Gedanken zur Effizienz spielte auch die Tatsache eine Rolle, dass der ÖPNV zu einem erheblichen Teil aus Steuergeldern finanziert wird. Wie lässt sich sicherstellen, dass diese Steuergelder auch effektiv und sinnvoll eingesetzt werden? Wer hat überhaupt die Kontrolle über die Verwendung dieser Steuergelder? Gibt es jemanden, der die Ausgaben überwacht?

Etwa zu dieser Zeit kamen erste Berichte über Wettbewerb im ÖPNV auf. Allen war klar, das „Diktat der leeren Kassen“ würde auf längere Sicht jeden Finanzpolitiker dazu zwingen, auch beim ÖPNV den Rotstift anzusetzen. Bereits Anfang der 90'er Jahre stand fest, die EU-Initiative für mehr Wettbewerb würde auch Auswirkungen auf Deutschland haben, der Wettbewerb würde auch nach Deutschland kommen. Allerdings tat sich nichts. Die Manager vieler Verkehrsunternehmen lachten nur über die zaghaft vorgebrachten Äußerungen, man solle sich auf den Wettbewerb einstellen. Einige davon lachten noch nach Bekanntwerden des ersten konkreten Entwurfes der EU zur Verordnung über die konsequente Umsetzung des Wettbewerbes im Jahr 2000. Man war sich noch viel zu lange sicher, dass dieser Kelch schon irgendwie vorübergehen würde.

Lange Zeit führte diese Haltung dazu, dass in Deutschland nicht ernsthaft über Wettbewerb und seine Folgen nachgedacht wurde. Nur sehr wenige mochten sich vorstellen, dass in Deutschland eines der bestehenden Modelle aus dem Ausland zur Anwendung kommen könnte. Dies brachte den Verfasser auf die Idee zu untersuchen, welche Modelle auf dem europäischen ÖPNV-Markt existierten. Es galt zu untersuchen, inwiefern diese Modelle wirtschaftlich funktionieren, inwiefern sie den Fahrgast in den Mittelpunkt des Geschehens rücken und dazu beitragen, mit Steuergeldern effektiv zu haushalten.

Dabei fand sich ein bemerkenswertes Modell in Dänemark. An der dänische Lösung fällt auf, dass sich die Anforderungen der Aufgabenträger aus den Wünschen der Fahrgäste ableiten. Die regelmäßigen Fahrgastbefragungen zur Zufriedenheit mit dem Angebot helfen den Aufgabenträger dabei, ihre Anforderungskataloge fortzuschreiben. Diese Orientierung an den Fahrgastwünschen ist aber ein entscheidendes Kriterium im Bemühen um mehr Fahrgäste und einen höheren Modal-Split-Anteil für den öffentlichen Verkehr. Wenn in Deutschland die Anforderungen ebenfalls aus den Wünschen der Fahrgäste heraus entwickelt werden, wenn die Aufgabenträger bereit sind, sich mit den anderswo gemachten

Erfahrungen konstruktiv auseinanderzusetzen, wenn die deutschen Unternehmen bereit sind, sich endlich auf die Fahrgäste einzustellen, wenn schließlich die Spitzenverbände der Gebietskörperschaften, der Gewerkschaften und der Unternehmen gemeinsam daran arbeiten, dass es nicht zu einem Ausbremsen von Sachverstand oder Synergien kommt, dann kann die Anwendung des dänischen Modells nach Ansicht des Verfassers in Deutschland zu einem enormen Aufschwung im ÖPNV führen. Dies gilt es, mit der vorliegenden Arbeit zu belegen.

Der Verfasser wünscht sich sehr, dass diese Arbeit dazu beitragen kann, die Angst vor dem Wettbewerb zu reduzieren. Er kann sich nicht vorstellen, dass es in Deutschland nicht möglich sein soll, aus einer neuen Situation Profit zu schlagen und sie als Chance zu begreifen. Dänemark kann uns hier ein Vorbild sein, von dem wir lernen sollten, die Vorzüge des Systems zu erkennen und seine Nachteile zu minimieren. Zum Wohle des Fahrgastes.

## 2. Einführung in die Thematik

### 2.1. Bisherige europäische Rechtsgrundlagen

Bislang regelt die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 den öffentlichen Nahverkehr. Es handelt sich dabei um eine Verordnung, die unmittelbare Gültigkeit hat, ohne dass es eines nationalen Gesetzes bedürfte. Jedoch kann davon gesprochen werden, dass das deutsche Recht auf der Verordnung aufbaut und es in nationales Recht umsetzt. Als Beispiel sei das Personenbeförderungsgesetz genannt. Aber auch die Regelungen im Zuge des Eisenbahnneuordnungsgesetzes, so die darin enthaltene Aufstellung des Regionalisierungsgesetzes, sind klare Folgen der EU-Verordnung.

Weder in der originalen Fassung aus dem Jahr 1969 noch in der geänderten Fassung von 1991 ist die Rede von verkehrspolitischen Zielen. Vielmehr steht im Vordergrund die Angst vor der Verfälschung des europäischen Wettbewerbes durch Verpflichtungen, die einzelnen Unternehmen durch die Regelungen des öffentlichen Dienstes auferlegt werden könnten. Das Gesetz möchte Unterschiede beseitigen, „die sich dadurch ergeben, dass die Mitgliedsstaaten den Verkehrsunternehmen mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Verpflichtungen auferlegen“ [BDO 1999(b), S. 65].

Bei diesen Verpflichtungen handelt es sich um Eingriffe in die unternehmerische Freiheit der Betreiber von Verkehrsdienstleistungen, die sich daraus ergeben, dass der öffentliche Nahverkehr eben kein Gut ist, das man bequem durch andere Güter ersetzen kann. Er ist ein Gut, das im Sinne der Daseinsfürsorge und der Schaffung gleicher Lebensbedingungen im Sinne des Grundgesetzes dort verpflichtend angeordnet werden muss, wo sich freiwillig kein Betreiber finden würde, der die gleichen Leistungen auch ohne Verpflichtung anbieten würde.

So ist es in der Verordnung, aber auch in deutschen Gesetzen Aufgabe der öffentlichen Hand dafür zu sorgen, dass auch in dünn besiedelten Regionen und zu Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage ÖPNV mindestens in einem Maß der Grundversorgung angeboten werden muss, um die Mobilität derjenigen sicherzustellen, die mangels anderer Alternativen auf den ÖPNV angewiesen sind. Ob dies in der heutigen Zeit ein noch tragbarer Ansatz ist, kann aus der Sicht des Verfassers bereits an dieser Stelle verneint werden. Jedoch ist es nach der derzeitigen Gesetzeslage der einzige Auftrag, der sich ableiten lässt. Der Auftrag, eine annehmbare Alternative zum MIV zu schaffen, wird derzeit in den klassischen ÖPNV-Gesetzen und Regulativen an keiner Stelle definiert.

Die EU-Verordnung kann so zusammengefasst werden, dass sie zunächst davon ausgeht, dass ÖPNV auf eigenwirtschaftlicher Basis betrieben werden soll, also „von nicht den Gesetzmäßigkeiten des öffentlichen Dienstes unterliegenden Unternehmen auf deren Rechnung und in deren Interesse“. Diese Verkehre sollen nicht den Regeln des öffentlichen Dienstes unterliegen. Dies bedeutet, dass sie von freien, unabhängigen und nicht an Behörden gekoppelte Unternehmen auf deren Initiative und Rechnung gefahren werden sollen und eben nicht durch Behörden geplant und nach Ausschreibungen vergeben werden. Eingreifen sollen

die Behörden gemäß dieser Verordnung aber überall dort, wo es angebracht erscheint, das eigenwirtschaftliche Angebot, welches die Unternehmen freiwillig anbieten, zu erweitern, oder sonstige aus sozialen Gründen geschaffene Einschränkungen hinzunehmen. Ein Beispiel ist hier die Festlegung eines Beförderungstarifes. Für diese Eingriffe regelt die Verordnung in den nachgeordneten Artikeln die dann zur Anwendung kommenden Verfahrensweisen.

Wobei die europäische Gemeinschaft in der Ursprungsversion noch eine großen Anzahl von Unternehmen von der Verordnung ausnahm. Gemäß dem Motto, dass es nicht um den öffentlichen Verkehr als Ganzes ging, sondern nur Wettbewerbsbeschränkungen vermieden werden sollten, betrafen die Regelungen zunächst nur die Unternehmen, die in dieser Hinsicht gefährdet waren. Mit der Neuregelung von 1991 wurden prinzipiell alle Unternehmen in die Verordnung einbezogen, wobei aber die Mitgliedsstaaten das Recht bekamen, Unternehmen von dieser Verordnung auszunehmen.

Grundsatz der Verordnung in der Fassung von 1991 ist, dass Verkehre soweit wie möglich eigenwirtschaftlich gefahren werden sollen, das heißt, dass die Behörden „die Verpflichtungen, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind“ aufheben [ebd., S. 66]. Ausnahmen soll es überall dort geben, wo eine ausreichende Verkehrsbedienung aus sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Sicht nötig ist. Sofern Unternehmen außer im Verkehrsbereich auch noch in anderen Branchen tätig sind, so erlegt die Verordnung eine getrennte Rechnung auf. Dort wo Verpflichtungen aus dem öffentlichen Dienst bestehen („gemeinwirtschaftlicher Verkehr“), also die Behörde mehr Verkehr bestellt als das Unternehmen von sich aus anbieten würde, soll es keine durch Quersubventionen gegenfinanzierten Geldflüsse geben.

Die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes werden im Artikel 2 der Verordnung definiert als die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht und die Tarifpflicht. In Artikel 3 wird dann definiert, dass alle Leistungen, die aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zustande kommen, - was derzeit noch als „gemeinwirtschaftlich“ bezeichnet wird, wobei sich mehr und mehr die Bezeichnung „behördeninitiiert“ durchsetzt - mittels einer Vergabe zustande kommen sollen, die „die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.“ [ebd., S. 67]. Somit wird in der Fassung aus dem Jahr 1991 erstmals die Ausschreibung von Verkehrsleistungen zur Regel erklärt, sofern es sich um subventionierte Verkehre handelt und keine Auferlegung von Verkehren durch Verwaltungsakt vorgenommen wird [EU-Kommission 2000(b), S. 3].

Leider gibt die Verordnung keine Definition für die Begriffe „eigenwirtschaftlich“ oder „gemeinwirtschaftlich“, so dass es Aufgabe nationaler Gesetze wird, dies zu regeln. Die entsprechende deutsche Definition ist im PBefG enthalten und wird im Kapitel 5.3.2. erläutert. Sie führt derzeit gerade in Deutschland zu einer sehr werten Auslegung des Begriffes „eigenwirtschaftlich“, was nicht im Interesse der Unternehmen wäre, wenn dies nicht zu umfangreichem Schutz vor dem Verlust der Konzession führen würde. Dazu mehr im entsprechenden Kapitel 5.3.8.

Überspitzt formuliert verzichten die Unternehmen darauf, für defizitäre Leistungen Zuschüsse zu erhalten, damit sie diese defizitäre Leistung auf jeden Fall im Unternehmen erhalten. Kein privatwirtschaftliches Unternehmen würde oder könnte so arbeiten. Wenn aber die öffentliche Hand als Gesellschafter jährlich mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit die Verluste des Unternehmens übernimmt, ist es aus finanziellen Gründen nicht mehr unbedingt erforderlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu entscheiden. Dies führt natürlich zu einer gewissen „Trägheit“, denn wenn es keinen solchen wirtschaftlichen Zwang mehr gibt, werden auch die nachgeordneten Entscheidungen des Unternehmens nicht mehr auf wirtschaftlichen Aspekten beruhen. Im günstigsten Fall wird man soziale oder Umweltkriterien, bzw. politisch vorgegebene Richtwerte heranziehen, im ungünstigeren aber die persönlichen Belange der handelnden Akteure. Dies kann beispielsweise ein politisch vorgegebener Geschäftsabschluss sein, also ein bestimmtes Defizit, das nicht überschritten werden darf. Es kann aber auch per Ratsbeschluss verordnet werden, dass alle Busspuren schnellstmöglich beseitigt werden sollen, um den MIV wieder flüssiger zu gestalten. Im ungünstigsten Fall kann eine persönliche Prämie für den Vorstand, oder eine Leistungszulage bei einer Defizitreduzierung dabei heraus kommen. Dies ist natürlich keine zwingend notwendige Folge, aber eine Gefahr. Doch dieser Gefahr sind – wenn man sich die öffentlichen Unternehmen anschaut - einige Unternehmen auf jeden Fall erlegen.

Auch ist in der Verordnung, noch nicht mal in der Novelle von 1991, eine Aussage zur Marktöffnung enthalten, diese ist nicht Ziel der bisherigen Verordnung. Dies mag zum Teil daran gelegen haben, das auch im Jahr 1991 noch keine Betreiber existierten, die in nennenswertem Umfang in der Lage gewesen wären, Verkehr in mehreren europäischen Ländern zu betreiben, oder auch nur in anderen Ländern der Gemeinschaft Leistungen anzubieten, so dass die Notwendigkeit zu einer solchen Regelung zunächst nicht gesehen wurde [ebd., S. 4].

Stattdessen regelt die Verordnung noch einige Ausnahmetatbestände, bei denen Zahlungen der öffentlichen Hand an die Unternehmen fließen können, ohne die Eigenwirtschaftlichkeit in Frage zu stellen. Dies soll auch nicht als problematisch gedeutet werden, im Gegenteil. Es ist sinnvoll, dass man dort, wo aus sozialen, umweltpolitischen oder sonstigen durch die Politik festgelegten Kriterien, Unternehmen in ihrer Freiheit eingeschränkt werden, Ausgleichszahlungen erfolgen. Weiter wird geregelt, wie die Verträge zwischen den Verkehrsunternehmen und den Behörden auszusehen haben, nicht aber ihr konkretes Zustandekommen. Daher gelten die allgemeinen Vergaberichtlinien, die aber nur selten zum Tragen kommen, da sie durch verschiedene Ausnahmetatbestände oft durch das Raster der Vergabeverordnungen fallen [ebd., S. 3].

In diesem Kapitel sollte die Verordnung zunächst nur vorgestellt werden, eine abschließende Bewertung wird im Kapitel 4 erfolgen.

Neben der Verordnung 1191/69 i.d.F. 1893/91 existieren noch einige weitere europäische Regelungen, so die Richtlinie 90/440, die den Eisenbahnverkehr regelt. Diese sind aber für die vorliegende Arbeit weniger bedeutsam, so dass sie an dieser Stelle nicht entsprechend gewürdigt werden sollen.

## 2.2. Warum Wettbewerb im ÖPNV?

Im Kapitel 1 wurden einige Punkte genannt, die auch im deutschen ÖPNV durchaus verbesserungswürdig sind, darunter die oft mangelnde Effizienz bei den Verkehrsunternehmen und die sehr oft mangelnde Orientierung am Kunden. Gerade Letzteres führt dazu, dass der Modal-Split-Anteil des ÖPNV in Deutschland immer noch unter dem liegt, was wünschenswert wäre. Die Fahrgastzahlen in Deutschland steigen zwar – je nach Auslegung der statistischen Werte – von Jahr zu Jahr marginal, der Durchbruch steht jedoch noch aus. Gleichzeitig bleibt der ÖPNV ein Zuschussgeschäft, wobei die Zuschüsse in Zeiten knapper öffentlicher Kassen immer mehr zu einem Problem werden. Werden Zuschüsse gekürzt heißt das bislang aber auch immer, dass das Angebot gekürzt werden muss, was nicht zu steigenden sondern eher zu sinkenden Fahrgastzahlen führt. Es mangelt aber auch an Kreativität, sinkende Zuschüsse mit anderen Mitteln aufzufangen. Unstrittig ist – auch unter den Angehörigen des heutigen Systems, dass hier neue Wege gegangen werden müssen, um dem ÖPNV zu neuem Schwung zu verhelfen. Ob der Wettbewerb ein solcher neuer Weg ist, ist Gegenstand dieses Kapitels.

Man muss etwas in die Geschichte des Nahverkehrs zurückschauen, um die Frage zu beantworten, inwiefern dieser Mangel an Kundenzentriertheit immer schon bestand. Nach Ansicht des Verfassers kam es dazu in dem Moment, wo aus den Wirtschaftsbetrieben, die Nahverkehr anboten, behördlich verwaltete Betriebe wurden. Ende des 18. Jahrhunderts 1900 wurden in Deutschland zahlreiche Nahverkehrsbetriebe gegründet. Sie fuhren mit Kutschen oder Pferdebahnen, später mit Kraftomnibussen oder elektrischen Bahnen. In nahezu allen Fällen stand privates Kapital und private Initiative hinter diesen Bestrebungen. Man sah in der Beförderung von Fahrgästen ein Geschäft und versuchte damit Geld zu verdienen. Zwar beantragte man hier und da Zuschüsse, im Wesentlichen aber profitierten die Kommunen in dieser Zeit von der privaten Initiative. So bekam Düsseldorf gleich zwei Rheinbrücken von der damals noch nicht stadteigenen Rheinbahn gebaut und vorfinanziert [Vetten/Zeh 2001]. Und auch gleich von Beginn an, schöpften die Gemeinden Gebühren für das Recht eine Linie betreiben zu können. (Konzessionsabgaben) und partizipierten damit am Gewinn. Kundenorientierung war demnach wichtig, denn die Gebühren wurden fällig, egal wie viele Fahrgäste die Linienverkehre nutzten und auch die im Beispiel genannten Rheinbrücken mussten durch Einnahmen finanziert werden.

Doch schon 1891 wird beispielsweise in Düsseldorf über eine städtische Beteiligung gestritten. Dafür sprach, dass die Stadt in der „Befriedigung des fortschreitendes Verkehrsbedürfnisses und in der Einführung einer vollkommeneren Betriebskraft“ freier sei und als Eigentümer nicht nur besser bestimmen könne, wie es im Nahverkehr weiter geht, sondern auch den gesamten Reingewinn bekommen kann. [Vetter/Zeh 2001, S. 13]. Allerdings hatte man auch schon damals Angst vor einer ausufernden Verwaltung falls der Nahverkehr städtisch würde. Außerdem erwartet man höhere Kosten für Personal und Fuhrpark, da eine „größere Agitation für unrentable Linien aus der Bürgerschaft“ zu erwarten sei [Vetter/Zeh 2001, S. 13]. 1899 entschließt sich der Stadtrat dann jedoch zur Über-

nahme der Nahverkehrslinien, um ohne auf eine Rendite sehen zu müssen, Straßenbahnen dort bauen zu können, wo es dem Verkehrsbedürfnis entspreche. Auch sei die Gemeinde schneller geneigt, neue Ideen umzusetzen als Private und könne mehr auf die Situation des Personals Rücksicht nehmen. [Vetter/Zeh 2001, S: 17] 1907 kauft die Stadt dann auch schon die Mehrheit der Anteile an der bis dahin privaten Rheinbahn. Jedoch macht diese wie auch das städtische Unternehmen weiterhin Gewinn. Allerdings machen den Unternehmen schon in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg Fahrgastrückgänge durch ständig steigende Fahrpreise zu schaffen. Daher wird schon 1921 erstmals überlegt, einen Zuschuss aus Steuergeldern an den Nahverkehr zu zahlen.

1929 verzeichnet die Rheinbahn das erste Defizit in ihrer Geschichte. Dies allerdings auch nur, da immer noch eine kräftige Nahverkehrsabgabe an die Stadt zu zahlen ist, die aufgrund des Defizits dann vom 4,2 auf 3 Mio. Mark gekürzt werden muss, um das Betriebsergebnis auszugleichen. Über die Zeit vor dem 2. Weltkrieg wird nur vermeldet, dass man mit einem kräftigen Defizit fahre. Nach dem Krieg finden sich nur noch sporadische Hinweise auf das Defizit der Bahn. So etwa ein Hinweis aus dem Jahr 1955, die Rheinbahn erhalten zur „Vorfinanzierung ihrer Fahrzeuge“ einen Betrag von 11,3 Mio. DM. Auch im Jahr 1956 gibt es wieder ein erhebliches Defizit, da die Fahrpreise politische Preise hätten und man daher nicht kostendeckend fahren könne. Immer noch gibt es jedoch die Konzessionsabgabe an die Stadt. 1959 wird einmal mehr von einem Plus im Jahresabschluss berichtet, keine 20.000 DM! [Alle Angaben aus Vetter/Zeh 2001]

Die Chronik der Rheinbahn, die hier als Beispiel für viele ähnliche Verkehrsunternehmen stehen kann, verzeichnet ab Ende der 50er Jahre eine Entwicklung, die auch auf mangelnde Kundenorientierung schließen lässt. Um die Defizite auszugleichen, wird ständig das Angebot reduziert, „im Gegenzug“ werden die Fahrpreise erhöht. Jedes Jahr liest man von sinkenden Fahrgastzahlen in Höhe von 5 bis 11 %. Nach Ansicht des Autors setzt die Entfremdung der „öffentlichen“ Verkehrsunternehmen jedoch erst später ein. Denn noch scheinen die Unternehmen alles daran zu setzen, nicht tiefer in die roten Zahlen abzurutschen. 1966 wird nach 11 Jahren einmal mehr ein leichtes Plus erzielt, dank einer kräftigen Erhöhung der Fahrpreise, was wiederum eine Reihe von Fahrgästen verprellt. 1970 ist man aber wieder dort, wo man 1921 bereits war, es wird überlegt, inwiefern man dem Nahverkehr grundsätzlich mit Steuergeldern unter die Arme greifen soll. Es wird von „gemeinwirtschaftlichen Lasten“ gesprochen, eine bis heute aktuelle Formulierung. Der Stadtrat beschließt, der Rheinbahn 10 Mio. DM zur Verfügung zu stellen.

Damit ist der Damm gebrochen, ab sofort werden jährlich Ausgleichszahlungen der Stadt an ihr Unternehmen gezahlt, die bald die Höhe von 30 Mio. DM erreichen. Mit der generellen Bereitschaft der Eigentümer, die Verluste des Unternehmens zu bezahlen, sinkt nach Ansicht des Verfassers die Notwendigkeit, sich am Kunden zu orientieren. Mussten noch nach dem Krieg die Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrkarten die Unternehmen tragen, ja oft sogar noch Gewinn für den Eigentümer erwirtschaften, so sank der Anteil des Erlöses aus dem Verkauf von Fahrkarten auf heute je nach Sichtweise bis zu 40 %. Dies führte dazu, dass in vielen Unternehmen fast 30 Jahre lang die Fahrgäste keine wesentliche

Einflussgröße mehr darstellten. Teilweise legten sich die Mitarbeiter aus den Unternehmen dem Fahrgast gegenüber sogar eine Arroganz zu, die Ihresgleichen sucht. Solange die Gesellschafter der Unternehmen, die Großstädte und Kreise, die Defizite ohne zu murren zahlten, ging dieses Verhalten gut. Wobei man den Unternehmen zugute halten muss, dass auch viele Stadträte an einer Defizitsenkung nicht interessiert waren, und den Unternehmen niedrige Fahrpreise diktieren. Teils erfand man Kunstbegriffe, um die Bezuschussungen als Einnahmen zu deklarieren. So wurde nicht nur die Infrastruktur kräftig gefördert, auch andere „Abgeltungsleitungen“ wurden gezahlt. Um die tatsächlichen Kosten für die Eigentümer zu reduzieren, wurde mit dem Querverbund ein neuer Finanzierungsweg geschaffen (siehe Kapitel 5.4.1. Im Endeffekt zahlten damit seit dieser Zeit die Kunden der Stadtwerke mit ihrer Gas- oder Wasserrechnung das Defizit des Nahverkehrs. Aus den einstigen Wirtschaftsunternehmen waren reine Mangelverwaltungen geworden.

Die Unternehmen gewöhnten sich offenbar recht schnell an die Tatsache, dass man sich über Geld keine Sorgen zu machen brauchte. Hand in Hand mit der Tatsache, dass auch die Gewerkschaften mit kräftigen Forderungen nach höheren Löhnen und bequemeren aber unrationellen Arbeitsbedingungen an der Kostenschraube drehten, wurde die Fahrgastorientierung immer unwichtiger. Dies steigerte sich in einigen Unternehmen fast schon zu einer Art Kultur, in der viele Unternehmen leider heute feststecken. Dies kann man mit dem Begriff „Verwaltungsdenken“ umschreiben, wobei der Verfasser selber in einer Verwaltung arbeitet und hier genau differenzieren möchte. Es ist jedoch richtig, dass Verwaltungen deutlich weniger auf Effizienz und Kundenorientierung achten, als dies in Wirtschaftsunternehmen der Fall ist. Dies alles mag Grund dafür sein, dass man die ersten Initiativen der EU für Wettbewerb im ÖPNV weder ernst nahm noch beachtete.

Ein weiterer Faktor, der die Unternehmen von den Fahrgästen entfremdete, ist wohl die oft sehr abstrakte Verrechnung von Einnahmen in Verkehrsverbänden. Dort spielen zahlreiche Kriterien eine Rolle, gefahrene Kilometer, aber auch frühere Einnahmen und ähnliche Dinge. Ein starker Verkauf von Fahrkarten wird nur sehr indirekt belohnt, zumal die Einnahmen nach bestimmten Maßstäben verteilt werden. Dies ist sicher einigermaßen gerecht, jedoch nimmt es den sichtbaren Erfolg am Verkauf eines Tickets wenn man davon nur einen Teil behalten kann. Dadurch ist der Verkauf der Fahrkarten noch einmal ein wenig nebensächlicher geworden. Zuletzt spielt nach Ansicht des Verfassers eine Rolle, dass gerade die öffentlichen Unternehmen auf ihrem Territorium zumeist lokale Monopole innehaben. Die wenigen Linien, die von anderen als benachbarten Unternehmen oder dem Monopolinhaber gefahren werden, sind oft genug lediglich Zubringer aus dem ländlicheren Umland und wirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung. Oft sind dies ehemaligen Bahnbuslinien, echte „freie“ Unternehmen gibt es im Linienverkehr allenfalls in kleineren Städten oder auf dem Land. Zwar nehmen die Unternehmen keine Monopolpreise, wie dies beim Verkauf von nachgefragten Gütern der Fall sein könnte, jedoch mangelt es am Ansporn, sich um die Fahrgäste zu kümmern, denn viele sind nach wie vor Zwangskunden und auf den Nahverkehr angewiesen, egal wie schlecht er ist. Und die Chance, dass sich ein Dritter dieser Fahrgäste annehmen könnte und das Monopol aufbrechen könnte, werden

durch das in dieser Arbeit noch vorzustellende Konzessionssystem effektiv unterbunden.

Doch einmal mehr möchte der Verfasser darauf hinweisen, dass die Branche nicht nur aus schwarzen Schafen besteht. Es gibt eine Reihe von Unternehmen und auch eine Reihe von Mitarbeitern, die sehr wohl den Fahrgast in ihren Überlegungen berücksichtigen. Dem Verfasser ist dies durchaus bekannt. Solange diese Unternehmen jedoch noch in einer Minderheit sind – und davon ist der Verfasser überzeugt – muss es erlaubt sein, Kritik zu pauschalisieren, auch den positiven Ausreißern wird bekannt sein, wie es um die Branche als Ganzes steht. Die Marketingabteilungen der Unternehmen tun ihr bestes, um wenigstens marketingmäßig mit anderen Branchen mithalten zu können. Doch solange immer noch „Bahnbeamte“ von „Beförderungsfällen“ sprechen, werden es die Werbestrategen schwer haben.

Die Frage ist jetzt: Handelt es sich bei den beiden festgestellten Tatsachen Kundenferne und mangelnde Effizienz um etwas, mit dem man wird weiterhin leben müssen, oder kann man an diesen Missständen etwas ändern. Sind sie durch die immer wieder genannte Einzigartigkeit der ÖPNV-Branche entstanden, oder ist die Branche doch nicht so einzigartig und durchaus reformierbar?

In diesem Zusammenhang stellt sich erneut die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, den ÖPNV als Alternative zum Auto aufrecht erhalten zu wollen. Kann man sich ein hochsubventioniertes System wirtschaftlich leisten, oder soll sich der Öffentliche Verkehr auf die Rolle des Transporteurs für die captive rider, die Zwangskunden, zurückziehen? Abschließend kann diese Frage hier nicht diskutiert werden, rational wird kaum jemand verneinen, dass gerade urbane Räume ohne öffentlichen Verkehr kaum noch auskommen. Aus zahlreichen Veröffentlichungen ist aber eindeutig zu lesen, dass die überwiegende Anzahl der Menschen in Europa der Ansicht ist, ÖPNV muss weiter ausgebaut werden und sich als eigene Branche im Dienstleistungssektor etablieren. Wobei damit noch nicht gesagt wird, dass man auch selber damit fahren will, aber auch dies ist ein anderes Kapitel.

Wenn aber Einigkeit darüber herrscht, dass die Branche sich im Dienstleistungssektor etablieren soll, dann kann dies nur über den Weg einer „Normalisierung“ geschehen. Der ÖPNV muss eine Dienstleistung wie jede andere werden, wie der Friseur, der Reiseveranstalter, der Handwerker. Wobei in diesem Fall nicht die Fahrgäste alleine die „Kunden“ sind, sondern die Aufgabenträger. Es muss für die Unternehmen des ÖV normal sein, dass der Aufgabenträger bei ihnen eine Leistung bestellt, die dann ausgeführt wird. Wobei dies nicht automatisch heißt, dass nicht zuvor eine umfangreiche Beratung angeboten wird, in der ein oder mehrere Unternehmen dem Aufgabenträger ihre Leistungen anpreisen und aufzeigen, was überhaupt an Leistung geboten werden kann. Auf diese Art kann die Kreativität und Leistungsfähigkeit guter Verkehrsunternehmen effektiv genutzt werden. Dem Fahrgast gegenüber muss dann eine Gemeinschaft aus Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen entgegentreten. Natürlich wird der ÖPNV aufgrund seiner Konstellation nicht komplett mit einem Friseur vergleichbar werden, dazu ist die Art der Dienstleistung zu unterschiedlich. Dieser Vergleich dient lediglich dazu,

den Unternehmen klarzumachen, dass sie sich wie Dienstleister zu verhalten haben, wenn sie künftig erfolgreich sein wollen. Ein guter kreativer Dienstleister hat auch bei genauestens beschriebener Leistung und Ausschreibung die Möglichkeit, seine Qualitäten offensiv darzustellen und damit zu überzeugen.

Der früher auf Mangelverwaltung ausgerichtete Versorgungssektor verwaltet heute Überflüsse und wandelt sich sehr aktiv zu einer der Branchen, die sich die härtesten Wettbewerbe überhaupt liefern, Beispiele sind der Telekommunikations- oder Energiebereich. Beide sind gut mit dem ÖPNV zu vergleichen. Im Gegensatz zu anderen Produkten ist der Kunde in der heutigen Welt sowohl auf Telekommunikation wie auf Energie angewiesen. Dies ist er zumindest einige Jahre lang auch auf den ÖPNV. Alternativen zum eigentlichen Produkt gibt es nur sehr eingeschränkt, weil diejenigen, die diese Alternativen haben, ihn zu großen Teilen ohnehin nicht nutzen. Alle drei Bereiche sind nach dem Krieg zunächst als Mangelverwaltung staatlich stark gesteuert und ab den 70'er Jahren oft stark subventioniert worden. Und alle drei Bereiche wurden bis vor zehn Jahren noch von öffentlichen Betrieben kontrolliert. Wobei der Telekommunikationsbereich im Gegensatz zum ÖPNV von nur einem Betrieb beherrscht wurde, während der Gasbereich ebenso wie der ÖPNV von Lokalmonopolisten gesteuert wurde. Oft waren Gasverkauf und Nahverkehrserbringung sogar unter einem Dach vereint, um den später noch zu erklärenden Querverbund zu nutzen.

Mittlerweile sind der Energiemarkt sowie der Telekommunikationsmarkt privatisiert, unterliegen einem scharfen Wettbewerb. Und nach einigen Jahren dieser Entwicklung ist festzustellen, dass dieser Wettbewerb zum einen dazu geführt hat, dass die Preise für die entsprechenden Leistungen erheblich gesunken sind, zum anderen hat der Wettbewerb aber einen erheblichen Schub in Bezug auf Innovationen und Qualitätsverbesserung gebracht. Im Telekommunikationsmarkt etablierte sich der gesamte Bereich der mobilen Kommunikation, im Festnetzbereich wurden neue Techniken wie ISDN und DSL eingeführt, Datenübertragungen ergänzen die Sprachdienste. Der Energiemarkt ist noch nicht soweit, jedoch kann der Kunde heute bereits wählen, ob er sein Produkt so billig wie möglich beziehen will, oder ob ihm Kriterien wie Umwelt- oder Sozialverträglichkeit wichtig sind.

Natürlich gibt es zu diesen Branchen auch Unterschiede, so ist man auf Strom und Wärme in noch stärkerem Maße angewiesen, als auf den Öffentlichen Verkehr, außerdem werden Gas und Telekommunikation nicht subventioniert. Die Beispiele zeigen jedoch nach Ansicht des Verfassers gut, dass man eine Branche aus staatlicher Obhut entlassen kann, ohne dass dies für die Verbraucher negative Auswirkungen haben kann. Im Gegenteil, die Verbraucher konnten von der Privatisierung des Telekommunikationsmarktes erheblich profitieren und nutzen ihn heute stärker als je zuvor.

Es ist durchaus denkbar, dass sich die Branche ebenso exponentiell entwickelt, wie die Telekommunikationsindustrie oder der Bereich der Energieversorgung. Gerade dem ÖPNV mit seinem mehr als angestaubten Image kann dies zu einer Renaissance ungeahnten Ausmaßes verhelfen. Ist es heute „out“ sich mit Bus und Bahn fortzubewegen, so kann dies künftig ein Trend werden. Doch dazu ist es nötig, dass Bewegung in die Branche kommt. Der ÖPNV muss aus seiner der-

zeitigen Situation heraus gebracht werden. Und dies muss relativ schnell passieren, einem echten Umbruch gleichen, sonst werden die Veränderungen durch die potentiellen Nutzer nicht bemerkt und das schlechte Image bleibt erhalten.

Aus der Sicht des Ingenieurs kommt jetzt nicht sofort der Gedanke an Wettbewerb auf. Daher waren es ja auch nicht die frühen Bestrebungen der EU, die den Verfasser zu seiner Arbeit animierten, sondern der internationale Vergleich, in dem vieles eben besser funktioniert. Betriebswirtschaftlich ist der Gedanke jedoch nicht abwegig, dass „Konkurrenz das Geschäft belebt“. Wettbewerb im Nahverkehr einzuführen heißt somit, die Branche nach marktwirtschaftlichen Instrumenten umzustrukturieren. Wobei noch zu beweisen ist, dass die Branche sich aufgrund ihrer Vorgeschichte und ihrer speziellen Situation für den Wettbewerb eignet. Denn es gibt auch Nachteile. Damit verbunden soll auch gleich die Frage abgeschlossen werden, welchen Zweck man mit Wettbewerb erfüllen will. Stelle man sich diese Frage nicht, müsste man sich zu Recht die Frage gefallen lassen, ob man den Wettbewerb nicht als Selbstzweck sieht, um althergebrachte Strukturen zu zerschlagen und letztlich selber davon zu profitieren. Wobei diese Frage klar damit beantwortet werden kann, dass man alles tun sollte, um den Modal-Split-Anteil des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, was nur über einen deutlichen Attraktivitäts- und Imageschub für diesen geht. Und dazu ist der Wettbewerb nicht nur nach Ansicht des Verfassers ein geeignetes Mittel.

Der Verfasser möchte an dieser Stelle nicht behaupten, dass der Wettbewerb das einzige Mittel ist, was überhaupt geeignet ist, der Branche zu helfen. Der Verfasser war jedoch zu Beginn der Arbeit der Einschätzung, dass Wettbewerb *ein* Mittel sein kann, die derzeitige Situation zu verbessern. Wie die Erfahrungen aus Nachbarländern gezeigt haben, hat der Wettbewerb dort einiges bewegt. Wobei mit dieser Arbeit gezeigt werden soll, inwiefern diese Erfolge auf Deutschland übertragbar sein können und ob der Wettbewerb auch hier ein geeignetes Mittel sein kann. Dabei soll auch der Blick auf seine Schattenseiten nicht ausgespart werden. Nachdem die Arbeit nunmehr abgeschlossen ist, ist der Verfasser erst recht der Meinung, dass der Wettbewerb ein geeignetes Mittel ist, die oben genannten negativen Umstände der Branche schnell und gründlich abzubauen und den Nahverkehr zu einer verstärkt kundenoffenen und dienstleistungsorientierten Branche zu machen. Eine Kostendeckung wird nur bei einem erheblichen Umdenken in der Bevölkerung wieder zu erreichen sein, aber die Defizite werden sinken. Dies ist sogar heute schon in Deutschland zu beobachten. Nur die Androhung des Wettbewerbes reichte aus, dass verschiedene große Verkehrsunternehmen heute alles tun, um ihre Kostensätze schrittweise erheblich zu reduzieren, damit es erst gar nicht zum Wettbewerb kommen muss.

Dabei geht es nicht darum, irgendein Unternehmen vom Markt zu drängen, es geht nur darum, künftig mit leistungsfähigen Unternehmen zu arbeiten. Ob dies die bestehenden oder neu hinzugekommene Unternehmen sind, ist dabei irrelevant. Wenn dieser Reinigungsprozess erst einmal abgeschlossen ist, werden sich die meisten Regelungen selbst überlebt haben. Doch da die EU erst am Anfang dieses Prozesses steht, hält der Verfasser den Wettbewerb für unumgänglich. Es ist lediglich darauf zu achten, dass von den Pionieren des Wettbewerbsgedanken

gemachte Fehler – die auch in dieser Arbeit angesprochen werden sollen - sich möglichst bei der europaweiten Einführung nicht wiederholen.

Dabei wird der Wettbewerb nicht der einzige Erfolgsfaktor sein. Man sollte ihn eher als Katalysator einer Entwicklung verstehen, zu der mehr gehört. Die Branche muss ein echtes Dienstleistungsbewusstsein entwickeln, sowohl die Verkehrsunternehmen wie auch die Aufgabenträger. Der Fahrgast muss mehr in den Mittelpunkt gerückt werden, muss sich als Kunde – und damit als König – verstehen dürfen. Das Stichwort sollte daher „kreativer Wettbewerb“ sein. Immer sollte auch der Wettbewerb der Branche als ganzes gegen das immer noch übermächtige Automobil mit ins Kalkül gezogen werden. Dies ist nämlich der wesentliche Unterscheidungsfaktor zwischen dem Nahverkehr und anderen heute boomenden Branchen: Es gibt eine gute Alternative dazu, das Produkt überhaupt zu nutzen.

Wenn er richtig genutzt wird, kann der Wettbewerb deutlich positive Effekte auf den deutschen Markt haben. Dann wird es auch möglich werden, die Regeln wieder zu lockern, wie dies selbst die EU gerne sähe. Alle Beteiligten sollten – anstatt sich vor der „Bedrohung“ durch den Wettbewerb zu fürchten, gemeinsam ein Klima dafür schaffen, dass der Wettbewerb in Deutschland wirken kann, dass die Effekte positiv werden. Dazu ist es zuerst dringend erforderlich, sich mit dem „Neuen“ intensiv zu befassen, es zu verstehen, zu schauen, inwieweit man es für sich nutzen kann. Damit sollte man in Deutschland schnellstmöglich beginnen. Wenn man den Wettbewerb erst einmal verstanden hat, verliert er – laut VDV-Ehrenhauptgeschäftsführer Girnau – schnell seinen Schrecken. Einige Unternehmen haben dies bereits verstanden und sind einen Schritt auf den Wettbewerb zugegangen. So fährt die Rheinbahn in Rheinland-Pfalz Schienenverkehr, gründen Üstra und Leipziger Verkehrsbetriebe eine gemeinsame Tochter. Connex sowie die anderen neuen Unternehmen aus Frankreich und England machen es vor, wie man Wettbewerb nicht nur überlebt, sondern auch Profit daraus ziehen kann. Pffiffige Aufgabenträger nutzen heute schon die Vorteile des Wettbewerbes, ihre Kunden profitieren.

Der ÖPNV ist schließlich in Deutschland noch in keinem Wettbewerb, daher halten sich hier die Veränderungen auch noch sehr in Grenzen. Dies ist anders in Ländern, die heute schon Wettbewerb haben. Dort sind die gleichen Ansätze festzustellen. Der Verkehr wird billiger – wobei hier hauptsächlich die Defizitträger profitieren. Gleichzeitig ist in den Ländern mit einem kontrollierten Wettbewerb aber auch festzustellen, dass die Qualität der Leistungen zunimmt, die Orientierung auf den Kunden erheblich stärker ist als zuvor.

Wobei abschließend noch zu differenzieren ist, welche Art Wettbewerb in dieser Arbeit verfolgt werden soll. Große Unterschiede gibt es zwischen dem kontrollierten und dem unkontrollierten Wettbewerb. Beide werden im folgenden Kapitel näher vorgestellt. Der Autor ist dabei der Ansicht, dass es im ÖPNV eine Menge von nötigen Absprachen und Koordinationen geben muss, so dass der unkontrollierte Wettbewerb mit seinem Hang zur Rosinenpickerei und der Abkehr vom Systemgedanken keinen Erfolg haben kann, dem ÖPNV im Gegenteil Schaden zufügen könnte. Im kontrollierten ÖPNV sieht der Verfasser diese Gefahr nicht. Sie

ist zwar latent ebenfalls vorhanden, kann aber durch geeignete Maßnahmen unterdrückt werden.

### 2.3. Die Auswahl der Beispiele

Die Idee zu dieser Arbeit entstand aus dem ganz persönlichen Erleben. Wer als Interessierter mit offenen Augen den ÖPNV anderer Länder nutzt, dem fallen sehr schnell Unterschiede auf, die sich auf den ersten Blick nicht erklären lassen. Zwar wird niemand behaupten, der ÖPNV in ganz Deutschland sei überall gleich und einförmig, doch die Unterschiede sind gering, verglichen mit ähnlichen Systemen im Ausland. Man stellt sich dann oft die Frage, wie diese teils erheblichen Unterschiede zustande kommen. Es war die Neugierde nach der Beantwortung solcher Fragen, die den Verfasser überhaupt darauf brachten, dass es so etwas wie Wettbewerb im ÖPNV gibt.

Denn die rein deutsche Sicht der Dinge war natürlich geprägt durch die sehr zurückhaltende Haltung „des deutschen ÖPNV“ in dieser Frage. Auf verschiedenen Seminaren und Veranstaltungen wurde das Thema im Zusammenhang mit der Regionalisierung teils angesprochen, aber nie recht vertieft. Erst durch den Blick auf das Ausland entstand ein vertieftes Interesse, der Frage auf den Grund zu gehen, warum der subjektive Eindruck des ÖPNV im Ausland oft deutlich besser war, als im Inland. Relativ schnell wurde klar, dass eine Rolle dabei der Wettbewerb zu spielen schien, insofern kam die Frage auf, inwiefern der Wettbewerb am Erfolg des ÖPNV beteiligt ist. Es lag nahe, sich mit einem Land zu beschäftigen, dass im Vergleich zu Deutschland deutlich weiter in der Anwendung des Wettbewerbes fortgeschritten war. Dazu sollte ein Land gewählt werden, dass im Vergleich zu Deutschland noch weniger mit der Materie beschäftigt war.

Als rein pragmatisches Kriterium schließlich galt es zu überlegen, wie die Materialbeschaffung organisiert werden konnte. Die meisten Quellen zu dieser Thematik würden sich in der Landessprache finden lassen, daher kamen einige Länder nicht unbedingt in Frage, da etwa die Verständigung in Frankreich ausgesprochen schwer geworden wäre. Daher bot sich als Land mit wenig Erfahrungen Holland an. Der Verfasser spricht niederländisch was die Sache vereinfacht hätte. Bei der Auswahl eines Landes im Wettbewerb kam der Verfasser schnell an den Punkt, wo man erkennen musste, dass es „den“ Wettbewerb gar nicht gibt, sondern es zwei grundsätzliche Modelle mit zahlreichen Untervarianten<sup>1</sup> gibt, den geregelten und den unregulierten Wettbewerb. Es lag daher nahe, sich zunächst dafür zu entscheiden, welche Richtung des Wettbewerbes in dieser Arbeit verfolgt werden sollte. Die Entscheidung für ein beispielhaftes System fiel sehr schnell zugunsten des skandinavischen Ansatzes eines regulierten Wettbewerbes, in dem die beiden anderen extremen Möglichkeiten des geschlossenen Marktes und des unkontrollierten Wettbewerbes ausgeschlossen wurden.

---

<sup>1</sup> Die einzelnen Modelle wurden bereits in verschiedenen Arbeiten umfangreich beschrieben. Einen guten Überblick bietet das „Arbeitsdokument über die Struktur des Linienverkehrsmarktes mit Kraftomnibussen in den Mitgliedsstaaten, EU-Kommission, SEK (1999)1005, Brüssel 30.06.99“.

Den ungeregelten Wettbewerb findet man in einer relativ „reinen“ Form gut erkennbar in Großbritannien. Dort wurden in den 80'er Jahren die hohen Kosten der öffentlichen Unternehmen beklagt, was nicht nur zum „Ausverkauf öffentlicher Unternehmen“ [Hass-Klau / Crampton 2000, S.26]. sondern auch zur Deregulierung des Bus-Fernverkehrs im Jahr 1980 und des Nahverkehrs im Jahr 1986 führte [Meyer 1997(b), S. 16]. Auch die kommunalen Unternehmen wurden 1985 privatisiert, im gleichen Jahr wurde mit dem *transport Act* die Grundlage für die Entwicklung gelegt [Hass-Klau / Crampton 2000, S. 27]. Der Wettbewerb findet seitdem wörtlich gesehen „auf der Straße“ (*competition on the road*) statt, da jeder Nahverkehr überall dort betreiben darf, wo er mag, sofern nachgewiesen wurde, dass das Unternehmen den Sicherheitsstandards genügt. Dies führt auf attraktiven Strecken zu einem puren Wettbewerb ohne jeglichen Planungsansatz. Jeder fährt dort, wo er sich lukrative Einnahmen verspricht. Teilweise fahren mehrere Unternehmen die gleichen Strecken und machen sich durch Preise oder ein leicht verändertes Angebot gegenseitig Konkurrenz. Subventionen werden nicht gezahlt, wohl gibt es aber eine Erstattung für die reduzierten Fahrpreise für Rentner, ähnlich dem deutschen Anspruch nach § 45a PBefG oder § 62 SchwbG [ebd., S. 28].

Anmelden muss man sich bei einer staatlichen Behörde, dem *Traffic Commissioner* [EU-Kommission 1999, S. 82]. Dieser hat das Recht, Auflagen zu vergeben. So kann er bestimmte Busse (z.B.: Doppeldeckerbusse) auf bestimmten Straßen mit dem Hinweis auf die gegebene Verkehrssicherheit oder ähnlicher Faktoren verbieten, ebenfalls kann er eine Obergrenze an Fahrzeugen benennen, die auf einer Straße fahren dürfen. Er kann den Antrag aber nicht komplett ablehnen, er wird darüber lediglich informiert [ebd., S. 82]. Allerdings gelten diese Regeln nur für Verkehre, für die sich ein Betreiber findet, der sie ohne Subvention fahren möchte. Verkehr auf unattraktiven Strecken oder in unattraktiven Zeitlagen wird durch eine nichtstaatliche lokale Behörde (in den Städten die *Public Transport Authority* auf dem Land der *County Council*) verwaltet. Wo die Behörde auf Grund von sozialen Gründen einen Verkehr einrichten möchte, kann sie ihn durch Ausschreibungen an private Unternehmen vergeben (*competition off the road*) [Meyer 1997(b), S. 16]. Dazu hat diese Behörde aufgrund der Gesetzeslage oft nur 42 Tage Zeit, was die Qualität der Ausschreibungen nicht gerade erhöht [EU-Kommission 1999, S. 83].

Die durch Ausschreibung vergebenen Verträge haben in der Regel eine Laufzeit von drei Jahren, was sich als nicht sonderlich investitionsfördernd erwiesen hat. Dadurch, dass nicht nur einzelne Linien, sondern auch zusätzliche Fahrten auf bereits existierenden Linien ausgeschrieben werden können, wird die Situation für die Fahrgäste nicht unbedingt einfacher. Auch Änderungen im System sind innerhalb dieser 42 Tage möglich, weswegen aufgrund des harten Wettbewerbes ständig Änderungen vorgenommen werden, was ebenfalls keine sehr fahrgastfreundliche Lösung ist [ebd., S. 88].

Die Folgen sind eine dramatische Systemverschlechterung, mangelnde Informationen für die Fahrgäste, heruntergekommene Fahrzeuge, unregelmäßiger Verkehr, Fehlen von vertakteten Angeboten, keine betriebsüberschreitende Tickets [Meyer 1997(b), S. 16]. Auf der anderen Seite werden immer mehr Unternehmen

durch die harte Preiskonkurrenz in den Konkurs getrieben. 1997 beherrschten sechs Großbetriebe mehr als die Hälfte des Marktes, heute dürfte sich dieser Trend eher noch verstärkt haben.

In London ging man hingegen einen Sonderweg, in dem man das städtische Busunternehmen *London Transport* in einen Carrier-Betrieb und eine lokale Planungsbehörde aufteilte. Letztere hat als Regiebetrieb die komplette Planungs- und Kooperationsleistung übernommen. Diese Behörde hat in etwa die Aufgaben eines deutschen Verkehrsverbundes, wobei zusätzlich noch die gesamte Vergabe der Leistung an private Betriebe Inhalt der Aufgabenpalette ist. Wobei man die Situation in London gut mit der der skandinavischen Länder vergleichen kann, weswegen hier nicht weiter darauf eingegangen werden soll.

Als Resultat dieser Entwicklung ist festzuhalten, dass in London die Fahrgastzahlen um 5 % stiegen, während sie im Rest des Landes teilweise erheblich gesunken sind. Daher sollte zuletzt noch das dritte mögliche System, der regulierte Wettbewerb angesprochen werden, wie er nicht nur in London, sondern auch in Skandinavien und in ähnlicher Form in Frankreich anzutreffen ist.

Während der unregelmäßige Wettbewerb dort wo sich Anbieter finden „auf der Straße“ stattfindet, ist der geregelte Wettbewerb in Gänze eine Sache von Ausschreibungen und Verträgen. Wichtigstes Element ist, dass eine zentrale Behörde, die auch eine privatrechtlich organisierte Regiegesellschaft sein kann, ein Angebot plant. Diese Planung kann, wie es in den skandinavischen Ländern üblich ist, sehr weit gehen. In Dänemark etwa umfasst sie auch genaue Fahrpläne, die Fahrzeuge werden bis ins letzte Detail vorgegeben, sowie eine Reihe von anderen Regelungen getroffen (siehe Anhang, Kapitel 8.1.4). Diese Behörde hat ein Monopol auf das Angebot, wobei der Betrieb der Linien über Ausschreibungen an Verkehrsunternehmen vergeben wird. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich bei den Betreibern um öffentliche oder private Unternehmen handelt, wobei bis auf wenige Ausnahmen die öffentlichen Betreiber aufgrund ihrer höheren Kosten und oft geringeren Effizienz vom Markt verdrängt wurden. Sofern nicht öffentliche Unternehmen mit ihren Möglichkeiten des Verlustausgleiches bewusst niedrig boten, um sich Verkehre zu erhalten.

Bei den Ausschreibungen hat die Behörde die Möglichkeit, auch soziale und Umweltstandards in die Ausschreibungen so aufzunehmen, dass sie als Bewertungskriterium genutzt werden können. Auch steht der Behörde frei, das Angebot nach ihren Vorstellungen zu planen. Somit ist die Entscheidung über Menge und Qualität des Angebotes letztlich eine politische Entscheidung. Zusätzlich sind auch eigenwirtschaftliche Verkehre auf Kosten und im Interesse der Verkehrsunternehmen vorgesehen, wobei dies aufgrund der strikten Planung und der wirtschaftlichen Situation kaum vorkommt.

Dem Verfasser erschien sehr schnell der Ansatz des geregelten Wettbewerbs der plausiblere zu sein. Aufgrund des unabdingbaren Netzcharakters des ÖPNV erschien der Ansatz, der völligen Freiheit nicht der Richtige zu sein. Ungeregelter Wettbewerb lässt ein Netz schnell zusammenbrechen und konzentriert sich auf einzelne Relationen. ÖPNV wird nur noch dort betrieben, wo er ansatzweise wirt-

schaftlich betrieben werden kann. Strecken mit geringerem Fahrgastaufkommen werden gar nicht oder nur unzureichend bedient. Aspekte der Beförderungsgüte spielen ebensowenig eine Rolle wie Standards in Sachen Umwelt oder Fahrgastinformation. Da keine durchgehende Information stattfindet, ist die Nutzung des Verkehrs denjenigen vorbehalten, die einzelne Strecken häufig benötigen, jedoch kann sich niemand darauf verlassen, auch zu anderen Zielen den Bus oder die Bahn nutzen zu können. Die Folge ist, dass es nur in bestimmten Fällen überhaupt möglich ist, den öffentlichen Verkehr zu benutzen, wenn man nicht auf Überraschungen gefasst sein will. Das gleiche gilt für die Tarifsituation. In Deutschland zur Regel gewordene Flächentarife mit der Möglichkeit, das Verkehrsmittel zu wechseln, sind im unregulierten Wettbewerb kaum vorhanden, Tarifangebote gibt es immer nur streckenbezogen für ein einziges Unternehmen, nicht aber für Tarifgebiete. Teilweise greifen die Behörden ein und führen doch Teile des regulierten Wettbewerbes ein, damit wenigstens ein Grundangebot auch auf unrentablen Strecken bestehen bleibt. Dies ist dann aber kein unregelmäßiger Wettbewerb in Reinform mehr, sondern eine Mischform.

Die im unregelmäßigen Wettbewerb als mangelhaft beschriebene Verlässlichkeit ist hingegen im ÖPNV mit kontrolliertem Wettbewerb deutlich stärker vorhanden. Hier steht der Netzgedanke im Vordergrund und die einzelnen Aufgabenträger können Qualität und andere Dinge definieren. Teure Faktoren wie landesweit abrufbare Informationen stehen nicht im Gutdünken der einzelnen Betreiber sondern werden zentral vom Aufgabenträger angeboten. Gegen die Wahl Großbritanniens sprach außerdem, dass hierzu mit den Arbeiten von Frau Prof. Hass-Klau bereits verschiedene Informationen zur Verfügung standen, so dass eine erneute Beschäftigung mit dieser Thematik unter einem anderen Gesichtspunkt hätte stattfinden müssen.

Für die Wahl Dänemarks sprach dann rein pragmatisch, dass der Verfasser recht gut dänisch spricht und aufgrund mehrjähriger Aufenthaltes dort erste Kontakte zur Verfügung standen, die in relativ kurzer Zeit intensiviert und aufgebaut werden konnten.

Schon bald nach dem Beginn der Arbeit wurde der Gedanke, ein drittes Land mit einem weitgehend geschlossenen Markt in die Studie einzubeziehen, fallen gelassen, da der Umfang des Vergleichs zweier Länder mehr als ausreichend war. Dazu stellte sich heraus, dass es schwierig war, an Informationen zu kommen, da gerade in den Niederlanden eben noch keine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema stattgefunden hatte. Es gab einige interessante Untersuchungen, u.a. von van der Velde, jedoch wäre die Suche nach Material in ausreichender Menge sehr zeitaufwendig und schwierig geworden. Daher wurde dieser Aspekt fallen gelassen.

## **2.4. Methodik**

Da das dänische System zum Zeitpunkt des Beginnes der Arbeit auch in Deutschland noch nicht sehr bekannt war, musste zunächst eine umfangreiche Quellensammlung gestartet werden. Deutschsprachige Quellen zu diesem Thema sind dabei so gut wie nicht zu finden gewesen. Lediglich einige Aufsätze

von führenden dänischen ÖPNV-Experten wie Per Als oder Jørgen Hammer waren auf deutsch erschienen. Weiterhin existierten einige Europavergleiche, in denen Dänemark aber nur knapp abgehandelt wurde, so dass es bei weitem nicht die Tiefe erreichte, die diese Arbeit erhalten sollte. Daher mussten nahezu die gesamten Informationen direkt aus Dänemark beschafft werden. Der erste Anlauf waren die dänischen Universitäten, wobei sich sehr bald herausstellte, dass zu dieser Thematik in Dänemark keine wissenschaftlichen Arbeiten existieren. Weder am entsprechenden Lehrstuhl an Danmarks Tekniske Universitet in Lyngby noch am Aarhus Universitets Center war nennenswertes Interesse an dieser Thematik vorhanden. Auch die Bibliotheken hatten keinerlei Informationen im Bestand, wobei in späteren Besuchen der Universitätsbibliothek in Lyngby festzustellen war, dass inzwischen einige der Quellen auch dort vorhanden sind.

Um an geeignete Quellen heranzukommen, mussten also die Hauptakteure im dänischen ÖPNV ermittelt und direkt befragt werden. Dabei haben zwei Institutionen sehr bereitwillig ihre Unterlagen zur Verfügung gestellt, die Verkehrsgesellschaft für den Großraum Kopenhagen (HT) und die Verkehrsgesellschaft Bornholm (BAT). Bei HT gibt es die wohl einzige ÖPNV-Bibliothek Dänemarks, nicht öffentlich aber sehr gut sortiert und umfangreich. Aus den Informationen, die bei diesen beiden Institutionen gesammelt werden konnten, war es möglich, die groben Zusammenhänge zu erkennen und die Hauptakteure des dänischen ÖPNV zu ermitteln. Auch konnten bereits in dieser ersten Informationsrunde die Themenfelder diskutiert werden, die später für die Bearbeitung der Thematik eine wesentliche Rolle spielten. Die Quellen wurden ausgewertet, was eine Reihe neuer Diskussionspunkte hervorrief. Daher kam die Idee, eine Expertenbefragung mit den unmittelbar am Prozess Beteiligten durchzuführen. Dazu war es nötig, Interviewtermine mit möglichst vielen Beteiligten zu organisieren, so dass diese innerhalb einer möglichst eng begrenzten Zeit lagen. Im August 2000 konnte eine einwöchige Interviewphase mit allen relevanten dänischen Behörden und Institutionen geführt werden. Dabei ist anzumerken, dass noch in den einzelnen Interviews Anregungen zu weiteren Gesprächen kamen, die aufgrund der sehr kooperativen Haltung aller Befragten teils spontan durchgeführt werden konnten. Die Themen dieser Gesprächsrunde waren so gewählt, dass die in Deutschland kontrovers diskutierte Auswirkungen des Wettbewerbs dabei zur Sprache kommen. Es galt die Fragen der Wettbewerbsgegner aufzugreifen und ihre Prognosen bezüglich des Wettbewerbs daran zu testen, ob die Wirkungen in Dänemark so wie von ihnen prognostiziert eingetreten sind. Darauf wurden die dänischen Beteiligten an den Interviews auch deutlich hingewiesen. Nachträglich wurden die Antworten dann dahingehend bewertet, ob die dänischen Auswirkungen auch in Deutschland so eintreten könnten. Diese Befragungsrunde ergab wertvolle Primärinformationen aber auch eine Reihe neuer Quellen, besonders Studien und interne Vermerke, die ebenfalls noch in die Betrachtung einfließen.

Seitens der dänischen Gesprächspartner war das Interesse an einer Zusammenarbeit recht groß. Viele baten darum, schon während des Bearbeitungszeitraumes in die Ergebnisse eingeweiht zu werden, da es offensichtlich bislang keine derartige Analyse des dänischen Modells gibt. Leider konnten aufgrund zeitlicher Engpässe nur wenige Anfragen der so kooperativen Dänen so beantwortet werden, wie es wünschenswert gewesen wäre. Parallel wurden Kontakte nach Brüs-

sel nicht nur zur EU-Kommission sondern auch zu anderen relevanten Organisationen, so dem UITP-Euroteam oder der dortigen Vertretung der kommunalen Spitzenverbände aufgebaut. So konnten Informationen über den laufenden Stand des Ordnungsverfahrens zur neuen Verordnung zum Wettbewerb im ÖPNV gewonnen werden. Der entscheidende Schritt war dann, die dänischen aber auch die geplanten europäischen Regelungen fiktiv über den deutschen ÖPNV zu stützen um zu sehen, ob das eintreten würde, was im Vorfeld von Vertretern des VDV und anderer Organisationen immer wieder propagiert wurde. Es stand zu erwarten, dass eine Umsetzung des dänischen Modells nicht eins zu eins möglich ist. Dazu waren die Eingangsvoraussetzungen in beiden Ländern zu unterschiedlich. Daher musste analysiert werden, inwiefern man die Regeln aus Dänemark nutzen kann, wenn man sie der deutschen Ausgangssituation anpasste.

Als nächstes wurden die relevanten deutschen Quellen ausgewertet. Hierzu gab es deutlich mehr Material als in Dänemark. Ausgewertet wurden die meisten relevanten Fachzeitschriften ab 1992, aber auch die Fachblätter der öffentlichen Verwaltung sowie politische Veröffentlichungen. Auch das Internet konnte genutzt werden. Wertvolle Hinweise lieferten Beiträge der Deutschen Bank und anderer Quellen, die auf den ersten Blick mit ÖPNV nichts zu tun haben. Dazu fanden sich in Deutschland einige Experten aus verschiedenen Bereichen, die teilweise sehr gute Hilfen beisteuern konnten.

In Deutschland hatte der Verfasser jedoch insgesamt das Gefühl, dass nur eine kleine Minderheit an Planern und Wissenschaftlern bereit war, sich mit der Thematik des Wettbewerbs im Nahverkehr auseinanderzusetzen. Allerdings wird das Thema bis heute sehr emotional behandelt. Besonders unter denjenigen, die persönlich betroffen sein werden, herrscht teilweise eine Tendenz dazu das Thema nicht sachlich genug anzugehen. So finden sich teilweise unter den Argumenten des VDV wenig konstruktive Beiträge. Dazu wird je nach gewünschter Aussage der unregelmäßige und der geregelte Wettbewerb argumentativ vermengt. Teilweise sind die Argumente schlicht falsch. Belege dazu bringt diese Arbeit in den relevanten Kapiteln. Weiter bemängelte der Verfasser, dass zahlreiche Meinungsträger sich sehr wenig selbst mit der Materie beschäftigten, sondern die VDV-Meinung oft ungeprüft übernahmen. So sind z.B. in einigen Argumenten des Landkreistages Meinungen zu finden, die aus der Sicht der Kreise als Aufgabenträger nicht nachvollziehbar sind und eher als Meinungsäußerungen des VDV aufgefasst werden können. Die Befürworter hingegen äußern sich eher leise und vorsichtig. Dies kann der Verfasser durchaus verstehen, denn während der Erstellung dieser Arbeit hat es nicht an Beispielen dafür gefehlt, dass eine Meinung pro Wettbewerb zu Unannehmlichkeiten führen kann. Sei es durch Nichtbeachtung oder auch durch sehr polemische Diskussionsführungen bis zur persönlichen Beleidigung.

Interessant war für den Verfasser ein Prozess, der sich offenbar im Laufe der letzten 10 Jahre ereignet haben muss. Denn zunächst waren eine Reihe der heutigen Gegner des Wettbewerbs noch neutral bis positiv eingestellt. So finden sich Aussagen des ehemaligen VDV-Hauptgeschäftsführers Prof. Girnau aus den Jahren 1994 und 1995, in denen von „Chance“ und „Aufbruchsstimmung“ gesprochen wird. Erst Jahre später wird auch er zum heftigen Gegner jeglichen Wettbe-

werbs. Das Fazit der Arbeit war, Bedingungen zu finden, wie in Deutschland die Ziele erreicht werden können, die sich der Wettbewerb auf die Fahnen geschrieben hat, ohne soziale oder umweltpolitische Härten oder volkswirtschaftliche Schäden. Ein Ausblick auf die Zukunft des ÖPNV im Wettbewerb und die Möglichkeiten kommender Reformen im Europarecht rundete die Arbeit ab.

Zuletzt noch zwei „technische Hinweise“. Diese Arbeit entstand in der Zeit von August 1999 bis Juni 2003. Natürlich gibt es Kapitel, die früher entstanden sind, als andere. Es kann daher sein, dass nicht alle geschilderten Tatsachen den gleichen Stand haben. Der Verfasser hat sich jedoch darum bemüht, alle Kapitel so weit wie möglich auf den Stand von Mitte 2003 zu aktualisieren, dies war jedoch nicht immer möglich, ohne dass man in eine neue Runde der Materialsammlung hätte einsteigen müssen. Ein Ereignis innerhalb der Bearbeitungszeit war die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung, des Euro. Zur Erleichterung wurden alle Beträge, die in den Quellen noch in Deutscher Mark ausgewiesen waren, in Euro umgerechnet. Dänemark ist derzeit noch nicht Mitglied der Währungsunion. Daher wurden die Werte in Dänischen Kronen (DKK) gelassen. Wo es für das Verständnis des deutschen Lesers sinnvoll erschien, wurden Euro-Werte in Klammern eingefügt. Die dänische Krone ist nicht fest an den Euro gekoppelt und unterliegt diesem gegenüber daher Schwankungen. Den Berechnungen zugrunde liegt der Kurs vom 30.05.2002.

### 3. Wer wagt gewinnt – ÖPNV (*kollektiv trafik*) in Dänemark

Der öffentliche Nahverkehr in Dänemark besteht im Wesentlichen aus Eisenbahn, Bus und der neuen Metro. Der Bahnverkehr besteht aus relativ wenigen Strecken, die Gesamtlänge der Strecken des Personen- und Güterverkehrs beträgt 2323 km. Neben den „internationalen“ Fernverkehrsangeboten des EC und IC Verkehrs (von dem es auch nationale Verkehre gibt), gibt es einen Pendlerzug zwischen den größten Städten, den Lyntog (Blitzzug), vergleichbar dem deutschen Metropolitan. Der Nahverkehr auf der Schiene besteht aus den RE-Zügen. Dazu gibt es das S-Bahnnetz in der Region Kopenhagen (HT-Gebiet<sup>2</sup>). Zwei neue S-Bahnlinien in den beiden großen Provinzstädten Aalborg und Århus befinden



sich in Planung und werden bis 2005 in Betrieb sein. Das Kopenhagener S-Bahn-System wird ergänzt um die Strecken über die Brücke nach Schweden, die S-Bahn-Charakter haben. Zusätzlich gibt es 17 Nahverkehrsstrecken die von privaten Bahngesellschaften betrieben werden. Diese haben im HT-Gebiet ebenfalls überwiegend S-Bahn-Charakter, auf dem Land sind sie eher normale Nahverkehrsstrecken. Größtes Eisenbahnunternehmen ist die dänische Staatsbahn (DSB), dazu kommen die Privatbahnen und seit Januar 2003 Arriva und die deutsche Nord-Ostsee-Bahn (Connex).

Abb. 3.01 Das dänische Eisenbahnnetz. Die unterschiedlichen Signaturen haben für diese Arbeit keine Bedeutung. [www.banestyrelsen.dk]

Straßenbahnen gibt es seit 1972 in Dänemark nicht mehr. 2002 wurde in Kopenhagen eine fahrerlose U-Bahn-Strecke (Metro) eröffnet, zwei weitere sind in Bau, eine Ringlinie geplant. Die Busse im HT-Gebiet sind in normale Stadtbusse, Stammbusse und Schnellbusse aufzuteilen. Die Schnellbusse ergänzen das S-

<sup>2</sup> Dieser Name ist der in Dänemark gebräuchliche Name für das sogenannte *hovedstadsområde*, das Hauptstadtsgebiet, oder die Agglomeration Kopenhagen. HT [sprich Ho-Te] ist das Kürzel der dortigen Verkehrsgesellschaft, offiziell *hovedstadsområdet trafiksekskab*. Da dies aber auch für Dänen schwierig auszusprechen ist, hat sich die Kurzform durchgesetzt. Daher soll diese Bezeichnung auch hier gebraucht werden.

Bahnnetz und sind sowohl radial wie tangential angeordnet. Die Stammbusse sind Linien mit dichtesten Takten und hoher Bedienungsqualität. Dazu kommen die regulären Linienbusse. Ein dichtes Nachtbusnetz ergänzt den Verkehr. In den Provinzen gibt es in den größeren Städten Stadtbussysteme, dazu das normale Regionalbusnetz, mit teils recht langen Linien. Abseits der Schienenstrecken gibt es ein recht gut ausgebautes Expressbusnetz (*x-busser*). In sehr dünn besiedelten Gebieten gibt es AST-Systeme. In den Städten sind die Busse durchgehend behindertenfreundlich und niederflurig. Auch die meisten Bahnstationen sind behindertenfreundlich ausgebaut und verfügen über Einrichtungen für Rollstuhlfahrer, Blinde und Gehörlose.

### 3.1. Die historischen Grundlagen

#### 3.1.1. Von den Anfängen bis 1945

Seit 1624 existieren in Dänemark Formen der öffentlichen Beförderung von Personen. Seit 1840 kennt man Fahrpläne und städtische Verkehre. Auch eine von Pferden gezogene Straßenbahn öffnete. Gleich nach der Jahrhundertwende übernahm die Motorkraft mehr und mehr, aus Linienkutschen und Pferdestraßenbahnen wurden Busse und elektrifizierte Bahnen. 1911 wurden die zahlreichen in Kopenhagen und Umgebung vorhandenen Straßenbahngesellschaften zu einer großen kommunalen Gesellschaft vereint; was den Beginn kommunaler Tätigkeit im Nahverkehr Dänemarks markierte. Auch das Bahnnetz wurde ab 1840 gebaut. Neben dem staatlichen Verkehr der Dänischen Staatsbahn (DSB) existierten schon damals eine Reihe privater Bahngesellschaften, meist aber in der Hand der Kommunen und der Kreise, daher nur auf dem Papier privat. 1934 öffnete die Kopenhagener S-Bahn. Ein erster Gemeinschaftstarif für die Busse und Straßenbahnen existierte in der Region Kopenhagen ab 1939. Die deutsche Besetzung und der Krieg ließen die Entwicklung jedoch jäh stoppen. Erst ab 1945 kam neuer Schwung in den Nahverkehr.



ABBILDUNG 3.02: KOPENHAGENS HAUPTBAHNHOF VON 1911, DER DRITTE AN GLEICHER STELLE.



**ANHANG:** Eine genaue Darstellung der historischen Situation zwischen 1624 und 1945 findet sich im Kapitel 8.1.1. im Anhang ab Seite 231.

### 3.1.2. Die dänischen Staatsbahnen (*De Danske Statsbaner*) DSB

Bahnverkehr gibt es in Dänemark seit 1844, wo die Bahn zwischen dem damals dänischen Altona und dem ebenfalls dänischen Kiel eingeweiht wurde. Zwei Jahre später öffnete die erste Bahnlinie auf heute noch dänischem Gebiet. Damals galt die Eisenbahn als Mittel der Volksbelustigung, daher sah es der Staat auch nicht als seine Pflicht an, sich im Bahnbereich zu engagieren. Dies änderte sich erst in den 1860'er Jahren, als man die Bahn mehr und mehr als Transportmittel ernst nahm. 1862 finanzierte der Staat erstmals den Bau einer Eisenbahnlinie, ab 1867 auch deren Betrieb. Das Unternehmen DSB wurde als staatliches Bahnunternehmen im Jahr 1885 durch den Zusammenschluss zweier bis 1880 privater, danach vom Staat übernommener Bahnunternehmen gegründet, weswegen das Unternehmen bis heute im Plural „Die dänischen Staatsbahnen“ heißt. Schnell konnte sich das junge Unternehmen am Markt behaupten, so dass das Eisenbahnnetz in den ersten Jahren zusehends wuchs. Ab dieser Zeit entstanden in Dänemark die sogenannten „Bahnhofsorte“ (*stationsbyer*), Orte, die sich um neugegründeten Bahnhöfe auf dem Land entwickelten.

Ab 1932 sah man im Unternehmen die positive Entwicklung auf dem Bussektor mit Neid und begann daher systematisch mit dem Aufkauf von Buskonzessionen oder ganzen Busgesellschaften um sich der Konkurrenz zu entledigen. Seit dieser Zeit betrieb DSB bis 1994 Busverkehr. Dieser wurde in den 60'er Jahren noch erheblich erweitert, als bedingt durch erste Streckenstilllegungen der Schienenersatzverkehr auch in Dänemark flächendeckend bekannt wurde. 1934 konnte als wichtiger Schritt die S-Bahn Kopenhagen in Betrieb genommen werden. Parallel zu DSB bestehen aber noch bis in die 50'er Jahre hinein echte private Bahnunternehmen, dazu existieren eine Reihe sogenannter „Privatbahnen“, meist in der Hand der Landkreise und Städte. Hierzu siehe Kapitel 3.5.2. In den 80'er Jahren versucht DSB mit offensiven Maßnahmen, so der Einführung eines landesweiten Zonentarifs (1982), mehr Fahrgäste zu gewinnen.

Ähnlich dem deutschen Schwesterunternehmen befindet sich DSB derzeit in einem Umstrukturierungsprozess mit der Zielrichtung einer Privatisierung. Dies begann mit der Umwidmung von einer Abteilung des Verkehrsministeriums zu einem Eigenbetrieb im Jahr 1993. 1995 wurden die Reederei und das Busunternehmen zu eigenen Aktiengesellschaften ausgegliedert und in der Folge komplett privatisiert. Die hoheitlichen Aufgaben wurden 1997 einer neuen staatlichen Eisenbahnbehörde (*Banestyrelsen*) zugeordnet. Im Gegensatz zur Situation in Deutschland wurde aber auch das Netz aus dem Konzern ausgegliedert und verblieb in staatlicher Aufsicht. 1999 wurde DSB zu einer eigenen Aktiengesellschaft umgegründet.

### 3.1.3. 1945 bis in die 80'er Jahre

Nach dem Krieg entwickelte sich der Busverkehr zunächst durch private Initiativen, die Behörden griffen nicht ein. Zunächst wurden Linien aus den ländlichen Gegenden in die Städte errichtet. Parallel gab es aber auch Ideen, die von einer totalen Verstaatlichung der Linien bis zu mehr öffentlicher Initiative zu Gunsten von mehr Koordination und Absprache reichten. Eine erste Koordinierungsstelle in der Agglomeration Kopenhagen gab es bereits ab 1955. Aber auch in Dänemark begann erst mal ab Ende der 50'er Jahre das Auto eine dominierende Rolle

im Verkehrsgeschehen zu spielen, was 1972 zum „Aus“ für die Kopenhagener Straßenbahn führte. Damit endete gleichzeitig das Kapitel der dänischen Straßenbahnen, denn schon im Jahr zuvor endete in der zweiten „Straßenbahnstadt“ in Aarhus der Betrieb, die anderen kleineren Linien wurden bereits in den Jahren zuvor stillgelegt. Die wirtschaftliche Situation der privaten Busunternehmer verschärfte sich mehr und mehr. Bald mussten die Kommunen private Betriebe kaufen und vor dem Konkurs retten. Auch übernahmen sie Konzessionen unwirtschaftlich gewordener Linien. Ein weiteres Kapitel, über das man in diesen Jahren nachdachte war die Finanzierung des ÖPNV. So diskutierte man innerhalb des Busunternehmerverbandes offen über staatliche Beihilfen für private Verkehre als Gegenmodell zu dem sonst üblichen Modell der Kommunalisierung unrentabler Verkehre. Doch auch das Gegenteil wurde erfolgreich praktiziert. So „zwang“ 1973 ein privater Busunternehmer im Großraum Kopenhagen (*hovedstadsområde*) den Bürgermeister seiner Heimatkommune dazu, seinen Betrieb zu kaufen und ihn als Geschäftsführer einzusetzen. Er drohte damit, anderenfalls werde er den Betrieb schließen, was zur Arbeitslosigkeit der Angestellten geführt hätte, aber auch dazu, dass die Gemeinde auf einen Schlag ohne ÖPNV gewesen wäre. Als dritten Weg gab es eine vertragliche Zusammenarbeit mit finanzieller Unterstützung durch die Gemeinden. Dies jedoch lehnte eine Reihe der einstmals reichen privaten Busunternehmer ab. Diese „freien Vögel“, wie sie genannt wurden, wollten nicht zum scheinselfständigen Handlanger der Kommunen werden [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S. 77]. Ihre Betriebe bestanden weiter, einige konnten sich nicht halten, andere haben in Nischen überlebt.

Noch bis in die späten 70'er Jahre gab es in Dänemark trotz einer finanziell sehr schwierigen Situation private Stadtbusgesellschaften. Diese wurden im Rahmen der Neuorientierung im dänischen Verkehrswesen aufgrund der Energiekrise zu Beginn der 70'er Jahre doch mehr und mehr an die Kommunen verkauft. 1982 kam es durch einen Konkurs zum ersten Fall einer öffentlichen Regiegesellschaft im dänischen ÖPNV. Als das private Busunternehmen im Kreis Vejle schließen musste, wurde zunächst wie überall im Land das Modell einer öffentlichen Busgesellschaft diskutiert. Doch man entschied sich anders. Es wurde eine kreiseigene Regiegesellschaft gegründet, die den vorhandenen privaten Unternehmen und der DSB Verkehre auf Vertragsbasis anbot. Diese Verträge gelten als Vorläufer der Standardunternehmerverträge. Dies sind Rahmenverträge, in denen die Gebietskörperschaften den Unternehmen einen festen Preis für ihre Leistungen bieten. Sie werden im Kapitel 3.2.5. genauer erläutert [ebd., S. 86]. Es dauerte nicht lange, bis diese Verträge flächendeckend in ganz Dänemark eingeführt wurden, wobei man sich auf die Erfahrungen aus Vejle stützte. Die Vorteile für die Unternehmen waren, dass – wenn man sich nur an die Regelungen des Vertrages hielt – nicht nur ein Konkurs abgewendet werden konnte, vielmehr ging es den Unternehmen in diesen Jahren richtig gut [ebd., S. 93]. Die Einführung eines landeseinheitlichen Vertragswerkes führte auch dazu, eine Reihe von Vorteilen für die Kunden zu vereinheitlichen. So wurden z.B. Liniennummern standardisiert, Fahrzeugqualitäten definiert. Aber immer noch empfanden Teile der rund 400 Betriebe starken privaten (Klein-)Busunternehmerschaft ihr neues Dasein als Kränkung und fühlten sich nach Jahren unternehmerischer Freiheit eingengt.

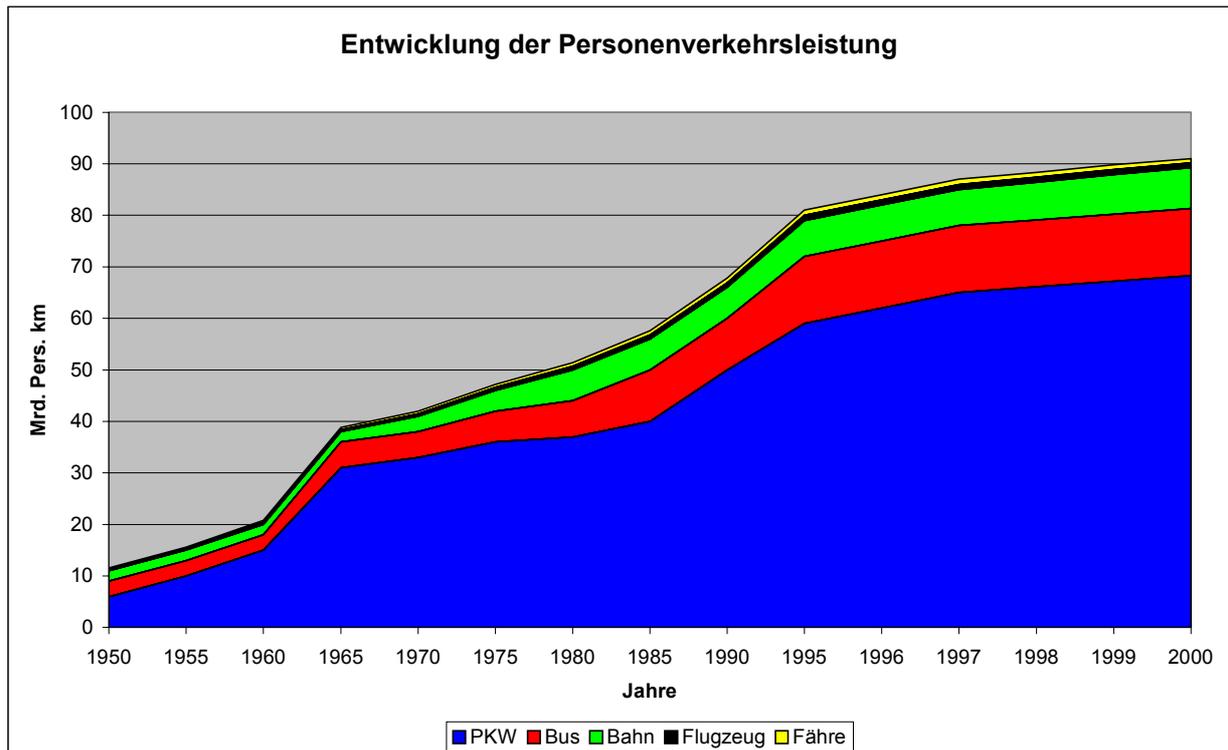


ABBILDUNG 3.03: ENTWICKLUNG DER PERSONENVERKEHRSLEISTUNG 1950 BIS 1997 IN DÄNEMARK [TRAFIKMINISTERIET 1999, S. 22 + WWW.DANMARKS-STATISTIK.DK]

Doch dieses Festhalten an althergebrachten Gewohnheiten hatte nicht nur negative Auswirkungen. So machten sich die privaten Unternehmen auch zu Beginn der Ausschreibungsrunden im HT-Gebiet keine Konkurrenz, da sie meinten, man könne nicht auf die Konzessionen eines anderen Fuhrunternehmens bieten. Daher boten sie zunächst nur dort, so sie keinem ihrer Kollegen Schaden zufügen konnten. Sie kämpften aber mit allen Mitteln gegen die Übermacht der öffentlichen Gesellschaften, zu denen sie „gleiche Bedingungen“ einforderten [ebd., S. 105].



**ANHANG:** Über die Entwicklungen im Nahverkehr ab 1945 finden sich zahlreiche weitere Details im Kapitel 8.1.2. im Anhang ab Seite 233.

### 3.2. Ausschreibungen in Dänemark

Die dänische Vorgehensweise im Umgang mit dem seit 1989 praktizierten Wettbewerb im ÖPNV wird in Dänemark selbst gerne „Das dänische Modell“ genannt. Es handelt sich um eine Form des kontrollierten Wettbewerbes, bei dem die Aufgabenträger jeglichen Verkehr durch Ausschreibung vergeben. Verkehr auf Initiative der Verkehrsunternehmen ohne Einschalten des Aufgabenträgers findet so gut wie nicht statt. Die Aufgabenträgerschaft liegt bei den 17 Kreisen, wobei sich die Kreise und kreisfreien Städte in der Region Kopenhagen zu einer Art Verbund zusammengeschlossen haben. Die Kreise haben jeweils eine Regiegesellschaft (*trafikskabskab*) gegründet, die die Aufgabenträgerschaft wahrnimmt. In diesem Ka-

pitel werden zunächst die Grundlagen des „dänischen Modells“ erklärt. In den Kapiteln 3.3 und 3.4 wird dann am Beispiel der Hauptstadtregion (*hovedstadsområdet*) Kopenhagen und des Kreises Bornholm vorgestellt, wie der ÖPNV in Dänemark in der Agglomeration und auf dem Land geregelt ist.

### 3.2.1. Das „Dänische Modell“

Einer der Kernbegriffe des Wettbewerbes im ÖPNV heißt auch in Dänemark „Ausschreibung“, dänisch *udlicitering*. Ausschreibungen in Dänemark sind rechtlich geregelt durch die Verordnung 93/38 EWG, nach der öffentliche Versorgungsunternehmen sich verpflichten müssen, Fremdleistungen nur nach Ausschreibungen zu vergeben. Dies gilt seit Juli 1994 auch für den Busverkehr [Wichmann 1998, Sek. 4, S. 1]. Seit diesem Zeitpunkt haben demnach die Kreise die Möglichkeit, ihre Leistungen auszuschreiben, wobei sie in einer Übergangszeit bis 1999 noch die Wahl zwischen dem alten und dem neuen Verfahren hatten. Allerdings hielten nur die Kreise Bornholm und Århus (stadteigenes Busunternehmen), sowie die Stadt Odense (stadteigenes Busunternehmen) zunächst noch an den alten Regeln fest, alle anderen Kreise sind dazu übergegangen, schrittweise ihren gesamten Verkehr im Wert von jährlich 3,2 Mrd. DKK (430 Mio. €) auszuschreiben. Üblicherweise werden dabei pro Kreis drei Schritte unternommen, bis das gesamte Angebot ausgeschrieben ist [N.N. 1994(a), S. 13].

Ausschreibungen werden dabei von offizieller Seite auch als eine Art Benchmarking zwischen den Verkehrsunternehmen gesehen, „da man sich in regelmäßigen Abständen immer wieder damit konfrontiert sieht, zu welchen Preisen die Konkurrenz fahren kann. Das stärkt den Zwang zur Produktivitätssteigerung [Transportrådet 1998(b), S. 44]. Allerdings sind immer noch viele Verkehrsplaner der Ansicht, ÖPNV sei ein so einzigartiges Geschäft, dass Vergleiche weder innerhalb der Branche und erst recht nicht mit anderen Branchen möglich sind.

Bei Ausschreibungen im ÖPNV wird zwischen Brutto- und Nettoverträgen unterschieden, bei Bruttoverträgen bekommt der Unternehmer nur seinen vereinbarten Betrag, der aber alle seine Kosten deckt und eine geringe Gewinnmarge beinhaltet, bei Nettoverträgen einen Festbetrag, der diese Bedingungen jedoch nicht erfüllt. Dafür werden ihm die Einnahmen aus dem Betrieb der betreffenden Linie zugewährt. Hierbei muss der Unternehmer kalkulieren können, wie viele Einnahmen diese Linie wohl voraussichtlich abwerfen wird und seine Forderungen entsprechend formulieren. Nettoverträge sind eher geeignet, den Unternehmer dazu anzu-spornen, durch gute Leistung seine Einnahmen zu erhöhen. Sie haben jedoch erhebliche Risiken, da die Einnahmen schlecht kalkulierbar sind. Daher sind die Unternehmen eher bereit sich auf Bruttoverträge einzulassen, da ihr Risiko hier geringer ist. Dabei ergibt sich jedoch das Problem, dass bei der Auszahlung von Fixpreisen die Unternehmen keinerlei Ansporn mehr haben, eine qualitativ gute und für den Fahrgast interessante Leistung zu bieten. Die Dänen gehen daher einen dritten Weg. Man versucht den Bruttoverträgen einen anderen finanziellen Anreiz zu geben. Dies geschieht über die sogenannte Incitamentssteuerung, die im folgenden noch vorgestellt werden wird. Eine UITP-Studie belegt, dass diese Anreize die Probleme des Desinteresses am Fahrgast und an der Qualität der Leistung gut lösen [N.N. 1992(b), S. 5].

1997 waren von den insgesamt 2800 in Dänemark im Einsatz befindlichen Linienbussen bereits 1900 in durch Ausschreibung zustande gekommenen Verträgen eingesetzt, das sind 68 % des Gesamtverkehrs [Transportrådet 1998(c), S. 17]. Im Jahr 2000 nähert sich dieser Wert 100 %. Die Laufzeiten der Verträge betragen im Durchschnitt 4 – 6 Jahre. Ausnahmen gibt es in beide Richtungen. Die neueren Verträge werden in der Tendenz eher mit achtjähriger Laufzeit abgeschlossen. In den ersten Ausschreibungsrunden wurden oft Verträge über sehr kurze Zeiträume (zwei bis drei Jahre) geschlossen. Dies geschah, um künftig jährlich einen Teil des Verkehrs ausschreiben zu können und um so den Arbeitsaufwand zu verteilen und die Wartezeiten für Unternehmen nach verlorenen Ausschreibungen in Grenzen zu halten.

Das Ziel, das mit der Anwendung der neuen Regelungen erreicht werden sollte, war, Ersparnisse in den öffentlichen Kassen zu erzielen. Dies wurde auch erreicht. Wie später ausführlich dargestellt werden wird, sanken die Preise pro Fahrplanstunde um 21 – 25 %. Allerdings wurden auch andere Auswirkungen beobachtet, so halbierte sich die Zahl der Busunternehmen, deren wirtschaftliche Lage verschlechterte sich erheblich, der Gebrauchtbusmarkt veränderte sich radikal und eine neue Form der Steuerung, die Qualitätssteuerung, wurde eingeführt. (siehe Kapitel 3.6.4.)

Eine Besonderheit im dänischen Ausschreibungsrecht ist, dass nicht der billigste Bieter, sondern der wirtschaftlichste Bieter den Zuschlag bekommt. Wirtschaftsministerin Pia Gjellerup formuliert das so: „Der Unterschied zwischen effektiven und billigen Lösungen ist, dass effektive Lösungen nicht nur den Preis, sondern auch die Qualität, die Wünsche der Verbraucher und die Auswirkungen auf die Gesellschaft berücksichtigen. Wählt man immer die billigste Lösung, riskiert man, dass die Qualität nicht in Ordnung ist, oder Umwelt und Gesellschaft sowie das Arbeitsklima belastet werden. Dies kommt der Gesellschaft am letzten Ende oft teurer zu stehen.“ [Gjellerup 2000, Sek. 4, S. 3]. Daher haben sich die Dänen im Laufe der Zeit immer mehr dem genähert, was man heute als *incitamentsstyring* (Steuerung durch Anreize) versteht.

Der Transportrat, die Aufsichtsbehörde für den dänischen ÖPNV, lobt generell die Qualität der Ausschreibungsunterlagen. Sie seien „wohlgeschrieben und umfassend“, enthielten Regelungen für alle wichtigen Bereiche. Dazu würden die Anforderungen an das Produkt deutlich genauer definiert als in anderen Bereichen öffentlicher Ausschreibung [Transportrådet 1998(c), S. 64]. Auch HT findet sein Produkt gelungen: Hier wird hervorgehoben, dass das Modell durch klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung die Zusammenarbeit deutlich effektiviert hat. Die Mischung aus Zuckerbrot und Peitsche sei erfolgreich gewesen, so Søren Englund, HT Vertragsabteilung. Doch es regt sich auch Kritik. So beschwert sich Keith Bastow, Strategiedirektor bei Arriva über die äußerst detaillierten Anforderungen der Verkehrsgesellschaften an die Fahrzeuge und Leistungen. Bastow möchte lieber ÖPNV betreiben, „der die Kunden zufriedenstellt und nicht die Kreise, die dafür bezahlen“ [Abild 1999(c), Sek. 4, S. 1]. Es ist allerdings ein deutliches Merkmal des dänischen Modelles, den Unternehmen sehr detaillierte Vorschriften zu machen. In vielen Bereichen ist die Qualität jedoch nur nach unten

fest definiert, wobei nach oben keine Einschränkungen gemacht werden. Allerdings ist festzustellen, dass die Möglichkeit der Unternehmen, ihre Verkehre mitbestimmen zu können, sehr gering ist.

Außerhalb des Großraumes Kopenhagen ist es aber auch möglich, Alternativangebote zu den sehr detaillierten Anforderungen abzugeben. Dabei weiß das Unternehmen allerdings meist nicht, welche Kriterien der langen Listen für die jeweilige Regiegesellschaft wichtig sind und welche nicht. Somit ist die Abgabe von Alternativangeboten ein unsicheres Spiel. Man fordert daher eine Priorisierung der Anforderungen, die von jedermann nachvollzogen werden kann [Transportrådet 1998(c), S. 64].

Gerade auf dem Land sind die Ausschreibungen in A- und B-Lose geteilt. A-Lose umfassen den klassischen Linienverkehr, während B-Lose Schulfahrten, lokale Linien und Behindertenspezialverkehre, sogenannte Servicebusse umfassen. Diese B-Lose sind deutlich kleiner und ermöglichen kleineren Unternehmen, sich am Markt zu halten, auch aufgrund der Tatsache, dass die Anforderungen an die Fahrzeuge und die technische Ausstattung bei den B-Losen geringer sind. Auch dürfen B-Los-Busse im Gegensatz zu A-Los-Bussen auch außerhalb des Linienverkehrs eingesetzt werden. Somit kann ein kleiner Unternehmer mit Gelegenheitsfahrten dazuverdienen [Gespräch mit Jørgen Hammer, Bornholms Amts Trafikselskab].

Die Ausschreibungen in großen Teilen des Landes haben allerdings auch dort Auswirkungen gehabt, wo nicht ausgeschrieben wurde. So sanken auch in Århus die Preise des städtischen Busunternehmens um 16 %, da das Unternehmen auf Druck der lokalen Politik ähnliche Rationalisierungsschritte vollzog, wie dies Unternehmen im Wettbewerb taten [Transportrådet 2000(a), S. 8], und auch in Odense gibt es derzeit starke Bestrebungen von den vergleichsweise sehr hohen Nettokostensätzen herunter zu kommen. Allerdings besteht hier ein recht hoher Investitionsbedarf aufgrund des hohen Durchschnittsalters der Busse, so dass es noch eine Zeit brauchen wird, bis man diese Kosten reduziert haben wird [ebd., S. 111]. Zum Fahrplanwechsel 2002 war die Übergangsphase in den Wettbewerb abgeschlossen. Nunmehr sind alle dänischen straßengebundenen Verkehre ausgeschrieben [Mail Henning Korshøj Nielsen 10/2002].

### 3.2.2. Erste planerische Rechtsgrundlagen

Die Vorgeschichte zur Einführung des dänischen Modells beginnt in den 70'er Jahren im Rahmen der Energiekrise. Bis dahin war Verkehrspolitik immer nur Konzessionspolitik gewesen. Zu dieser Zeit aber griff der Staat erstmals auch mit verkehrsplanerischem Anspruch gesetzlich in den ÖPNV ein. Die neue Entwicklung im ÖPNV begann im dichtbesiedelten Gebiet rund um die Hauptstadt Kopenhagen, im *hovedstadsområde*<sup>3</sup>, da die Agglomeration einfach die größte Notwendigkeit aufwies, zu koordinieren und maßregelnd einzugreifen, um den ÖPNV

---

<sup>3</sup> *Hovedstadsområdet*, das Hauptstadtsgebiet umfasst die Städte Frederiksberg und Kopenhagen sowie die Kreise Frederiksborg, Kopenhagen und Roskilde. Dies Gebiet ist ca. 2862 km<sup>2</sup> groß (6,64 % der dänischen Gesamtfläche). Es hat ca. 1,776 Mio. Einwohner (33,54 % der Gesamtbevölkerung, Bevölkerungsdichte 620,57 EW/km<sup>2</sup>) Zahlen vom 1. Januar 1998

in Richtung eines Gesamtsystems zu entwickeln. Erst fünf Jahre danach folgten die restlichen Gebiete des Landes, die die ländlichen Gebiete aber auch die restlichen größeren Städte (z.B. Aalborg, Århus, Odense) beinhalten.<sup>4</sup> Ziel der beiden neuen ÖPNV-Planungsgesetze (HT-Gesetz von 1973, ÖPNV-Gesetz von 1978) und in gewisser Hinsicht auch des Busgesetzes (1978) war es, den ÖPNV künftig „aus einem Guss“ als System zu planen. Es galt ein Konzept für den gesamten Verkehr zu schaffen, nicht zahlreiche Lösungen für Detailprobleme. Die Koordination sollte verbessert werden, sowohl die Koordination zwischen einzelnen Buslinien, als auch zwischen Bus und Bahn und dem normalen Linienverkehr (*rutebiltrafik*) zu den einzelnen Spezialverkehren.

Der dänische ÖPNV ist somit gesetzesmäßig spätestens seit 1973 in zwei Teile geteilt. Man unterscheidet die Hauptstadtregion und den Rest des Landes. Das geschah im Hinblick auf die Verteilung der Bevölkerung, immerhin lebt jeder dritte Däne im Gebiet rund um Kopenhagen. In der Begründung zum Gesetz über den ÖPNV im Großraum Kopenhagen heißt es zur Abgrenzung: „Verkehrlich gesehen ist das *hovedstadsområde* eine zusammenhängende Agglomeration, besonders im Hinblick auf den täglichen Transport zwischen Wohnungen und Arbeitsplätzen. Außerdem hat der ÖPNV auf Grund der Größe des Stadtgebietes, das 1/3 der Bevölkerung des Landes umfasst, eine größere Bedeutung als im übrigen Land.“ [Lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik 1989, S. 3].

Im Folgenden sollen zunächst die gesetzlichen Grundlagen vorgestellt werden, die den Nahverkehr Dänemarks seit 1973 prägen. Dies sind zum einen das Busgesetz (*buslov*), das dem PBefG gleichkommt, sowie die beiden Planungsgesetze (HT-Gesetz und ÖPNV-Gesetz). Vorgestellt werden soll auch ein wichtiges Instrument der 70' und 80' Jahre, der Standardunternehmervertrag, bevor die Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen zum kontrollierten Wettbewerb erläutert wird. Abschließend folgt eine Darstellung des dänischen ÖPNV's nach 13 Jahren Wettbewerb

### 3.2.3. Das Busgesetz – *buslov* (1973)

Das *buslov* ist das dänische Gegenstück zum deutschen Personenbeförderungsgesetz (PBefG), sowie zur Betriebsordnung für Kraftomnibusse (BOKraft). Es stammt aus dem Jahr 1973, ist also gleichzeitig mit der Reform des ÖPNV in der Hauptstadtregion (kurz HT-Gebiet) in Kraft getreten. Das Busgesetz enthält für das Thema dieser Arbeit lediglich zwei Aspekte. Zum einen den Aspekt, der die Zulassung eines Betreibers zum ÖPNV-Markt regelt. Zulassungsbehörde im Sinne des Gesetzes ist der sogenannte Personenverkehrsrat (*persontrafikrådet*), eine Organisation, deren Einrichtung im HT-Gesetz von 1973 geregelt wird. Dieser entscheidet darüber, ob ein Antragsteller den Linienverkehr betreiben kann, ähnlich der bei uns stattfindenden Zulassung zum Betriebsleiter BOKraft. Voraussetzungen dazu sind, dass er oder sie seinen Wohnsitz in Dänemark hat, mündig

---

<sup>4</sup> Die Namen der drei Gesetze sind im dänischen sehr lang, kompliziert und kaum übersetzbar. Daher werden künftig folgende Bezeichnungen verwendet. Für das Gesetz über den lokalen und regionalen ÖPNV im hovedstadsområde der Name „HT-Gesetz“, für das Gesetz gleichen Namens für den Rest des Landes „ÖPNV-Gesetz“ und für das *buslov* „Busgesetz“.

ist, nicht unter Vormundschaft steht, keine beträchtlichen öffentlichen oder privaten Schulden hat oder Konkurs hat anmelden müssen. Zuletzt wird auch noch der Nachweis der fachlichen und persönlichen Qualifikation verlangt. Somit entsprechen die Regelungen nahezu exakt den deutschen. Auch die Gültigkeit der Zulassung ist mit acht Jahren genauso lang wie in Deutschland.

Aber auch die spezielle Linienkonzession gibt es im dänischen Busgesetz. Diese wird subsidär vergeben. Im Binnenverkehr des HT-Gebietes erteilt HT die Konzession, in den Binnenverkehren der Gemeinden die jeweilige Gemeinde. Im Binnenverkehr eines Kreises oder einer Verkehrsgesellschaft entscheiden jeweils diese. Sind mehrere Kreise betroffen, einigen sich diese darauf, dass der Kreis mit dem längeren Anteil am Linienweg für die gesamte Linie zuständig ist. Alle darüber hinaus verkehrenden Linien werden dann ebenso wie umstrittene Verkehre direkt von der staatlichen Organisation, dem Personenverkehrsrat verwaltet [Færdselsstyrelsen 1998, S. 16]. Für die Erteilung der Konzession ist wie in Deutschland auch bedeutsam, ob die Relation bereits zuvor in ausreichendem Maße durch bestehende Verkehre bedient wird. Dabei gilt sogar als ausreichend, wenn der Verkehr durch das bestehende Unternehmen in ausreichendem Maße lediglich angeboten werden könnte. Eine Bestandsschutzklausel wie sie im deutschen PBefG enthalten ist, kennt das dänische *buslov* hingegen nicht. Statt dessen ist eine Klausel enthalten, die besagt, dass der Unternehmer verlangen kann, dass ihm das Material abgekauft wird, welches er durch die Nichterneuerung der Konzession nun nicht länger benötigt [ebd., S. 16].

#### 3.2.4. Die beiden ÖPNV-Gesetze

1973 und 1978 wurde je ein Planungsgesetz für den dänischen Nahverkehr verabschiedet. Zuerst das für das HT-Gebiet, die Region Kopenhagen, danach das für den Rest des Landes. Es handelt sich dabei um zwei Gesetze, die in etwa das gleiche erreichen wollen. Der Umstand, dass das HT-Gebiet sich vom Rest des Landes durch die Bevölkerungsdichte und andere Strukturdaten jedoch sehr stark unterscheidet, macht es nötig, für die Agglomeration einige der Regeln entsprechend den Gegebenheiten anzupassen. Daher lesen sich die Gesetze oft recht unterschiedlich. Beide Gesetze gelten bis heute fort, wurden aber mittlerweile mehrfach überarbeitet und angepasst. Gemeinsam sind beiden Gesetzen diejenigen Regelungen, die für HT-Gebiet und Land nicht unterschiedlich sind. Gemeinsam mit dem Busgesetz (*buslov*) regeln sie den Zugang von Busunternehmen zum gewerbsmäßigen Personentransport und zum Markt mit Linienverkehren.

Wichtigster Umstand ist zunächst die Einführung der „zuständigen Behörde“, der Aufgabenträger. Zuständig wurden die Kreise und die beiden kreisfreien Städte, die zur Erledigung dieser Aufgaben meist eine sogenannte *trafikskab*, eine „Verkehrsgesellschaft“ gründeten. Diese Verkehrsgesellschaften sind Regiegesellschaften, die im Kapitel 3.4.2. noch genauer vorgestellt werden. Sie bekamen durch die beiden Gesetze noch deutlich größere Einflussmöglichkeiten auf das verkehrliche Gesamtangebot, als es die deutschen Aufgabenträger haben. In einer Aufstellung der Mobilitätsbehörde *Færdselsstyrelsen* heißt es, dass die Behörden durch die Gesetze auch im ÖPNV-Bereich ein Versorgungsmonopol besitzen [Færdselsstyrelsen 1998, S. 16]. Einzig den zuständigen Behörden obliegt die Entscheidung über Menge, Art und Qualität des ÖPNV. Es gibt demnach nur

behördeninitiierte Verkehre und keine, die durch private Verkehrsunternehmen angeregt werden, wie dies im deutschen Recht der Fall ist. Dies ist bemerkenswert, wenn man die deutsche Grundregel im § 8 des PBefG als Maßstab nimmt, der aussagt, dass dem unternehmensinitiierten Verkehr (eigenwirtschaftlich) der Vorrang vor dem behördeninitiierten Verkehr (gemeinwirtschaftlich) gegeben werden soll. Damit kann jeder Unternehmer auf seine Rechnung ÖPNV betreiben so viel er will. Erst wenn öffentliche Zuschüsse gezahlt werden müssen, gelangt man zu einem Versorgungs- oder Nachfragemonopol<sup>5</sup>.

Auch die dänischen Gesetzen verpflichten die Aufgabenträger die Pflicht, Nahverkehrspläne (*kollektiv trafikplan*) zu erstellen, der jedoch inhaltlich nicht dem deutschen NVP entspricht. Weiter werden Mindestanforderungen an die Fahrzeuge gestellt und dem ÖPNV einige steuerliche Vorteile gewährt. Seit 1994 ist hier auch der Grundsatz enthalten, dass alle diejenigen Verkehre, die Betreibergesellschaften an Subunternehmer vergeben wollen, europaweit auszuschreiben sind, sofern sie einem Leistungsvolumen von mindestens 400.000 Ecu (später €) entsprechen. Dies ist geregelt als Teil der nationalen Umsetzung der EU-Verordnung 93/38/EWG, die das Einkaufsverhalten öffentlicher Versorgungsbetriebe regelt.

Neben der Pflicht zur Verkehrsplanung wird den zuständigen Behörden die Pflicht auferlegt, wo es nötig ist Behindertenspezialtransporte zu organisieren und deren Durchführung sicherzustellen. Anzumerken ist dabei, dass in Dänemark der Begriff „Behindertenspezialtransport“ in erheblich weiterem Umfang verstanden werden muss, als dies in Deutschland der Fall ist. Als eines der behindertenfreundlichsten Länder der Welt hat in Dänemark auch der Verkehr von Personen mit Handicaps eine besondere Bedeutung. Im dänischen Sinn verstanden ermöglicht dieser Spezialverkehr, der ebenfalls gesetzlich geregelt ist, den Behinderten eine nahezu uneingeschränkte Mobilität, sofern diese nicht auf anderem Wege durchgeführt werden kann. So können sich Behinderte z.B. mit dem Spezialbus zum Besuch eines Seniorennachmittages in einer Seniorenbegegnungsstätte fahren lassen. Diese Spezialverkehre sind jedoch nur in bestimmten Bereichen nötig, da in den Städten ohnehin alle Busse behindertengerecht gestaltet sind, was nicht nur die Gehbehinderungen, sondern auch Seh- oder Hörbehinderungen einschließt

Weiter erhalten die Behörden das Recht zur Bestimmung der Tarife innerhalb ihres Gebietes und die Kontrolle über die Verteilung aller öffentlichen Zuschüsse. Dies betrifft auch die Kontrolle über die Verwendung von staatlichen Mitteln, da es eine staatliche Aufsichtsbehörde, eine Art Bundesrechnungshof, zur Kontrolle der Zuschussmittel und Ausgaben (*refusion*) nicht gibt. Öffentlicher Verkehr wird in beiden ÖPNV-Gesetzen – in Beziehung zum Busgesetz (*buslov*) – als gewerbliche Aktivität gekennzeichnet, die der Öffentlichkeit gegen entsprechende Bezahlung zur Verfügung gestellt wird [Trafikministeriet 1999, S. 69]. Für den straßengebundenen Verkehr ist im Gegensatz zum schienengebundenen Verkehr laut den Gesetzen ausschließlich die regionale Ebene zuständig: HT, Verkehrs-

---

<sup>5</sup> Diese Formulierung nutzte Verkehrsplaner Rainer Hüttebräucker, Leichlingen, in einem Gespräch mit dem Autor am 15.12.1999. Sofern nur noch gemeinwirtschaftliche Verkehre angeboten werden, ist der Kreis oder der Zweckverband alleiniger Besteller von ÖPNV-Leistungen und somit einziger Nachfrager in dem betreffenden Gebiet.

gesellschaften und Kreise organisieren, (betreiben) und finanzieren den ÖPNV [ebd., S. 113]. Mittels der beiden Gesetze konnten auch Tarifverbände geschaffen werden, so dass die Fahrkarten wie in deutschen Verkehrsverbänden in Bahn und Bus gleichermaßen gültig sind [ebd., S. 138].

Als Folge beider Gesetze traten immer mehr private Busunternehmer (*vognmænd*) ihre Konzessionen an die neuen Verkehrsgesellschaften (*trafikskaber*) ab, was durchaus auch eine gewünschte Folge war. Meist befuhren die Busunternehmer danach die gleichen Routen wie vorher, nur nun im Auftrag der Verkehrsgesellschaft. Durch sogenannte Standardverträge (siehe Kapitel 3.2.5.) sorgten die Gesellschaften dafür, dass kein Unternehmer schlechter gestellt wurde als zuvor. Auch aus politischen Gründen – gerade auf dem Land waren die *vognmænd* oft einflussreiche Bürger – musste der Übergang vom privaten Verkehr zum öffentlich gesteuerten Verkehr sehr vorsichtig betrieben werden. Eine Angebotserweiterung wurde zumeist den vorhandenen Unternehmern „zugegeben“. Angebotsreduzierungen auf bestehenden Linien wurden meist durch die vertragliche Übernahme von neuen Verkehren an anderer Stelle entschädigt [Færdselsstyrelsen 1998, S. 193]. Die neue gesetzliche Regelung sicherte die vorhandenen Unternehmer ökonomisch mehr als ausreichend ab. Wurde bei Vertragsänderungen Busmaterial überflüssig, waren die Gesellschaften verpflichtet, dies dem Unternehmer abzukaufen. Die Leistungen wurden nach festen Tarifen abgerechnet, die in regelmäßigen Verhandlungen an steigende Löhne und Kosten angepasst wurden. Die „fetten“ Jahre änderten sich erst, als ab Ende der 80'er Jahre die Verkehre ausgeschrieben wurden. (vgl. Kapitel 3.2.)

Parallel zu dieser Entwicklung gab es auch die Fälle, in denen die Verkehrsgesellschaften nicht nur die Konzessionen bekamen, sondern ganze bestehende Unternehmen aufkauften und somit selber zum Lineinbetreiber wurden.

### 3.2.5. Standardunternehmerverträge (*Standardentreprenørkontrakter*)

Auf der Grundlage der beiden ÖPNV-Gesetze für das HT-Gebiet und den Rest des Landes wurde in den 70'er Jahren ein Standardvertragswerk entwickelt, auf dessen Basis in den 70'er und 80'er Jahren sämtliche ÖPNV-Leistungen im Land abgewickelt wurden. Der Landesverband dänischer Busunternehmer *Danske Busvognmænd* und der dänische Landkreistag *Amtsrådsforeningen i Danmark* sowie zunächst die dänischen Staatsbahnen als Bahnbusunternehmen entwickelten den sogenannten Standardunternehmervertrag (*standardentreprenørkontrakt*), einen jeweils für fünf Jahre gültigen Rahmenvertrag, der bereits erste Regelungen enthält, die sich auch in den modernen Verkehrsverträgen nach Ausschreibung wiederfinden. Er regelt grundsätzlich die Erbringung von Leistungen durch einen privaten Unternehmer im Auftrag einer Gebietskörperschaft und auf deren Rechnung. Insofern handelt es sich um einen typischen Verkehrsvertrag. Da es aber lediglich ein Rahmenvertrag ist, muss dieser für den Einzelfall noch konkretisiert werden, das heißt, der betroffene Unternehmer und die betroffene Verkehrsgesellschaft müssen die konkret anstehenden Leistungen in vorgefertigten Leistungsbögen präzisieren. Mit dem Aufkommen von Verkehrsverträgen nach Ausschreibung kam zwischen 1989 und 1999 das schrittweise Aus für die Standardverträge, die jedoch als Vorläufer der heutigen Verkehrsverträge gelten können. Die folgende Tabelle des Verbandes „Danske Busvognmænd“ zeigt die

im Rahmenvertrag festgeschriebene Rollenverteilung zwischen Aufgabenträger und Auftragnehmer [Danske Busvognmænd, o.J.(b)]:

| Aufgabe |  | Auftragnehmer | Aufgabenträger |
|---------|--|---------------|----------------|
| 1       | Fahrbetrieb                                | X             | -              |
| 2       | Linienplanung                              | O             | X              |
| 3       | Ergebnisermittlung und -kontrolle          | -             | X              |
| 4       | Verantwortung für ein Einnahmen            | -             | X              |
| 5       | Tarif- und Preissystem                     | -             | X              |
| 6       | Verkaufsgeräte                             | -             | X              |
| 7       | Ticketverkauf                              | X             | X              |
| 8       | Haltestelleninformationen                  | O             | X              |
| 9       | Telefonische Auskünfte                     | X             | X              |
| 10      | Haltestellen und Terminals                 | O             | X              |
| 11      | Wartehallen                                | -             | X              |
| 12      | Fundbüro                                   | X             | X              |
| 13      | Fahrpläne                                  | -             | X              |
| 14      | Mindeststandards für Fahrzeuge             | -             | X              |
| 15      | Wahl des Auftragnehmers                    | -             | X              |
| 16      | Festsetzung der Auftragnehmer-Erstattungen | X             | X              |

x: Verantwortlich, o: Mitverantwortlich, -: nicht verantwortlich

ABBILDUNG 3.04: ROLLENVERTEILUNG ZWISCHEN AUFGABENTRÄGER UND AUFTRAG-NEHMER [DANSKE BUSVOGNMÆND O.J.]



**ANHANG:** Details zum Thema „Standardunternehmerverträge“ findet sich im Kapitel 8.1.3. im Anhang ab Seite 235.

### 3.2.6. Veränderungen in den Nahverkehrsgesetzen ab 1989

Bereits im Jahr 1989, also zwei Jahre bevor die EU mit ihrer Novelle der Verordnung 1191/69 EU die Diskussion um Wettbewerb im Nahverkehr anheizte, traten in Dänemark neue Nahverkehrsgesetze in Kraft. Die alten Regelungen wurden im Hinblick darauf überarbeitet, einen Rahmen für mehr Effektivität und Kundenorientierung im ÖPNV zu schaffen, wobei dies später auch immer im Zusammenhang mit der Entwicklung auf EU-Niveau gesehen wurde [Trafikministeriet 1999, S. 13]. Kern der neuen Regelungen war, dass die Verkehrsgesellschaften (*trafik-selskaber*) künftig keinen eigenen Verkehr mehr anbieten durften, sondern alle Leistungen an private Unternehmen per Ausschreibung abgeben mussten.

Auch bei der Novellierungsrunde der Gesetze begann die Entwicklung im HT-Gebiet, für das restliche Land traten die Regelungen erst 1994 in Kraft. Dies entspricht der Entwicklung in anderen Ländern, wo die Hauptstadtsregionen teils bis heute einen Sonderstatus haben (London, Paris). Im Gegensatz zu diesen übertrug man in Dänemark die neuen Regeln jedoch fünf Jahre später auf das gesamte Land. Als Begründung wird in der Literatur stets darauf verwiesen, dass die bisher praktizierte Regelung mit bestelltem Verkehr aufgrund von Standardunter-

nehmerverträgen (*standardentreprenørkontrakter*) keinen Anreiz zu billiger oder guter Produktion bot. Das Unternehmen bekam sein Geld, egal in welcher Qualität es fuhr und welche Kosten es selbst hatte. Somit kamen Rationalisierungsgewinne voll dem Unternehmen zugute, während der Preis für die öffentliche Hand gleich blieb. Auch erhoffte man sich eine Belebung des Marktes durch verstärkte Konkurrenz [Lov om hovedstadsområdet kollektive persontrafik 1989, S. 6].

Man war sich darüber einig, dass nicht mit einem Schlag der gesamte Verkehr ausgeschrieben werden konnte. Denn aus vielen Verkehrsgesellschaften waren mittlerweile echte öffentliche Busunternehmen geworden, denen somit die komplette wirtschaftliche Grundlage entzogen worden wäre. Daher wurden Übergangszeiten und Prozentanteile des Verkehrs diskutiert, der ausgeschrieben werden sollte. Im Gesetzesentwurf ist zunächst die Rede davon, dass vom 1. 4. 1990 an innerhalb von zwei Jahren 30 % des HT-Verkehres ausgeschrieben werden sollen [ebd., S. 8]. Die dänischen Staatsbahnen, damals noch Betreiber eines der größten Busunternehmen im Lande, warnten eindringlich vor einer Regionalisierung oder gar Einführung des Wettbewerbes. Es müssten zunächst Rahmenbedingungen geschaffen werden, auch sei die Abgrenzung vom Fernverkehr nicht entsprechend geregelt [Trafikministeriet 1999, S. 237]. Wie später noch genauer dargestellt wird, gliederten sowohl DSB wie auch HT ihren Busbetrieb als Folge der gesetzlichen Neuregelungen aus den jeweiligen Konzernen aus. Jedoch legte das Gesetz fest, dass bestimmte Prozentsätze des Verkehrs von privaten Unternehmen gefahren werden sollten, weswegen die beiden öffentlichen Konzerntöchter zunächst nicht mitbieten durften [N.N. 1994(a), S. 13]. Trotz dieser Bedenken wurde der Anteil der auszuschreibenden Leistung zunächst auf 45 % heraufgesetzt 1995 wurde aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen festgelegt, dass bis 2002 der gesamte Verkehr sowohl im HT-Gebiet wie auch im gesamten restlichen Dänemark ausgeschrieben sein musste [Færdselsstyrelsen 1998, S. 14].

Zunächst entschloss sich HT dazu, den Betrieb organisatorisch von der Planung zu trennen und den Busbereich unabhängig vom Planbereich mit Aufgaben des Betriebs zu betrauen. Auch die DSB gliederte ihre Busdivision aus dem Unternehmensverbund aus. Sie wurde zunächst zur DSB Busser A/S, die sich später Combis A/S nannte. Combis blieb zunächst im Besitz des Verkehrsministeriums sollte aber später ebenfalls verkauft werden [ebd., S. 198], wobei sich diese Gelegenheit fast zu einer Staatskrise entwickelte. Über beide Unternehmen wird im Verlauf der Arbeit noch berichtet. Zwei dänische Städte schafften es zunächst, sich entgegen dem Landestrend und dem Landesrecht gegen Ausschreibungen und Wettbewerb auszusprechen: Århus und Odense. Jedoch gehen beide Städte seit 2000 aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ebenfalls einen Weg der vorsichtigen Annäherung an den Wettbewerb. Eine andere Richtung schlug die Verwaltung der Großstadt Aalborg ein<sup>6</sup>, wo das zuvor öffentliche Unternehmen zu einer privaten GmbH umgewandelt wurde, an der seither Privatunternehmen die Mehrheit haben [ebd., S. 198].

---

<sup>6</sup> Aalborg: EW: 161.000, Fläche: 560 km<sup>2</sup>, Bevölkerungsdichte: 287 EW/km<sup>2</sup>

§ 3 des novellierten HT-Gesetzes sagt aus, dass sowohl Busbetriebsstunden (*vogn timer*) als auch Personenkilometer (*passagerkilometer*) ausgeschrieben werden können. Die Verkehrsgesellschaft bestimmt Umfang und Art des Verkehrs. Freigestellt sind Regelungen, die besagen, wer das Material zu stellen hat, also ob dies von der Regiegesellschaft (im Hauptstadtgebiet HT) oder vom Gewinner der Ausschreibung kommen soll. HT wird auferlegt, Unternehmen aufzukaufen, sofern deren Betreiber aufgrund der veränderten Situation aufgeben muss oder möchte und einen Verkauf seines Unternehmens an HT wünscht [Lov om hovedstadsområdet kollektive persontrafik 1989, S. 8]. Als Vorschlag für eine Mindestlaufzeit der Verträge wird acht Jahre genannt. Diese Zeit wird im Hinblick auf die Zeiten von Abschreibungen an Material und Fahrzeugen gewählt und war stark umstritten. Im Dezember 1994 wurde beschlossen, die Übergangszeit, also die Zeit bis zur endgültigen Ausschreibung der Verkehre, von zunächst 2002 auf 1999 zu verkürzen [Lov om ændring af lov om hovedstadsområdet kollektive persontrafik 1994, S. 1]. Dabei wurde weiter festgelegt, wie die Bezahlung derjenigen Verkehre geregelt wird, die noch durch feste Verträge zustande gekommen sind. Die Bezahlung für solche Leistungen darf pro Einheit (Wagenstunde oder Personenkilometer) nicht höher sein, als der Durchschnitt der Zahlungen pro Einheit für bereits ausgeschriebene Verkehre.

Zuletzt regeln die novellierten Nahverkehrsgesetze auch noch einige Besonderheiten, die sich aus der Situation in Kopenhagen und dem Zusammenwachsen des HT-Gebietes mit dem schwedischen Großraum Malmö-Hälsingborg ergeben. So werden künftig auch Wasserfahrzeuge, die dem Personentransport auf Linie dienen (sogenannte Wasserbusse oder *vandbusser*), als Nahverkehrsmittel gerechnet und unterliegen damit den Nahverkehrsgesetzen. Außerdem wird geregelt, dass HT auch Verkehr im Ausland betreiben darf [Lov om ændring af lov om buskørsel... 1999, §§ 2+3].

### 3.2.7. Zustand des dänischen ÖPNV

1997 reisten die Dänen insgesamt etwa 10 Mrd. Personenkilometer mit dem Bus, wozu noch einmal etwa 4 Mrd. Personenkilometer im Bahnverkehr kommen (davon 2,8 Mrd. im S-Bahn-Verkehr Kopenhagen). Im Vergleich dazu wurden im gleichen Jahr gut 60 Mrd. Personenkilometer im Auto zurückgelegt. Somit legt jeder Däne im Durchschnitt knapp 37 Kilometer am Tag zurück, davon 7 mit Bus und Bahn. Es wird geschätzt, dass die gesamte Menge an geleisteten Personenkilometern in den nächsten zehn Jahren noch einmal um 20 Mrd. Personenkilometer steigen wird, wobei sich aber die Leistungen von Bus und Bahn kaum steigern werden [Trafikministeriet 1999, S. 22]. Der durchschnittliche Däne reist somit im Jahr etwas mehr als ein vergleichbarer Deutscher. Interessant ist auch, dass durch einen etwas höheren Modal-Split die beiden Summen für die Reiseweiten im ÖPNV noch deutlicher voneinander abweichen. Die Tabelle auf der folgenden Seite verdeutlicht einige Kenndaten für den ÖPNV in Dänemark im Vergleich zu Deutschland. Dabei fällt die im Vergleich zu Deutschland deutlich geringere Dichte an Eisenbahngleisen auf, ebenso wie der deutlich geringere Bestand an Automobilen pro tausend Einwohner.



ABB. 3.05: STÜNDLICHES RENDEZVOUS DER REGIONALEN LINIEN AUF BORNHOLM.

Während die Betriebskosten – wie nachfolgend noch dargestellt – in den Jahren der Untersuchung deutlich gesunken sind, sind die Kosten in anderen Bereichen gestiegen, besonders im Bereich Marketing und Information. Im Gegensatz zu Deutschland hat man in Dänemark die hohe Relevanz dieser Bereiche für einen funktionierenden ÖPNV erkannt, denn nur informierte Kunden sind in der Lage, den ÖPNV optimal zu nutzen, eine Voraussetzung für den Umstieg vom eigenen PKW auf Bus und Bahn [Færdselsstyrelsen 1998, S. 46]. Ein anderer Kostentreiber ist die seit dem 1997 geltende Absprache über einen Gemeinschaftstarif im ganzen Land. An diesem Tag trat die DSB den meist auf Kreisebene organisierten Tarifverbänden bei, so dass nunmehr im ganzen Land im Nahverkehr auf Straße und Schiene gleiche Fahrscheine genutzt werden können. Die Einführung des Gemeinschaftstarifes bedeutete einen Aufschwung im dänischen ÖPNV. Somit gibt es nunmehr landesweit Zonentarife. Streckentarife finden sich nur noch im DSB-Fernverkehr und für einige Fernbuslinien, sowie im Fährverkehr. Ganz Dänemark ist in Tarifzonen eingeteilt. In den Städten sind die Zonen meist durch Haltestellen begrenzt. Auf dem Land gibt es nur an einigen wenigen Punkten oder in Dorfkernen Haltestellen, der Bus hält ansonsten nach Wunsch. In diesen Fällen stehen dann am Straßenrand Schilder, die die Zongrenzen markieren.



Fahrten werden pro Zone gezahlt. Dabei ist die Entfernung von der Start- zur Zielzone entscheidend, nicht auf welchem Weg die Fahrt zurückgelegt wird. Somit ist es preislich egal, ob der Bus evtl. einen Umweg fährt, solange es sich um die direkteste mögliche Linie handelt. Dieses System wird später am Beispiel des Kreises Bornholm noch einmal verdeutlicht werden.

ABBILDUNG 3.06: STADTBUS IN RØNNE

| <b>Merkmal</b>                              | <b>Dänemark</b>                               | <b>Jahr</b> | <b>Deutschland</b>                         | <b>Jahr</b> |
|---|---|-------------|--|-------------|
| Einwohnerzahl                               | 5,8 Mio.                                      | 1999        | 82,0 Mio.                                  | 1996        |
| Pkw-Bestand                                 | 1,8 Mio.                                      | 2001        | 43 Mio.                                    | 1996        |
| Pkw je 1000 Einwohner                       | 322   | 2001        | 524  | 1996        |
|   |   |             |  |             |
| Gleislänge Eisenbahn                        | 2.323   | 2001        | 64.666 km                                  | 2003        |
| Fläche des Landes                           | 43.069 km <sup>2</sup> (ohne GL)              | 2001        | 356.318 km <sup>2</sup>                    | 2003        |
| Gleislänge pro 1000 km <sup>2</sup>         | 54 km   | 2001        | 181,5 km                                   | 2003        |
|   |   |             |  |             |
| Beförderungsfälle gesm.                     | Keine Angabe                                  | ---         | 59,492 Mrd.                                | 1996        |
| Beförderungsfälle ÖPNV                      | Keine Angabe                                  | ---         | 9,5 Mrd.                                   | 1996        |
| Beförderungsfälle ÖPNV je EW                | Keine Angabe                                  | ---         | 116  | 1996        |
| Fahrten pro Einwohner und Jahr gesamt       | Keine Angabe                                  | ---         | 725 gesamt                                 | 1996        |
| Fahrten pro Einwohner und Jahr im ÖPNV      | Keine Angabe                                  | ---         | 114 ÖPNV                                   | 1996        |
| Personenkilometer insgesamt im Jahr         | 76,7 Mrd. km                                  | 2001        | 913,6 Mrd.                                 | 1996        |
| Personenkilometer pro Einwohner im Jahr     | 13.224 km                                     | 2001        | 11.100 km                                  | 1996        |
| Personenkilometer im ÖPNV gesamt im Jahr    | 14 Mrd.                                       | 1997        | 90,3 Mrd.                                  | 1999        |
| Personenkilometer im ÖPNV pro Einw. im Jahr | 2.400 km                                      | 1997        | 1.100 km                                   | 1999        |
|   |   |             |  |             |
| Modal Split Anteil aktuell                  | Bus 8,5 %, Bahn 9,75% = 18,25 %               | 2001        | Bus 8,0 %, Bahn 7,7 % = 15,7 %             | 1999        |
| Modal Split Anteil Prognose                 | 20 – 24 %                                     | 2010        | Keine Angabe                               | ---         |
|   |   |             |  |             |
| Anzahl Verkehrsunternehmen                  | Ca. 100                                       | 2001        | 5.262                                      | 1999        |
| Anteil privater Verkehrsunternehmen         | 100 %   | 2003        | 5,6 % Leistung<br>93,4 % Anzahl            | 1996        |
|   |   |             |  |             |
| Anzahl Linienbusse                          | Ca. 4.700                                     | 2001        | Ca. 71.000 (auf ganze Fahrzeuge gerechnet) | 1996        |
| Anzahl Linienbusse pro 1000 Einwohner       | 0,81  | 2001        | 0,87                                       | 1996        |
| Anzahl Bahnunternehmen                      | 19  | 2003        | 77 <sup>(7)</sup>                          | 2003        |
|   |   |             |  |             |
| Anteile der Ballungsgebiete am ÖPNV         | 254,4 Mio. Fahrgäste<br>4 Mio. Fahrplanstund. | 1997        | 62,7 % Ballung<br>37,3 % Land              | 1996        |

ABBILDUNG 3.07: VERGLEICHSAZAHLEN. [QUELLEN: SOFERN NICHT AN ANDERER STELLE DIESER ARBEIT ANDERS GENANNT: HOMEPAGES DES UMWELTBUNDESAMTES ([WWW.UMWELTBUNDESAMT.ORG/DZU.HTM](http://WWW.UMWELTBUNDESAMT.ORG/DZU.HTM)), DER BEIDEN VERKEHRSMINISTERIEN ([WWW.BMV.DE](http://WWW.BMV.DE), [WWW.TRM.DK](http://WWW.TRM.DK)), DES DÄNISCHEN STATISTISCHEN LANDESAMTES ([WWW.DANMARKS-STATISTIK.DK](http://WWW.DANMARKS-STATISTIK.DK)) UND VON HT ([WWW.HT.DK](http://WWW.HT.DK)).]

<sup>7</sup> Quelle: 2. Wettbewerbsbericht der DB AG, Februar 2003. Gezählt wurden nur Unternehmen, die Personenverkehr (Nah- oder Fernverkehr) anbieten.

### 3.3. ÖPNV im Großraum Kopenhagen (HT-Gebiet)

Als erste Beispielregion soll jetzt der Großraum Kopenhagen, das HT-Gebiet vorgestellt werden. Auch in diesem Zusammenhang muss noch einmal auf zwei Gesetze verwiesen werden. Zunächst auf das sogenannte HT-Gesetz, mit dem der heutige Hauptakteur des dänischen ÖPNV, die Verkehrsgesellschaft des Hauptstadtsgebietes ins Leben gerufen wurde. Nach der genauen Vorstellung dieser Gesellschaft wird deren Weiterentwicklung zum HUR beschrieben. Eine Besonderheit im Großraum Kopenhagen ist das dichte SPNV-Netz, dem ebenfalls ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Abschließend wird dem Leser eine Ausschreibung der Gesellschaft HT sehr umfassend nahegebracht.

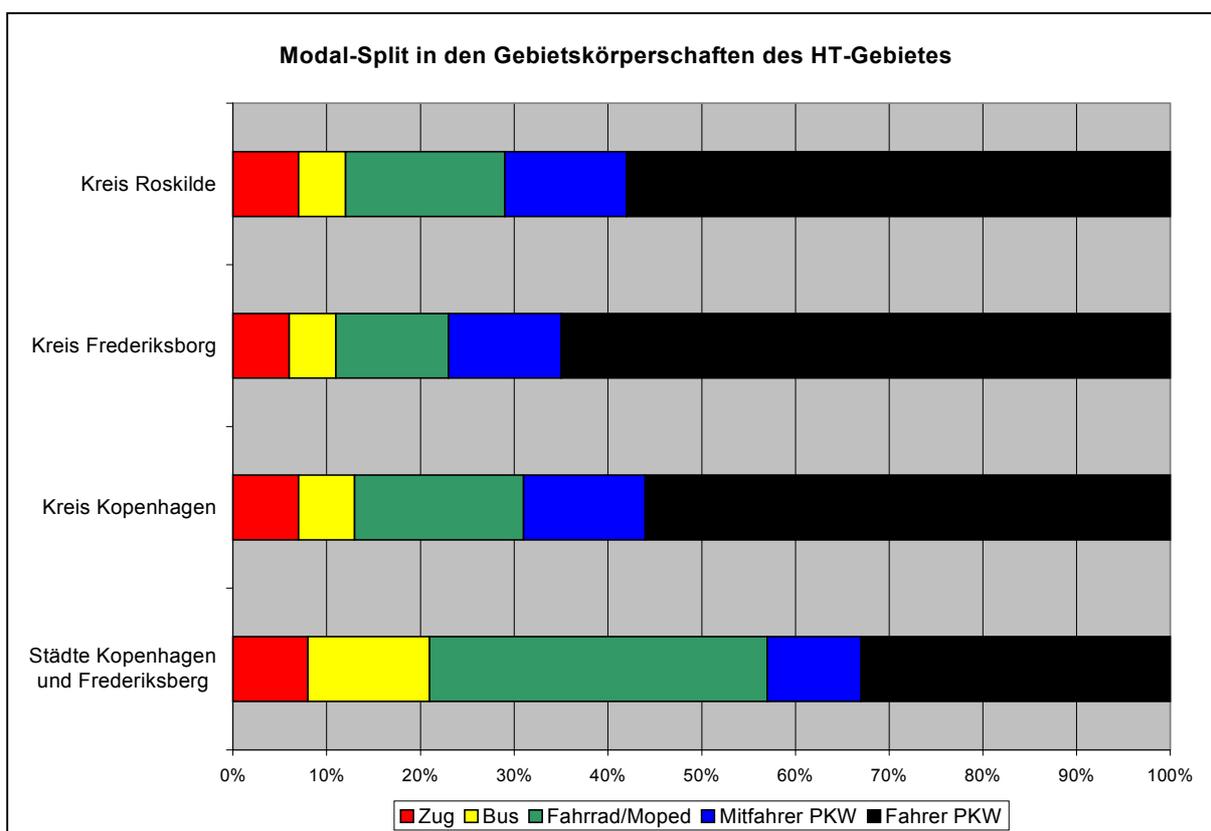


ABB. 3.08: MODAL SPLIT IN DEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN DES HT-GEBIETES [HUR 2003]

#### 3.3.1. Gesetz über den ÖPNV im Großraum Kopenhagen – *Lov om kollektiv trafik i hovedstadsområdet (1973)*

Dieses Gesetz, mit dem der Verkehr im HT-Gebiet geregelt werden sollte, trat zeitgleich mit dem Busgesetz im Jahr 1974 in Kraft. Zentraler Teil war die Gründung einer „Verkehrsgesellschaft für das Hauptstadtsgebiet“ (*hovedstadsområdets trafikselkab*, genannt HT). Diese Gesellschaft sollte fortan den ÖPNV in der gesamten Agglomeration mit den zwei kreisfreien Städten Kopenhagen und Frederiksborg, sowie den Kreisen Frederiksborg, Kopenhagen und Roskilde koordinieren und auch durchführen. Eigentümer waren die fünf Gebietskörperschaften, die nach ihrer Größe aufgeschlüsselt Anteile hatten.

Als erster Schritt wurden die bis dahin in diesem Gebiet bestehenden öffentlichen Verkehrsgesellschaften zu einem einzigen öffentlichen Verkehrsunternehmen zu-

sammengeschlossen. Die Trennung in Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen existierte somit noch nicht, die neue Gesellschaft war im klassischen Sinne öffentliches Verkehrsunternehmen und nahm sowohl Unternehmensaufgaben wie auch städtische Aufgaben wahr. Dabei verfolgte das Gesetz das Ziel, dass sich auch die privaten Unternehmen der Region (freiwillig) anschließen sollten, so dass nur noch eine große Gesellschaft übrigbleiben sollte. Bis zur Neuordnung der Situation durch den Wettbewerb im Jahr 1989 hatten dies auch fast alle Unternehmer der Region getan.

HT fuhr den überwiegenden Teil der Verkehre im HT-Gebiet selbst. Nur etwa 20 % wurden von kleineren Unternehmern (*vognmænd*) der Region gefahren, die mittels der oben vorgestellten Standardunternehmerverträge mit HT verbunden waren. Seit 1976 enthielt das Gesetz darüber hinaus eine Regelung, die HT ermächtigte, jede auslaufende Konzession in der Region für sich zu beanspruchen, wenn HT dies wünschte. Auch die konzessionserteilende Stelle wurde durch das Gesetz eine andere. Seither werden die Konzessionen durch den Verkehrsrat (*trafikråd*) gewährt. Ziel der Konzessionskonzentration war es, einen Gemeinschaftstarif auf allen Linien einzuführen. Außerdem erhoffte man sich dadurch eine Verbesserung für behinderte Fahrgäste dadurch zu erzielen, dass man ihnen verstärkt Spezialangebote machte.

Dieser enorme Eingriff in den freien Markt, der durch diese Regelungen erreicht wird, wird in der Begründung zu dem Gesetz wie folgt gerechtfertigt: „Die Gründung einer Busgesellschaft macht es möglich, die existierenden Buslinien zu koordinieren, sowie die Flexibilität der Bedienung sicherzustellen, so etwa kurzfristig Linienwege zu verändern und Fahrpläne nach örtlichem Bedarf anzupassen. Dazu wird es möglich, ein gemeinsames Tarifsysteem zu schaffen, zum Vorteil des Fahrgastes“ [Forslag til lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring 1973, S. 5715].

Ab 1978 ist HT auch zuständig für die Privatbahnen in der Region, die aber nach wie vor bei den einzelnen Gesellschaften verbleiben. Von dieser Regelung macht HT jedoch bis zum Jahr 2000 keinen Gebrauch. Lediglich ein gemeinsamer Tarif mit den damit verbundenen Zahlungsmodalitäten für Tarifierungsverluste wird vertraglich vereinbart.

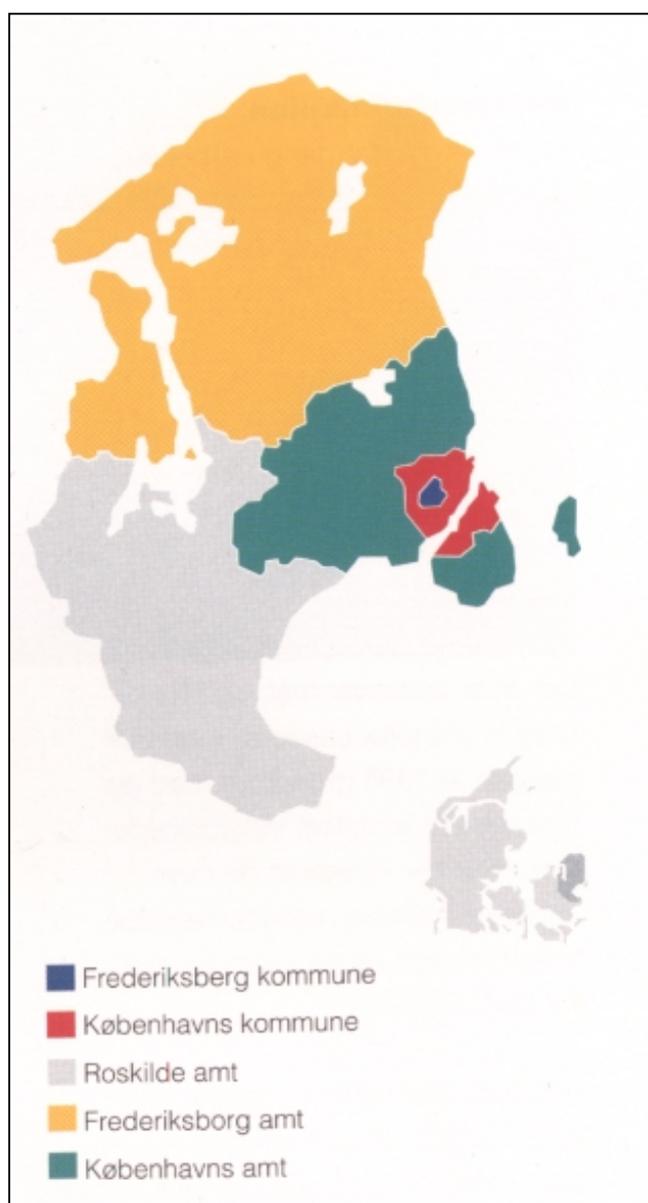
Weiter wurde die Gesellschaft verpflichtet, einen Nahverkehrsplan für die Region aufzustellen. Damit übernahm man weitere Aufgaben, die heute dem Aufgabenträger zugeordnet werden, nicht jedoch einem Verkehrsunternehmen. Wobei der von HT aufzustellende Plan nicht ganz dem entspricht, was in Deutschland als Nahverkehrsplan bekannt ist. Gelungen ist jedoch, dass SPNV und ÖPNV in einem gemeinsamen Plan enthalten sind, was die Integration beider Systeme doch deutlich verbesserte. Auch im Hinblick auf die Belange Behinderter ist der Plan oft sehr viel weitreichender als deutsche Nahverkehrspläne.

Zuletzt wird HT auch die Kompetenz bezüglich des Tarifes gewährt. Die Einnahmen verteilt die Gesellschaft nach einem volumenabhängigen Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Vertragspartner.

### 3.3.2. Ein dänischer Verkehrsverbund: Hovedstadsområdet Trafikselskab (HT)

Zunächst agierte HT als reines Busunternehmen. Ziel war der Kauf der vorhandenen privaten Unternehmen in der Region mit dem Ziel, einen einheitlichen ÖPNV in der gesamten Agglomeration zu schaffen. Dieses Ziel wurde in den Folgejahren konsequent verfolgt, so dass bald schon jeder mit dem Markennamen HT etwas anzufangen wußte und sich der ÖPNV in der Region zu einem der hochwertigsten in Europa entwickelte. Mit der Neuordnung der Gesetzeslage im dänischen ÖPNV-Wesen im Jahr 1989 wurde HT in einen Busbereich und einen Administrationsbereich (*busdivision* – *plandivision*) aufgeteilt wobei die *plandivision* (Planabteilung) die Aufgabe des Aufgabenträgers im HT-Gebiet wahrnehmen sollte, während die *busdivision* (Betriebsabteilung) den Betrieb übernahm.

Der Busbereich wurde bald aus dem Unternehmen ausgegliedert und fungierte



unter dem Namen *BusDanmark* zunächst als Eigenbetrieb im Besitz der Gebietskörperschaften und später als A/S (Aktiengesellschaft) bis zu seinem Verkauf an die britische Busgesellschaft Arriva. BusDanmark bekam damit das Recht, an allen Ausschreibungen gleichberechtigt teilzunehmen. Dazu fuhr BusDanmark noch diejenigen Verkehre, die noch nicht ausgeschrieben waren. Durch diesen Schachzug konnten sowohl HT als Unternehmen wie auch die Arbeitsplätze und das Material erhalten und sinnvoll genutzt werden. Auch außerhalb des HT-Gebietes durfte sich das Unternehmen nach dieser Regelung ab diesem Zeitpunkt an Ausschreibungen beteiligen [Færdselsstyrelsen 1998, S. 198]. Das Defizit der Busgesellschaft wurde bis zum Verkauf auch weiterhin anteilig von den Anteilseignern gezahlt. Dazu gab es einen festgesetzten Finanzierungsschlüssel, der sich aus den Komponenten Fläche und Bevölkerungszahl einer Gemeinde sowie den gefährten Personenkilometern in der Gemeinde zusammensetzte [Lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik 1989, S. 6].

ABBILDUNG 3.09: POLITISCHE GLIEDERUNG DES HT-GEBIETES [HT 1997(A), S. 8]

Die Planungsgesellschaft bekam die Aufgabe, den Wettbewerb im ÖPNV zu steuern und zu verwalten. So ist HT seitdem aus der Sicht der Fahrgäste gleichbe-

deutend mit einem Verkehrsverband, regelt so z.B. den Bereich Tarif, Fahrplan, Angebotsplanung und Marketing. Aber auch die Aufgaben der Aufgabenträger der Region (Nahverkehrsplanung, Finanzierung, politische Willensbildung im Nahverkehr) werden von der HT-Zentrale in Valby aus gesteuert. Nebenbei ist HT die Zukunftswerkstatt für den ÖPNV Dänemarks. Hier werden Innovationen erdacht, mit denen man versucht, dem Verkehr Auftrieb zu geben. Meist werden die Ideen und Aktionen der Gesellschaft später von den viel kleineren Verkehrsgesellschaften in den anderen Regionen des Landes übernommen. Dadurch zeigt sich der ÖPNV in der Region als extrem kundenfreundlich, für die Fahrgäste leicht zu handhaben, optimal vermarktet und mit einem qualitativ und quantitativ hochwertigen Angebot.

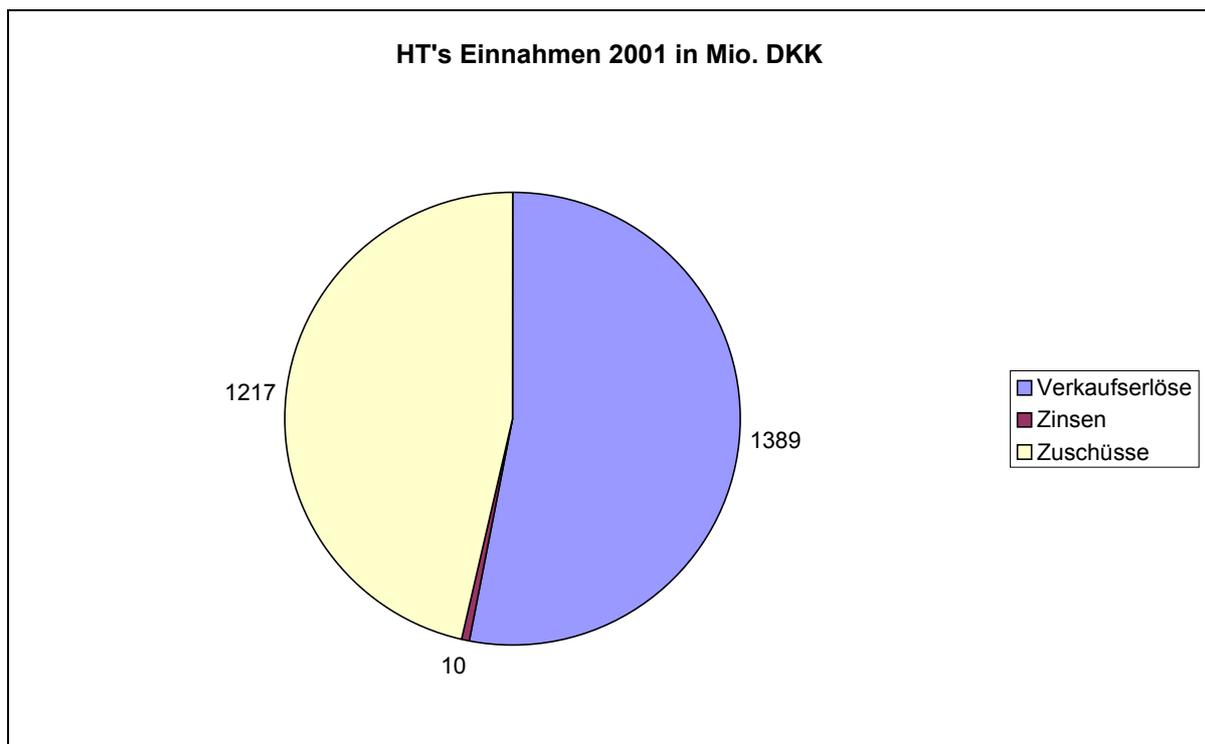


ABBILDUNG 3.10: EINNAHMEN VON HT 2001 [HT 1997(A), S. 33 + MAIL HENRIK EFFERSØE]

Dazu zwei Beispiele: Für alle seine Produkte hat HT Qualitätsstandards entwickelt. Die normalen städtischen Linienbusse müssen so z.B. die folgenden Anforderungen erfüllen: Vollklimatisierte Fahrzeuge, moderne Bushaltestellen nach dem Typ Holscher, 80 % der Bushaltestellen in städtischen Gebieten sind mit Wartehallen ausgestattet, die Busse müssen im Taktverkehr mindestens zwischen 5.30 Uhr (Sa 6.00 Uhr, So 7.00 Uhr) und 24 Uhr verkehren. Nur höchstens 15 % der Abfahrten dürfen mehr als 2 Minuten verspätet sein, nur maximal 1 % mehr als 5 Minuten. Nur jede 2000. Fahrt darf ganz entfallen. Fahrplanmäßige Umsteigebeziehungen müssen zu 70 % auch eingehalten werden können, dabei darf die Wegstrecke für die Fahrgäste beim Umstieg nie weiter als 50 Meter sein [Effersøe 1999]. Im gesamten Verkehrsraum Kopenhagen fahren in allnächtlich Nachtbusse auf kombinierten Linien alle 20, 10 oder 5 Minuten die ganze Nacht hindurch. Die Benutzung dieser Linien kostet genau das Doppelte vom Tagestarif, daher fahren die Nachtbusse ohne Defizit. Und die Zeitkarteninhaber fahren so-

gar zum Normaltarif. “Hier liefert”, so der Jahresbericht von HT, “HT einen populären Service ganz ohne Steuergelder einzusetzen” [HT 1998, S. 3].

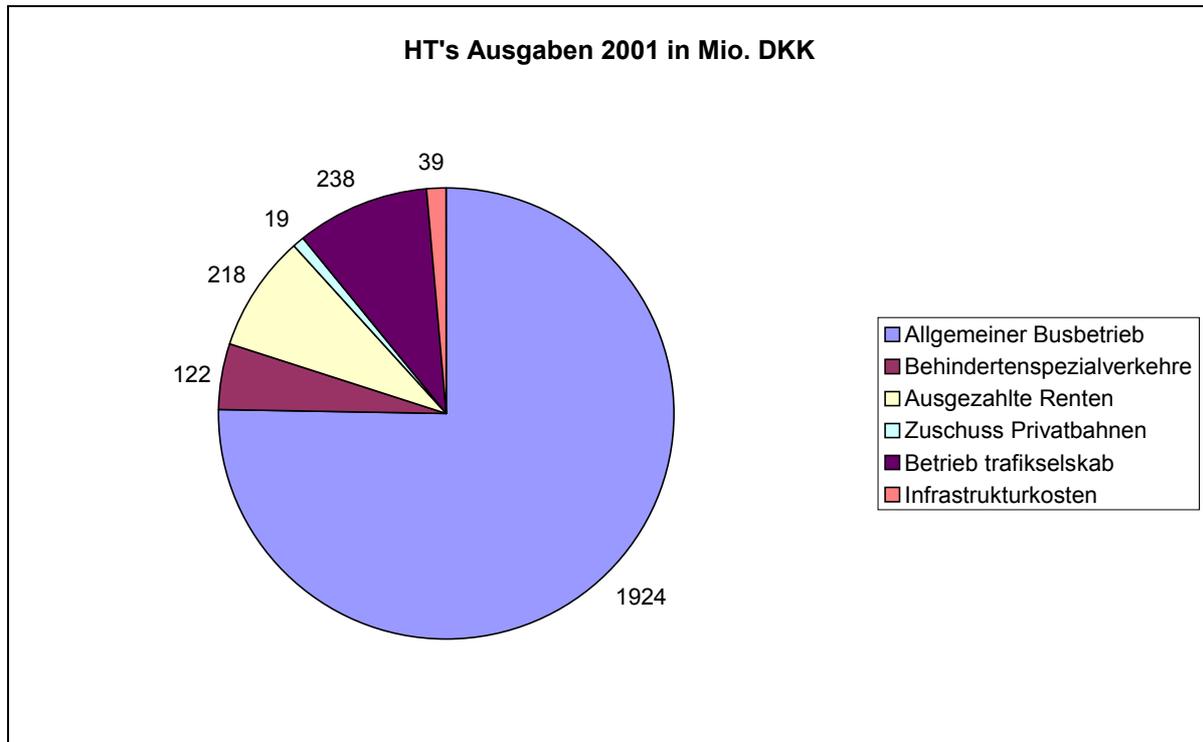


ABB. 3.11: AUSGABEN VON HT 2001 [HT 1997 (A), S. 33 + MAIL HENRIK EFFERSØE]

Im Jahr 1997 beförderte HT 254,4 Millionen Fahrgäste, dafür leisteten die 1073 Busse mit dem HT-Logo insgesamt 3,952 Millionen Fahrplanstunden [Transportrådet 1998(b), S. 4]. Die Kosten dafür beliefen sich auf 1518 Mio. DKK (204 Mio. €), wovon 1077 Mio. DKK durch den Verkauf von Fahrkarten wieder eingenommen wurden, also gut 71 %. 33 Mio. DKK (4,44 Mio €) wurden aus staatlichen Förderprogrammen bezahlt, etwa als Schüler- oder Behindertenausgleichsleistungen. Nachdem HT's zusätzliche Kosten, etwa die Kosten für die administrativen Aufgaben, Kosten für den Behindertenverkehr, Rentenleistungen etc. bezahlt wurden, blieb ein Defizit von 909 Mio DKK (122 Mio €), dass von den Anteilseignern aufgebracht werden musste [HT 1998, S. 36]. Nach allen rechnerischen Bereinigungen lag der Kostendeckungsgrad (*selvfinanceringsgrad*) 1996 bei 66 %, bis zum Jahr 2001 stieg er sogar bis auf fast 75 %, wie aus der Grafik auf der folgenden Seite ersichtlich ist.

Der erste ausgeschriebene Verkehr wurde mit dem Fahrplanwechsel im Jahr 1990 durchgeführt, die letzte nicht ausgeschriebene Leistung ist im Jahr 2001 erbracht worden, danach war der gesamte Verkehr von HT ausgeschrieben. Nicht ausgeschriebene Verkehrsleistungen wurden bis zuletzt noch von HT's ehemaliger Busdivision durchgeführt. Diese aber auch die ehemalige Bahntochter Combus A/S konnten sich ebenfalls im Bereich der ausgeschriebenen Verkehre gut behaupten. BusDanmark fuhr 1998 genau die Hälfte des ausgeschriebenen Verkehrs, gefolgt von Combus mit 23 %, wobei beide ihre Anteile erhöhen konnten. City-Trafik, ein Zusammenschluss mehrerer ehemals kleinerer Privatbusunternehmen, lag mit 12 % auf dem 3. Platz. Deutlich verloren haben Linjebus und Unibus, die ab 1998 nur noch mit je 4 % vertreten waren. Eine Reihe kleinerer

Firmen hatte etwa 7 % des Verkehrs unter Vertrag. Weitere Veränderungen brachte die Ausschreibung im Jahr 1999, wie die folgende Tabelle belegt. Dabei waren die Anteile der einzelnen Unternehmer immer starken Schwankungen ausgesetzt.

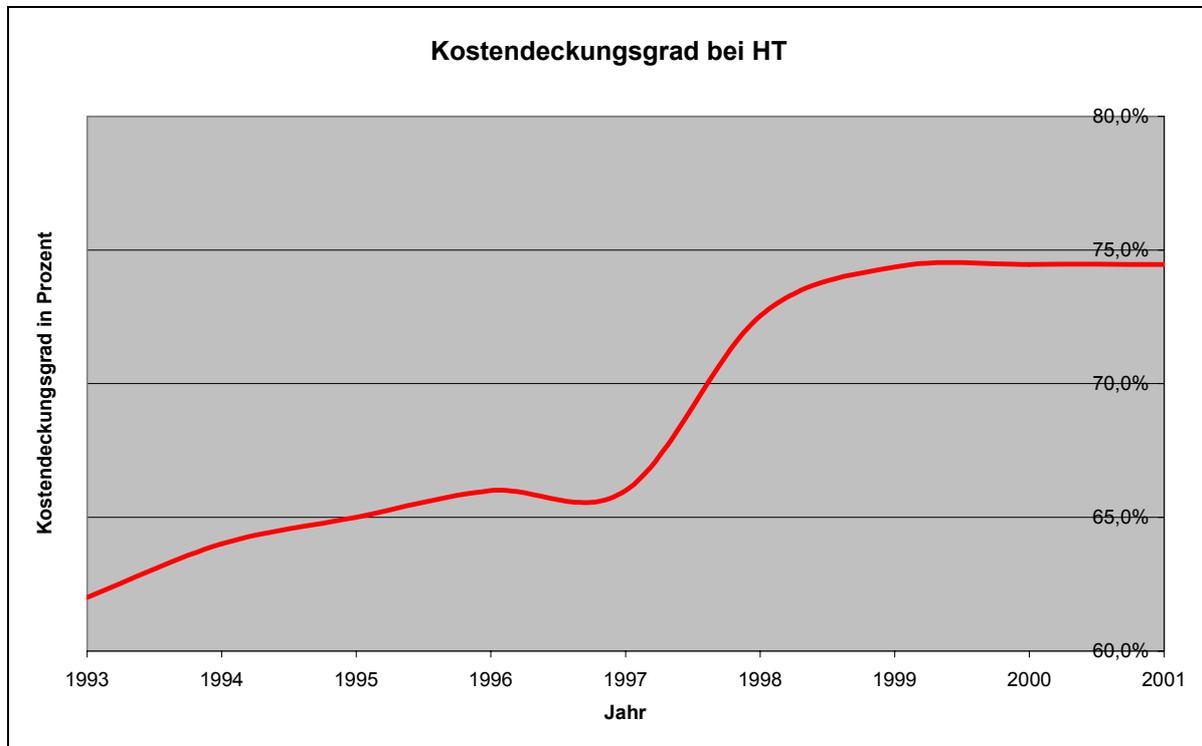


ABBILDUNG 3.12: HT'S KOSTENDECKUNGSGRAD 1993 BIS 2000 [GRAFIK MHZ, HT 1997(A) S. 34 + MAIL HENRIK EFFERSØE]

Die politische Kontrolle über HT wurde einem Regionalrat (Hauptstadtsrat, *hovedstadsrådet*) auferlegt, der zeitgleich gegründet wurde. Später änderte man dies und setzte einen ebenfalls politischen Aufsichtsrat durch. Doch auch dieser wurde im Jahr 2001 wieder abgeschafft, und ein neues Gremium, der Hauptstadtsentwicklungsrat übernahm die Kontrolle der Gesellschaft. (siehe Kapitel 3.3.4.).

Die Gründung der Gesellschaft HT hat dem ÖPNV in der Region zu einem deutlichen Aufschwung verholfen. Vergleichbar ist dieser Akt in Deutschland lediglich mit der Gründung der frühen Verkehrsverbünde, die ähnliche Entwicklungsschübe auslösen konnten. HT ist jedoch nicht nur ein Verkehrsverbund, sie ist auch die Bündelung der Aufgabenträgerschaft in einer kompetenten Behörde, so dass auch auf der Aufgabenträger-Seite eine Bündelung der Kompetenzen vorliegt. Darüber hinaus ist die Gesellschaft der größte Innovationsmotor des dänischen Nahverkehrs. Dabei hat es in der Frühphase durchaus Entwicklungen gegeben, die aus heutiger Sicht nicht mehr überzeugen können. Die umfangreiche Kommunalisierung der bis dahin privaten Betriebe hätte nicht sein müssen, denn auch in Dänemark gelten öffentliche Unternehmen nicht als besonders effektiv. Insgesamt ist der Schritt zur Gründung der Gesellschaft jedoch vielleicht der Schritt gewesen, um vom traditionell auf eine Linie orientierten Verkehr der 70' Jahre zu einem netzorientierten modernen ÖPNV-System zu kommen.

| <b>Verteilung des durch HT/HUR ausgeschriebenen Verkehrs auf Unternehmen</b> |  |  |
|--|--|--|
| Alle Angaben in Prozent  | Vor der ersten Ausschreibung am 01.01.1990 | Nach der zehnten Ausschreibung am 30.05.2001 |
| HT   | 81,4                                       |  |
| Birkerød Bus Compagni  | 2,0  |  |
| De Blaa Omnibusser   | 1,2  |  |
| Gråhundbus Ballerup  | 2,0  |  |
| Hvidovre Rutebiler   | 3,1  |  |
| Therkildsens Rutebiler   | 1,1  |  |
| Lars Iversen   | 0,5  |  |
| Jægerspris Rutebiler   | 0,2  |  |
| Kurt W. Knudsen  | 0,3  |  |
| Roskilde Omnibusselskab  | 1,7  |  |
| Roskilde Turistfart  | 1,1  |  |
| I/S Chr. Simonsen & Sønner   | 0,5  |  |
| Alex Jensen  | 0,9  |  |
| De Hvide Busser  | 1,6  | 2,7  |
| Støby Turistfart   | 0,2  |  |
| Thorkils Rutebiler   | 1,1  |  |
| Connex   |  | 27,7   |
| City-Trafik  |  | 14,8   |
| Combust  |  | 23,0   |
| Partner Bus  |  | 2,7  |
| Fjord-Bus  |  | 1,6  |
| Arriva   |  | 47,9   |
| Fjord-bus  |  | 3,7  |
| Rufbusse/Spezialverkehre   | 0,6  | 0,5  |
| Andere Verträge  | 0,5  |  |
| <b>Gesamt:</b>   | <b>100,0</b>                               | <b>100,0</b>                                 |

ABBILDUNG 3.13: AUFTEILUNG DER VERKEHRSLEISTUNGEN IN DER REGION KOPENHAGEN 1990 UND 1999, [BERLINGSKE TIDENDE + HT 2001, S. 7]

ABB: 3.14: HT-ZENTRALE IN VALBY



### 3.3.3. S-Bahn und *Lille Nord* - Bahnen im Großraum Kopenhagen

Im HT-Gebiet spielt der Eisenbahnverkehr eine besondere Rolle. Seit 1934 existiert ein umfangreiches S-Bahn-System (430 km Gleislänge) mit einer Stammstrecke zwischen dem Hauptbahnhof Kopenhagen (*Københavns Hovedbane-gård*) und der Station *Østerport* (Ostbahnhof). Das System umfasst sieben Stammlinien, die durch zahlreiche Verstärkerlinien ergänzt werden. 1600 Mitarbeiter beim derzeitigen Betreiber DSB S-tog betreuen täglich ca. 300.000 Fahrgäste, die die 80 S-Bahn-Stationen im Raum Kopenhagen nutzen.



Das System umfasst sieben Stammlinien, die durch zahlreiche Verstärkerlinien ergänzt werden. 1600 Mitarbeiter beim derzeitigen Betreiber DSB S-tog betreuen täglich ca. 300.000 Fahrgäste, die die 80 S-Bahn-Stationen im Raum Kopenhagen nutzen.

In den Aussenbereichen wird das Netz, ähnlich wie in der „Schwesterstadt Kopenhagens“ in Hamburg, durch eine Reihe von meist durch die Privatbahnen betriebenen Regionalbahnen ergänzt. Zum Nahverkehr gehört außerdem die Zuggattung RE (Regionalexpress) der DSB mit drei Linien innerhalb des Hauptstadtgebietes.

ABBILDUNG 3.15: NETZPLAN DER S-BAHN IM HT-GEBIET [WWW.HT.DK]

Die Einführung des HT-Gesetzes im Jahr 1974 änderte zunächst nichts an der Betreiberstruktur. DSB und die Privatbahnen fuhren ihren Betrieb weiter. Jedoch sagt § 12 des Gesetzes aus, dass sich alle Betreiber an den Vorstellungen von HT zu orientieren haben. HT bestellt Verkehre, die Betreiber liefern das gewünschte Produkt in der gewünschten Menge. HT erstellt auch die Fahrpläne und bestimmt die Tarife. Dies alles ist bislang ähnlich dem Modell eines deutschen Verkehrsverbundes organisiert gewesen [Lov om jernbanevirksomhed m.v. 1998, S. 13]. Dies änderte sich jedoch mit der Übertragung der Zuständigkeit für den ÖPNV auf den Hauptstadtsentwicklungsrates (HUR: *Hovedstadens udviklingsråd*, siehe Kapitel 3.3.4.) im Juli 2000. Dadurch wurde HT als administrativem Arm des HUR mit Wirkung zum 1.1.2001 die Verantwortung für weitere Strecken übertragen. So ist HT seither Besteller (und faktisch Besitzer) aller Privatbahnen im HT-Gebiet, sowie der Regionalbahn „Lille Nord“, die bis dahin von der DSB betrieben wurde. Nur die RE-Züge verbleiben in der Verantwortung von

DSB. HT ist verpflichtet, den Betrieb auf diesen Strecken unverändert bis 2005 beizubehalten. Danach kann HT im eigenen Ermessen den Verkehr sowohl auf der Schiene zur Ausschreibung bringen, oder den Betrieb auf Busverkehr umstellen [Pernille Hermann, Pressesprecherin von HT und seit 1.1.2000 auch HUR, telefonisch an den Autor].

Gemäß dem geltenden NVP für das HT-Gebiet sind derzeit in der Region umfangreiche Investitionen in das Schienennetz geplant oder werden bereits umgesetzt. Dazu zählt die künftige Metro, deren erste Linie im Jahr 2002 den vollautomatischen (das heißt führerlosen) Betrieb aufgenommen hat. Ein weiteres Großprojekt ist die Einführung einer zweiten Spur auf der derzeit eingleisigen S-Bahnstrecke nach Frederikssund. Bereits 1999 wurde als Teil der Brückenverbindung über den Øresund die Schienenverbindung zwischen dem Hauptbahnhof und dem Flughafen eingeweiht, die seither im Mischbetrieb von Fern- und RE-Züge genutzt wird. Durch diese Verbindung entstand erstmals ein fast vollständiger Schienen-(halb-)ring um die dänische Hauptstadt. Das fehlende Zwischenstück ist nur wenige hundert Meter lang und soll mit einer neuen mehrstöckigen Verknüpfungsstation baldmöglichst realisiert werden [Trafikministeriet 1999, S. 15].

Der Bahnverkehr ist und bleibt das Rückgrat des Verkehrs in der Region Kopenhagen. Die S-Bahn-Linien verlaufen an den Entwicklungsachsen des „Fingerplanes“, die Bahnstationen sind systematisch zu Mittel- und Nahzentren ausgebaut worden. Ohne die S-Bahn wäre kein öffentlicher Verkehr denkbar. Um so erstaunlicher ist, dass bis auf wenige Ausnahmen das Netz von heute immer noch das der 30'er und 40'er Jahre ist. Nennenswerte Erweiterungen gab es nicht. Daher ist es gut, dass man seit einigen Jahren über das S-Bahn-Netz hinaus denkt, und die Nahverkehrslinien der Region bis hinüber nach Schweden mit den S-Bahnen zu einem gemeinsamen Netz weiterentwickelt.

#### 3.3.4. Das Gesetz über den HUR

Das neueste im Zusammenhang mit der Reform des dänischen ÖPNV erlassene Gesetz ist bislang das Gesetz über den „hauptstädtischen Entwicklungsrat“ (*hovedstadens udviklingsråd*) kurz HUR (aus 2000). Der HUR ist eine neue Organisation, bestehend aus Politikern der Gebietskörperschaften des Großraumes Kopenhagen. Seine Aufgaben erinnern ein wenig an den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) oder die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Es ist ein vom Staat ins Leben gerufener Verband, dem seit seiner Gründung im Juli 2000 eine Reihe von Koordinationsaufgaben im HT-Gebiet obliegen, so die Koordinierung der Aufgaben im Zusammenhang mit der dänisch-schwedischen Zusammenarbeit beiderseits des Öresundes, die Regionalplanung und alle damit verbundenen Aufgaben, die Mitwirkung an einer gemeinsamen Verkehrsplanung, die Planung, den Betrieb und den Ausbau des ÖPNV, die Wirtschaftsförderung, die Mitwirkung an der Förderung des Kulturlebens und an der Initiierung regionaler Kulturinitiativen [Lov om hovedstadens udviklingsråd 1999, § 3].

HT wurde die zentrale Einheit der administrativen Behörde des HUR. Auch die Privatbahnen werden in den HUR integriert und somit in die Organisation von HT eingegliedert. Der Name HT bleibt bestehen, der HUR fungiert als eine Art Holding über HT und der neu zu schaffenden Planungsabteilung, die räumlich eben-

falls bei HT angesiedelt wird. Die Direktion von HT wird zur Direktion des HUR. HT macht mit seinen fast 350 Mitarbeitern auch den weitaus größten Teil der Beschäftigten des HUR aus, da die Abteilungen Plankoordinierung, Regionalplanung und integrierte Verkehrsplanung insgesamt nur 35 Mitarbeiter beschäftigen [Stellenanzeige in der Berlingske Tidende vom 7.5.2000 „Tre dynamiske chefer til planlægning af hovedstadsområdet fremtid“].

Einige weitere Organisationen werden dem HUR angeschlossen, behalten aber ihre unabhängige politische Steuerung durch eigene Aufsichtsräte, so die öffentlichen Institutionen für Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kultur und Öresundszusammenarbeit. Zweck der Zusammenlegung der Planabteilung und der Verkehrsabteilung, sowie der Angliederung dieser Einheiten war die Schaffung von Synergieeffekten in den Bereichen Information, Marketing, Rechnungswesen, Statistik und Personalverwaltung. Dem Kunden gegenüber wollte man jedoch den eingefahrenen Markennamen HT nicht aufgeben und beließ ihn daher noch bis Mai 2003. Daher ist in dieser Arbeit weiterhin von HT die Rede, auch wenn dort in vielen Fällen „HUR trafik“, der neue Markenname, stehen müsste.

Durch das Inkrafttreten des HUR-Gesetzes und eines „Gesetzes zur Änderung verschiedener Gesetze in Folge der Errichtung des HUR“ [Lov om ændring af forskellige love som følge af oprettelsen af HUR 1999] werden zahlreiche Übergangsregelungen aus dem alten HT-Gesetz gestrichen, die mittlerweile nicht mehr benötigt werden. Gesetzlich ist der Weg des dänischen ÖPNV in den Wettbewerb damit komplett abgeschlossen. Bis zur Jahrtausendwende war der komplette dänische ÖPNV ausgeschrieben, bis in das Jahr 2005 wird der SPNV ebenfalls komplett im Wettbewerb stehen. Im übernächsten Kapitel soll der Zustand des heutigen ÖPNV als Auswirkung der Umstrukturierung dargestellt werden. Seit 1.1.2001 übernimmt HUR die Verantwortung und die faktische Eignerschaft über die Privatbahnen sowie die in das System eingebundene Regionalbahn Kopenhagen – Helsingør der DSB („Lille Nord“). Es wird davon ausgegangen, dass es im Rahmen der neuen Eignerschaft zu Fusionen kommen wird, da es nicht einzusehen ist, warum es für jede Linie eine eigene Gesellschaft geben soll, wenn die Eigentumsverhältnisse doch die gleichen sind. HUR wird jedoch nicht selbst als Betreiber der Linien agieren, sondern Betrieb und Fahrzeuge aus-schreiben. Dies könnte voraussichtlich auf der Basis eines Nettovertrages geschehen.

### 3.3.5. HT's bisherige Ausschreibungen im Überblick

Beginnend mit der ersten Ausschreibung, die im Herbst 1989 stattfand und deren Resultate ab Frühjahr 1990 wirksam wurden, wurde der gesamte Verkehr innerhalb des HT-Gebietes in bislang zwölf Abschnitten ausgeschrieben. Die Ausschreibungsunterlagen von HT zeichnen sich durch eine deutlich höhere Komplexität aus, als dies bei anderen Ausschreibungen in Dänemark der Fall ist. HT regelt sehr detailliert, welche Standards man bei den Bussen in HT-Auftrag haben möchte. Eine Rolle spielen dabei natürlich technische Kriterien wie Abgasnormen, Lärmemissionen, Alter und Bauart der Busse, aber auch Design und Ausstattung werden bis ins Kleinste geregelt. So wird von allen Bussen eine gleiche Farbgebung und gleiche Ausstattungsmerkmale verlangt. Der Name des Unternehmens darf nur in einem kleinen Logo sichtbar sein, ansonsten muss es sich um einen

HT-Bus handeln, der vom Kunden auch nur als „HT-Produkt“ und nicht als Bus eines bestimmten Unternehmens wahrgenommen wird. Diese Kriterien haben sich im Lauf der zurückliegenden Ausschreibungsrunden – derzeit ist die 13. Runde abgeschlossen – immer mehr verfeinert. Dies betrifft in erster Linie die Bereiche Qualität, Umweltverhalten und Fahrzeugausstattung. Bei der ersten Runde spielte im Wesentlichen doch nur der Preis eine Rolle, später wurden immer neue Kriterien definiert, die die Steuerung der Verkehrsunternehmen über Anreize (*incitamentsstyring*) zu dem machten, was sie zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit ist.

Die ersten Ausschreibungsrunden brachten einen erheblichen Preisfall, der aber später zum Erliegen kam. Inzwischen sind die Preise sogar wieder leicht gestiegen, wozu auch die ständig verschärften Anforderungen beitrugen. Diese hohen Anforderungen waren aber auch der Grund dafür, dass viele gefürchtete negative Folgen des Wettbewerbes in Dänemark wie z.B. ein Qualitätsverlust oder Probleme mit der Sicherheit ausgeblieben sind. Im Detail wird aber auch geregelt, welche Anforderungen HT an die Qualität der Dienstleistung anlegt. Dabei wird unterschieden in objektiv messbare Faktoren wie Pünktlichkeit und Ausfallquoten und solche Kriterien, die sich nur über das Maß der Kundenzufriedenheit messen lassen. Jährlich führt HT in allen Bussen standardisierte Umfragen durch, die nach einem festgelegten Schema, dem Qualitätsmodell, das weiter unten vorgestellt wird, bearbeitet werden. Anhand dieses Schemas lässt sich die Kundenzufriedenheit mit einzelnen Kriterien (Sauberkeit, Freundlichkeit des Personals, Qualität der Information) in Prozentwerten messen. Für diese Prozente werden Sollwerte festgelegt, die in die Ausschreibung mit eingehen. Dies trug dazu bei, dass der Qualitätsstandard erheblich gesteigert werden konnte.

Eingespartes Kapital wurde entgegen der ursprünglichen Absicht nicht komplett dem ÖPNV zugeführt, sondern diente zu 30 % teilweise auch der Entlastung der öffentlichen Kassen<sup>8</sup> [Trafikministeriet 1999, S. 15]. Auch konnte festgestellt werden, dass der Markt sich „internationalisierte“, das heißt, es drängten immer mehr ausländische Anbieter auf den Markt, oder erkaufte sich durch den Erwerb dänischer Unternehmen einen Anteil am dänischen Markt [ebd., S. 84]. Neben den Effekten für Qualität und Finanzen hatten die Ausschreibungsrunden aber auch Auswirkungen auf die Branche selbst. Vor der 1. Ausschreibung fuhren 15 kleinere Fuhrunternehmen die 18 % des Verkehrs, die nicht von HT selbst gefahren wurden. Von diesen ist nach 10 Ausschreibungsrunden nur noch eine im Auftrag von HT tätig, die anderen sind „wegkonkurriert“ haben ihren Betrieb freiwillig oder gezwungenermaßen verkauft. Einige haben sich jedoch gehalten, in dem sie sich zu dem Verbund „City-Trafik“ vereint haben, von dem schon die Rede war und der auch nach einigen Ausschreibungen noch als erfolgreiches Unternehmen auftritt [Trier 1999(c), S. 22]. Aber auch die großen Unternehmen sind nicht automatisch Sieger im Ausschreibungskampf. So wurde Linjebus (inzwischen Connex) bei der 7. Ausschreibungsrunde auf einen Schlag der Verkehr mit 150 Bussen entzogen. Sie wurden im Großraum Kopenhagen ein kleiner unbedeutender Faktor. In der 8. Runde führte der Gewinn von 69 Bussen dazu, die Stellung wieder erheblich auszubauen [Trier 1998, S. 4]. In der 9. Runde gewann Arriva den

---

<sup>8</sup> Weitere 50 % dienen der Stabilisierung der Fahrpreise, nur 20 % wurden reinvestiert.

größten Teil der Verkehre (56 Busse), aber auch die ganz kleinen Partner Fjord-Bus (29 Busse) und De Hvide Busser (13 Busse) gewannen Verkehre dazu [Trier 1999(d), S. 10].

### 3.3.6. HT's 9. Ausschreibung 1999

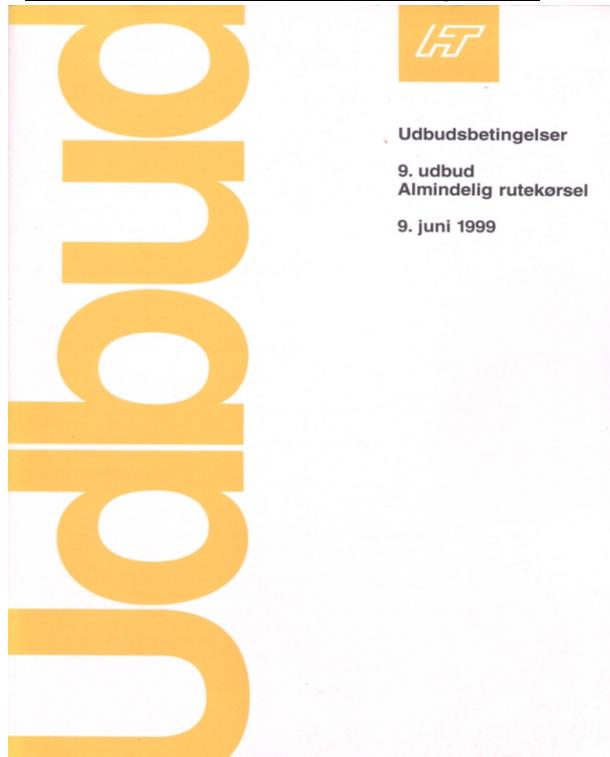


ABBILDUNG 3.16: DECKBLATT ZU HT'S 9. AUSSCHREIBUNG FÜR DEN ALLGEMEINEN LINIENVERKEHR

Die Unterlagen von HT's 9. Ausschreibung, datiert vom 09.06.1999, sind mehrbändig und insgesamt fast 1.000 Seiten stark, wobei die technischen Regeln etwa die Hälfte ausmachen. Auch wenn sich die Unterlagen innerhalb von zehn Jahren entwickelt haben, ist es nach Auffassung des Autors relativ schwer, sich durch die Berge von Informationen und Regeln durchzukämpfen. Allerdings wird mit einzelnen Darstellungen Bezug auf andere Abschnitte oder andere Beilagen genommen, so dass man nach einiger Zeit erkennt, dass sich das meiste doch wiederholt. Wenn man jedoch den kompletten

Sermon einmal gelesen hat, wird deutlich, dass es HT gelungen ist, ein Regelungspaket zu entwerfen, in dem alle die Punkte geregelt sind, die wichtig sein könnten, um dem Fahrgast einen qualitativ hochwertigen ÖPNV zum geringst möglichen Preis zu bieten. Viele der Punkte erscheinen überreguliert, da man sich denkt, dass doch gewisse Spielregeln im Umgang miteinander von jedem eingehalten werden sollten. Jedoch regelt HT alles bis ins kleinste Detail, so dass "Missverständnisse" und "Auslegungen" von vorneherein ausgeschlossen sind.



**ANHANG:** Eine genaue Vorstellung der Regeln findet sich im Anhang im Kapitel 8.1.4. ab Seite 238. Hier im Haupttext sollen nur einige wenige Stichworte gegeben werden, die für das Verständnis des Themas wichtig sind.

Über die Sinnhaftigkeit einiger Regeln lässt sich streiten. Ob die Vorhänge in den Aufenthaltsräumen für Fahrer an den Linienenden nun zwei oder dreimal im Jahr gewaschen werden, wird nicht dazu beitragen, auch nur einen Fahrgast mehr zu befördern. Aber es schadet auch nicht, wenn das Personal eine Arbeitsatmosphäre vorfindet, in der gerne gearbeitet wird, und dazu gehört nun einmal auch eine gewisse Sauberkeit am Arbeitsplatz. Allerdings führt diese Regelwut dazu, dass die Unternehmen nur einen minimalen Spielraum bei der Abgabe von Angeboten haben. Obwohl einige Punkte der Unterlagen sicher überdenkenswert sind, ist der Autor der Ansicht, dass HT es geschafft hat, Unterlagen für Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen zu erstellen, die man so oder ähnlich auch auf deutsche Verhältnisse übertragen könnte.

Wichtig ist natürlich, dass zunächst der Umfang der ausgeschriebenen Leistung definiert wird. Dabei ist wichtig zu wissen, dass die Losbildung nicht ganz zufällig ist. Lose werden dahingehend gebildet, eine möglichst große Diversifikation am Markt zu erreichen. Möglichst viele Unternehmen sollen vertreten sein. Dies wird mit mehreren Tricks, wie etwa zugelassenen Loskombinationen erreicht. HT muss bei der Bewertung nicht das preiswerteste Angebot wählen. In den Unterlagen steht oft die Formulierung das "wirtschaftlich vorteilhafteste" Angebot (*økonomisk mest fordelagtig*) solle den Zuschlag erhalten. Definiert wird dies aus einer Kombination aus günstigem Preis und Erfüllung der Qualitätsanforderungen, wie sie in dem unten beschriebenen Wertmodell genannt werden [HT 1999(d), S. 7]. Geregelt ist auch ein Verfahren, dass die Änderung des Leistungsumfangs definiert.

Bezüglich des Angebotsumfangs wird von HT vieles bereits festgelegt, so die Linienführung, der Umfang des Angebotes, Taktfrequenzen, Anschlussbeziehungen zu anderen Linien, Lage, Art und Ausstattung der Haltestellen. Über diese Punkte verhandelt HT auch selber mit den verschiedenen Beteiligten, also den Straßenbaulastträgern und der Polizei. Ein großer Unterschied zu deutschen Ausschreibungen ist, dass HT auch den Fahrplan, also jede einzelnen Ankunftszeit an den einzelnen Haltestellen, mit ausschreibt, nicht nur Takte und Frequenzen.

Breiten Raum nehmen innerhalb der Ausschreibungsbedingungen auch Angaben über die Organisation des Busunternehmens und die Zusammenarbeit zwischen HT und dem Unternehmen ein. Quintessenz ist immer die Tatsache, dass HT zu wissen wünscht, „mit wem man es zu tun hat“. So fordert HT detailliert Informationen über die Organisation und den Aufbau der Bieter. Auch wird sehr genau geregelt was zu geschehen hat, wenn einmal etwas nicht so läuft, wie das wünschenswert wäre. HT hat weiterhin Regeln im Vertrag, mit denen sichergestellt werden kann, dass ihre Leitsätze im Bereich Umwelt, Mitarbeitermotivation und Qualität auch durch die Unternehmen mitgetragen werden. Für diese Bereiche muss das Unternehmen eigene Ansprechpartner benennen. Wobei alle diese Regeln auch für die Subunternehmer der Auftragnehmer gelten.

Qualitativ schlechter ÖPNV wird nach Ansicht von HT nicht dazu führen, die Nutzerzahlen zu steigern. Daher ist es dem Unternehmen wichtig, dass nicht der Preis das alleinige Zuschlagskriterium ist, sondern auch die Qualität der angebotenen Leistung. Der Herstellung eines hochwertigen Verkehrs sind demnach auch große Teile der Ausschreibungsunterlagen gewidmet. Um aber die angebotene Qualität objektiv bewerten zu können, hat man bei HT ein sogenanntes „Qualitätsanalysemodell“ entwickelt. Dieses ist lange Zeit in Deutschland unbekannt gewesen, findet aber in leicht abgewandelter Form seit 2001 schon in Mecklenburg-Vorpommern Anwendung und soll künftig auch innerhalb des Rhein-Main-Verkehrsverbundes genutzt werden. Kern des Modells ist es, weiche Faktoren der Qualität und der Kundenzufriedenheit in harte monetäre Größen umzuwandeln. Die Standards werden dabei streng kontrolliert. Das Modell wurde angelegt, um Unternehmer, die die Qualitätsziele erfüllen oder übererfüllen, zu belohnen; Unternehmer, die hinter den definierten Mindestqualitätsstandards zurückbleiben,

allerdings auch zu „bestrafen“. Um die „guten“ Unternehmen belohnen zu können, sind 1,5 % der Summe des Ausschreibungspreises in einem Qualitätspool enthalten und können bei Übererfüllung der Kriterien an die entsprechenden Unternehmen ausgezahlt werden. „Schlechte“ Unternehmen müssen eine Kürzung ihrer Forderungen hinnehmen [ebd., Bilag 7, S. 7]. Die Gelder, die im Rahmen dieses Pools gezahlt werden können, beliefen sich in der 9. Ausschreibungsrunde immerhin auf jährlich 220 Mio. DKK (29,59 Mio. €) [Trier 1999(c), S. 20]. Darüber hinaus werden den Unternehmen noch weitere Anreize gegeben, ihre Qualität noch über das geforderte Maß hinaus zu verbessern.

Dabei profitieren qualitativ gute Unternehmen zweifach: Zum einen bekommen sie die Hochwertigkeit ihrer Leistung im Rahmen von Vergabeverfahren monetär angerechnet, das heißt, ihre Angebote dürfen teurer sein als die qualitativ weniger guter Unternehmen. Zum anderen wird im täglichen Geschäft auch ein echter Bonus ausgezahlt, wenn die geforderten Leistungen überboten werden. Elf Qualitätskriterien werden einbezogen, davon werden die meisten aus der Fahrgastzufriedenheit ermittelt, die regelmäßig abgefragt wird. In den Ausschreibungsunterlagen definiert HT ein bestimmtes Qualitätsniveau bezüglich der elf Kriterien. In den Geboten muss der Bieter darstellen, inwiefern er diese Kriterien erfüllt, oder eben über- bzw. untererfüllt. Dies sind:

- Zustand und Sauberkeit des Busses außen (Fahrgastbefragung)
- Zustand und Sauberkeit des Busses innen (Fahrgastbefragung)
- Temperatur im Bus (Fahrgastbefragung)
- Belüftung im Bus (Fahrgastbefragung)
- Lärmpegel im Bus (Fahrgastbefragung)
- Einhaltung des Fahrplanes (Fahrgastbefragung)
- Fahrstil des Fahrers (Fahrgastbefragung)
- Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft des Fahrers (Fahrgastbefragung)
- Pünktliche Abfahrt an der Abfahrthaltestelle (Computer gemessen)
- Anzahl ausgefallene Fahrten (Info. vom Unternehmer) [alle: HT 1999(d), Bilag 7, S. 3].



**ANHANG:** Diese Angaben werden nach einem komplizierten Verfahren bewertet, mit einem Gewichtungsfaktor versehen und dann in Geldwerte umgewandelt. Das Verfahren dazu findet sich ebenfalls im Anhang im Kapitel 8.1.4. ab Seite 242.

Auch über die Bedingungen für das Personal sagen die Ausschreibungsunterlagen eine Menge aus. Es wird genau festgelegt, zu welchen Bedingungen das Personal künftig beschäftigt werden muss, denn die Übernahme kann dem neuen Betreiber auferlegt werden, wenn der alte Betreiber die Angestellten nicht mehr beschäftigen kann. Es braucht kaum noch erwähnt zu werden, dass die Ausschreibungsregeln auch diese Übergänge detailgenau festlegen und dabei sehr zugunsten der Arbeitnehmer ausgelegt sind. Wenn die „neuen“ Angestellten des neuen Betreibers teurer sind als dessen bisheriges Personal behalten sie ihre bisherigen Bezüge, müssen aber in Kauf nehmen, dass diese nicht in dem Maße steigen wie die ihrer Kollegen, so dass sich über die Zeit die Bezüge einander angleichen.

Besonders ausführlich werden die Ausschreibungsunterlagen in der Frage der Fahrzeuge. Man bekommt den Eindruck, dass hier so ungefähr alles geregelt wurde, was Menschen zu regeln in der Lage sind. Die Regelungen haben verschiedene Hintergründe, so werden Dinge geregelt, die die Sicherheit für die Fahrgäste erhöhen sollen, wie Leuchten an den Einstiegen oder Signalfarben an scharfkantigen Absätzen. Einige Regelungen sind aus Gründen des Umweltschutzes mit aufgenommen, so etwa Schadstoffgrenzwerte und Werte zum maximalen Kraftstoffverbrauch. Andere Regeln dienen einfach nur dazu, dass sich die Fahrgäste in den Fahrzeugen wohl fühlen, so Angaben über die Bestuhlung oder die Leistungsfähigkeit von Klimaanlage. Einem reibungslosen Ablauf des Fahrgastwechsels dienen Türmindestbreiten und ähnliche Details. Aber auch an mobilitätsbehinderte Fahrgäste wird gedacht, indem auch für sie spezielle Regelungen aufgenommen wurden.

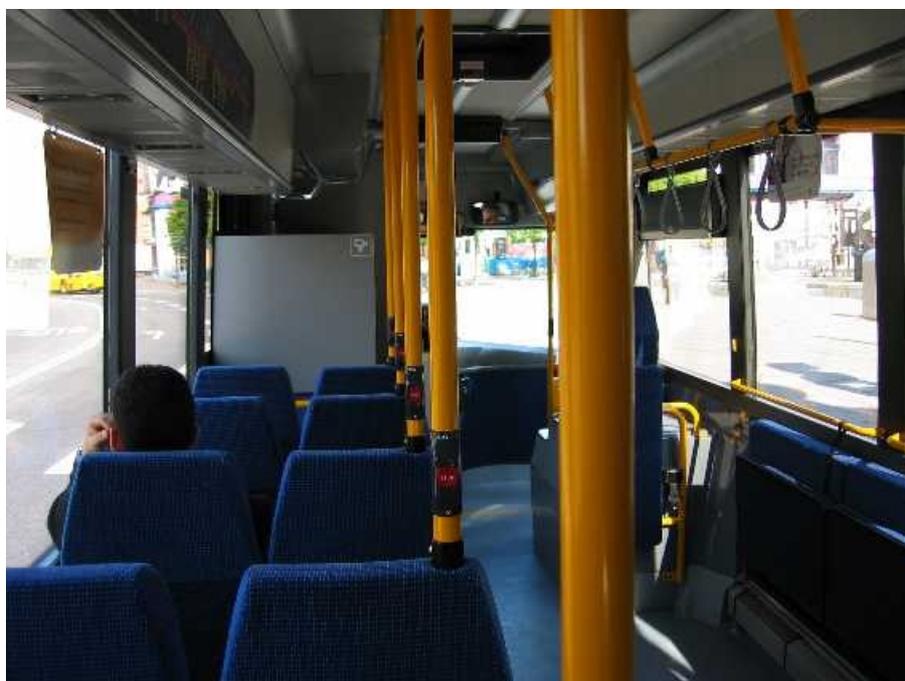


ABB. 3.17: HT-BUSSE SIND DURCH SIGNALFARBEN BESONDERS SICHER.

Problematisch ist dabei, dass HT sich als einzige Verkehrsgesellschaft nicht an landesweite Standards hält. Man kann dies teilweise verstehen, denn die Anforderungen an Busse im Großstadtverkehr sind andere als auf dem Land. Jedoch

macht es das Bieten für kleinere Betreiber oft schwierig, da sie ihre Busse entweder nur im Großraum Kopenhagen oder in der Provinz einsetzen können. Neben den Details zu den einzelnen Fahrzeugen regelt HT aber auch, dass der neue Bieter unter bestimmten Bedingungen verpflichtet ist, die Fahrzeuge des Altunternehmers zu übernehmen, für die dann noch nicht die strengen Maßstäbe an die Ausstattung gelten. Erst wenn diese Fahrzeuge ersetzt werden, müssen sie den Anforderungen entsprechen.

Natürlich werden die Betriebsanlagen der Betreiber ähnlich strengen Regeln unterworfen, wobei auch hier die Betriebssicherheit, Gedanken des Umweltschutzes und der Sicherheit für das Personal die Hauptrolle spielen. Streng wird aber auch auf das Arbeitsklima geachtet. So werden Sozialräume mit Mindeststandards versehen, die zwar für sich genommen oft lächerlich wirken, vor Ort aber ihren Sinn haben



**ANHANG:** Spezielle Linien nur für behinderte Fahrgäste, sogenannte Servicebuslinien, haben innerhalb der Unterlagen einen besonderen Stellenwert, wie man im Anhang im Kapitel 8.1.4. ab Seite 252 nachlesen kann.

### Meinung des Verfassers

Wenn man die 1000 Seiten Ausschreibungsunterlagen von HT gelesen hat, ist man zunächst erschlagen von der Regelungswut der Planer dort. Die Frage, die sich schnell stellt, ist: Dienen alle diese Regelungen dem Ziel, mehr Fahrgäste in die Busse zu bekommen? Und prinzipiell kann man diese Frage sogar bejahen. Es gibt eine Reihe von Kategorien, in die man die Punkte einteilen kann.

Fahrgastzufriedenheit: Hier spielen zunächst eine Reihe von Faktoren eine Rolle, die HT gar nicht ausschreibt, sondern selber festsetzt, so die Quantität des Angebotes und seine Vernetzung. In diesen Punkt spielen aber auch die Fahrer und ihr Umgang mit den Kunden eine Rolle. Da HT die Kundenzufriedenheit zu einem Kriterium in den Ausschreibungen gemacht hat, ist hier die Regeldichte recht hoch, was aber sicher auch sinnvoll ist.

Fahrzeuge: Obwohl zu diesem Punkt die Regeldichte am höchsten ist, kann man kaum etwas dazu sagen. Die Fahrzeugaspekte spielen in alle anderen Kriterien mit herein, so in die Sicherheit, die Umwelt und das Arbeitsklima.

Systemqualität und Koordination: Einen Teil dieses Kriteriums legt HT vor der Ausschreibung fest. So werden Anschlussbeziehungen und ganze Fahrpläne definiert, da braucht man über Umlaufpläne und Taktfrequenzen gar nicht mehr zu reden. Da dieser Punkt für einen erfolgreichen ÖPNV besonders wichtig ist, hält der Verfasser die hier abgefragte Regeldichte für nicht übertrieben, sofern es sich um eine frühe Ausschreibung des Aufgabenträger handelt. (s.u.)

Umwelt: Auch Umweltkriterien sollten in den Innenstädten eine Rolle spielen. HT staffelt seine Anforderungen an die Fahrzeuge, in der Innenstadt werden besonders saubere Fahrzeuge verlangt, während auf dem Land weniger strikte Regeln gegeben sind. Hier kann man sich darüber streiten, ob Busse immer an der Spitze der Umweltziele stehen müssen, da viele Umweltkriterien Preistreiber sind. Lärm- und schadstoffarme Busse sind jedoch sicher ein Pluspunkt. Die Frage nach den Umweltstandards ist also eine politisch zu entscheidende. Wenn der Aufgabenträger sich für Kriterien entscheidet, müssen sie detailliert dargestellt werden, damit alle Bewerber gleiche Startbedingungen haben.

Arbeitsplatz der Fahrer: Auch hier ist die Frage, inwiefern der Aufgabenträger politisch die Verantwortung für den Arbeitsplatz der Fahrer übernehmen will. In Dänemark übernehmen die Aufgabenträger eine hohe Verantwortung für das Fahrpersonal. Dies ist ebenfalls ein Punkt, gegen den niemand wirklich etwas haben kann. Wenn die Fahrer schon schlechter entlohnt werden als früher, dann sollen sie wenigstens einen optimalen Arbeitsplatz haben. Sie sollen nicht schutzlos der Willkür der Unternehmen ausgesetzt werden. Doch auch in Deutschland gibt es die Arbeitsstättenverordnung, die ähnlich weit ins Details geht, wie es die dänischen Regelungen tun.

Sicherheit: Hier ist sich der Verfasser mit den Planern bei HT einig, dass in Bezug auf die Sicherheit von Fahrgästen und anderen Verkehrsteilnehmern nicht gespart werden sollte.

Behinderte: in Dänemark genießen Behinderte deutlich mehr Rechte als in anderen Ländern. Daher werden ihre Belange recht hoch angesetzt. Dabei ist die Definition von „Behinderung“ nicht auf Rollstuhlfahrer beschränkt, wie in Deutschland kümmert man sich um Blinde und Hörgeschädigte. Auch dies ist eine allgemein anerkannte politische Entscheidung, die HT konsequent vertritt.

Natürlich gibt es in den 1000 Seiten auch einige Regelungen, die den Leser zum Schmunzeln anregen, so die Frequenz von gewaschenen Vorhängen in Sozialräumen oder die Regelung, dass an der Front des Busses Vorrichtungen vorhanden sein müssen, um Flaggen zu befestigen. Doch handelt es sich bei diesen Punkten nicht um große Preistreiber und sie werden auch kein Unternehmen daran hindern, sich an einer Ausschreibung zu beteiligen.

Doch behindern 1000 Seiten Vorgaben nicht auch die Kreativität der beteiligten Verkehrsunternehmen? Davon ist ganz klar auszugehen. Mit der erreichten Regelungsdichte erschlägt man Kreativität. Dieses Regelwerk ist für die Phase des Wettbewerbes gedacht, wo die Verkehrsgesellschaften es noch mit trägen und wenig kundenorientierten Busunternehmen zu tun haben. Diese kann man durch die genannten Regeln dazu zwingen, sich kundenfreundlich zu verhalten. Außerdem sind die Regeln geeignet, jegliche schwarze Schafe zur Raison zu bringen. Doch gut 10 Jahre nach der Einführung des Wettbewerbs in Dänemark war ein Umdenken festzustellen. Es begann eine neue Phase der Zusammenarbeit zwischen den Partnern auf beiden Seiten der Verantwortung. Einige Busunternehmen begannen, von sich aus Vorschläge zu unterbreiten und arbeiteten aktiv daran mit, die Fahrgäste möglichst optimal zu bedienen. Sobald sich in einer Region nur noch solche Unternehmen an Ausschreibungen beteiligen, ist es möglich die Regelwut in großen Teilen wieder etwas einzugrenzen. Man sollte den Unternehmen dann zutrauen, dass sie selber Fahrzeuge anbieten, die die Kundenwünsche zufrieden stellen. Je mehr Raum den Unternehmen dann gelassen wird, desto mehr sind sie in der Lage, sich als gutes Unternehmen dem Fahrgast und dem Aufgabenträger gegenüber zu profilieren. Dies ist umso wichtiger, als dass nach gut 10 Jahren die Preisunterschiede zwischen den im Wettbewerb verbliebenen Unternehmen gering sind. Hier könnten dann mittelfristig die höhere Kreativität und Kundenorientierung den Ausschlag geben.

Gut gelungen ist die Orientierung an der Fahrgastzufriedenheit in Bezug auf bestimmte Qualitäten. Gut gelungen ist aber auch, dass Unternehmen sich selbst verpflichten können, die geforderten Mindestqualitäten zu überbieten, was zu höheren Boni führt. Vielleicht kann man diese Regelungen dahin gehend weiter entwickeln, dass künftig die Unternehmen sich freiwillig verpflichten können, auf ihren Linien für mehr Fahrgäste zu sorgen. Schafft es ein Unternehmen überdurchschnittlich viele Menschen für den ÖPNV zu begeistern, kann es mit hohen Prämien rechnen. Je nach Attraktivität dieser Prämien werden sich die Unternehmen auch ohne starres Regelwerk selbst verpflichten, auf die Kundenwünsche zu reagieren. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Aufgabenträger den Unternehmen finanziell auch den Atem dazu lassen. Daher ist es ganz natürlich, dass die stark gesunkenen Preise nach einigen Jahren wieder leicht ansteigen müssen.

### 3.3.7. Neuere Entwicklungen

Ende des Jahres 2000 wurden die Leistungen für die damals in Bau befindliche Metro erstmals vertraglich verhandelt. Bei den Vertragsverhandlungen galt, dass man versuchen wollte, den Unternehmer, Metro Service (eine Tochter von Arriva und dem ebenfalls britischen Unternehmen Serco), möglichst stark dazu zu animieren, mehr Fahrgäste als geplant in die neue Bahn zu locken. Hans Trier spricht in einem Artikel im „*Ligeud*“ [Trier 2000(b), S. 16] vom „ersten dänischen Anreizvertrag“ überhaupt, der sich gerade in der Verhandlung befände. Vertragspartner von Metro Service ist allerdings in diesem Fall nicht HT/HUR sondern die Entwicklungsgesellschaft Ørestadsselskabet, die neben der Entwicklung des neuen Stadtteiles Ørestad auch für den Bau der U-Bahn zuständig ist.

Der Vertrag wird einem HT-Vertrag allerdings recht ähnlich werden, es gibt die gleichen Anforderungen wie sie im Anhang geschildert werden. Doch erstmals ist ein direkter Zusammenhang zwischen Fahrgastmenge und Bezahlung geschaffen worden. Für das erste halbe Jahr ist eine Fahrgastmenge von 25 Mio. Kunden angestrebt worden. Sofern diese Zahlen nicht erreicht werden, trägt die Entwicklungsgesellschaft für die Ørestad die Verluste. Hingegen teilen sich beide Partner die Mehreinnahmen zu gleichen Teilen, falls die erwartete Fahrgastmenge überschritten wird. Auf diese Art wird es auch wirtschaftlich sinnvoll für die Betreiber der Bahn, im Falle von plötzlich auftretenden Fahrgastmengen Zusatzzüge einzusetzen, mit denen die zusätzlichen Passagiere befördert werden können. Da an der Strecke der Metro auch die Freilichtarena liegt, in der Kopenhagens musikalische Großereignisse stattfinden, ist es durchaus realistisch, dass solche Situationen entstehen können. Es ist sogar extra ein eigener Kilometeransatz für solche Ereignisse geschaffen worden. So sind 1 % der durch den Auftraggeber bestellten Leistungen nicht im normalen Fahrplan enthalten, sondern für solche Sonderansätze vorgesehen [ebd., S. 17].

Die Züge dürfen keine Reklame enthalten, dafür wird an den Stationen reichlich Platz für Reklame sein. Definiert werden erstmals auch die Mängel, die maximal auftreten dürfen. So ist definiert, wieviel Zeit etwa vergehen darf, bis ein defekter Fahrkartenautomat repariert sein muss. Sofern die Kontrolleure des Betreibers Schwarzfahrer ausfindig machen, gehen 100 DKK (13,45 €) aus dem einbehaltenen erhöhten Beförderungsentgelt an den Betreiber, der Rest an den Auftraggeber. Es wird vertraglich geregelt, wie die Standards in Sachen Sauberkeit und Pflege der Fahrzeuge und Stationen aussehen sollen. Dazu wird die normale Arbeitszeit monetär bewertet, die es brauchen würde, um diese Standards zu erfüllen. Falls dem Betreiber eine Möglichkeit einfällt, die Zeiten zu reduzieren, ohne dass die Standards verletzt werden, geht die Mehreinnahme in die Tasche des Betreibers.

Zuletzt bietet Metro Service verpflichtet durch den Vertrag mit Ørestadsselskabet dem Kunden eine Mobilitätsgarantie an, die über die des VRR hinausgeht und von den Verkehrsbetrieben der Stadt Oslo entwickelt wurde. Sofern der Fahrgast durch unpünktliche U-Bahnen einen Anschluss nicht bekommt und sich dadurch seine gesamte Reisezeit um mehr als 30 Minuten erhöht (z.B. weil der Anschlusszug nur jede Stunde fährt) muss Metro Service dem Kunden Taxi-Quittungen bis zu 28,12 € ersetzen, so dass der Kunde per Taxi versuchen kann, den

Anschluss doch noch zu erreichen. Erfahrungen liegen noch nicht vor, da die Metro erst im Oktober 2002 eröffnet wurde. Weitreichende Änderungen im HT-Liniennetz wird die Einführung der sogenannten „Stammbusse“ zum Oktober 2002 bringen. Dadurch wird ein völlig neues Netz entstehen. Damit nicht Altkonzessionen den Änderungen entgegenstehen, wurden nahezu alle laufenden Verkehrs-



verträge umgestaltet. Konzessionen wurden einfach getauscht, Kilometerleistungen neu verhandelt. Alle vier betroffenen Busunternehmen machten hier freiwillig mit, da es für sie nicht zu Verschlechterungen in der Situation kam und erkannte Fehler in den bisherigen Verträgen korrigiert werden konnten. [Lain, de o.J.(b)].

ABB. 3.18: METROSTATION NØRREPORT. ALLE STATIONEN SIND DURCH TAGESLICHT BELEUCHTET, DASS BIS IN 20 METER TIEFE GELEITET WIRD.

Aber auch auf anderen Feldern haben sich HT's Ausschreibungen geändert. Zur Jahresmitte 2003 ist die 13. Ausschreibung entschieden. Für den Leser ist die Lektüre der 13. Ausschreibung erheblich einfacher, als die der 9. Viele Aussagen sind standardisiert worden, viele bislang verstreute Regelungen zusammengefasst und besser gebündelt. Neu ist z.B., dass eine klare Ansage gemacht wird, dass bei der Vergabe, der Preis zu 40 %, die Betriebsqualität zu 35 % und die Fahrzeugqualität zu 25 % eingehen. Dazu gab es zuvor keine Aussage. Nun haben die Unternehmen eine klare Richtlinie, wie stark welches Kriterium gewertet wird und können ihr Angebot entsprechend abstimmen. Neu ist weiterhin, dass das HT-Gebiet in Umweltzonen aufgeteilt wurde. Je nachdem in welcher Zone eine Linie verkehrt, sind die Umweltstandards mehr oder weniger ausgeprägt. In der Stadtmitte werden die höchsten Anforderungen an geringe Abgasmengen etc. gestellt. Interessant ist die Aussage, dass HT sich Gedanken um die Integration von Busfahrern mit ausländischer Abstammung macht. Die Anzahl ausländischer oder ausländischstämmiger Fahrer ist erheblich gestiegen. Daher fordert HT jetzt, dass die Unternehmen diesen Fahrern eine fachliche und soziale Eingliederung in die Firma und ihren Arbeitsplatz ermöglichen. Alle – auch die dänischstämmigen - Fahrer müssen ihre Kenntnisse bezüglich Fahrplan, Tarifierung und Umgang mit dem Fahrgast in regelmäßigen Tests zertifizieren lassen. Geschieht dies nicht, sind hohe Strafzahlungen fällig.

Neu ist auch, dass die Qualitätsmessungen den Unternehmen per Mail binnen 4 Stunden zur Verfügung gestellt werden. So kann das Unternehmen auf Mängel sofort reagieren. Bezüglich der Qualitätsmerkmale hat eine leichte Verschiebung

von den Aspekten der Fahrzeugqualität zur Bedienungsqualität stattgefunden. Auch der Umgang mit dem Fahrgast ist wichtiger geworden. So muss das Unternehmen 75 Euro Strafe zahlen, wenn es eine Fahrgastbeschwerde nicht binnen einer definierten sehr kurzen Frist beantwortet [HUR 2003]

Man habe in den ersten Jahren viel gelernt, bemerkt Sørger Englund, bei HT verantwortlich für Ausschreibungen. So werde künftig mehr auf standardisierte Technik gesetzt, um den Unternehmen den Wechsel zwischen den Verkehrsgesellschaften zu erleichtern. Diese Standards sollen dann für mehrere Jahre Gültigkeit haben. Außerdem habe man einige technische Anforderungen überarbeitet, da die Unternehmen es vorzögen, detailliert vorgeschrieben zu bekommen, welche Anlagen im Bus sein sollen. Funktionelle Anforderungen (z.B.: „Klimaanlage muss in der Lage sein, die Temperatur gegenüber der Außenluft um 190 Grad abzusenkten“), hatten zu Verwirrung beigetragen.

Für eine Partnerschaft zwischen Unternehmen und Aufgabenträgern (siehe 3.4.5.) sei die Zeit im HT-Gebiet jedoch noch nicht reif. Es wird jedoch ein Modell der verstärkten Zusammenarbeit entwickelt, das sich aber noch im Projektstadium befindet und dessen Weiterführung noch nicht beschlossen ist. So ist man jetzt in direktem Kontakt mit den Fahrern und betreibt gemeinsam ein Fahrgastforum. Mit den neuen Regeln sollen vor allem die Anreize gestärkt werden, gute Qualität zu liefern. Weitere Ziele von HT sind die Erhöhung der Reisegeschwindigkeit und die Ausrüstung aller Haltestellen des neugeschaffenen Stammbusnetzes mit Istzeit-Anzeigen.

### **3.4. ÖPNV auf dem Land – Bornholm**

Während der ÖPNV in der Stadt ein verkehrspolitisches Instrument ist, ist er auf dem Land eine „soziale Veranstaltung“ [Hammer 27.05.2003]. Daher soll nach dem Beispiel der Agglomeration jetzt der kleinste dänische Kreis, die Insel Bornholm vorgestellt werden. Doch auch für den Nahverkehr außerhalb der Agglomeration gibt es ein eigenes Gesetz, das zunächst erläutert werden soll. Danach werden die Verkehrsgesellschaften der Landkreise vorgestellt, bevor die Beispielregion und ihre Gesellschaft portraitiert werden. Nach der ersten Ausschreibung des Kreises können noch einige neuere Entwicklungen gezeigt werden, mit denen Verkehrschef Jørgen Hammer versucht, eine neue Phase im „dänischen Modell“ einzuleiten.

#### 3.4.1. Gesetz über den ÖPNV außerhalb des Großraums Kopenhagen – *Lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet* (1978)

Fünf Jahre nach dem Erlass des HT-Gesetzes wurden einige der Regelungen, die sich im Großraum Kopenhagen bewährt hatten, durch ein weiteres Gesetz, das Gesetz über den ÖPNV außerhalb des HT-Gebietes (ÖPNV-Gesetz) auf das ganze Land ausgedehnt. Wichtigster Aspekt war die Einführung der Verkehrsgesellschaften (*trafikskaber*) auch auf dem Land. Wobei – anders als im HT-Gebiet – diese jeweils genau das Gebiet eines Kreises umfassten. Den Verkehrsgesellschaften ist das folgende Kapitel gewidmet, weswegen sie hier nicht weiter erläutert werden sollten.

Zweiter wichtiger Inhaltspunkt des Gesetzes war die Einführung der im Kapitel 3.2.5. bereits beschriebenen „Standardunternehmerverträge“ (*standardentreprenørkontrakter*). Zweck des Gesetzes war es, „die Gleichschaltung des lokalen und regionalen ÖPNV auf Schiene und Straße außerhalb des *hovedstadsområde* zu fördern“ [Lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet 1978, § 1].

Außerhalb des Großraums Kopenhagen obliegt es den Kreisen den jeweiligen Nahverkehrsplan aufzustellen (§ 4, Abs. 2). Grundlage für die Nahverkehrsplanung ist ein Nahverkehrsrahmenplan, den zunächst das Ministerium für öffentliche Angelegenheiten aufstellte. Diese Aufgabe liegt inzwischen beim Verkehrsministerium (§ 2, Abs. 1 und § 3). Im Rahmen der Aufstellung der Nahverkehrspläne sind eine Reihe von Organisationen zu beteiligen. So unter anderem die DSB, sofern vorhanden die Privatbahnen, sämtliche Verkehrsunternehmen, alle in der Region tätigen Flug- und Fährgesellschaften, wobei letztere in Dänemark inzwischen oft wie Busunternehmen behandelt werden. Dazu werden die auch in Deutschland beteiligten Verbände der Verkehrsunternehmen und Gemeinden beteiligt. (§ 2, Abs. 2) Der NVP hat neben dem allgemeinen Busverkehr und den Spezialverkehren auch den staatlichen Bahnverkehr zu enthalten, sofern er sich nur auf das Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft bezieht. Komplette enthalten ist hingegen der Schienenverkehr der nichtstaatlichen Bahngesellschaften, also der Privatbahnen. In der Theorie muss hier auch der Ørestadsverkehr genannt werden, wobei diese Gesellschaft aber bislang nur im Hauptstadtgebiet (*hovedstadsområde*) tätig ist. Per Vertrag können weitere Verkehre des SPNV in die Verantwortung eines Kreises gelegt werden (§ 2, Abs. 3). Bei Unstimmigkeiten über die Zuständigkeit entscheidet der oben bereits genannte Verkehrsrat (*trafikråd*) (§ 7).

#### 3.4.2. Die Verkehrsgesellschaften (*trafikskaber*)

Auch im restlichen Dänemark entstanden öffentliche Verkehrs-Regie-Gesellschaften, die den ÖPNV seitdem maßgeblich steuern und organisieren. Sie heißen im dänischen *trafikskab*, was wörtlich übersetzt „Verkehrsgesellschaft“ bedeutet. Außerhalb des HT-Gebietes, wo diese Gesellschaft für alle fünf Gebietskörperschaften tätig ist, sind diese Gesellschaften für das Gebiet eines einzelnen Kreises zuständig. Die Verkehrsgesellschaften sind eine Mischung aus Planungsbehörde und Verkehrsbetrieb und nehmen die Funktion des Aufgabenträgers, im deutschen Sinne, wahr. Zu diesem Aufgabenbereich zählt die Bewilligung von Konzessionen an Private und die Betriebsaufsicht über den Verkehr der privaten Unternehmer. Allerdings oblag ihnen bis in die 90'er Jahre auch eine betriebliche Funktion, oft mit eigenen Fahrzeugen. Auch wenn sie oft nicht selber fahren, alle Leistungen an Subunternehmen vergaben, haben sie in den 90' Jahren und darüber hinaus einen so erheblichen Einfluss auf den ÖPNV in ihrer Region, dass der Transportråd (Transportrat) von „Nachfragemonopolen“ spricht [Transportrådet 1998(b), S. 14]. Private Konzessionen gibt es derzeit kaum noch.

Was den planerischen und administrativen Teil der Aufgaben der dänischen Verkehrsgesellschaften angeht, so sind die Gesellschaften „öffentliche Serviceunternehmen, die innerhalb eines abgegrenzten Gebietes das Leistungsangebot be-

stimmen“ [Trafikministeriet 1999, S. 83]. Das macht sie in der Praxis zu kleinen „Verbänden“ im deutschen Sinne. *Trafiksekskaber* sind etwas, dass den dänischen ÖPNV von dem anderer Staaten unterscheidet, lediglich in Schweden sind sie ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben und flächendeckend vorhanden. Für diese Arbeit genügt es jedoch, das Wort mit dem deutschen Begriff „Aufgabenträger“ gleichzustellen; dass es sich dabei um Gesellschaften im Besitz der Gebietskörperschaften handelt ist irrelevant. Zu beachten ist jedoch die Tatsache, dass sie zumeist aus öffentlichen Busunternehmen ausgegründet wurden.

Das ÖPNV-Gesetz bietet verschiedene denkbare Organisationsformen für den ÖPNV in den Regionen außerhalb des HT-Gebietes an und gibt den regionalen Entscheidungsträgern einen Ermessensspielraum, in welcher der angebotenen Organisationsformen sie ihren ÖPNV-Betrieb organisieren [Færdselsstyrelsen 1998, S. 19]. Möglich sind folgende Formen:

- Gründung einer kreiseigenen Verkehrsgesellschaft (*amtstrafiksekskab*). Diese wird auf Betreiben des Kreises etabliert und ist eine Art Eigengesellschaft als privatwirtschaftlich organisierter Teil der Kreisverwaltung.
- Gründung einer Verkehrsgesellschaft als Zweckverband aus mehreren Gemeinden (*fælleskommunale trafiksekskab*) Eine "Gemeinschaftskommunale Verkehrsgesellschaft" wird dann etabliert, wenn sich in dieser Frage der Kreis und ein Drittel aller Kommunen des Kreises (mit zusammen mindestens der Hälfte der Einwohner des Kreises) einig sind, und der Wunsch nach stärkerem Einfluss der Gemeinden auf die ÖPNV Planung besteht.
- Betrieb und Planung des ÖPNV direkt durch die Kreisverwaltung (kommt nur in einem Kreis vor.)
- Betrieb und Planung (von Binnenverkehren) direkt durch die Kommunalverwaltung (ebenfalls selten)
- Eingliederung des Verkehrsunternehmens in ein bestehendes Versorgungsunternehmen. Im Gegensatz zu Deutschland hat sich diese Möglichkeit in Dänemark nicht durchgesetzt und kommt nur vereinzelt vor.

Ganz überwiegend existieren *trafiksekskaber* in der Hand der Kreise. Sofern keine *trafiksekskab* gegründet wird, sind die Kreise für den Regionalverkehr zuständig, während die Gemeinden sich um ihre Binnenverkehre kümmern.

Wie das nachfolgende Schaubild zeigt, gibt es demnach eine Reihe von Organisationsmöglichkeiten. Im HT-Gebiet (Modell A) wird HT durch die politische Repräsentanz der sie tragenden Gebietskörperschaften gesteuert. Der Aufsichtsrat wurde mittlerweile durch den umfassenderen HUR ersetzt. In Landkreisen mit Verkehrsgesellschaft ist es ebenso. Der Landkreis entsendet aus seinen politischen Gremien einen Aufsichtsrat als Steuerungsorgan. Die Verkehrsgesellschaft verhandelt dann die Verkehrsverträge mit den Unternehmen. In denjenigen Gebieten, in denen keine Verkehrsgesellschaft gegründet wird, sind die Verwaltungen direkt für den ÖPNV zuständig und schreiben aus. Bis etwa 2000 konnten sie sich zum Teil auch noch des eigenen Verkehrsunternehmens bedienen. Nahezu nur in der Theorie kommt der Fall eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs vor, bei

dem das Verkehrsunternehmen sich direkt an die konzessionserteilende Behörde wendet.

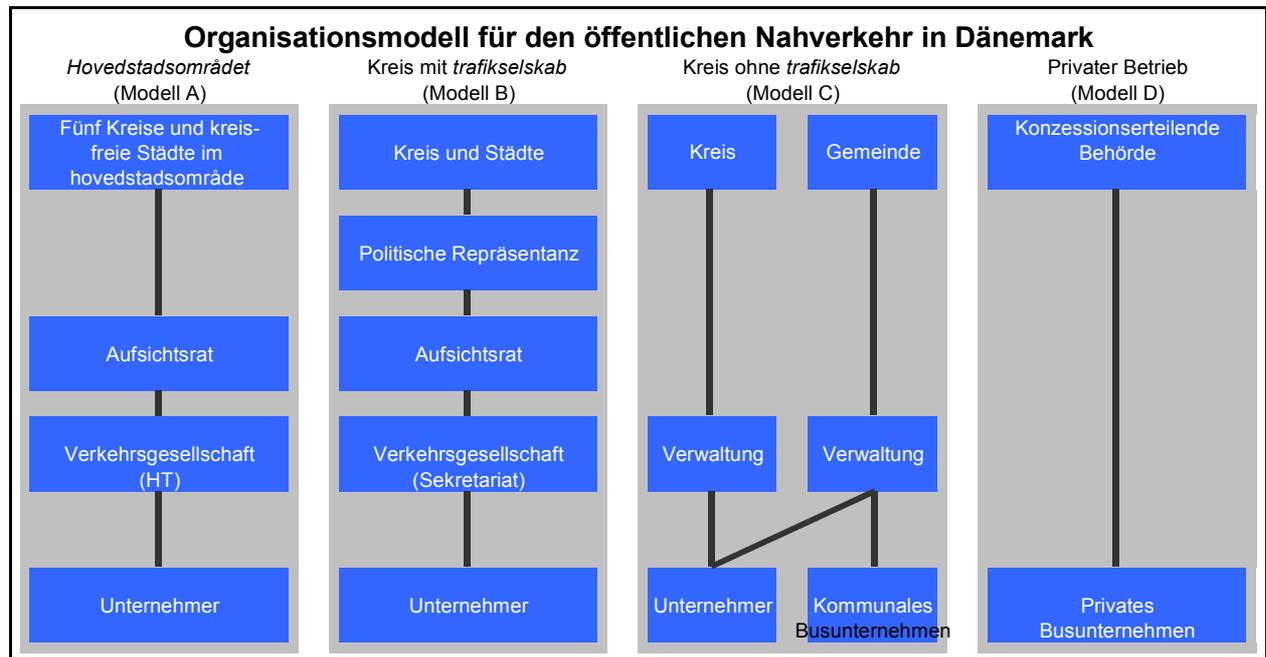


ABBILDUNG 3.19: ORGANISATIONSMODELL FÜR DEN ÖFFENTLICHEN PERSONENNAHVERKEHR IN DÄNEMARK [FÆRDESELSSTYRELSEN 2000, S. 23]

Alle diese Modelle wurden durch die ÖPNV-Gesetze aus den 70'er Jahren möglich. Seit der Ersteinrichtung sind die Strukturen nahezu unverändert geblieben, eine Veränderung ist jedoch durchaus möglich. So kann eine Gemeinde Gesellschafter einer Kreisverkehrsgesellschaft werden, was diese dann zu einer Zweckverbandsgesellschaft machen würde. Andere Fälle sind jedoch kaum zu erwarten.

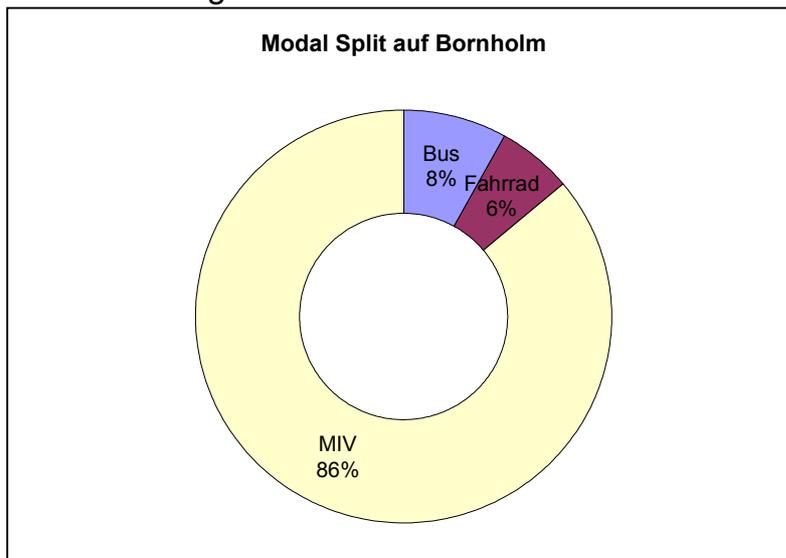


**ANHANG:** Aufbau und Rolle der Verkehrsgesellschaften wird im Anhang im Kapitel 8.1.5. ab Seite 253 näher beschrieben.

### 3.4.3. Die Verkehrsgesellschaft des Kreises Bornholm (BAT)

Eine der durch das ÖPNV-Gesetz gegründeten Verkehrsgesellschaften ist die Verkehrsgesellschaft des Kreises Bornholm (*Bornholms Amts Trafikselskab, BAT*). Sie ist die kleinste von allen, etwa 50 mal kleiner ist als HT. Als Zweckverbandsgesellschaft arbeitete sie bis zur Kommunalreform auf Bornholm im Jahr 2003 im Auftrag des Kreises und seiner damaligen fünf Gemeinden. So ist auch der Aufsichtsrat durch sechs Kreistagsmitglieder und fünf Vertreter der Gemeinden besetzt. Die Aufgabe der Gesellschaft ist die Organisation des Betriebes von Regionallinien, Lokallinien, Behindertenspezialverkehren, Institutionsfahrten, sowie die Verwaltung des Firmensitzes „*Det røde pakhus*“ (Das rote Speicherhaus) inklusive Café und Kiosk [Bornholms Amts Trafikselskab 1994, S. 4].

Insgesamt werden im Auftrag von BAT von 36 Bussen fast 75.000 Fahrplanstunden im Jahr geleistet und 2,3 Mio. Fahrgäste durchschnittlich 14 km weit befördert. Die zehn Regionallinien werden durch die Kreisverwaltung bezahlt. Diese zahlt an BAT die Kosten für den Betrieb dieser Linien abzüglich der Einnahmen auf den Linien und denjenigen Einnahmen, die diesen Linien zugeschrieben werden können [Bornholms Amts Trafikselskab 1994, S. 4]. Auf den Linien wird auch Post aus den Briefkästen zur Postzentrale nach Rønne gefahren, auch Kuriersendungen können bei BAT aufgegeben werden, ein Modell über dessen Einführung man sich aktuell auch in Deutschland wieder Gedanken macht. Alle Regionallinien fahren im Stundentakt. Zu besonderen Anlässen gibt es Nachtbusse auf den Linienwegen. Wenn die Insel Bornholm im Sommer durch mehrere 10.000



Touristen „heimgesucht“ wird, bietet BAT schon seit einigen Jahren spezielle Touren für Touristen an, so einen Bus zu verschiedenen Kunstgewerbetreibenden, einen Bus zu ökologischen Pilotprojekten, eine Tour mit einem Oldtimerbus und andere Spezialtours. Ein wöchentlicher Linienbus nach Berlin konnte sich nicht durchsetzen [ebd., S. 7].

ABBILDUNG 3.20: MODAL-

SPLIT AUF BORNHOLM 2003 [WERTE RECHNERISCH ERMITTELT DURCH HAMMER]

Trotz eigentlich eher ungünstigen „Randbedingungen“ wie z.B. einer sehr geringen Siedlungsdichte haben die Regionallinien, zur Freude der Politiker des Kreistages, auch schon vor Beginn des Wettbewerbes stets ein fast ausgeglichenes Ergebnis einfahren können, in einigen Jahren wurden sogar Gewinne von bis zu 11 DKK (1,48 €) pro Einwohner im Kreisgebiet (48.000 EW) erwirtschaftet. Es gab aber auch Jahre mit leichten Verlusten [ebd., S. 12]. Die Linien werden mit insgesamt 21 Fahrzeugen bedient. Die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit liegt bei ca. 40 km/h. Nicht nur in der Inselhauptstadt Rønne gibt es zusätzlich noch lokale Verkehre. Allerdings sind die 4 Stadtbuslinien dort eigentliche Linienverkehre im engeren Sinne, während die anderen 13 Lokallinien meist geöffnete Schülerverkehre sind. Es hat Versuche gegeben, diese Linien zu verstärken, auch mittels Rufbussystemen, die aber mangels Nachfrage wieder eingestellt werden mussten. Die lokalen Linien werden von den Städten finanziert. Auch hier gilt wieder, dass die Städte die Kosten für diese Linien minus der Einnahmen und der zuzuschreibenden Einnahmen tragen [ebd., S. 6]. Um die 17 Lokallinien betreiben zu können, sind 15 Busse notwendig. Die Lokalrouten ergaben vor Beginn der Ausschreibungen einen Kostendeckungsgrad von nur 25 %, was einen Zuschuss von 236 DKK (31,75 €) pro Einwohner bedeutet. Die Lokalbusse haben eine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit von 22 km/h. Wenn man noch die Kosten für die Behindertenverkehre hinzurechnet, ergab sich 1994 ein jährlicher Fehlbetrag von 160 DKK (21,52 €) pro Einwohner und Jahr. Dies ergibt einen Ge-

samtkostendeckungsgrad von 69 %. Insgesamt betrug im Jahr 1993 der Umsatz von BAT etwa 40 Mio. DKK (5,38 Mio. €). Die Kosten, die sich nicht auf Linien umrechnen lassen, also die Verwaltung und eventuelle Kosten für den Betrieb des Speicherhauses tragen Kreis und Gemeinden je zur Hälfte, wobei sich der Anteil der Gemeinden nach der Einwohnerzahl auf diese verteilt [ebd., S. 5].

Aus der nachfolgenden Tabelle lässt sich ersehen, dass BAT zwar deutlich kleiner ist, als sein großer Bruder HT, dass aber trotz ungünstigerer Starbedingungen oft deutlich bessere wirtschaftliche Werte (rot markiert) erzielt werden. Dies liegt jedoch meist an den höheren Einnahmen aus der Ticketverkauf. Allerdings leisten die roten Busse von BAT auch weniger für ihre Einwohner als dies im HT-Gebiet der Fall ist. So werden nur knapp 75 % so viel Fahrplanstunden pro Einwohner geleistet. Interessant ist, dass der Zuschuss pro Einwohner aber auch pro Fahrplanstunde dadurch deutlich geringer ausfällt als in der Agglomeration. Bornholm hat seine Leistungen auf eine vergleichsweise breitere Basis verteilt. So fahren sieben kleine Unternehmen anstatt 15 großer bei HT.

| <b>Sparte</b>                        | <b>HT</b>                     | <b>BAT</b>                 | <b>BAT/HT</b> |
|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------|
| Anzahl Betriebsbusse                 | 998                           | 36                         | 3,6 %         |
| Anzahl Fahrplanstunden               | 4.037.908                     | 74.772                     | 1,9 %         |
| Fahrplanstunden pro Bus              | 4046                          | 2077                       | 51,3 %        |
| Unternehmer                          | 15                            | 7                          | 46,7 %        |
| Busse pro Unternehmer                | 66,5                          | 5                          | 7,5 %         |
| Gesamtausgaben                       | 1862 Mio. DKK / 250,47 Mio. € | 34,5 Mio DKK / 4,64 Mio. € | 1,9 %         |
| Kosten der Verkehrsgesellschaft      | 75 Mio. DKK / 10,09 Mio. €    | 1,3 Mio. DKK / 174.872 €   | 1,7 %         |
| Bezahlung an die Unternehmer         | 1546 Mio DKK / 207,99 Mio. €  | 30,5 Mio DKK / 4,10 Mio. € | 2,0 %         |
| Einnahmen aus Ticketverkauf          | 1029 Mio DKK / 138,41 Mio. €  | 23,9 Mio DKK / 3,21 Mio. € | 2,3 %         |
| Zuschuss gesamt                      | 949,3 Mio. DKK / 127,7 Mio. € | 10,6 Mio DKK / 1,43 Mio. € | 1,1 %         |
| Zuschuss Staat                       | 33,3 Mio. DKK / 4,48 Mio. €   | 600.000 DKK / 80.710 €     | 1,8 %         |
| Zuschuss Kreis(e)                    | 916 Mio. DKK / 123,21 Mio. €  | 2,5 Mio. DKK / 336.293 €   | 1,1 %         |
| Zuschuss Städte                      | 0 €                           | 7,4 Mio. DKK / 955.426 €   |               |
| Kostendeckungsgrad                   | 55 %                          | 69 %                       | ---           |
| Anzahl Einw. im Gebiet               | 1.766.000                     | 45.000                     | 2,5 %         |
| Fahrplanstunden pro EW               | 2,3                           | 1,7                        | 73,9 %        |
| Zuschuss pro Einwohner               | 538 / 72,37                   | 236 / 31,75                | 43,9 %        |
| Unternehmerkosten pro Fahrplanstunde | 383/51,52                     | 408/54,88                  | 106,5 %       |
| Zuschuss pro Fahrplstd.              | 235/31,61                     | 142/19,10                  | 60,4 %        |

ABBILDUNG 3.21: VERGLEICH DER VERKEHRSGESELLSCHAFTEN HT UND BAT (ZAHLEN VON 1997) [AMTSRÅDSFORENINGEN 2000(A)].

Spätestens seit 1900 gab es auf Bornholm einen modernen öffentlichen Nahverkehr. In diesem Jahr nahm die erste Eisenbahnlinie der Gesellschaft DBJ (De Bornholmske Jernebaner) den Betrieb auf. Weitere Linien folgten bis 1916, doch bereits 1952 begann DBJ mit ersten Streckenstilllegungen. Im September 1968 fuhr der letzte Zug, danach wurde DBJ aufgelöst und die Busse der dänischen Staatsbahn (DSB) übernahmen den ÖPNV auf Bornholm [Lund Pedersen 1988, S. 6 – 11]. Die DSB-Busse überstanden alle Veränderungen. Sie fuhren auch nach der Gründung von BAT weiter, da diese von Anfang an als Regiegesellschaft ohne eigenen Busbetrieb geplant war. Auch die Ausgliederung aus dem DSB-Konzern ging an den roten Bussen auf Bornholm spurlos vorüber. Erst der Wettbewerb trug dazu bei, dass Combis (als Nachfolger von DSB-Busser) Bornholm verlassen musste [N.N. 1999(b)]. Neben den Bussen von DSB/Combis waren vor der Ausschreibung im Jahr 1999 noch acht kleinere private Busunternehmen für BAT tätig, doch nur eines davon fuhr, an der Seite von DSB, Leistungen auf den Regionallinien (Gudhjem Busser I/S, Linien 3 und 9) [Bornholms Amts Trafikselskab 1994, S. 13].



ABBILDUNG 3.22: TICKETVERKAUF (KORTSALG) UND CAFÉ ERGÄNZEN SICH ZU EINEM SERVICEANGEBOT

Der Stellenplan der Gesellschaft zeigt ebenfalls andere Dimensionen als beim „großen Bruder“ HT. Trafikchef Jørgen Hammer, in dieser Arbeit häufig zitiert, ist einziger Akademiker im Haus, er wird unterstützt von zwei technischen Assistentinnen auf Halbtagsbasis, einer Betriebsassistentin und einem

Auszubildenden. Das Terminal ist mit drei Kräften besetzt. Das Café im *Pakhus* wurde eingerichtet, um den Betrieb des Fahrkartenschalters zu „ökonomisieren“. Doch bietet das Café für beide Seiten einen Gewinn, die Fahrgäste haben die Möglichkeit in angenehmer Atmosphäre und „bewacht“, also relativ sicher auf den Bus zu warten, während BAT die Möglichkeit hat, seine Fahrkarten zu verkaufen, ohne eigenes Verkaufspersonal vorhalten zu müssen. Als weitere Annehmlichkeiten bietet das Haus Toiletten, Gepäckaufbewahrung und einen Kiosk an. Im Sommer steht wartenden Fahrgästen eine bepflanzte Terrasse zur Verfügung. Defizite und Gewinne von Café und Kiosk werden, wie die Erlöse und Verluste aus dem Betrieb des *pakhus* selbst (Vermietung, Eigenbedarf), auf die einzelnen Linien umgelegt. Das Café ist nicht verpachtet, damit BAT die primären Funktionen wie Fahrkartenverkauf, Auskunft, Beratung, Postbeförderung, Kurierdienst, unter Kontrolle hat [ebd., S. 29]. 1.500 Fahrgäste, die täglich den Busbahnhof an der Straße „Snellemark“ nutzen, haben von 6.45 Uhr bis 22.10 Uhr die Möglichkeit, den Service im Café zu nutzen.



**ANHANG:** Details über das praktische Bornholmer Tarifsystem und andere Besonderheiten des ÖPNV auf der Insel finden sich im Anhang im Kapitel 8.1.7. ab Seite 259.



ABBILDUNG 3.23: GARTEN UND INFO-TAFELN AM PAKHUS. VGL. AUCH ABB. 3.05 AUF SEITE 29

#### 3.4.4. Die erste Ausschreibung auf Bornholm (BAT) 1998/1999

Die Ausschreibungsunterlagen von BAT aus Bornholm sind nicht halb so dick wie die Unterlagen von HT. Im folgenden wird die 1. Ausschreibung bei Bornholms Amts Trafikselskab vom Mai 1999 kurz dargestellt. Die Abgabefrist endete am 1.

Dezember 1998, Ergebnisverkündung war am 22.02.1999, am 29.Mai 1999 zum Fahrplanwechsel führen erstmals die Busse des siegreichen Unternehmens Linjebus A/S (Connex) auf Bornholm [N.N. 1998(a), S. 2]. Bei der Erstellung der Unterlagen wurde bewusst darauf geachtet, dass die bestehende Mischung aus gro-

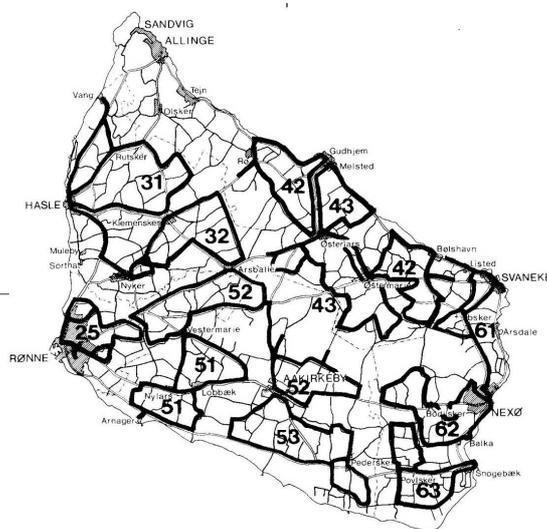


ABBILDUNG 3.24: REGIONALE UND LOKALE LINIEN AUF BORNHOLM



**ANHANG:** Auch die Ausschreibungsunterlagen von BAT auf Bornholm werden im Anhang, im Kapitel 8.1.7. ab Seite 259 im Detail vorgestellt.

ßen und kleinen Busunternehmen möglichst erhalten bleibt. Dazu wurde eine komplexe Regelung gewählt, die nur bestimmte Loskombinationen zulässt. Zwar werden in allen dänischen Ausschreibungen die Linienpakete zu Losen zusam-

mengefasst und dabei auch gute und schlechte Risiken kombiniert. Bislang einzigartig ist aber die Idee, dass Bieter nur für bestimmte Loskombinationen bieten dürfen. Ein Großunternehmen darf demnach nicht für alle Lose auf einmal bieten, selbst wenn es die Kapazitäten dafür hätte. Mit diesem Verfahren, das bislang nur auf Bornholm angewendet wurde, kann man die Unternehmensvielfalt erhalten, was gerade auf einer abgeschlossenen Insel wichtig ist, da sich nur einheimische Unternehmen bewerben können. Außerdem senkt es die Gefahr von Monopolpreisen. Weiter bestehen sogenannte „B-Verträge“, die wesentlich weniger strenge Auflagen an die Fahrzeuge stellen, damit hierüber preiswerte Schulbusverkehre etc. zu einem günstigen Preis abgewickelt werden können.

Während auf der einen Seite die Ausschreibungsunterlagen auf Bornholm Einschränkungen enthalten, die es bei HT so nicht gab, zeigt sich BAT auf einem anderen Gebiet gesprächsbereit. Die Ausschreibungsunterlagen geben nämlich deutlich die Gelegenheit, von den Forderungen abweichende Angebote abzugeben, so dass der Busunternehmer in gewisser Hinsicht einen größeren Handlungsspielraum hat, da er beispielsweise andere Busse nutzen kann, sofern sie den gewünschten Qualitätsanforderungen entsprechen [Bornholms Amts Trafikselskab 1999, S. 8]. Da die Ausschreibungsbedingungen bei BAT in nur wenigen Paragraphen zusammengefasst sind, ist ihre Regelungsdichte erheblich geringer als bei HT. Viele Probleme, die bei HT angesprochen werden, werden dahingehend gelöst, dass immer wieder auf eine gute Zusammenarbeit zwischen BAT und dem Unternehmer Wert gelegt wird. Sofern diese Zusammenarbeit gut läuft, ist ja auch der allergrößte Teil der Regelungen im HT-Ausschreibungswerk überflüssig. Wo HT detailscharf regelt, steht in den BAT-Unterlagen meist nur der Satz, dass bei Problemen eine gemeinsame Regelung erreicht werden soll [ebd., S. 59]. BAT's Regelungen bezüglich des Einsatzes von Subunternehmen entsprechen denen bei HT, so dass hier nicht mehr näher darauf eingegangen werden braucht [ebd., S. 6].



ABB. 3.25: LICHT UND LUFT KANN AUF BORNHOLM JEDER FAHRGAST SELBER REGULIEREN.

BAT hat kein Qualitätsmodell ähnlich dem von HT. Es heißt lediglich, dass die Vergabe gemäß der EU-Verordnung 93/38 erfolgt. Der § 8 des in den Unterlagen enthaltenen Vertrages zwischen BAT und dem Gewinner der Ausschreibung enthält Angaben zur Überwachung der Qualität. Diese

ist zwar weniger detailscharf geregelt, im Resultat läuft es jedoch auf die gleichen Ziele hinaus. Die Busse sollen sicher, umweltfreundlich und pünktlich sein, dem Fahrgast den größtmöglichen Komfort bieten und von diesem gern genutzt werden. Bezüglich der Fahrer hat BAT ähnliche Regelungen wie HT, wobei auch Modelle enthalten sind, die zahlreichen ehemaligen beamteten Fahrer zu integrieren. Ansonsten verweist BAT-Chef Hammer auf die EU-Verordnung 77/187, die die

einschlägigen Regeln hierzu enthält. Auch bezüglich der Qualität und der Anforderungen an die Fahrzeuge verweist BAT auf die Standardregelungen des Landkreistages, die gemeinsam zwischen Busunternehmen und Verkehrsgesellschaften ausgearbeitet wurden. Die Übernahme von Material durch den neuen Betreiber ist Pflicht. Anlagen hat der neue Betreiber zu einem marktgerechten Preis vom alten Betreiber zu erwerben.

Der Verfasser ist sich mit Trafikchef Hammer einig, dass der Übergang vom alten zum neuen Betreiber kaum hätte harmonischer und besser ablaufen können. Direkt nach Bekanntwerden des Ausschreibungsergebnisses trafen sich Vertreter von Combust und dem Gewinner der Ausschreibung, Linjebus A/S, zu Absprachen über die Personalübernahme und die Abwicklung der Übergabe. Dabei sagte Linjebus zu, dass das komplette Personal vom Fahrer bis zum Chef übernommen wird. Auch alle Gebäude und fast alle Busse konnten gemäß bilateraler Absprache übernommen werden. Der ehemalige Chef von Combust Bornholm, Ove Nielsen, wurde freigestellt und regelte bis zu seiner Anstellung durch Linjebus zu deren Betriebsaufnahme die reibungslose Abwicklung des Überganges [N.N. 1999(b), S. 6]. Somit hat sich auf Bornholm durch den Wettbewerb nicht viel mehr geändert, als die Firmenlogos auf den Bussen. Trotzdem wird ein Wermutstropfen für das Personal bleiben, denn sie werden zwar zu den gleichen Bedingungen wie bislang beschäftigt, doch werden sich ihre Bezüge solange nicht erhöhen, bis ihre Kollegen bei Linjebus auf dem gleichen Niveau angelangt sind, wie es die ehemaligen Combust-Beamten haben.

Abschließend noch einige Statistiken über die abgeschlossene Ausschreibung der Verkehre auf Bornholm:

| <u>Sparte</u>   | <b>Busse</b>                | <b>Lose</b> |
|---|-----------------------------|-------------|
| Ausschreibung A-Verträge                              | 23                          | 2           |
| Ausschreibung B-Verträge                              | 15                          | 9           |
| Ausschreibungen gesamt                                | 38                          | 11          |
| Anzahl Angebote                                       | 22                          |             |
| Anzahl neue Unternehmer                               | 1                           |             |
| Anzahl aufhörender Unternehmer                        | 2                           |             |
| Nettoveränderung                                      | -1                          |             |
| Vertragssumme insgesamt                               | 25,66 Mio DKK (3,45 Mio. €) |             |
| Durchschnittspreis pro Fahrplanstunde                 | 346,07 DKK (46,55 €)        |             |
| Preisänderung durch Ausschreibungen                   | 13 %                        |             |
| Anteil der ausgeschriebenen Verkehre am Gesamtverkehr | 100 %                       |             |

ABBILDUNG 3.26: AUSSCHREIBUNGEN AUF BORNHOLM: STATISTIK UND ERGEBNISSE [DANS-KE BUSVOGNMÆND, O.J.(A)].

### **Vergleich:**

Nachdem nun beide Ausschreibungsverfahren vorgestellt wurden, ist es an der Zeit, einen Vergleich zu erstellen und aus der Sicht des Verfassers zu bewerten. Die Ausschreibungen von HT und BAT sind jedoch kaum miteinander vergleichbar. HT liefert ein umfangreiches Vertragswerk, in dem auch die kleinsten Details minutiös festgehalten werden. BAT beruft sich bei seinen Verträgen oft auf beste-

hende Regelwerke von Verbänden oder auf Regelungen der EU. Beide Wege führen zum Ziel und beide Wege erscheinen dem Verfasser gleichermaßen zweckmäßig und der Situation angemessen. HT hat mit über 300 Mitarbeitern einen Personalbestand, der es erlaubt, mit den Ausschreibungen auch ein Stück ÖPNV-Innovation zu betreiben. BAT verfolgt mit seinem knappen Personalbestand das Ziel, guten Busverkehr für seine Fahrgäste zu erhalten, wobei dies nicht abwertend gemeint sein soll, denn Bornholm ist in Sachen ÖPNV immer an vorderster Stelle gewesen, wenn Innovationen im Bezug auf Service und Organisation umgesetzt werden sollten.

Bei der Bewertung der Ausschreibungsunterlagen muss man sich auch klarmachen, wer Adressat der Ausschreibungen ist. Der Wettbewerb im Großraum Kopenhagen hat andere Akteure, als der Wettbewerb im überschaubaren Bornholm. Doch ist Jørgen Hammer etwas gelungen, was HT nicht erreichen konnte, aber vielleicht auch nicht erreichen wollte. Der Bornholmer Wettbewerb ist sehr freundlich vonstatten gegangen. Das Ziel, möglichst viele Bornholmer Busunternehmer als Partner von BAT zu erhalten, konnte erreicht werden, ohne dass dies zu deutlich höheren Preisen geführt hat. Für die ohnehin von hoher Arbeitslosigkeit geprägte Insel ist dies ein politisch sehr gern gesehener Erfolg gewesen. Insofern haben beide Wege ein gutes Ziel erreicht. HT bietet in der Agglomeration sicherlich den moderneren und technischeren Verkehr. Bornholm hat den freundlicheren, menschlicheren Verkehr, ohne dabei an der Qualität Abstriche zu machen. Während die Ausschreibungen in der Großstadt davon geprägt sind, möglichst wirtschaftliche Verkehre zu bekommen, werden auf Bornholm eine Reihe anderer Kriterien herangezogen. Die Existenz mehrere privater Busunternehmen ist für die Wirtschaftsstruktur der Insel von entscheidender Bedeutung. Ebenso wichtig ist in den großen Städten ein relativ harter und gesteuerter Wettbewerb. Daher sind beide Herangehensweisen an die Thematik dort „richtig“ wo sie angewendet werden. Eine Übertragung von einem auf das andere Gebiet ist jedoch nur sehr bedingt möglich.



**ANHANG:** Als drittes Beispiel für Ausschreibungen wird im Anhang im Kapitel 8.1.8. ab Seite 264 der Kreis Århus vorgestellt, in dem eine der größten Städte des Landes in Sachen Ausschreibungen ihre eigene Meinung hat.

#### 3.4.5. Neuere Entwicklungen<sup>9</sup>

Die neueste Entwicklung in der Organisation des Bornholmer Nahverkehrs heißt „Partnerschaftsvertrag“. Mit dieser Maßnahme versucht BAT-Chef Hammer die Anreize für seinen Hauptunternehmer Connex noch weiter zu steigern, und den ÖPNV auf Bornholm noch attraktiver zu machen. Verkürzt ausgedrückt beinhaltet der Vertrag folgende Neuerung: Connex kann frei wählen, an den Einnahmen des Fahrscheinverkaufes zu einem Anteil zwischen 0 und 50 % beteiligt zu werden. Im Gegenzug wird der Festbetrag, den BAT an Connex zahlt, um die gleiche Prozentsumme gesenkt.

<sup>9</sup> Alle Informationen zu diesem Kapitel entstammen aus einem Gespräch des Verfassers mit Jørgen Hammer am 27.06.2003

Die Idee zu diesem Vertrag hatte Hammer im Jahr 2001 als Reaktion auf einigen Unmut seitens der Connex-Fahrer. Denn zu Beginn der Einführung des Wettbewerbes wurde die Verantwortung der Unternehmen, einen guten Verkehr zu fahren, auf nahe Null abgesenkt. Es gab keine Anreize mehr für ein Unternehmen, guten Verkehr zu bieten. Dementsprechend sank die Motivation der Unternehmen, aber auch der dort tätigen Busfahrer. Auch die Anreizverträge brachten in ihrer frühen Form keine deutliche Motivationsverbesserung. Daher versuchte man sich an einigen Stellen Dänemarks mit Nettoverträgen, bei denen das Unternehmen die Gesamtsumme der Einnahmen erhält. Jedoch sind Nettoverträge mit erheblichen Problemen verbunden und bringen auch nur dort eine Motivationserhöhung, wo das Unternehmen durch eigene Anstrengung auch mehr Gewinn erzielen kann. Dies ist in ländlichen Gebieten, wie Bornholm, aber kaum möglich, da 50 % der verkauften Fahrkarten „sozial bedingte Tickets“ sind, also Fahrkarten für Schüler und Senioren. Beide Gruppen lassen sich nicht zu Mehrnutzung des ÖPNV bewegen, wenn man neue Fahrzeuge anschafft oder andere Qualitätsfaktoren verbessert. Doch es gibt noch weitere Haken. So bestimmt im Nettovertrag das Unternehmen die Ticketpreise. Im Gegensatz zu Deutschland erhält BAT aber keine Zuschüsse, um Schülertickets zu verbilligen, vielmehr kauft die Kommune die Schüler- oder Seniorentickets bei BAT zum Regelpreis und verkauft sie dann zum politisch festgesetzten Preis an die vorgesehenen Nutzer verbilligt weiter. Somit könnte das Unternehmen bei einer Preiserhöhung auch verstärkt die „Zuschüsse“ erhöhen. Weiter beinhalten diese Verträge, die im Übrigen dem Standardunternehmervertrag früherer Jahre sehr ähnlich sind, ein enormes juristisches Risiko. Die Regelungsnotwendigkeit wäre enorm, denn die Einkünfte des Unternehmers hängen von zahlreichen externen Faktoren ab. Im Prinzip ist jede Veränderung während der Laufzeit des Vertrages von Bedeutung. Geht ein großer Arbeitgeber der Region Konkurs, so fahren deutlich weniger Menschen mit dem Bus, die Einnahmen des Unternehmens sinken, obwohl dieses sich gar nichts hat zu Schulden kommen lassen. Andersherum gewinnt der Unternehmer erheblich an der Ausweisung eines neuen Wohngebietes, das zusätzlichen Verkehr an seiner Linie erzeugt. Diese Mehreinnahmen hat er jedoch ebenfalls nicht aktiv bewirkt. Jedoch kann er eben auf dem Land mit eigenen Initiativen kaum etwas bewirken. Nur wenn sich die Gesellschaft nicht ändert und auch die Gemeinde keine Beschlüsse trifft, die sich auf den Verkehr auswirken, ist der Nettovertrag eine gute Sache, dies ist jedoch unrealistisch.

Daher entwickelte Hammer den Partnerschaftsvertrag mit dem Grundgedanken, einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen als gleichwertige Partner. Alle relevanten Informationen werden zwischen beiden ausgetauscht, alle relevanten Themen gemeinsam diskutiert. Dies fördert die Kreativität, da beiden Seiten „das Denken erlaubt“ ist. Daher ist es aber auch logisch, das Unternehmen ökonomisch an den Auswirkungen der Entscheidungen zu beteiligen und somit eine Mitverantwortung zu übertragen. Daher hat Connex das Recht auf einen Anteil seiner Bezahlung zu verzichten und dafür den gleichen Anteil an Einnahmen zu bekommen. Dies ist daher möglich, dass der Kostendeckungsgrad (Verkauf von Tickets an Fahrgäste oder die öffentliche Hand) bei ungefähr 100 % liegt. Connex kann selbst entscheiden, wieviel Prozent man sich zutraut. Mit dieser Regelung gibt man auch den Vorteil von Bruttoverträgen nicht auf, die etwa den in Deutschland „Verbundvorteile“ genann-



ABB. 3.27: STADTBUS IM BAT/CONNEX-DESIGN

wird er als Zusatz zum bisherigen Verkehrsvertrag gestaltet sein. Der Vertrag wird nur der Firma Connex angeboten, die den Großteil der Verkehre auf Bornholm fährt. Die anderen Unternehmen haben zu geringe Möglichkeiten, sich aktiv zu beteiligen, da ihre Linien (25 – 63) reine Schülerverkehre sind. Sie werden



aber ebenfalls davon profitieren, da die Erfahrungen aus dem Partnerschaftsvertrag in die kommenden Ausschreibungen einfließen werden. Sie werden davon „angesteckt“, da sie ebenfalls von dem neuen Respekt des Aufgabenträgers für seine Unternehmen profitieren.

ABB. 3.28: CONNEX BEKENNT SICH ZUM AUFGABENTRÄGER: WIR FAHREN FÜR BAT.

Für Connex ist diese Art der Partnerschaft ebenfalls neu, man ist aber bemüht, die Startschwierigkeiten aus dem Weg zu räumen. Um diese neue Partnerschaft auch visuell auszudrücken, sind die neuen Stadtbusse in Rønne in einem neuen Design gestaltet. Die Front bis zu den Vorderreifen ist in Connex-Farben gestaltet, erst danach schließt sich das bekannte BAT-Rot an. Dafür steht über der Tür in sehr großen Lettern der Satz „CONNEX – wir fahren für BAT“. Um die Identifikation der Bürger mit „ihrem“ Bus zu erhöhen haben die beiden Stadtbusse die Namen bekannter früherer Bürger der Stadt erhalten.

### 3.5. Wettbewerb auf der Schiene

Der überwiegende Teil des dänischen Schienenverkehrs wird immer noch vom staatlichen dänischen Eisenbahnunternehmen DSB (*De Danske Statsbaner*) wahrgenommen. Daneben existieren 13 Privatbahnen mit Aufgaben im Güter- und Personenverkehr. Und auch in Dänemark ist das Eisenbahnwesen derzeit mitten im Strukturwandel, hin zu mehr Wettbewerb und Freiheiten. Eisenbahnverkehr ist in Dänemark durch das Eisenbahngesetz (*Lov om jernebanevirksomhed m.v.*) geregelt. Dieses ist in seinen Grundzügen dem deutschen Gesetz recht ähnlich. Man benötigt eine Zulassung, um das dänische Netz nutzen zu können. Diese kann erwerben, wer wirtschaftlich in der Lage ist Eisenbahnverkehr zu betreiben, nicht Insolvenz angemeldet hat und keine hohen Schulden bei öffentlichen Institutionen hat. Er darf nicht vorbestraft sein, sich arbeitsrechtlich nichts zu Schulden gekommen haben lassen, muss fachlich qualifiziert, versichert und im Besitz der nötigen Zugmaschinen sein [Lov om jernebanevirksomhed m.v. 1998, S. 1]. Dieses Gesetz wurde im Frühjahr 1998 verabschiedet.

#### 3.5.1. Neuorganisation der DSB

Begonnen hat die dänische Bahnreform jedoch schon Anfang 1997 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Eisenbahnaufsicht (*lov om banestyrelsen*). Dabei hat man unter Eisenbahnaufsicht am ehesten eine Institution ähnlich dem deutschen Eisenbahnbundesamt zu verstehen<sup>10</sup>. *Banestyrelsen*, also eine staatliche (Eisenbahn-)Behörde, ist aber durch das Gesetz auch zum Verwalter der Infrastruktur geworden [Færdselsstyrelsen 1998, S. 21]. Dadurch ergibt sich ein klarer Gegensatz zu den deutschen Regelungen, bei denen die Infrastrukturverwaltung bei der DB-Netz AG liegt, also einem Teil des privatisierten DB-Konzerns. Trotzdem zeigte sich der dänische SPNV-Markt im Jahr 2001 noch recht geschlossen. DSB war das dominierende Unternehmen, die Privatbahnen hatten nur marginale Anteile, neue Akteure waren nur der staatliche Konzern Örestadskonsortiet im Hinblick auf die Kopenhagener U-Bahn. Der Weg zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Eisenbahnaufsicht begann mit der Veröffentlichung des EU-Weißbuches zum SPNV am 30. Juli 1996. Bereits am 24. Oktober stand das Gesetz im Wesentlichen fest. Es enthielt als Grundsatz eine klare Aufgabentrennung zwischen der Verwaltung der Infrastruktur, die von DSB an *banestyrelsen* übergeben wird, und dem Betrieb, der bei DSB verbleibt. Dabei beruft man sich auf ausländische Initiativen zur Effektivisierung von Staatsunternehmen. Diesen ist gemein, dass sie auf dem Prinzip von mehr Konkurrenz beruhen. Dies soll künftig auch für den SPNV in Dänemark gelten, wo neue Unternehmer zugelassen werden sollen [Lov om jernebanevirksomhed m.v. 1998, S. 13].

Einzelheiten der künftigen Regelungen regelt das Eisenbahngesetz von 1998. § 9 macht genauere Angaben über die Arbeit von der staatlichen Eisenbahnbehörde. Sofern es auf bestimmten Trassen nämlich zu Engpässen kommen sollte, also mehr Trassen bestellt werden als vorhanden sind, wird eine Prioritätenliste vereinbart. Dabei meint der Begriff „Trasse“ hier das einmalige Befahren eines Streckenabschnittes, nicht so sehr die gesamte Schiene. Im dänischen spricht

---

<sup>10</sup> Aufgaben dieser Organisation sind: Betrieb und Wartung der Infrastruktur, Ausbau der staatlichen Infrastruktur, Steuerung des Verkehrs auf dem Schienennetz, Zuteilung von slots an die einzelnen Unternehmen, Erhebung von Trassengebühren.

man von Kanälen (*kanaler*). Oberste Priorität hat der internationale Verkehr. Es folgt der gesamte Komplex des behördeninitiierten Verkehrs, also behördlich gewünschter und ausgeschriebener Verkehr. Danach verbleibende Trassen werden dem marktinitiierten Verkehr zugeteilt, wobei innerhalb dieser Kategorie dem Verkehr neuer Unternehmen Vorrang gegenüber dem DSB-Verkehr eingeräumt werden soll [ebd., S. 3]. § 10 des gleichen Gesetzes regelt, dass auch die Anlagen an der Strecke diskriminierungsfrei von allen Unternehmen, die die Strecke befahren, genutzt werden dürfen.

Damit regelt das Eisenbahngesetz, das im August 1998 verabschiedet wurde und ab 1999 für den Güterverkehr sowie ab 2000 für den Personenverkehr gilt, den 2. Schritt der Bahnreform, den von der EU geforderten diskriminierungsfreien Zugang zum Netz. Das Gesetz regelt auch den Zugang. Ein Interessent muss auf der einen Seite eine Zulassung zum Betrieb eines Eisenbahnunternehmens und auf der anderen Seite den Zugang zum Netz haben (Gewerbezulassung/*erhvervstilladelse* und Marktzugang/*markedsadgang*) [Færdselsstyrelsen 1998, S. 21]. Das Gesetz unterscheidet zwischen freiem Verkehr (*fri trafik*) und öffentlichem Verkehr (*trafik udført som offentlig service*). Die beiden Kategorien entsprechen in etwa den deutschen Begriffen „eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehr“.<sup>11</sup>

Behördeninitiierte Verkehre sind per Gesetz an die geltenden Tarife innerhalb von Verkehrsverbänden oder den gültigen Ferntarif der DSB gebunden. Bei Fahrten im marktinitiierten Verkehr steht es in der Theorie frei, eigene Tarife zu nehmen, was jedoch die Ausnahme bleiben dürfte. Festgesetzt ist allerdings, dass an allen Verkaufsstellen für Fahrkarten Tickets für alle Schienenwege verkauft werden müssen. Es muss dem Kunden ermöglicht werden, an einer Verkaufsstelle eine Fahrkarte für seine gesamte Reise zu kaufen, wobei ÖPNV am Beginn und Ende der Reise selbstverständlich mit integriert ist [Lov om jernbanevirksomhed m.v. 1998, S. 21]. Die beiden Zulassungen, die nötig sind, um SPNV betreiben zu dürfen, erhält man zum einen durch den Ankauf von Trassen bei *banestyrelsen*, wodurch der Marktzugang gewährleistet wird. Die Erwerbzulassung erhält man bei Erfüllung und Zertifizierung bestimmter Kriterien im Hinblick auf Qualifikation, wirtschaftliche Lage und guten Leumund [Færdselsstyrelsen 1998, S. 21]. Dabei werden Zulassungen eines anderen EU-Landes anerkannt [Lov om jernbanevirksomhed m.v. 1998, S. 1]. Die Trassenpreise setzt als oberste Verkehrsbehörde das Verkehrsministerium fest, hierzu wurde am 17.12.1998 eine eigene Verordnung erlassen.

Die dritte Stufe der Bahnreform besagt, dass ab Anfang 1999 jeder gemeinwirtschaftlich gefahrene Verkehr Grundlage eines Vertrages zwischen dem Verkehrsministerium und dem jeweiligen Bahnunternehmen ist. Bei diesen „verhandelten Verkehren“ (*forhandlet trafik*) handelt es sich um die Vorstufe zur Vergabe durch Ausschreibung. Damit nicht alle Verkehre in einer einzigen großen Aus-

---

<sup>11</sup> Dabei liefert der Kopenhagener Nahverkehrsplan von 1998 eine sehr geschickte Definition des Begriffes „gemeinwirtschaftlicher Verkehr: “Verkehr, der aus verschiedenen gesellschaftlichen Kriterien heraus als notwendig erachtet wird, und bei welchem der Minister interessiert ist, öffentliche Zuschüsse zu zahlen.“ [HT 1999(a), S. 43].

schreibung vergeben werden, was auch organisatorisch gar nicht leistbar wäre, werden zunächst alle bisherigen Verkehre der DSB in diesen Status überführt. Seit Anfang 2000 ist das (DSB-)Netz nun auch für andere Eisenbahnunternehmen diskriminierungsfrei nutzbar, so dass damit begonnen werden konnte, Verkehre auszuschreiben. Verschiedene Übergangsregeln sollen dabei sicherstellen, dass DSB nicht ruiniert wird [Færdselsstyrelsen 1998, S. 22].

Dass auch bei den festesten Kriterien Ausschreibungen problematisch werden könnten, zeigt ein Fall, der im Jahr 2002 für Schlagzeilen sorgte. Bei der ersten Ausschreibung im dänischen SPNV ging es um ein Teilnetz in Vestjylland, dessen Strecken sogar bis nach Deutschland reichen. Geboten hatte neben DSB und Arriva auch die DB Regio, Connex und Serco Rail. Für die DB AG war es der erste Versuch im Ausland an Ausschreibungen teilzunehmen. Das mit Abstand preiswerteste Angebot gab die DSB ab. Man wollte zu einem Drittel des Preises fahren, den der Staat DSB bis dahin für die Strecken als Verlustausgleich zahlt. Statt 240 Mio. DKK im Jahr, wollte DSB künftig mit 80 Mio. DKK hinkommen. Arriva hatte mit 156 Mio. DKK immerhin noch 30 % unter dem bisherigen Wert gelegen, aber doch deutlich teurer als DSB [Dørge 2001, Sek. 1, S. 2]. Nach langem Zögern und kurzem Prozess vergab das Verkehrsministerium den Verkehr an Arriva. Wie kann das geschehen? Das Verkehrsministerium bewertete DSB's Angebot als zu billig. DSB hatte ein Angebot abgegeben, mit dem man nicht hätte fahren können. Das Unternehmen hätte über die Laufzeit des Vertrages 140 Mio. DKK Verlust gemacht. Bei einer Gesamtvertragsmenge von 1,2 Mrd. DKK, wären dies über 10 % gewesen. Dieses Geld hätte der Staat zuschießen müssen. Daher gab es eine rote Karte für die Staatsbahn, obwohl die Verluste aus dem Angebot und das Defizit zusammen immer noch niedriger gewesen wären als Arrivas Angebot. Der Regelverstoß des Staatskonzernes führte aber zu einer Ablehnung des Angebotes aus rechtlichen Gründen [Abild 2001(i), Sek. 1, S. 3].

Das verrückte: Wenn DSB ein höhere Angebot abgegeben hätte, wäre der Konzern „zum Zug“ gekommen. Nur weil man „den Markt falsch eingeschätzt hatte“ und sich dadurch genötigt fühlte, ein unrealistisches Angebot abzugeben, hat man verloren [Dørge 2001, Sek. 1, S. 2]. Doch die Vergabe ist höchst umstritten, denn das Angebot von DSB war nicht nur preiswerter sondern auch besser als das des Konkurrenten aus England. So musste vor Abschluss des Verkehrsvertrages mit Arriva noch einmal nachverhandelt werden, worauf sich die Vertragssumme nochmals um 60 Mio. erhöhte [Abild 2002(f), Sek. 3, S. 6]. Zunächst sah es noch gut aus, wenige Tage vor der geplanten Eröffnung der Ausschreibung, hieß es aus dem Verkehrsministerium noch, dass eine Vergabe an DSB beabsichtigt sei. Erst zwei Tage vor dem letztmöglichen Termin vergab man einen Prüfungsauftrag an ein Beratungsbüro. Diese sahen einen Verstoß gegen den Wettbewerbscodex. Ein zweites Büro bestätigte dies. DSB habe den Zuwachs an Passagieren deutlich zu positiv gesetzt. Da dies unwahrscheinlich sei, sei mit Defiziten zu rechnen.[Abild 2002(j)].

Sowohl im Verkehrsministerium wie auch bei DSB rollten Köpfe. Peter Waldorff, Vorsitzender des dänischen Beamtenbundes, bezeichnet den Beschluss als „reines Gift für zukünftige Ausschreibungen“. Bislang hätten die Bahnbeamten eine positive Grundeinstellung zum Wettbewerb gehabt, dies sei nun hinfällig. Dieses

unfaire Verhalten würde zu Unruhe im öffentlichen Bereich führen [Abild 2002(a), Sek. 3, S. 3]. Öffentlich wird die Vermutung geäußert, die Vergabe hätte politische Gründe gehabt. Eine angebliche Absprache zwischen den Liberalen, den Konservativen und den Sozialdemokraten machte die Runde. Es sei politischer Wille gewesen, DSB's Monopol im SPNV zu brechen, „Koste es was es wolle“. Dazu sei die Vergabe an eine private Firma zwingend notwendig gewesen. Äußerungen führender Politiker der genannten Parteien legen den Schluss nahe, dass diese Version nicht ganz aus der Luft gegriffen ist [Dørge 2001, Sek. 1, S. 2]. Von Seiten der angesprochenen Parteien waren jedoch Dementi zu hören. Ein vertrauliches Papier aus dem Verkehrsministerium bestätigt jedoch die These, dass es Konkurrenz geben sollte: „Nur die Aussicht auf den Wettbewerb war vermutlich der ganz ausschlaggebende Faktor für erfolgreiche Effektivisierungen bei DSB. Die bis zum Beginn der Ausschreibung dadurch erzielten Effekte für die Steuerzahler sind weit größer als der Verlust, den es bedeuten würde, Arriva DSB vorzuziehen.“ [Abild 2002(l), Sek. 3, S. 4].

Während Arriva-Chef Jonny Hansen von einem „Meilenstein für Arriva“ spricht [Abild 2002(m), Sek. 3, S. 3], da Arriva dadurch einen Einstieg in den Schienenverkehr in Kontinentaleuropa bekommen würde, wettet man bei DSB gegen die Vergabe. Der Konzern benötige eine gewisse Größe, wenn er im internationalen Geschäft mithalten wolle. Wenn man im Ausland Ausschreibungen gewinnen wolle, benötige man eine gewisse kritische Größe. Unter diese kritische Masse falle man aber, wenn man noch einige Ausschreibungen verliere, vielleicht sogar die S-Bahn in Kopenhagen [Abild 2002(a), Sek. 3, S. 3].

Mit der Jahrtausendwende ist somit die gesetzliche Umsetzung der Bahnreform abgeschlossen. Die EU-Verordnungen 91/440 EWG(EØF), 95/18 EU und 95/19 EU sind demnach in Dänemark realisiert worden. Es wird allerdings noch eine Weile dauern, bis die neuen Regelungen zu einer Belebung des Marktes führen werden. Während man zunächst einige Teile der Verantwortung beim Staat ließ, kehrt man mehr und mehr davon ab. So war noch in der Reform des HT-Gesetzes von 1989 vorgesehen, dass die Verantwortung für die S-Bahnen und die meisten Regionalbahnen im Hauptstadtgebiet beim Staat verbleiben sollten. Dieser war auch zuständig für die Finanzierung von Fahrzeugen und Infrastruktur dieser Strecken. Mit dem HUR-Gesetz von 1999 ging diese Zuständigkeit ab Juli 2000 auf den HUR und ihr ausführendes Organ HT über.

Im Gegensatz zu Deutschland gibt es keine getrennten Nahverkehrspläne für den SPNV und den ÖPNV. Daher wird auch gesetzlich geregelt, dass der SPNV in allen NVP berücksichtigt wird. Allerdings gilt dies für den neustrukturierten behördeninitiierten Bahnverkehr nur dann, sofern er sich nur auf das Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft bezieht. Komplette enthalten ist hingegen der Schienenverkehr der nichtstaatlichen Bahngesellschaften, also der Privatbahnen. In der Theorie muss hier auch der Ørestadsverkehr genannt werden, wobei diese Gesellschaft aber bislang nur im HT-Gebiet tätig ist. Per Vertrag können weitere Verkehre des SPNV in die Verantwortung eines Kreises gelegt werden (ÖPNV-Gesetz, § 2, Abs. 3). Bei Unstimmigkeiten über die Zuständigkeit entscheidet der oben bereits genannte Verkehrsrat (*trafikråd*) (§ 7).

### 3.5.2. Die Privatbahnen

In Dänemark gibt es seit 1869 eine Reihe privater Bahngesellschaften. Dabei handelt es sich nicht um die ursprünglichen Eisenbahnunternehmen, die seit 1844 in Dänemark überall entstanden. Diese wurden allesamt bis ca. 1900 durch die staatlichen DSB übernommen. Die sogenannten Privatbahnen sind privatrechtliche Aktiengesellschaften, die sich mehrheitlich in der Hand öffentlicher Gebietskörperschaften befinden. Die meisten dieser Bahnen entstanden aus dem Willen von Kreisen oder Städten heraus, sich am Eisenbahnverkehr zu beteiligen. Es waren nahezu 100 Privatbahnen geplant, von denen aber nur etwa die Hälfte realisiert wurden. Dies geschah meist auf Strecken, an deren Realisierung die staatlichen DSB kein Interesse hatten. Trotzdem hielt der Staat ebenfalls Anteile an den Unternehmen, oft sogar die Mehrheit. Im Jahr 2001 gibt es noch 13 Gesellschaften. Oft hält der Staat einen Mehrheitsanteil an den Gesellschaften, während andere „öffentliche“ sich unterschiedlich stark beteiligen. Die Privatbahnen sind nicht gewinnorientiert. Das auch dort entstehende Defizit aus Betrieb sowie dem Erhalt und der Erweiterung der Infrastruktur trägt zu 70 % der Staat, die restlichen 30 % werden unter den Anteilseignern je nach dem Verhältnis der Anteile aufgeteilt [ebd., S. 17]. 2001 übernahmen die Kreise die bis dahin noch vom Staat gehaltenen Anteile an den Privatbahnen. Zu den genannten 13 Bahnen kommt seit 1998 noch das Örestadskonsortium dazu, eine Entwicklungsgesellschaft, die für den Bau der Kopenhagener U-Bahn zuständig ist und voraussichtlich ab Ende 2002 auch für deren Betrieb zuständig sein wird. Bei der gesetzlichen Neuregelung im Jahr 1978 nahm man die Privatbahnen in die planerische Kompetenz der Kreise mit ihren Verkehrsgesellschaften auf. Dies begründete man damit, dass die Planung und der Betrieb der Privatbahnen klar eine Aufgabe regionaler Stellen und nicht des Staates sein müssten [Ministeriet for offentlige arbeider 1978(a), S. 14].

Das Eisenbahngesetz gilt in gleicher Weise für DSB wie für die Privatbahnen. Allerdings sind letztere nicht in die Regelungen der Neustrukturierung einbezogen. Während, wie im Folgenden erklärt wird, das Netz von DSB mittlerweile staatlich verwaltet wird, verwalten die Privatbahnen ihr Netz auch künftig selber. Daher werden diese Netze auch nicht, im Sinne der EU-Verordnung 91/440 EWG (*EØF*), offen und zugänglich für andere Verkehrsbetreiber sein [Lov om jernbanevirksomhed m.v. 1998, S. 17]. Jedoch behält sich das Eisenbahngesetz ausdrücklich vor, die Privatbahnen in die entsprechenden Regelungen einzubeziehen, wenn das zukünftig als sinnvoll erachtet werden sollte. Sofern dies realisiert wird, wird der sogenannte behördeninitiierte Verkehr dann nicht vom Staat bestellt werden, sondern von den jeweiligen öffentlichen Anteilseignern in Gemeinschaft. Die Prüfung des technischen Zustandes und der Wirtschaftlichkeit der Privatbahnen obliegt direkt dem Verkehrsministerium. Art und Umfang des Betriebes legt der jeweilige Aufsichtsrat fest. Aufgrund dieser besonderen Situation können sich auch die Privatbahnen nicht unmittelbar an Ausschreibungen im Schienenverkehr beteiligen. Sofern sie auf eine Ausschreibung hin bieten wollen, müssen sie dazu eine Tochtergesellschaft gründen, die rechnerisch von der „Mutter“ getrennt ist, damit die Vergleichbarkeit der Angebote gewahrt bleibt [ebd., S. 17].

Der Zuschuss der öffentlichen Hand für den Betrieb der Privatbahnen liegt 2002 bei etwa 70 Øre pro Kilometer, was etwa 9 Cent entspricht. Dabei weichen diese Werte bei den einzelnen Gesellschaften sehr stark vom Mittelwert ab. Die gesamte Leistung der Privatbahnen liegt bei 100 Mio. Personenkilometern im Jahr [Trafikministeriet 1999, S. 15], was weniger als 1 % der insgesamt im ÖPNV geleisteten Personenkilometer entspricht.

### 3.5.3. Ausschreibungen im SPNV

Um DSB Zeit zu geben, sich auf den Wettbewerb einzustellen, hat man im Eisenbahngesetz eine Regelung gefunden, wie der Verkehr schrittweise auf die neuen Regelungen umgestellt werden soll. So werden bis 2003 jährlich 15 % des Eisenbahnverkehrs ausgeschrieben. Der S-Bahn-Verkehr im Großraum Kopenhagen zählt dabei nicht dazu. Die anderen Verkehrsmengen verbleiben zunächst als „verhandelter Verkehr“ bei DSB. Die Konditionen dafür werden im Einzelfall ausgehandelt, daher die Bezeichnung. Ausgeschrieben wird dabei natürlich nur der behördeninitiierte Verkehr, allerdings gibt es derzeit keinen marktinitiierten Verkehr im Personenbereich, im Güterverkehr ist dies allerdings anders. An den Ausschreibungen darf DSB als gleichberechtigter Bieter mitbieten [ebd., S. 15].

Um auch neuen Anbietern eine Chance zu geben, muss DSB auf Wunsch des neuen Anbieters das rollende Material, also Lokomotiven und Wagen, stellen. Dafür wird jedoch DSB ein Betrag gezahlt. Ein Anbieter kann somit wählen, ob er ein Angebot abgibt bei dem er eigenes Material mitbringt, oder bei dem er auf vorhandenes DSB-Material zurückgreifen möchte. Die Angebote werden entsprechend mit dem Satz verrechnet, den DSB für die Materialbenutzung nehmen würde. Auch bei DSB wird dieser Satz mit in die Berechnung einbezogen, um gleiche Bedingungen zu schaffen. Nur wenn das Material zur Ausführung eines bestimmten ausgeschriebenen Verkehrs so speziell ist, dass DSB es nach einer verlorenen Ausschreibung nicht anderweitig nutzen könnte, ist es für den Gewinner verpflichtend, das vorhandene Material zu nutzen. Dies wird in der Ausschreibung vermerkt [ebd., S. 29]. Diese Regelung ist bei Ausschreibungen in anderen Ländern, z.B. Großbritannien und Deutschland bislang noch nicht praktiziert worden.

Damit hat DSB neben der reinen Transportaufgabe noch eine weitere Aufgabe, die mit der Funktion eines reinen „Verkehrsunternehmens“ nichts zu tun hat, nämlich die Vorhaltung von Schienenfahrzeugen. Daher hatte man ursprünglich geplant, die Fahrzeuge von DSB in eine Materialgesellschaft zu überführen, die danach allen Betreibern Fahrzeuge auf Wunsch geliehen hätte. Jedoch gibt es in ganz Dänemark neben den 120 S-Bahn-Zügen gerade einmal 200 Nah- und Fernzüge, so dass sich der Betrieb nicht lohnen würde. Zumal diese Gesellschaft ein Monopol auf dem Fahrzeugverleihmarkt gehabt hätte, denn bei diesen Größenordnungen hätte sich der Betrieb einer weiteren, ggf. privaten, Verleihgesellschaft nicht rentiert. Daher hat man, auch um Synergieeffekte zwischen Materialverwaltung und Betrieb zu nutzen, beschlossen, das Material bei DSB zu belassen und von dort aus zu verleihen [ebd., S. 14]. Behördeninitiiertes Verkehr, der noch nicht ausgeschrieben wurde oder für den sich kein Interessent gefunden hat, kann DSB auch auferlegt werden, was aber einen Ausnahmefall darstellt. Im

behördeninitiierten Verkehr sind Tarife, Takte, Fahrpläne und sonstige Regeln vorgegeben, im freien Verkehr (theoretisch) nicht.

Die Vertragslaufzeiten liegen zwischen fünf und acht Jahren. Mitbieten dürfen alle in einem EU-Land zugelassenen Eisenbahnunternehmen, auch solche, die Verkehr betreiben, der nicht durch eine Vergabe zustande gekommen, sondern aufgelegt oder vertraglich zustande gekommen ist. Das gilt natürlich demnach auch für das Staatsunternehmen DSB und die dänischen Privatbahnen. Wichtig ist dabei jedoch, dass diese Unternehmen nachweisen müssen, dass der Verkehr, für den sie bieten, nicht durch Einnahmen aus nicht im Wettbewerb vergebenen Linien kreuzsubventioniert wird. Daher ist es den Privatbahnen gesetzlich vorgeschrieben, für die Teilnahme an Ausschreibungen zuvor buchhalterisch getrennte Tochtergesellschaften zu gründen [ebd., S. 19]. Auch wird in der Literatur mehrfach darauf hingewiesen, dass kein Querverbund zur Finanzierung herangezogen werden darf und sich die Kalkulation für das betreffende Los auf diese Leistung beschränken muss. Inwiefern es davon Ausnahmen gibt, konnte nicht ermittelt werden. Jedoch ist eine Quersubvention zwischen den Bereichen „ausgeschriebener Verkehr“ und „verhandelter Verkehr“ definitiv ausgeschlossen.

Bereits im Vorfeld des Wettbewerbes ist auch im Schienenverkehr die Entwicklung zu verzeichnen gewesen, dass die Unternehmen versuchten, ihre Produktivität und Effektivität zu erhöhen. So sind die öffentlichen Zuschüsse in den vergangenen zehn Jahren nicht gestiegen, wobei im gleichen Zeitraum die gesamte Leistung etwas zugenommen hat [Trafikministeriet 1999, S. 14]. Die von der staatlichen Eisenbahnverwaltung „*banestyrelsen*“ eingenommenen Trassengelder mindern den staatlichen Zuschuss an diese Organisation (Der Zuschuss ist nötig, um das Netz zu erhalten und zu pflegen.). Die so eingesparten Gelder gibt der Staat wieder in den Eisenbahnverkehr zurück, zum einen in Form von Zuschüssen an Güterverkehrsbetriebe, zum anderen können dadurch neue behördeninitiierte Personenverkehre bestellt werden [Lov om jernebanevirksomhed m.v. 1998, S. 20].

Parallel zu der immer weiter fortschreitenden Ausschreibung des gesamten Bahnverkehrs werden die Auswirkungen analysiert. Zwar ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen, doch es wird damit gerechnet, dass nach 2003 die restlichen Verkehre erstausgeschrieben werden. Nachdem die Zuständigkeit für den S-Bahn-Verkehr mit Wirkung zum 1.1.2001 an den HUR übertragen wurde, wurden bis 2005 Umfang und Art des Verkehrs festgeschrieben. Danach steht auch hier einer Ausschreibung nichts mehr im Weg. Es wird damit gerechnet, dass demnach künftig der komplette Verkehr im dänischen SPNV Ausschreibungen unterliegen wird, denn es ist nicht ersichtlich, dass es zu marktinitiiertem SPNV in erheblichem Umfang kommen wird. Außerdem legen die Erfahrungen mit der Ausschreibung des behördeninitiierten SPNV eine Ausweitung und somit vollständige Anwendung dieses Verfahrens nahe [ebd., S. 31].

Während im Busbereich Dänemark dem deutschen Nachbarn um mehr als ein Jahrzehnt voraus ist, liegen für den Bahnbereich noch kaum Erfahrungen vor. Dies mag daran liegen, dass der Bahnsektor außerhalb der HT-Region keine sehr große Rolle spielt, auch wenn man versucht, etwa mit den S-Bahn-Stamm-

strecken (*nærbaner*) in den nächstgrößeren Städten hier Terrain aufzuholen. Gleich die erste Ausschreibung im Bahnverkehr Westjütlands brachte jedoch einen Eklat und zeigte, dass der Staat als Aufgabenträger im Schienenbereich noch dazu lernen muss. Aber auch DSB gibt sich (etwa auf der Internetseite des Unternehmens) als sehr schlechter Verlierer, was man in Deutschland von der DB AG allerdings auch kennt. Vielleicht kann hier eine umgekehrte Entwicklung stattfinden, dass die deutschen Erfahrungen nach Dänemark exportiert werden können.

### **3.6. Ergebnisse und Auswirkungen des „Dänischen Modells“**

Mittlerweile haben HT und alle anderen Verkehrsgesellschaften nahezu ihren gesamten Verkehr ausgeschrieben und damit durchweg positive Erfahrungen gemacht. Was für Auswirkungen die „Ausschreibungen auf das Recht, öffentlich geförderte Leistungen durchführen zu dürfen“ [Møller Jensen 2000, S. 5.4.1], auf den Preis der Leistung, deren Qualität, die Unternehmen und den Busmarkt haben, ist Inhalt dieses Kapitels. Die dänische Wettbewerbsaufsicht schreibt hierzu zusammenfassend: „Wettbewerb schafft Wahlmöglichkeiten und beschützt die Verbraucher und die Geschäftswelt vor zu hohen Preisen. Oft ist es auch ein gutes Instrument, Innovation in Form von neuen Produkten zu fördern.“ [ebd., S. 5.4.1].

#### 3.6.1. Finanzielle Situation

Als wichtigster Aspekt lässt sich festhalten, dass die Preise für die Erbringung von ÖPNV-Leistungen durch die Ausschreibungen erheblich gesunken sind. Dabei sind die Angaben in der Literatur sehr schwankend. Aus der Fülle der Angaben sollen hier ein paar herausgegriffen werden: Die meisten Quellen gehen davon aus, dass die Preise pro Fahrplanstunde um etwa 20 % gefallen sind. Der niedrigste genannte Wert liegt bei 15 %, der höchste ohne Inflationsausgleich bei 22 %, mit Inflationsausgleich gingen die Preise sogar bis zu 25 % zurück [Færdselsstyrelsen 1998, S. 199; Trafikministeriet 1999, S. 95f.; Transportrådet 1998 (c), S. 2 + 24-28; Hammer 1998, S. 1].

Dabei konnten die größten Preisdifferenzen gleich in den ersten Jahren erzielt werden. In den letzten Jahren sind die Preise sogar wieder um bis zu 5 % angestiegen. Dies liegt allerdings teilweise an den verschärften Qualitätsanforderungen sowie an den gestiegenen Anforderungen an die Umweltverträglichkeit des ÖPNV gerade bei HT aber auch bei anderen Verkehrsgesellschaften. Obwohl die gestiegenen Qualitätsanforderungen immer als Erklärung für die Preissteigerungen herhalten müssen, geht man unter den Experten davon aus, dass nun das Ende bei den Preissenkungen erreicht ist. Einige preisdrückende Dumpinganbieter, zu nennen ist hier das Bahnbus-Unternehmen Combis, sind vom Markt verschwunden, entweder weil sie sich nicht halten konnten, oder weil sie die versprochene Qualität nicht bieten konnten und so aus den Verträgen entlassen wurden. Auf der anderen Seite sind die Preissteigerungen auch ein Zeichen dafür, dass nach 10 Jahren Wettbewerb gesunde Unternehmen auf dem Markt agieren. Somit muss man aber davon ausgehen, dass künftig Ausweitungen des Angebotes

höhere Zuschüsse bedeuten werden, sofern nicht durch steigende Fahrgastzahlen die Kosten aufgefangen werden [Trafikministeriet 1999, S. 970].

Die Bezahlung an die Unternehmen wird in einer Studie des Transportrates als um 15 % reduziert angegeben, wobei der Gewinn der Unternehmen bei unter 5 % liegen soll [Færdselsstyrelsen 1998, S. 199]. Ursprünglich sah ein Staatsvertrag vor, dass die eingesparten Mittel komplett dem ÖPNV zu Gute kommen sollten. Aufgrund der hohen Einsparungen war die Verlockung doch zu groß, die angespannten Sozialhaushalte zu entlasten. Die Einsparungen waren in Kopenhagen besonders hoch, da dort zuvor die höchsten Preise gezahlt wurden. Hier wurden von den eingesparten 550 Mio. DKK (74 Mio. €) 6 % in Angebotsausweitungen gesteckt, die Zuschüsse der öffentlichen Hände um 70 Mio. DKK (9,42 Mio. €) reduziert und der Rest investiert [Trafikministeriet 1999, S. 97]. Statt 3,5 Mio. Wagenstunden, die vor Beginn der Ausschreibung durch 1800 Busse geleistet wurden, fahren heute 1180 Busse 4 Mio. Wagenstunden [Søren Englund im Gespräch]. Landesweit liegen Werte vor, die besagen, dass 20 % der Mittel in Angebotsausweitungen fließen, 50 % dazu dienen die Fahrpreise stabil zu halten und 30 % in die öffentlichen Haushalte zurückfließen und dort zweckgebunden den Sozialhaushalten zugute kommen [Transportrådet 1998(c), S. 78]. Im gesamten Land rechnet man mit 850 Mio. DKK [Hammer 1998, S. 1], das sind fast 150 DKK (20 €) pro Einwohner und Jahr. Ein enormer Wert, wenn man bedenkt, dass der Zuschuss zum Regional- und Stadtbusbereich 1997 zusammen 2082 Mio. DKK (280 Mio. €) ausmachte [Møller Jensen 2000, S. 5.3.1]. Die gesamten Ausgaben für den öffentlichen Verkehr lagen im Jahr 2000 bei 4,1 Mrd. DKK (551 Mio. €). Davon entfallen auf den SPNV 150 Mio. DKK, auf die Bezahlung der Leistungen nach Ausschreibung 3,4 Mrd. DKK. Sofern sich die beiden verbliebenen Bastionen des wettbewerbsfreien ÖPNV (Århus und Odense) auch noch zu Ausschreibungen entschließen könnten, läge diese Summe noch einmal um 26 und 117 also 143 Mio. DKK (19,2 Mio. €) höher [ebd., S. 5.1]. Bedeutende Projekte, die durch diese Gelder gefördert werden konnten, waren der Aufbau eines Schnellbussystemes im gesamten Raum Kopenhagen und eine mehrjährige Pause bei den sonst üblichen Tariferhöhungen. Auch der Gemeinschaftstarif zwischen Bus und Zug wurde auf diese Art erst ermöglicht [Transportrådet 1998(c), S. 73].

So kostete eine Fahrplanstunde 1994 (nach erheblichen Preissenkungen in den Vorjahren) noch über 46 € (343 bis 359 DKK) [Hammer 1998, S. 1], 1998 ist sie zwischen 43,85 und 37,80 € (326 bzw. 281 DKK) [Transportrådet 1998(c), S. 27] zu haben. Die Preise sind regional sehr verschieden. Es ist aber erstaunlicherweise zu erkennen, dass das beste und das zweitbeste Angebot immer sehr eng beieinander liegen, während danach oft erhebliche Lücken klaffen [ebd., S. 27]. Die Angebote in den Städten Århus und Odense, wo noch kein Wettbewerb stattfindet, liegen hingegen vor dem Wettbewerb bei 69,14 € (514 DKK) in Århus und 58,11 € (432 DKK) in Odense [Møller Jensen 2000, S. 5.4.5]. Am Gesamtzuschuss aller öffentlicher Kassen für den ÖPNV ist der Staat nur mit 7 % beteiligt. Bis Anfang der 90'er Jahre gab es überhaupt keine staatlichen Mittel zum strabengebundenen ÖPNV. 1992 wurde ein Blockzuschuss eingeführt, der Verluste durch die ermäßigte Beförderung von Mobilitätsbehinderten ausgleichen sollte. Erst ab 1996 wird ein ähnlicher Ausgleich für Verluste im subventionierten Fahrkartenverkauf an Schüler und Auszubildende gezahlt, wie er den deutschen Mit-

teilen nach § 45a PBefG entspricht. Weiter finanziert der Staat Versuche und Innovationen im ÖPNV, reguläre ÖPNV-Staatsausgaben gibt es jedoch nicht. Die Mittel für die Deckung von Betriebsdefiziten kommen somit von den Kreisen (47 %) und Gemeinden (38 %) [Transportrådet 1998(b), S. 49; Amtrådsforeningen 2000(a)] (8 % verschiedene Fördertöpfe).

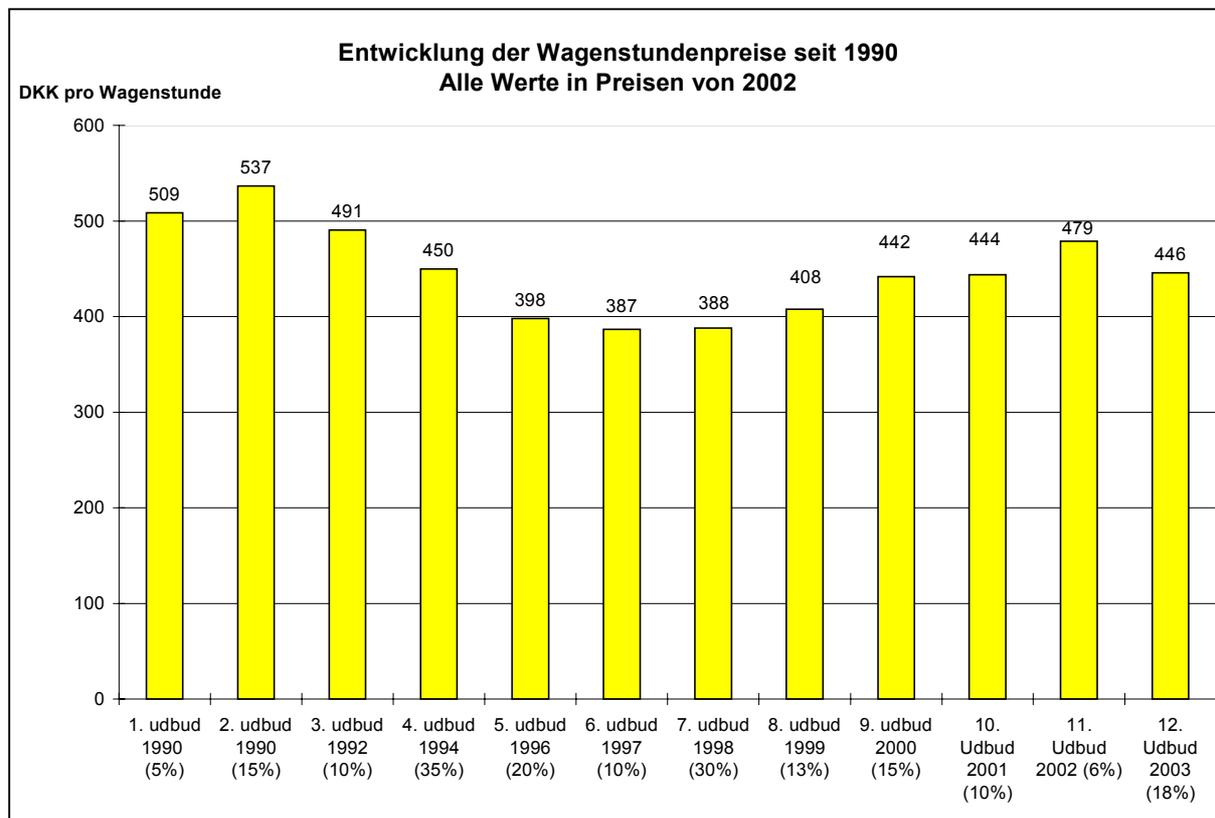


ABBILDUNG 3.29: ENTWICKLUNG DER FAHRPLANSTUNDENPREISE BEI HT SEIT 1990 [MAIL VON SØREN ENGLUND, HUR-VERTRAGSABTEILUNG, JUNI 2003] ALLE ANGABEN IN PREISEN VON 2002. DIE PROZENTZAHLEN GEBEN DEN TEIL DES GESAMTEN VERKEHRS IM HT-GEBIET AN, DER IN DIESER RUNDE AUSGESCHRIEBEN WURDE. VOR DER ERSTEN AUSSCHREIBUNG BETRUG DER WERT NOCH 650 DKK.

Der Zuschuss pro Einwohner beträgt insgesamt 395 DKK (53,13 €). Diese Zuschüsse sind in den letzten Jahren erheblich gesunken. Von 1988 bis 1997 fielen sie um 18 % wobei in den ersten zwei Jahren die Reduzierung bereits 8 % betrug. Allerdings sind in den Einsparungen der ersten beiden Jahre auch Einsparungen durch leichte Kürzungen von unrentablen Angeboten enthalten [Trafikministeriet 1999, S. 95]. Der Zuschuss pro Personenkilometer beträgt 1999 im Durchschnitt 0,5 DKK, das entspricht etwa 0,067 € [Trafikministeriet 1999, S. 15]. Der Zuschuss für den Regionalverkehr liegt bei 0,13 € pro Personenkilometer, bei der S-Bahn bei ca. 0,06 € [ebd., S. 101] und dies, obwohl die Qualität des von DSB eingesetzten Wagenmaterials und die Zuverlässigkeit größer sind.

Pro Fahrplanstunde, der in Dänemark am häufigsten vorkommenden Maßeinheit im ÖPNV, ist der Zuschuss regional sehr verschieden. Der Verkehr auf der Insel Fyn (Fünen) ist kostendeckend, auf Bornholm werden pro Fahrplanstunde 50 Øre (7 Cent) gezahlt, in den anderen Kreisen werden zwischen 48 und 147 DKK (zwischen 6,46 und 19,77 €) pro Fahrplanstunde an Defizit eingefahren. Die guten

Werte der beiden erstgenannten Kreise liegen hauptsächlich daran, dass dort der ÖPNV relativ teuer für die Fahrgäste ist, so dass ein hoher Anteil der Kosten durch Einnahmen wieder hereinkommt [Transportrådet 1998(b), S. 7].



ABBILDUNG 3.30: ÖFFENTLICHE ZUSCHÜSSE AN DIE VERKEHRSGESELLSCHAFTEN [TRAFIKMINISTERIET 1999, S. 96 + MAIL VON JAN GABRIELSEN, TRAFIKMINISTERIET]

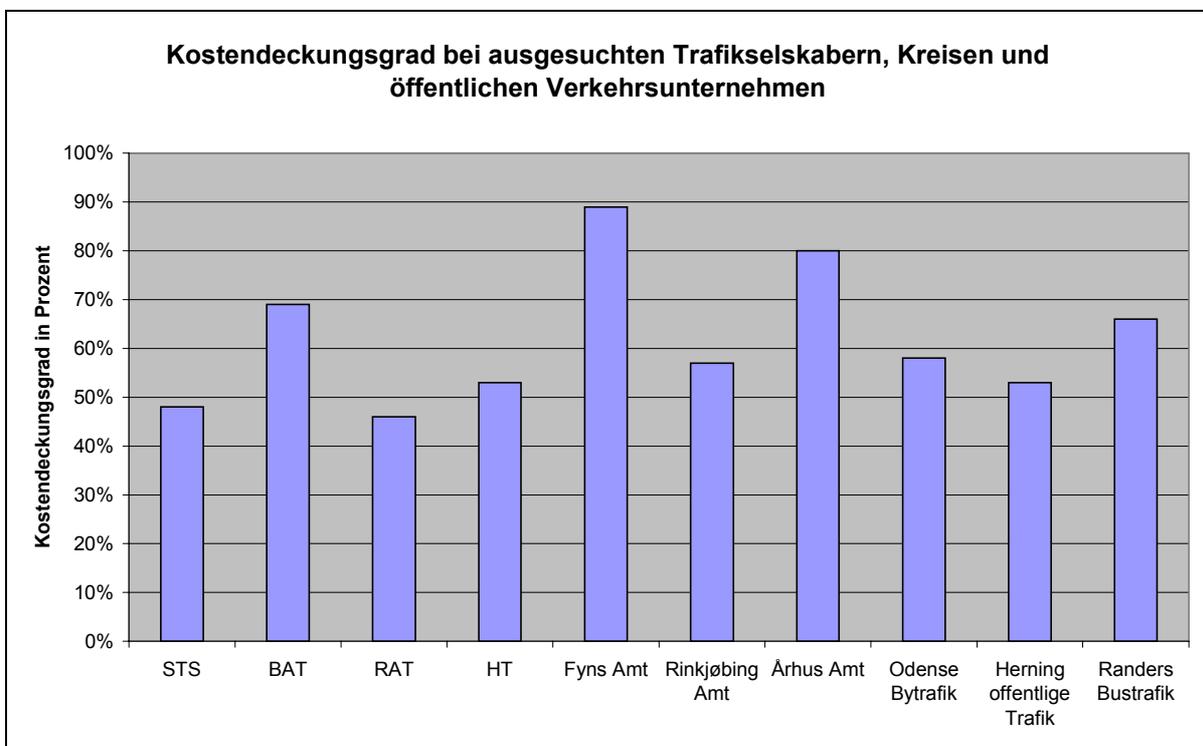


ABBILDUNG 3.31: KOSTENDECKUNGSGRAD BEI AUSGESUCHTEN VERKEHRSGESELLSCHAFTEN [TRAFIKMINISTERIET 1999, S: 104]

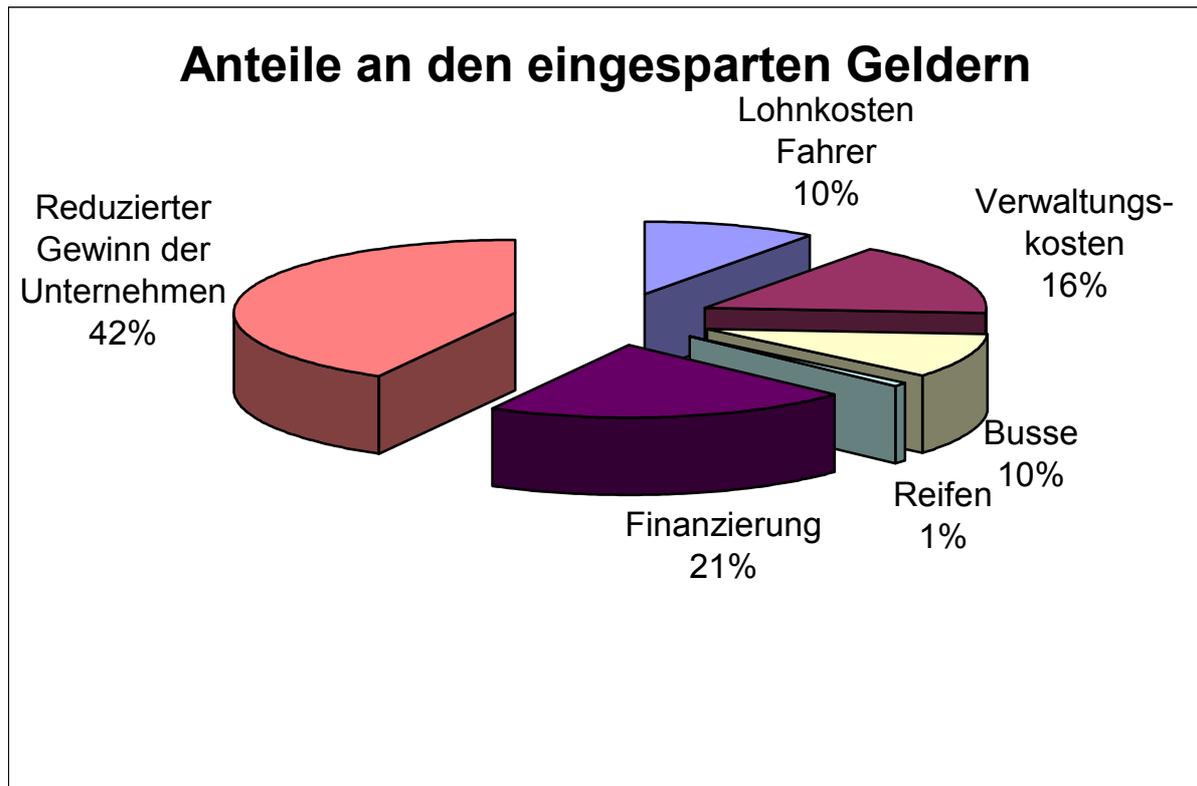


ABBILDUNG 3.32: ANTEILE AN DEN EINGESPARTEN GELDERN, VAR. 1 [TRANSPORTRÄDET 1998(c), S. 33]

Als Folge der Ausschreibungen allein im *hovedstadsområde* (Hauptstadtgebiet) stieg der durchschnittliche landesweite Kostendeckungsgrad von 55 % im Jahr 1984 auf 62 % im Jahr 1994. Zum Vergleich stieg der Kostendeckungsgrad außerhalb des HT-Gebietes im gleichen Zeitraum von 57 auf 59 % [Transportrådet 1998(b), S. 6]. Er ist jedoch regional sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt beträgt er bei denjenigen Ämtern, die nur den Regionalverkehr finanzieren, also keine eigene Verkehrsgesellschaft haben, 80 bis 90 %. Bei Ämtern mit einer eigenen Verkehrsgesellschaft, die also auch die Verantwortung für den Stadtverkehr haben, liegt er mit 40 bis 60 % weit darunter. Während der Intercityverkehr weitestgehend kostendeckend angeboten werden kann, liegt der Kostendeckungsgrad beim regionalen SPNV nur bei 34 %, die S-Bahn arbeitet zu 55 % kostendeckend. Der Transportrat hat sich Gedanken gemacht, wie die Einsparungen zustande gekommen sind, denn wie oben ausgeführt, fallen verschiedene Sparmöglichkeiten in Dänemark weg. Zum einen wurden Leistungen effektivisiert (sinkende Produktionskosten). Kein Unternehmen, das durch Ausschreibungsgewinne sein Leistungsangebot steigern konnte, hat seitdem seine Verwaltung oder den Werkstattbereich vergrößert, so dass dadurch die Effektivität stieg. Insgesamt ist festzustellen, dass der Wettbewerb gerade die Effektivität der öffentlichen Unternehmen erheblich steigern konnte, besonders dort, wo diese Unternehmen privatisiert wurden. Hier verringerten sich z.B. die Zahlen der Krankentage. Effektivisierung führt somit zu ca. 10 % geringeren Kosten [Transportrådet 1998(c), S.35].

In einer weiteren Untersuchung beschreibt der Transportrat auch, wie diese größere Effizienz der privaten Unternehmen zustande kommt. Dort werden unter anderem als Gründe genannt:

- Überstundenzuschläge fallen bei den öffentlichen Unternehmen höher aus, als durch die Gewerkschaften in den allgemeinen Tarifverträgen ausgehandelt wurde.
- Die Krankheitszeiten sind gegenüber den öffentlichen Gesellschaften erheblich geringer, ebenso die Anzahl der in Bereitschaft stehenden Mitarbeiter.
- Eine unschöne Konsequenz in diesem Zusammenhang ist, dass Kündigungen kurzfristiger erfolgen. In geringem Umfang sind auch die direkten Lohnzahlungen der privaten Unternehmen geringer als im öffentlichen Bereich, wobei dies die Zahlung von Zuschlägen und Sonderleistungen betrifft, nicht den direkten Lohn.
- Die Vereinbarungen über Arbeitszeiten sind bei den öffentlichen Unternehmen starrer, so dass Dienstpläne nur mit größerem Aufwand aufzustellen sind.
- Die privaten Busunternehmen wenden weniger Geld dafür auf, die Fahrzeuge in ordnungsgemäßem Zustand zu halten, sie zu warten,
- sie kümmern sich auch weniger um Verkehrsplanungsaufgaben, was die entsprechenden Regiegesellschaften für sie übernehmen. Diese Kosten sind aber auf der anderen Seite den *trafikskabern* (Verkehrsgesellschaften) zuzurechnen [Transportrådet 2000(a), S. 152].

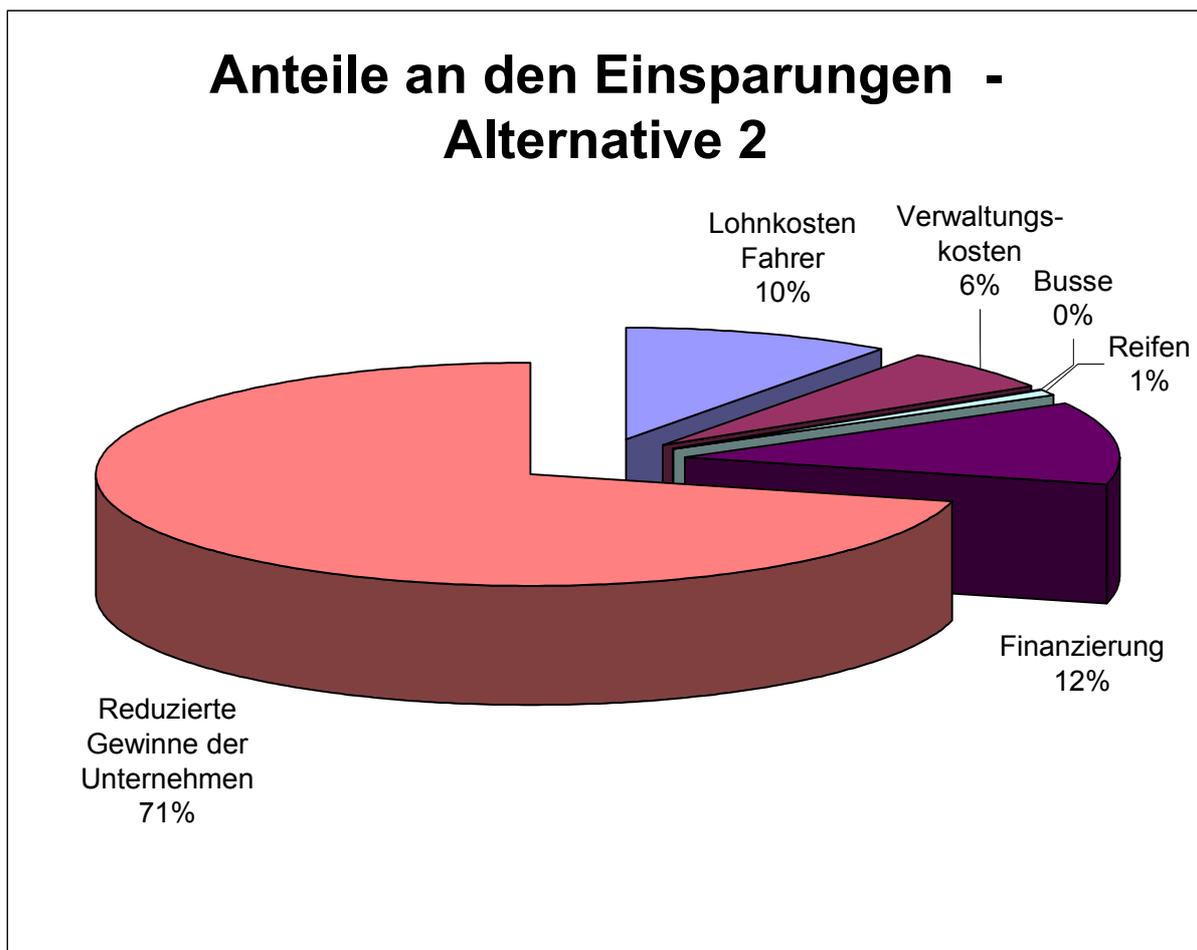


ABBILDUNG 3.33: ANTEILE AN DEN EINGESPARTEN GELDERN, VAR. 2 [TRANSPORTRÅDET 1998 (C), S. 33]

Eingespart werden konnte auch im Bereich des Einkaufes. Sowohl die Beschaffung neuer Fahrzeuge als auch die Ersatzteilbeschaffung wurden ebenfalls aus-

geschrieben und so die Preise gesenkt. Allerdings wurde hier oft nur auf die Preise gesehen, so dass viele Unternehmen über die mangelnde Qualität der Ersatzteile klagen. Andererseits kam durch den Wettbewerb auch der Fahrzeugmarkt in Bewegung, so dass die Fahrzeuge durch Einsparungen im Finanzierungsbereich (Senkung der Zinsen um 3 %) und gesunkene Preise erheblich billiger zu beschaffen sind als zuvor. Allein die Zinssenkung führt zu einer Verbilligung der Fahrplanstunde um etwa 1 €. Knapp 10 % der eingesparten Kosten entstehen durch die günstigere Verzinsung, aber auch die gesunkenen Busneupreise haben ihren Anteil mit etwa 10 % [Transportrådet 1998(c), S. 37]. Das Lohnniveau ist durch die Ausschreibungen zunächst unverändert geblieben, da es nur geringere Unterschiede zwischen den öffentlichen und den privaten Tarifen gibt. Daher macht der Bereich Personal auch nur maximal 10 % der Einsparungen aus, die aus Personalabbau stammen [ebd., S. 34]. Die Einsparungen durch den Wettbewerb sind natürlich umso größer, je größer die ausgeschriebenen Lose sind, große Lose führen zu großen Rationalisierungsvorteilen.

Gestiegen sind zunächst die Kosten in der Verwaltung der Verkehrsgesellschaften, also die Kosten auf der Aufgabenträgerseite. Die Durchführung von Ausschreibungen erforderte in vielen Fällen neues Personal, auch musste in die Einführung der Qualitätssteuerung investiert werden. Die Mehrausgaben stehen aber in ganz anderer Größenordnung als die Ersparnisse durch den Wettbewerb [Transportrådet 1998(c), S. 74]. So liegen die eigenen Kosten der Verkehrsgesellschaften umgerechnet auf eine von ihnen verwaltete Fahrplanstunde zwischen 31 DKK in Aalborg und 75 DKK in Århus (4,17 € und 10,09 €), bei HT ist ein Wert von 57 DKK (7,67 €) anzusetzen. Dabei ist zu bedenken, dass in Århus zum Zeitpunkt dieser Angaben noch kein Wettbewerb stattgefunden hat. HT kann hier sogar noch mit einer Gesellschaft mithalten, die keinen Aufwand für Ausschreibungen hatte. Trotzdem ist der Punkt steigender Verwaltungskosten auf Seiten der Aufgabenträger sicher ein Punkt, der Beachtung finden sollte. So klagt Arriva darüber, dass das Verwaltungspersonal von HT heute wieder so groß ist, wie vor der Spaltung in Planungs- und Betriebssparte, obwohl die inzwischen zu Arriva gehörende Betriebssparte die Hälfte des Personals mitnahm.

Die privaten Busunternehmer fordern, ähnlich wie ihre deutschen Kollegen, dass ein preiswerterer ÖPNV auf anderem Wege hergestellt wird, als durch Einsparungen auf ihrer Seite. So fordern sie andere Steuerungsinstrumente, eine Verbesserung der Bus-Zug-Zusammenarbeit und stärkere Anreize in den Verträgen. Allerdings herrscht Uneinigkeit darüber, ob hierbei künftig auf Netto- oder Bruttoverträge zurückgegriffen werden sollte. Die Planung von Umläufen und Tarifen sollten wieder von den Busunternehmern wahrgenommen werden. Auch soll ihre ökonomische Situation wieder freier werden. Zum Beispiel wollen sie ihre Leistungen selber vermarkten und somit auf sich aufmerksam machen. Kurz, sie verlangen ein Maß an Eigenständigkeit zurück, wie es deutsche Busunternehmen in aller Regel noch haben und wie dies auch in Dänemark bis vor einigen Jahren noch der Fall war. Im Gegenzug verlangen sie jedoch auch, dass den Verkehrsgesellschaften größere Freiräume durch die hinter ihnen stehenden Behörden eingeräumt werden sollen. So sollten die Verkehrsgesellschaften auch für Infrastrukturen, Terminale, Schilder, Haltestellen, Lichtsignalanlagenbeeinflussung

und Busspuren verantwortlich sein, was derzeit direkt durch die Kreis- und Stadtverwaltungen erfolgt [Trafikministeriet 1999, S. 243f.].

Finanziell gesehen ist der Wettbewerb eine Erfolgsstory. Die Preise für die Leistungen sinken zunächst drastisch und lassen den Aufgabenträgern Raum für Mehrleistungen oder höhere Qualität. Die eingesparten Planungskosten der Unternehmen entstehen bei den Aufgabenträgern erneut, aber auch nur die. Es bleiben eine Reihe von Einsparmöglichkeiten, die die Unternehmen zusätzlich nutzen. Dabei ist das Personal nicht der Hauptfaktor. Vielmehr lassen sich aus den Mengen großer Unternehmen Vorteile ziehen, was aber nur teilweise ausgeschöpft werden sollte, um kleinen Unternehmen eine Chance zu lassen. Aber auch im Bereich der Effektivität des Personals und anderer Faktoren ist noch eine Menge an Potential zu holen. Nach Ansicht des Verfassers sprechen die finanziellen Aspekte klar für die Einführung des Wettbewerbs im ÖPNV.

### 3.6.2. Neue Fahrzeuge

Das Durchschnittsalter der Busse sank im Raum Kopenhagen von 1990 bis 1998 von gut 8 auf gut 6 Jahre, während es in den Kommunen ohne Ausschreibung gestiegen ist. Als Beispiel dafür sei die Stadt Odense genannt, wo das Alter im gleichen Zeitraum von 10 auf fast 12 Jahre anstieg, da das öffentlichen ÖPNV-Unternehmen unter politischem Druck Kosten sparen musste und daher Investitionen in neues Material zeitlich streckte [Transportrådet 2000(a), S. 56]. Dies ist zwar für den Fahrgast zu begrüßen hat aber für den Busbestand und den Busmarkt einige Probleme mit sich gebracht. Früher hatte ein Unternehmen die Möglichkeit, die Fahrzeuge über einen längeren Zeitraum, meist 12 Jahre, abzuschreiben. Die Standardunternehmerverträge sicherten ein stetiges und kalkulierbares Einkommen. Der Wettbewerb reduziert diese Planbarkeit auf die Länge des ausgeschriebenen Vertrages, das sind im günstigsten Fall in Dänemark acht Jahre [ebd., S. 200].

ABB: 3.34: A-BUSSE HABEN AN DER AUßENSEITE EINE AUFLISTUNG ALLER ANGEFAHRENEN HALTESTELLEN.



Unproblematisch wäre dies, wenn die Busse, die am Ende einer Vertragslaufzeit zur Verfügung

stehen, erneut eingesetzt werden könnten. Dies ist jedoch schwierig, denn die Anforderungen der Verkehrsgesellschaften an die Fahrzeuge steigen stetig. Bei größeren Unternehmen, die parallel mehrere Verträge haben, ist es noch möglich, Fahrzeuge innerhalb der Provinz von einem Kreis in einen anderen zu

überführen. Dies geht jedoch nicht im HT-Gebiet aufgrund der oben bereits beschriebenen besonderen Anforderungen von HT an die Fahrzeuge. So würde es pro Fahrzeug im Durchschnitt 170.000 DKK (22.870 €) kosten, einen Bus aus der Provinz mit den Zusatzanforderungen von HT auszustatten. Daher wird damit gerechnet, dass künftig nur noch ein Export aus dem HT-Bereich in die Provinz stattfinden wird. Dort sind die entsprechenden Fahrzeuge dann zwar überbestückt, werden aber von den dortigen Verkehrsgesellschaften gern gesehen [Transportrådet 1998(c), S. 59].

Zur Verdeutlichung eine Zahl: Wenn auch bei künftigen Ausschreibungen Busse übernommen werden könnten, werden bis 2005 1632 Busse ausgeschrieben sein, ohne diese Übernahme wären es mit 3315 mehr als doppelt so viele [Transportrådet 1998(c), S. 55].

Somit haben die Unternehmen real nur die Garantie, ihre Busse über die Laufzeit des Vertrages einsetzen zu können. Im Übergang vom Vertrags-ÖPNV zum Wettbewerbs-ÖPNV gab es hier eine Sonderregelung. Busse, die aufgrund auslaufender Standardunternehmerverträge nicht mehr benötigt wurden, mussten vom Gewinner einer Ausschreibung übernommen werden. Für diese übernommenen Fahrzeuge galten dann auch oft nicht die gleichen Anforderungen wie für neue Fahrzeuge, so dass diese auch in den neuen Verträgen eingesetzt werden konnten. Diese Regelungen sind jedoch in Folgeausschreibungen kaum noch zu finden [Færdselsstyrelsen 1998, S. 200].

Die Folge ist, dass seither die meisten Fahrzeuge nur noch über 5 statt über 12 Jahre abgeschrieben werden können. Danach sind sie immer noch in einem guten Zustand, aber entsprechen oft in Details nicht mehr den Anforderungen in neuen Ausschreibungsunterlagen (Emissionen, Einrichtung, Niederflur, Anzahl und Verteilung der Türen). Zu allem Überfluss gibt es in den Ausschreibungen zwischen den einzelnen Verkehrsgesellschaften zwar wenige Unterschiede, wenn sind sie aber oft so geschaffen, dass man nicht ohne weiteres umrüsten kann. So gibt es Verkehrsgesellschaften, die eine maximale Türenbreite von einem Meter festsetzen, andere fordern mindestens 1,2 Meter [ebd., S. 201].

Dies hat weiterhin die Folge, dass es in Dänemark praktisch keinen Markt für gebrauchte Busse gibt. 1997 betrug der Gesamtbestand an in Dänemark verfügbaren Gebrauchtbussen gerade einmal 500 Stück. Aufgrund der oben beschriebenen Problematik können diese Fahrzeuge in Dänemark praktisch nicht mehr eingesetzt werden. Der Weg in den Osten oder Süden Europas, wo man fast ausschließlich gebrauchte Fahrzeuge aus Nordwesteuropa einsetzt, ist für diese Fahrzeuge allerdings auch noch versperrt. Nach nur fünf Jahren im Dienst sind sie immer noch zu teuer für die Abnehmerländer. Üblicherweise finden die Fahrzeuge erst nach 12 bis 15 Jahren den Weg nach Russland oder Tunesien, um dort noch weitere 15 Jahre Dienst zu tun [Transportrådet 1998(c), S. 57].

Solange man mittels der Verpflichtung zur Übernahme diese Problematik in den Griff bekommen hat, spielte dies nur eine Nebenrolle. Allerdings gab es, so Jørgen Hammer, Chef der Bornholmer Verkehrsgesellschaft BAT, in der Vergangenheit genug Fälle, wo sich der alte und potentielle neue Besitzer nicht auf Preise

und Übergabemodalitäten einigen konnten, so dass trotz der Verpflichtung durch den Ausschreibungsvertrag keine Übernahme zustande kam. Dies gilt analog natürlich auch für Wagenhallen, Werkstätten und ähnliche Anlagen [Hammer 1998, S. 3].

Ein Ausweg könnte sein, die Busse künftig von speziellen Leasingfirmen oder direkt beim Hersteller zu leasen oder zu mieten. Allerdings wird die Problematik dadurch nur von den Busunternehmen auf die Hersteller verlagert und nicht gelöst. Gerade die Hersteller fordern daher seit einiger Zeit Standards, die die detaillierten Anforderungen von der einzelnen Ausschreibung auf ein generelles Niveau verlagern. Diese Standards sollten eventuell europaweit gültig sein, so dass der Markt künftig tatsächlich offen wäre. Auch fordern sie, mit längeren Vertragslaufzeiten den Unternehmen in dieser Frage wenigstens ein Stück weit entgegen zu kommen [Færdselsstyrelsen 1998, S. 201].

Diese Forderung ist inzwischen europaweit gestellt worden. Vielen, gerade kleineren Unternehmen würde dadurch geholfen, sich europaweit engagieren zu können, ohne stets neue Fahrzeuge kaufen zu müssen, was sie aufgrund geringer Kapitaldecken meist nicht bewerkstelligen können. Auch könnte dadurch wieder ein funktionstüchtiger Gebrauchtbusmarkt entstehen. Ein weiterer Effekt wäre, dass die Bildung von Monopolen erschwert wird, da kleine Anbieter weniger abhängig und regional flexibler werden würden. Sie hätten so eher die Chance, den großen marktbeherrschenden *european players* die Stirn zu bieten [ebd., S. 244]. HT befasst sich vor diesem Hintergrund mit der Entwicklung von Modulbussen, die aus einzelnen Fertigteilen zusammengesetzt sind und je nach Anforderungen mit minimalem Aufwand verändert werden können. Entwürfe für solche Modulbusse liegen bereits vor [ebd., S. 201]. Damit könnte zumindest innerhalb Dänemarks das Problem etwas gemindert, wenn auch nicht aus der Welt geschafft werden.

Der Wettbewerb hat aber in Dänemark auch zu einem Umdenken auf dem Fahrzeugmarkt geführt. Bislang waren es die Fahrzeughersteller, die ihre Fahrzeuge entwickelten und anboten. Nur sehr selten waren die Verkehrsunternehmen als Kunden an der Entwicklung beteiligt (Ausnahme z.B. die Entwicklung neuer DUEWAG-Fahrzeuge in Zusammenarbeit mit der Rheinbahn in Düsseldorf.) Und auch bei diesen Ausnahmen galt die Innovation oft As-pekten, die nur auf den zweiten Blick für die Verkehrsmittelwahl verantwortlich waren. So wurden Straßenbahnen mit „Kuhfängern“ ausgestattet, damit Fußgänger nicht mehr unter die Räder kommen können. Bei Bussen ist der Fahrerarbeitsplatz einzeln klimatisierbar, um dem Fahrer günstige Arbeitsbedingungen zu bieten. Investitionen in fahrgastfreundliche Innovationen zahlten sich nur sehr mittelbar aus. So konnte Setra mit seiner Mitte der 90'er Jahre gestarteten Entwicklung zu Klimatisierung in Regionalbussen zwar einen Achtungserfolg verbuchen, kein Verkehrsunternehmen konnte jedoch seine Einnahmen dadurch merklich steigern, dass es hier investierte. Daher sind die Verkehrsunternehmen heute in der Regel noch bereit, Dinge zu akzeptieren, die man als Privatpersonen beim Pkw-Kauf nicht akzeptieren würde.

Im Wettbewerb hat der Aufgabenträger die Chance, sich nach seinen Wünschen – die die der Fahrgäste sein sollten – ein Fahrzeug zusammenzustellen. So gibt es in Dänemark keine Diskussion mehr über die Frage, inwiefern Busse behindertenfreundlich oder klimatisiert sein sollten, sie sind es! Andere Busse lassen sich in Dänemark nicht mehr verkaufen. Hier bestimmt die Nachfrage das Angebot, nicht umgekehrt. Daher spricht auch dieser Aspekt nach Ansicht des Verfassers für den Wettbewerb.

### 3.6.3. Durchgehend gute Qualität

In Deutschland ist ein wichtiges Argument gegen die Einführung des Wettbewerbes, dass eine sinkende Qualität des ÖPNV zu befürchten ist. Diesem Argument wollte man in Dänemark von Anfang an begegnen und hat ein Verfahren eingeführt, mit dem Qualitätssenkungen verhindert werden sollten und verhindert wurden. Der Erhalt eines gewissen Qualitätsniveaus und dessen mögliche Steigerung ist ein wichtiger Baustein für einen funktionierenden ÖPNV, da die Qualität neben dem Preis das wichtigste Kriterium ist, den ÖPNV zu nutzen oder doch lieber andere Verkehrsmittel zu gebrauchen [Møller Jensen 2000]. Allerdings ist es schwierig einen Vergleich zwischen dem Zustand vor und während des Wettbewerbes zu ziehen, da es vor dem Wettbewerb keine oder nur sehr unzureichende Qualitätsmessungen gegeben hat. Verglichen werden kann daher nur zwischen einem Zustand zu Beginn der Ausschreibungen und heutigen Werten [Transportrådet 1998(c), S. 5].

Als erstes hat im Jahr 1996 HT die sogenannte Incitamentssteuerung bei seinen Auftragnehmern eingeführt. Im Geschäftsbericht heißt es: „Als weltweit erstes Unternehmen führte HT 1996 die Incitamentssteuerung ein, wobei die Steuerung von finanziellen Leistungen direkt durch das Erleben von Qualität durch die Kunden besteht.“ Kurz auf den Punkt gebracht funktioniert das Verfahren so: Unternehmen, deren Leistungen in qualitativer Sicht die Kunden zufriedenstellen, werden dafür finanziell belohnt, andere Unternehmen, deren Qualität niedriger ist, werden finanziell dafür bestraft [HT 1997(b), S. 13].

Einige Kriterien werden direkt aus den Kundenbefragungen herausgelesen. Die durchschnittliche Kundenbefragung in Prozent ergibt ein Maß für die Ausschüttung von Prämien oder die Kürzung von Bezahlungen. Andere Kriterien wie die Einhaltung von Fahrplänen oder die Emissionen der Fahrzeuge können gemessen werden. In die Untersuchungen gehen zum Beispiel die Lärm- und Abgasemissionen ein, weiter die Pünktlichkeit, Sauberkeit der Fahrzeuge, Verhalten der Fahrer, Serviceleistungen der Fahrer, Erschütterungen, Fahrstil, Lüftung und noch eine Reihe anderer Faktoren [ebd., S. 13].

Durch Stichproben werden diese Kriterien stetig kontrolliert. Ein ausgeklügeltes System stellt dabei sicher, dass alle Fahrzeuge und alle Fahrer regelmäßig in die Prüfung mit einbezogen sind. Die Kontrollen werden angemeldet, da es nicht darum geht, schwarze Schafe zu bestrafen, sondern die Mängel nachhaltig abzustellen. Und die Kunden bewerten in ihren Aussagen ohnehin keine Tageswerte sondern einen längeren Zeitraum [ebd., S. 13].



**ANHANG:** Über die Messungen von Kundenzufriedenheiten vgl. Anhang, Kapitel 8.1.4. ab Seite 242.

1996, zu Beginn dieses Steuerungssystemes, wurden 1,1 Mio. DKK (148.000 €) als Boni bezahlt, 350.000 DKK (47.100 €) wurden abgezogen. Unternehmer, die sich gleich im Vertrag zu besserer Qualität verpflichten, als es durch HT gefordert wird, bekommen schon gleich in der Ausschreibung einen Bonus, der ihnen in fiktiven Kronen von ihrem Angebotspreis abgezogen wird, so dass ihr Angebot fiktiv gegenüber einem Unternehmen mit schlechterer Qualität preiswerter wird. Somit ist nicht immer der billigste Bieter reif für einen Zuschlag, sondern der „wirtschaftlich vorteilhafteste“ gewinnt die Ausschreibung. Durch das standardisierte Qualitätsbewertungsverfahren kann hierbei auch von einer 100 %igen Objektivität gesprochen werden, obwohl doch sogenannte „weiche“ Faktoren gemessen werden [ebd., S. 13].

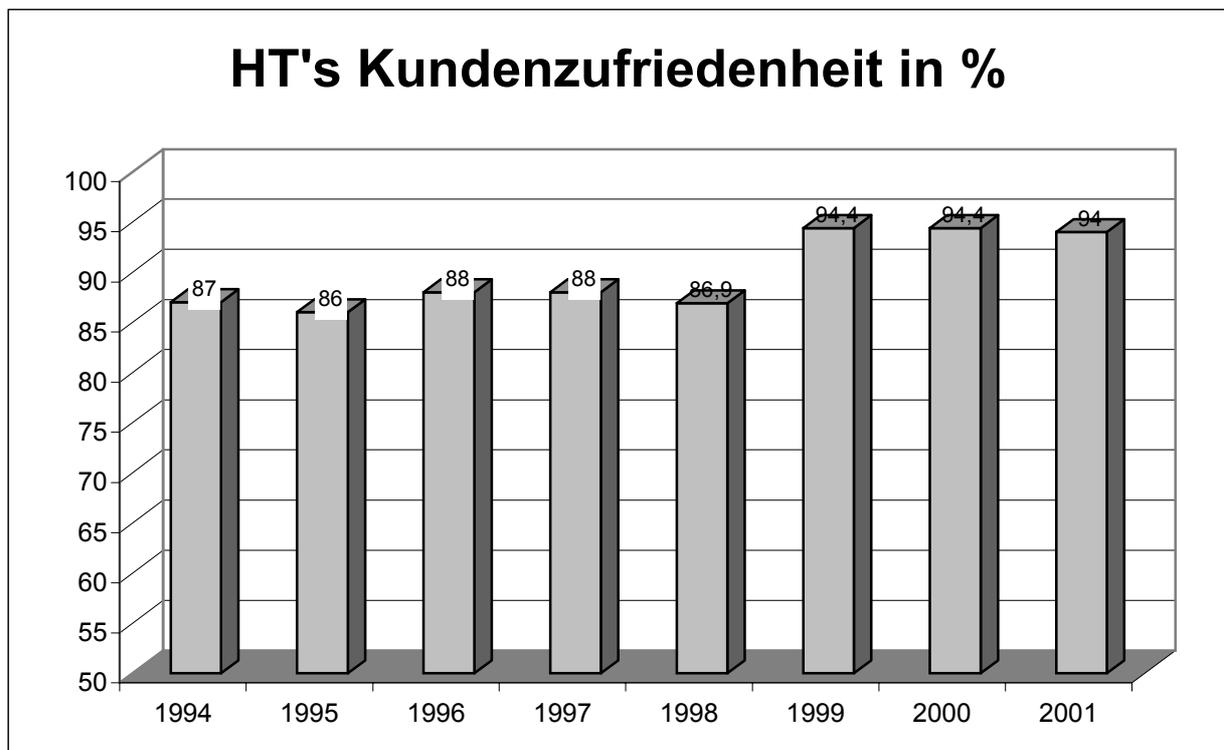


ABBILDUNG 3.35: KUNDENZUFRIEDENHEIT BEI HT IN % [TRANSPORTRÅDET 1998 (C), S. 84]

Die Antworten der Kunden in den Befragungen beeinflussen aber auch die Qualitätsanforderungen, die in künftigen Ausschreibungen vorausgesetzt werden. So hatte sich gezeigt, dass die Kunden mit der Lüftung in den Bussen nicht zufrieden waren. Im Jahr 2003 hat jeder neue Bus im HT-Gebiet eine individuelle Belüftung wie im Reisebus, wo der Kunde sich selber seinen Luftstrom einstellen kann [ebd., S. 13]. Allerdings führen diese Anforderungen natürlich auch zu höheren Preisen, die für bestimmte Leistungen erbracht werden müssen. So lassen sich auch die höheren Preise in der 8. HT-Ausschreibungsrunde 1998 erklären. Hier sind erstmals neue Abgasnormen festgeschrieben worden. Doch trotz gestiege-

ner Qualitätsanforderungen sinken die Preise deutlich. Im Bereich der Behindertenspezialfahrzeuge etwa wurde eine moderne und in höchstem Maße behindertenfreundliche Ausstattung eingeführt. Trotzdem konnte nach der Abwicklung des HT-Vertragsverkehrs für Behinderte und der Ausschreibung dieser Leistungen der Preis pro Fahrplanstunde um 19 % gesenkt werden [HT 1999(c), S. 6].

Die Zuverlässigkeit lag 1998 im HT-Bereich bei 99,8 %. Das bedeutet, dass nur zwei von 1000 Fahrten ausfallen (Höhere Gewalt nicht mitgerechnet). Obwohl dies international ein Spitzenwert ist, liegt das Ziel von HT bei nur einer auf 1000 Fahrten. Im Bereich der Pünktlichkeit gibt es, soweit es die Unternehmen selber beeinflussen können, ähnlich gute Werte [N.N. 1998(d), S. 6].



**ANHANG:** Im Anhang finden sich verschiedene Details über Entwicklung und Einsatz von Qualitätssystemen. Siehe dazu Kapitel 8.1.4. auf Seite 242.

„Inzwischen sind die Kunden sehr zufrieden und nach drei Jahren mit Qualitätsmessungen ist die durchschnittliche Zufriedenheit unverändert hoch. Aber die Durchschnittszahlen täuschen über große Unterschiede hinweg, Unterschiede zwischen einzelnen Unternehmen und sogar einzelnen Garagenanlagen innerhalb eines Betriebes. In diesen Unterschieden liegen die Schlüssel für eine immer bessere und mittlerweile einzigartige Qualität. Die besten Messungen werden analysiert und für zukünftige Verträge und gute Ratschläge für die anderen *trafikelskaber* zu neuen Qualitätskriterien umgearbeitet“ Mit den Messungen haben sowohl HT wie auch die einzelnen *busselskaber* (Busgesellschaften) ein gutes Werkzeug bekommen, um zu lokalisieren, wo es an der Qualität hapert und man etwas unternehmen muss [HT 1997(b), S. 3]. Kundenzufriedenheit wird dabei gemessen und in einen geldwerten Faktor umgemünzt. Ähnliche Qualitätsmodelle, wie HT dies seit Sommer 1996 benutzt, führen nach und nach auch die anderen dänischen Kreise ein [Transportrådet 1998(c), S. 80].

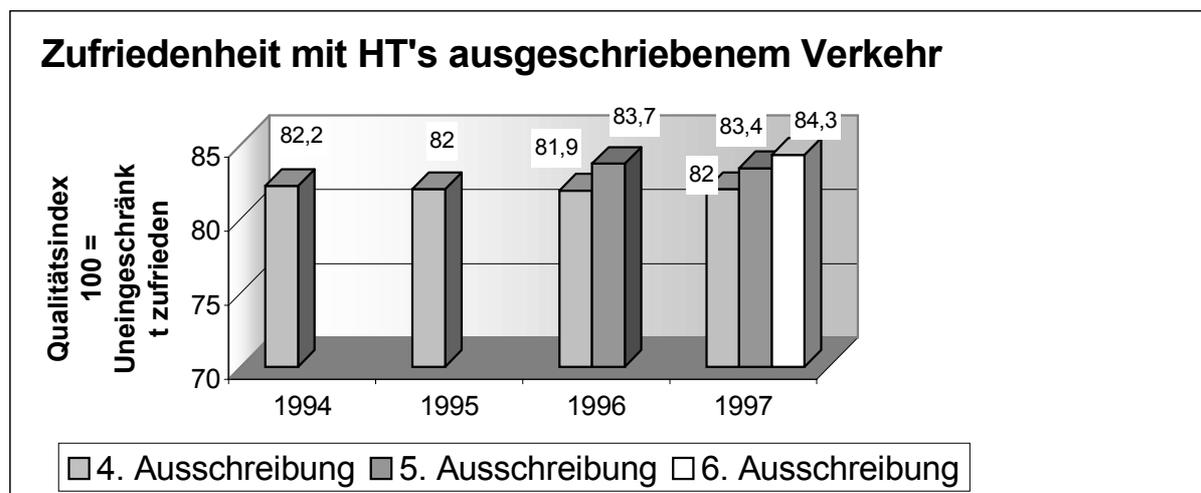


ABBILDUNG 3.36: KUNDENZUFRIEDENHEIT BEI DREI VERSCHIEDENEN AUSSCHREIBUNGEN VON HT [TRANSPORTRÅDET 1998 (C), S. 85]

Abschließend soll noch einmal der ehemalige HT-Aufsichtsratsvorsitzende zitiert werden. Er fasst nach 10 Jahren Wettbewerb die Konsequenzen so zusammen: „Die Branche hat eine neue Dynamik bekommen und erhebliche Einsparungen im Betrieb erzielen können. Zu diesen Einsparungen für die öffentlichen Kassen, (immerhin sank der Zuschussbedarf um 10 %), kamen als Vorteile für den Fahrgast 9 % mehr Angebot und doppelt so viele Plätze im Behindertenverkehr, hohe Investitionen in Terminals, Haltestellen, Information, Marketing und Busbeschleunigung.“ Auch für die Umwelt konnten Verbesserungen erzielt werden. Aber auch für HT konnte etwas erreicht werden. Vor der Einführung des Wettbewerbes hatte es jahrelang immer sinkende Fahrgastzahlen gegeben. Ab 1993 wurde der Negativtrend in den Fahrgastzahlen gestoppt. Bis 2002 wurden jährlich steigende Fahrgastzahlen verzeichnet, einzig im Jahr 2000 registrierte man ein leichtes Minus [HT 1999(c), S. 7 + aktualisiert durch Mails an den Verfasser]. Ein weiterer Aspekt, der nach Ansicht des Verfassers für den Wettbewerb spricht, denn Qualität ist ein wesentlicher Faktor zur Kundenzufriedenheit, was automatisch zu mehr Fahrgästen führen kann (siehe Folgekapitel).

### 3.6.4. Anzahl der Fahrgäste

Nach den Auswirkungen für die Unternehmen und die öffentlichen Kassen ist die Frage, inwiefern die Fahrgäste durch den Wettbewerb zu mehr ÖPNV-Nutzung animiert wurden. Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da der Modal-Split von einer Reihe von Faktoren beeinflusst wird, von denen der Wettbewerb nur einer ist. Gerade aus Kopenhagen wird zu dieser Frage immer wieder erklärt, dass der Modal-Split-Anteil des ÖPNV stagniere, dass aber genau dies ein Erfolg ist.

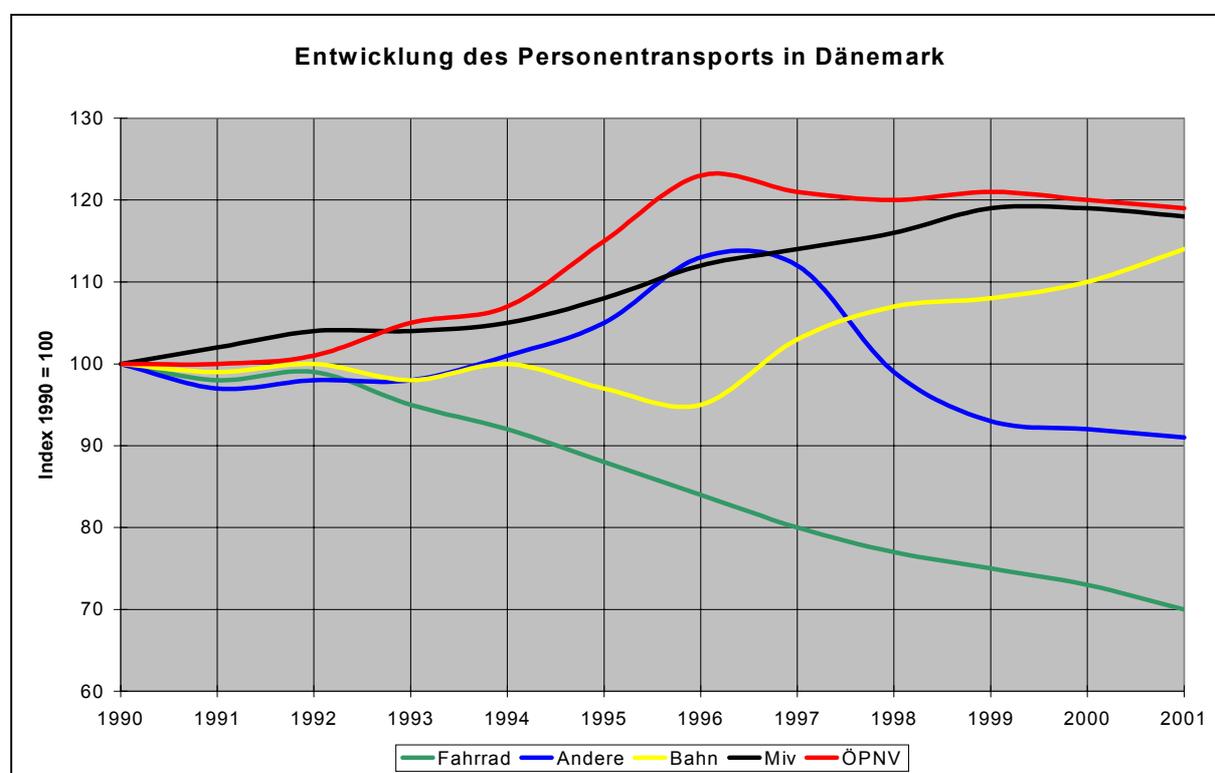


ABBILDUNG 3.37: ENTWICKLUNG DES PERSONENTRANSPORTS IN DÄNEMARK 1990 – 2001 [STATISTISK ÅRBOG, 2003]

Dies erklärt sich dadurch, dass die Anzahl der PKW in den vergangenen 10 Jahren so stark gestiegen ist wie niemals zuvor in der dänischen Geschichte. Die günstige Konjunktur in den 90'er Jahren trug dazu bei, die Anzahl der PKW erheblich zu steigern, wie die folgende Darstellung zeigt.

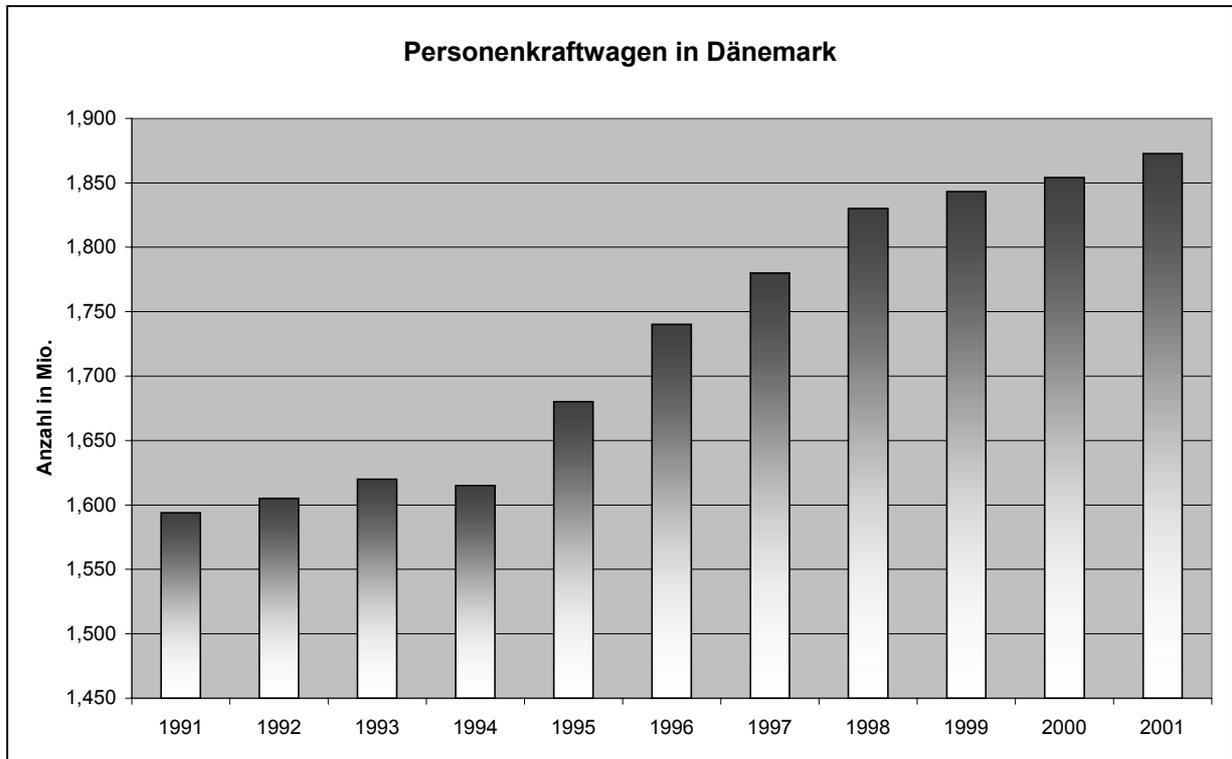


ABBILDUNG 3.38: BESTAND AN PERSONENKRAFTWAGEN IN DÄNEMARK [WWW.DANMARKS-STATISTIK.DK, 2003]

Dies ist natürlich zunächst eine Entwicklung gegen den ÖPNV, da die neuen MIV-Nutzer für den ÖPNV meist komplett verloren sind, denn wer ein eigenes Auto hat, nutzt dies auch heute in der Regel noch für alle Wege. Trotzdem hat der ÖPNV in dieser Situation keine Fahrgäste verloren. Ein u.a. von HT gemessener Trend zu sinkenden Fahrgastzahlen vor Beginn der Wettbewerbsphase wurde durch die Ausweitungen des Angebotes aufgefangen. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Nutzung des ÖPNV im Vergleich zu den Zahlen von 1990 lange Zeit sogar stärker anstieg als die des MIV, der in der Hochkonjunkturphase zur Mitte des Jahrzehnts jedoch aufholte und heute ungefähr gleichauf liegt. Am Beispiel der Entwicklung im Bahnbereich – der ja noch nicht ausgeschrieben worden war – zeigt sich, wie die Entwicklung im ÖPNV-Bereich hätte aussehen können. So geht der Trend zu mehr MIV einher mit einem Absinken der Nutzerzahlen im Bahnverkehr. Erst einige vom Wettbewerb unabhängige Faktoren, so die flächendeckende Beschaffung neuer Fahrzeuge im Nahverkehr, die Einführung des Gemeinschaftstarifes mit der Bahn etc. halfen, den negativen Trend wieder umzukehren.

Eines ist dabei jedoch immer zu beachten. Solange der Wettbewerb nicht unter Laborverhältnissen abläuft ist eine Aussage über seinen Einfluss auf den Modal-Split nur sehr bedingt möglich. Denn z.B. das Abflachen der MIV- und der ÖPNV-Kurve im obigen Diagramm ab 1999 ist ebenfalls wieder konjunkturbedingt. Eben-

so kann eine eventuelle Fahrpreissteigerung dazu führen, potentielle Fahrgäste abzuschrecken. Eine Aufzählung weiterer Faktoren ist möglich.

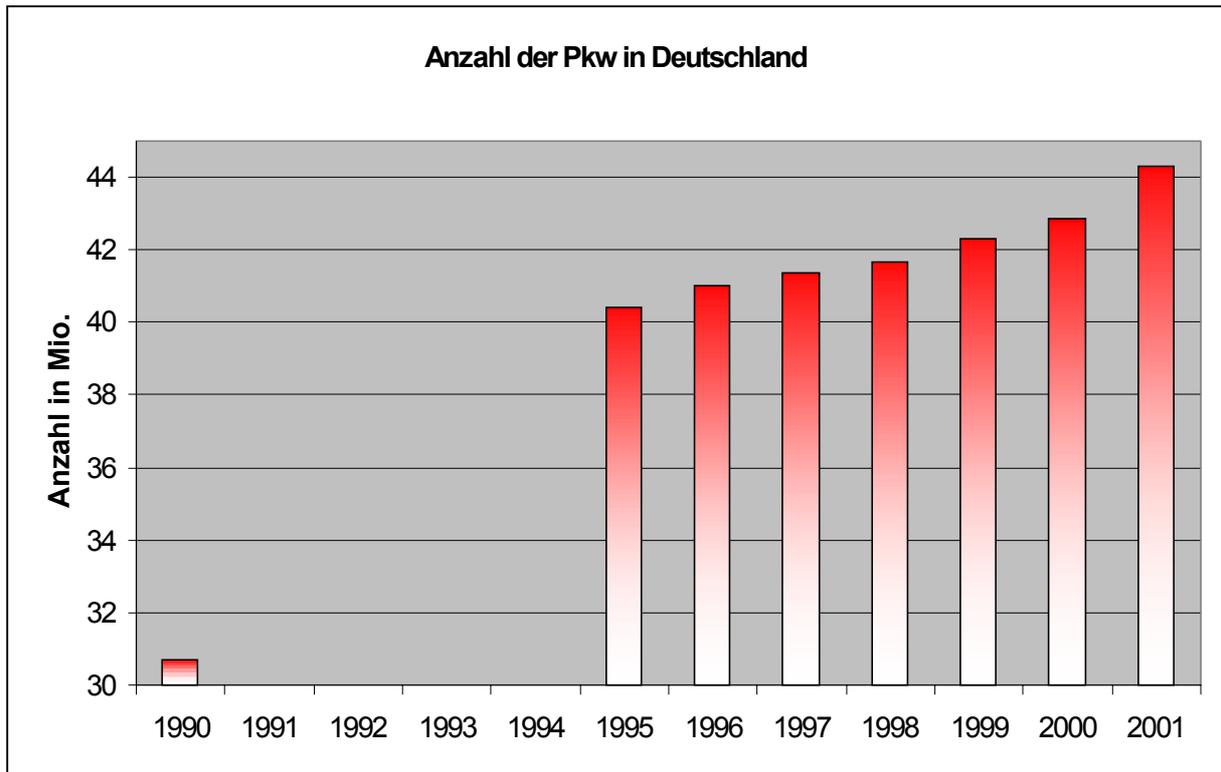


ABB. 3.39: ANZAHL DER PERSONENKRAFTWAGEN IN DEUTSCHLAND [STAT. BUNDESAMT 2003, S. 355]

Daher soll hier noch ein zweiter Ansatz genutzt werden, die positiven Folgen des Wettbewerbs auf die Fahrgastzahlen darzulegen. Dabei geht es um den grundsätzlichen Nutzen eines erweiterten Angebotes und einer erhöhten Qualität auf die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl. Es ist unstrittig, dass sowohl das große Angebot wie die qualitativ hochwertige Beförderung potentielle Kunden dazu bewegen wird, einen Weg mit dem ÖPNV anstatt mit anderen Verkehrsmitteln zurückzulegen. Von daher ist jede Maßnahme, die dazu beitragen kann Quantität und Qualität des Angebotes zu verbessern, auf jeden Fall ein Schritt dahin, mehr Fahrgäste zu gewinnen. Der Wettbewerb wirkt auf zwei Arten auf diese Faktoren ein. Zum einen kann die Qualität der Leistung durch den Aufgabenträger festgesetzt werden. Dabei haben sich die meisten dänischen Aufgabenträger dafür entschieden, Qualitätskriterien zu definieren, die höher angesetzt wurden, als dies vor dem Wettbewerb der Fall war. Dies erkennt man an den zuvor dargestellten Werten über die Zufriedenheiten der Kunden aber auch aus den Ausschreibungsunterlagen. Parallel dazu versetzen die sinkenden Preise pro Wagenstunde die Aufgabenträger in die Lage, Gelder für Ausweitungen des Angebotes frei zu bekommen. So konnten alle Aufgabenträger in den ersten Jahren die Angebote ausweiten. Heute ist es aber auch in Dänemark so, dass sinkende Kosten lediglich den Druck von den Aufgabenträgern nehmen, Leistungskürzungen beschließen zu müssen. Insofern verhindert der Wettbewerb hier sinkende Nutzerzahlen durch ein eingeschränktes Angebot.

Zuletzt soll der Vergleich zu Deutschland als Land ohne Wettbewerb gezogen werden. Leider liegen die Werte erst ab 1995 zuverlässig vor. Als Basiswert muss hier das Jahr 1991 herangezogen werden, da die Deutsche Wiedervereinigung in diesem Jahr erstmals statistisch wirksam wird. Diese Vereinigung ist wohl auch Auslöser für die starke Entwicklung des Flugverkehrs, die in den frühen 90'er Jahren nicht anders erklärbar ist. Aus den Diagrammen ist deutlich abzulesen, dass der ÖPNV in konjunkturell guten Jahren an Nutzern verloren hat (wobei auch hier die Wiedervereinigung eine Rolle spielen dürfte), und erst ganz zuletzt - wahrscheinlich ebenfalls konjunkturell bedingt - sehr leicht ansteigt. Der MIV steigt zwar langsam aber kontinuierlich an und flacht erst zuletzt leicht ab.

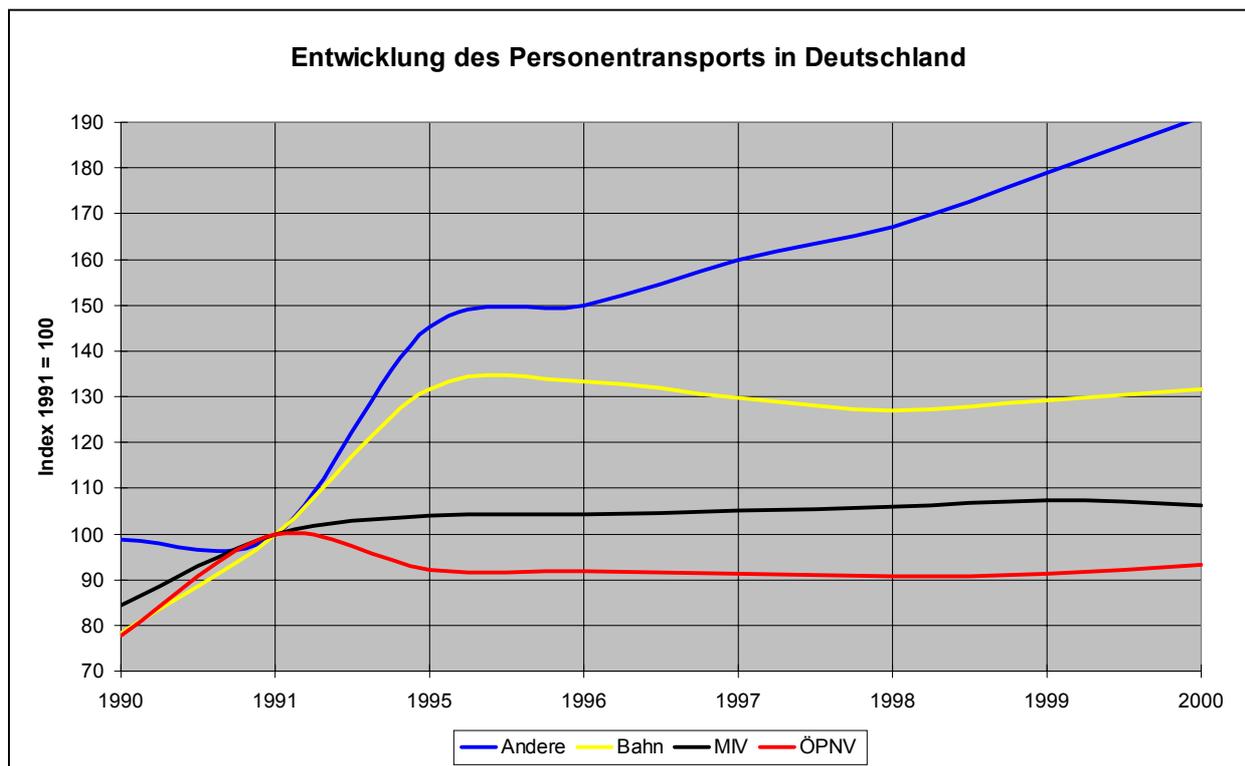


ABBILDUNG 3.40: ENTWICKLUNG DES PERSONENTRANSPORTS IN DEUTSCHLAND 1991 – 2001 [STATISTISCHES BUNDESAMT 2003, S. 360]

### 3.6.5. Halb so viele Unternehmen

Vor Beginn des Wettbewerbes gab es in Dänemark im Verband der Busunternehmen 400 Mitglieder mit zusammen 1900 Bussen. Im Jahr 2000 waren es bei gleicher Buszahl nur noch 200 Mitglieder, die Zahl der Unternehmen hatte sich innerhalb weniger Jahre halbiert. Die Größe der Unternehmen stieg im Durchschnitt von fünf auf neun Busse (die beiden früheren Großunternehmen DSB (Combus) und HT (Arriva) sind in dieser Rechnung nicht berücksichtigt). Doch auch schon im Vorfeld der Einführung des Wettbewerbes hat sich die Zahl der Unternehmen reduziert, so in Vestsjællands Trafikselskab von 58 auf 32. Viele Unternehmen gaben angesichts eines bevorstehenden Wettbewerbes auf, in anderen Fällen fehlte ein Nachfolger, so dass die Unternehmensaufgabe nicht dem Wettbewerb anzulasten ist [Færdseksstyrelsen 1998, S. 194]. Zuletzt sank die Zahl der Unternehmen nochmals deutlich. In nur zwei Jahren hat sich seither die Zahl der Unternehmen nochmals nahezu halbiert [Mail Henning Korshøj Nielsen 10/2002].

Reine Unternehmensaufgaben sind dabei recht selten, meist verkaufen Unternehmer ihre Firma an einen bereits bestehenden Betrieb. Gerade mittlere Unternehmen versuchen durch Zukauf von kleineren Unternehmen, am Markt bestehen zu können. Ein anderer Fall ist der freiwillige Zusammenschluss von 14 selbstständigen Unternehmen zur Aktiengesellschaft City-Trafik im HT-Gebiet mit dem Ziel im Wettbewerb mit den Großen mithalten zu können [ebd., S. 195]. Ähnliche Zusammenschlüsse findet man im ganzen Land, wo Unternehmen versuchen sich in einem größeren Gebiet zu etablieren um nicht davon abhängig zu sein, Ausschreibungen einer einzelnen Verkehrsgesellschaft gewinnen zu müssen.

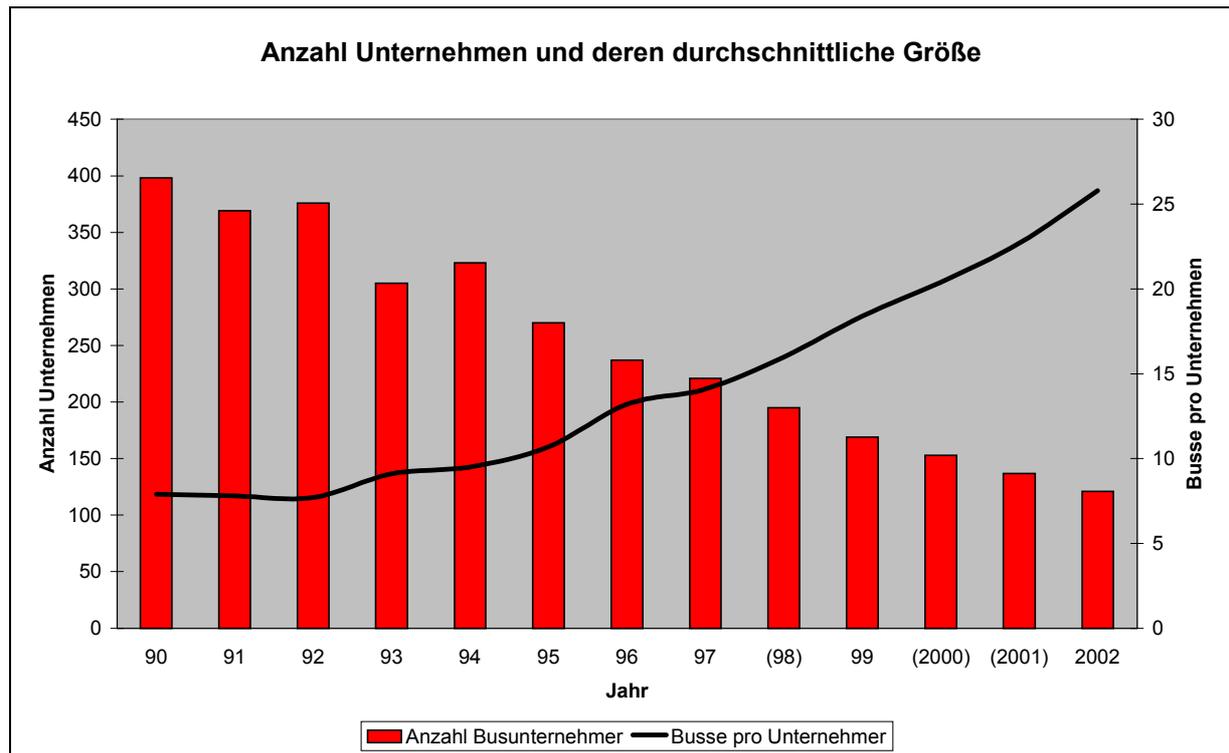


ABBILDUNG 3.41: ANZAHL UND GRÖÖE DÄNISCHER VERKEHRSUNTERNEHMEN [FÆRDSSELSSTYRELSEN 2000, S. 194 + MAIL HENNING KORSHØJ NIELSEN 10/2002]

Die Zahl von 200 Busunternehmen spiegelt aber eine Situation wider, die sich real noch etwas extremer darstellt. Zum einen hat sich die Zahl seit 1996 noch weiter reduziert, zum anderen beherrschen die vier großen Unternehmen, von denen drei in ausländischem Besitz sind, über 80 % des Marktes [Hammer 1998, S. 1]. Andere Unternehmen mit weniger als drei Bussen, sind zwar zahlenmässig stark vertreten, spielen aber keine Rolle in der Entwicklung.

Ob der Konzentrationsprozess damit abgeschlossen ist, ist umstritten. Die vier marktbeherrschenden Unternehmen werden wohl auch in Zukunft noch bestehen bleiben, ihre Zahl wird sich maximal auf drei reduzieren. Inwiefern sich in Nischen kleinere Unternehmen halten können ist nicht sicher, ihre Zahl wird wohl noch einmal geringer werden. Interessant ist dabei auch, dass ebenfalls in den Kreisen, die erst sehr spät mit den Ausschreibungen begannen, die Konzentrationsprozesse zeitgleich mit anderen Kreisen abliefen. Dort haben die Unternehmen im Vorfeld des Wettbewerbes dafür gesorgt, zu dessen Beginn marktfähig zu

sein, während andere bereits im Vorfeld aufgaben und verkauften. Hilfreich dabei ist auch die Regelung, dass Fahrzeuge und Personal bei einer verlorenen Ausschreibung meist vom Gewinner übernommen werden müssen. Diese Chance zu einem einfachen Verkauf nutzen viele Unternehmen, gerade Familienbetriebe ohne Nachfolger für den Chef, gern.

| Unternehmen<br>Dargestellt ist die<br>Anzahl<br>der Busse für VAT | Vor Ausschreibung | 1994 (nach 1. Runde) | 1996 (nach 2. Runde) | 1998 (nach 3. Runde) |
|---|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Combus A/S  | 70                | 59                   | 82                   | 114                  |
| Bent Thykjær  | 11                | 12                   | 57                   | 62                   |
| Arriva  |                   |                      | 42                   | 42                   |
| Wulff Bus A/S   |                   | 8                    | 10                   | 12                   |
| Unibus Rutetrafik   |                   | 2                    | 5                    | 3                    |
| Sdr. Bjert Rute & Turistfart                                      | 3                 | 1                    | 1                    | 3                    |
| Ove's Taxa  |                   |                      |                      | 3                    |
| Rårup Taxi og Minibusser  |                   |                      | 2                    | 2                    |
| Taulov Turistfart   | 1                 | 1                    | 1                    | 1                    |
| City-Trafik A/S   | 14                | 38                   | 24                   |                      |
| Holger Danske Busser A/S  |                   | 13                   | 13                   |                      |
| Rårup Rute- og Turistbusser                                       | 2                 | 2                    | 2                    |                      |
| Vejle Bustrafik   | 26                | 27                   |                      |                      |
| Ølsted Kragelund Rutebiler  | 9                 | 9                    |                      |                      |
| Hærvejens Buslinier A/S   | 8                 | 8                    |                      |                      |
| Juelsminde Buslinier I/S  | 8                 | 8                    |                      |                      |
| Papuga Bus  | 8                 | 8                    |                      |                      |
| Ruth og Holgers Taxi  | 6                 | 6                    |                      |                      |
| Østbirk Bilerne   | 6                 | 6                    |                      |                      |
| Guldenådalens Buslinier   | 5                 | 5                    |                      |                      |
| Kaj Hansens Busser  | 5                 | 5                    |                      |                      |
| A. Langes Buslinier   | 5                 | 5                    |                      |                      |
| Langes Busser   | 4                 | 4                    |                      |                      |
| Sandvad Rute- og Turistfart                                       | 3                 | 3                    |                      |                      |
| Skjern-Vejle Rutebiler  | 3                 | 3                    |                      |                      |
| Hovedgård Buslinier   | 1                 | 1                    |                      |                      |
| Klovborg Turistfart   | 1                 | 1                    |                      |                      |
| De Gule Busser A/S  | 14                |                      |                      |                      |
| Brændekildes Rutebiler A/S  | 7                 |                      |                      |                      |
| Viggo Hansen og Søn I/S   | 7                 |                      |                      |                      |
| John Papuga   | 4                 |                      |                      |                      |
| Thyregod Taxi   | 3                 |                      |                      |                      |
| Jordrup Turistbusser  | 1                 |                      |                      |                      |
| Gesamt  | 235               | 235                  | 239                  | 242                  |
| Anzahl der Unternehmen  | 27                | 24                   | 11                   | 9                    |

ABBILDUNG 3.42: UNTERNEHMEN IM AUFTRAG VON VARDE AMTS TRAFIKSSELSKAB (VAT) IN JÜTLAND [FÆRDELSSTYRELSEN 2000, S. 197]

Problematisch für die kleinen Unternehmen sind vor allem die stark reduzierten Gewinnmargen. Diese sind im Zuge des Wettbewerbes von 8,3 % auf 2,5 % gesunken. Nimmt man als Vergleich, dass börsennotierte Unternehmen in Dänemark durchschnittlich 5,5 %, und alle Landtransportunternehmen durchschnittlich 7 % Gewinn abwerfen, so ist dies eine dramatische Zahl [Wichmann 1998, Sek. 4, S. 1]. Diese Zahl wird von vielen Wirtschaftsfachleuten als zu gering angesehen, sie fordern eine Änderung der Situation. Gegner dieser Argumentation führen allerdings an, dass die zwar niedrigen Gewinnspannen dafür aber über die gesamte Laufzeit des Vertrages hin garantiert sind und somit ein Vorteil gegen-

über z.B. einem Spediteur besteht, der täglich auf neue Aufträge angewiesen ist und daher eine höhere Gewinnmarge benötigt, um Flauten ausgleichen zu können. An den eingesparten Sätzen macht die Gewinnreduzierung auf der Unternehmerseite immerhin 50 % aus [Transportrådet 1998(c), S. 4]. Die Frage ist dabei, ob diese niedrigen Sätze dadurch zu rechtfertigen sind, dass man dadurch eine Mehrung des Angebotes erzielen kann, und somit wieder zu höherem Umsatz der Unternehmen beiträgt, was dazu beitragen würde, die niedrigen Spannen besser zu verkraften. Nur in diesem Zusammenhang wären die niedrigen Gewinnspannen gerechtfertigt, da die Unternehmerinteressen dann einem verkehrspolitischen Globalziel geopfert würden, nicht nur einfach Einsparungswünschen der Aufgabenträger. ÖPNV muss bei allen Vorstellungen jedoch ein Geschäft sein, mit dem man Geld verdienen kann, sonst wird das Interesse aller Privatunternehmen – langfristig eben auch der finanzstarken *global players* - schnell erlahmen, was dann zu Monopolpreisen führen könnte.

So sank die Gesamtsumme aller Gelder, die an die dänischen Busunternehmer gezahlt wurde zwischen 1990 und 1999 um 15 % [Færdselsstyrelsen 1998, S. 199]. Dazu kommt, dass in den ersten Jahren die Gewinne durch erhöhte Investitionen in neues Material und neue Technik zusätzlich gemindert wurden. Man war allerdings gezwungen zu modernisieren, um die Anforderungen der Verkehrsgesellschaften erfüllen zu können. Bei künftigen Ausschreibungen sollte jedoch versucht werden, den Zwang zu überhöhten Investitionen durch immer neue Anforderungen an Material und Organisation in Grenzen zu halten [Møller Jensen 2000, S. 5.4.7]. Auch die Einteilung in vernünftige Losgrößen könnte die kleinen Unternehmer am Markt bewahren.

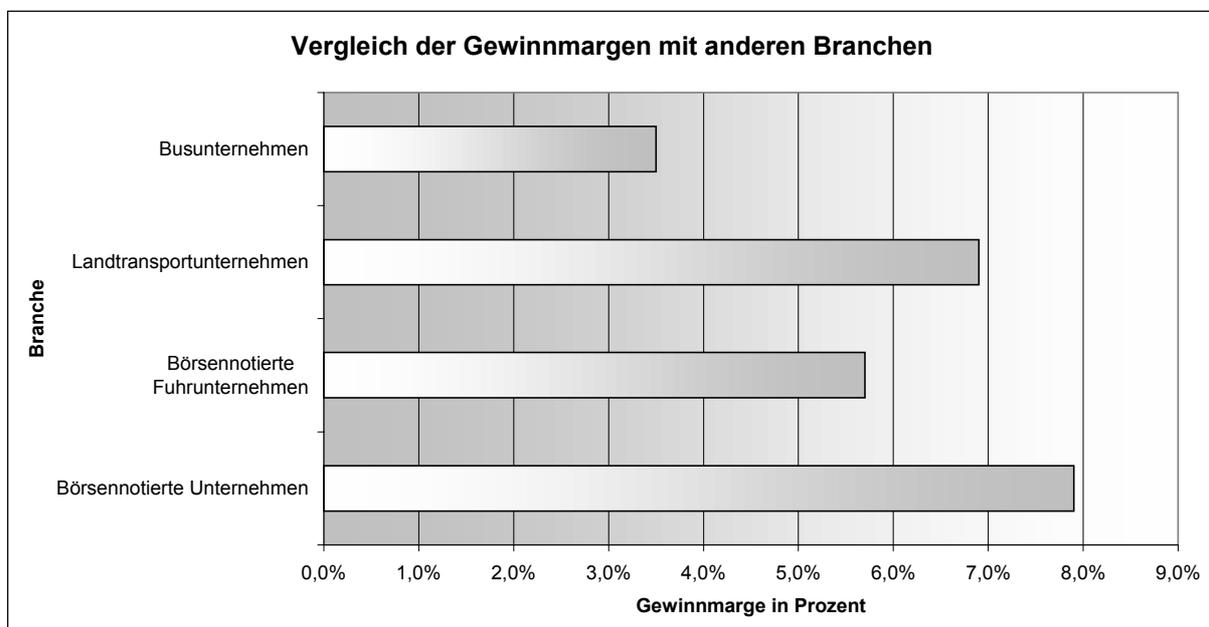


ABBILDUNG 3.43: GEWINNMARGEN ÖPNV UND AND. BRANCHEN [TRANSPORTRÅDET 1998 (c), S. 47]

Zweiter Negativfaktor für die kleineren Busunternehmen ist die Tatsache, dass sie räumlich stark gebunden sind. Verlieren sie in ihrer Heimatregion eine Ausschreibung, müssten sie mitsamt dem Betrieb umziehen, was zu hohen Kosten führt und daher von wenigen Unternehmen realisiert wird. Beste Chancen auf eine wei-

tere Entwicklung haben daher Unternehmen mit einem geographisch gefächerten Agitationsbereich.

Gewinner des Wettbewerbes sind aber unbestritten die ganz großen Unternehmen. Unter den ausländischen Akteuren ist der größte Linjebuss (Connex), der beispielsweise etwa 90 % des Verkehrs auf Bornholm fährt, und Arriva, die sowohl Unibus wie auch BusDanmark gekauft haben. Andererseits hat BusDanmark vor der Übernahme durch Arriva selbst in Malmö Ausschreibungen gewonnen und mit Ödåkra Buss AB in Hälsingborg einen starken Partner gekauft [Færdselsstyrelsen 1998, S. 195].

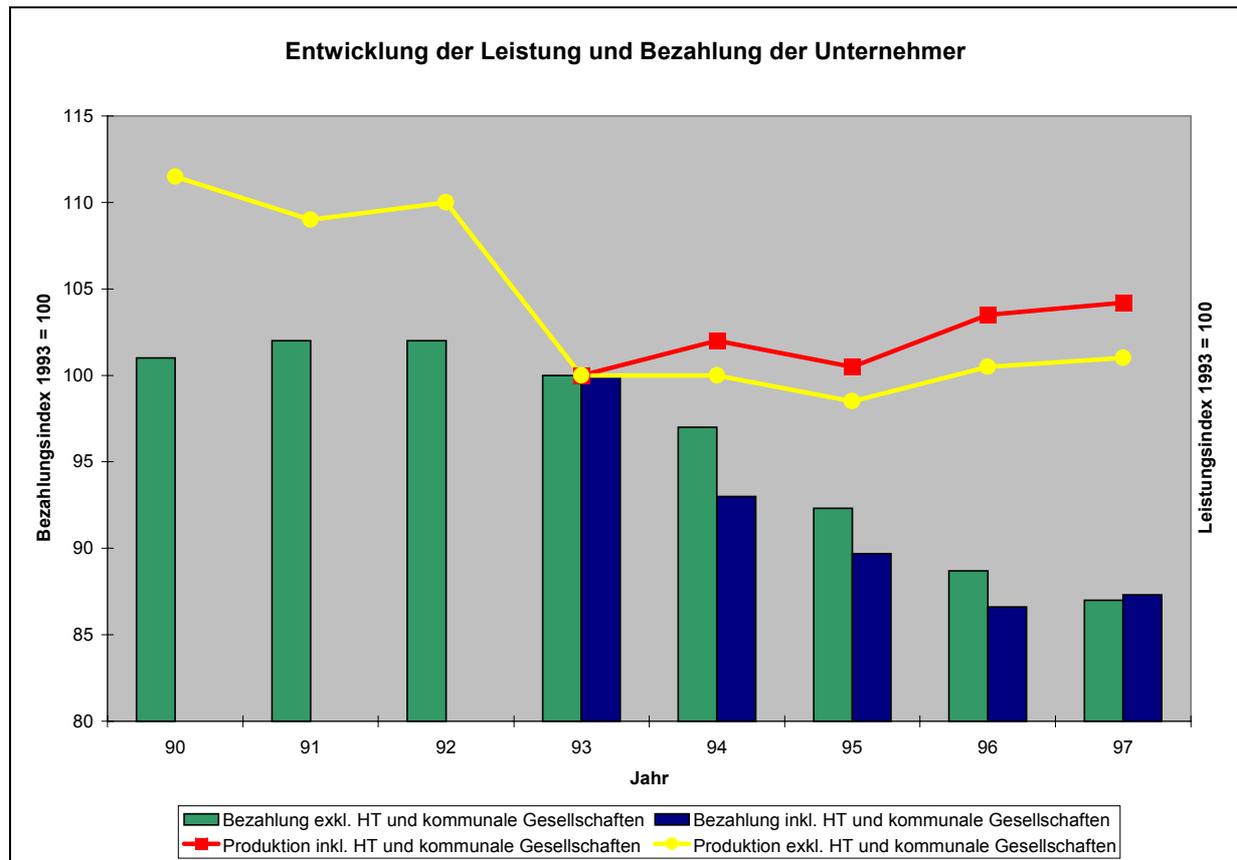


ABBILDUNG 3.44: ENTWICKLUNG DER LEISTUNG DER UNTERNEHMER UND IHRER BEZAHLUNG [FÆRDSSELSSTYRELSEN 2000, S. 199]

Die Internationalisierung einer Branche ist jedoch nichts besonderes, so sind etwa auch die Zulieferbranchen und die Computertechnologie für den Einsatz im ÖPNV längst internationalisiert (z.B. Fahrscheindrucker, Fahrzeughersteller). Außerdem handelt es sich ja dabei nicht um ein rein dänisches Phänomen, auch in anderen Ländern geschieht diese Internationalisierung. Gewonnen haben in gewisser Hinsicht auch die großen öffentlichen Unternehmen Combis (DSB) und Arriva (HT), etc. Ursprünglich zumeist als Schienenersatzverkehrsanbieter gegründet, wurden sie von den Bahnunternehmen bisher mitgeführt. Im Zuge des Wettbewerbes wurden sie zu eigenständigen Unternehmen ausgegliedert und haben sich nach ihrer geplanten Übernahme durch privatwirtschaftliche Unternehmen auf dem Markt zunächst recht gut behaupten können. So konnte z.B. BusDanmark, der ehemalige Busbereich von HT, sein Einflussgebiet weit über die

Grenzen des HT-Bereiches ausdehnen und ist heute innerhalb des Konzerns ein sehr produktiver und erfolgreicher Betriebszweig.

Der Rückgang der Gesamtzahl der Unternehmen mag bedauerlich sein, die Frage ist nur, wann hat eine Branche ihre optimale Struktur. Sicher wird es darauf keine allgemeine Antwort geben können. Der Verfasser plädiert daher für eine Lösung, in der kleine und große Unternehmen gleichermaßen ihre Chancen haben. Das Beispiel Bornholm zeigt, dass dies möglich ist. Daher sollte der Rückgang der Anzahl der Unternehmen um die Hälfte zunächst kein Grund zur Sorge sein. Erst wenn die verbliebenen Unternehmen Kartelle bilden können, ist der Wettbewerb an einem Punkt angelangt, an dem es zu einem Problem kommen könnte.

### 3.6.6. Die Verkehrsunternehmen

Vor Beginn des Wettbewerbes entsprach die Struktur der dänischen Busunternehmen in etwa der in Deutschland. Es gab einige mehr oder weniger große öffentliche Verkehrsbetriebe, die den größeren Städten oder Kreisen sowie der Bahn gehörten. Dazu kam eine Vielzahl an kleinen und kleinsten Unternehmen, die oft den Linienverkehr nur als Zubrot betrieben. Durch den Wettbewerb fasste eine neue Unternehmensgruppe in Dänemark Fuß, die privaten Großunternehmen, von denen Arriva und Connex die bekanntesten Beispiele sind. Ihre Entwicklung soll hier beschrieben werden.

Größtes dänisches Busunternehmen war bis Ende April 2001 die Firma **Combust A/S** (Aktiengesellschaft). Sie ist aus der ehemaligen Busabteilung der dänischen Staatsbahn hervorgegangen. Combust hatte am Ende ihres Daseins ca. 1100 Busse und etwa 2800 Angestellte (Umsatz 1999: 1,1 Mrd. DKK (148 Mio. €)) [Korshøj 2000(a), S. 7]. Das ist etwa ein Zehntel der Werte, die alle deutschen ehemaligen Bahnbusunternehmen gemeinsam aufbringen. Marktanteil von Combust waren 1998 landesweit 30 %, innerhalb des Hauptstadtgebietes 23 %. Combust ist im Folgenden ein eigenes Kapitel gewidmet, weil der Privatisierungsprozess mit dem Untertitel „Aufstieg und Fall“ dieses ehemaligen Staatsunternehmens besondere Aufmerksamkeit verdient [N.N. 1998(b), S. 7]. Combust hörte im Mai 2001 auf zu existieren, Verkehre, Material und Personal wurden auf die beiden Großunternehmen Connex und Arriva aufgeteilt.

Das Unternehmen **Unibus A/S** mit seinen zuletzt 110 Bussen wurde erst 1986 als Reisebusunternehmen gegründet. Als erstes privates Busunternehmen in Dänemark gewann Unibus im Jahr 1990 eine Ausschreibung im Linienverkehr. 1995 wird der Reisebereich verkauft, um sich auf den Verkehr im Raum Kopenhagen zu beschränken. Doch auch in den anderen Verkehrsbereichen ist man weiterhin im Linienverkehr aktiv. 1997 wurde das florierende Unternehmen ebenfalls von **Arriva** gekauft. Von dem Kauf erfuhren die Mitarbeiter erst nach Abschluss des Vertrages. Nach anfänglicher Unruhe war die Stimmung im Jahr 1998 sogar besser als vor dem Verkauf, denn das Unternehmen stand mehrfach kurz vor dem Konkurs. Mit einem der stärksten Partner auf dem Markt ist dieses Schicksal nicht mehr zu befürchten. Daher sind die Arbeitsplätze sicherer als zuvor. Auch im täglichen Leben gab es nach deren Angaben für die Mitarbeiter keinerlei Umstellung.

Man merkte nichts von dem Eigentümerwechsel, alle Arbeitsprozesse blieben die gleichen. Nur der Vorstand musste um seine Arbeitsplätze bangen [ebd., S. 5].

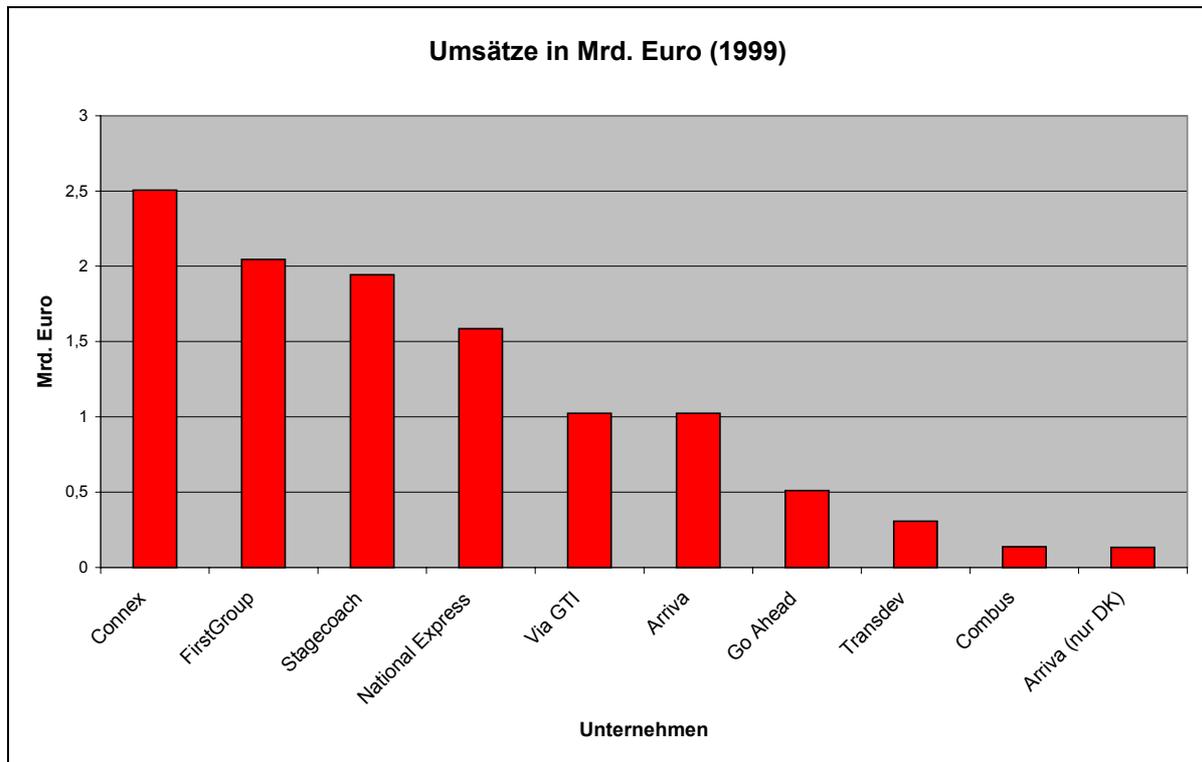


ABBILDUNG 3.45: DIE GRÖßTEN BUSUNTERNEHMEN DER WELT [TRIER 99(D), S. 10]

Arrivas Strategiedirektor sieht im ÖPNV einen Markt wie jeden anderen, bloß mit dem Unterschied, dass die Privatisierung noch im Gange ist. Sieht man sich die großen Fusionen im Auto- oder Telekommunikationsgeschäft an, so hat er sicherlich recht. Arrivas Interesse am dänischen Markt äußert sich darin, dass auch das dritte große dänische Unternehmen an Arriva gegangen ist. **BusDanmark A/S**, ehemalige Busdivision von HT mit seinen 645 Bussen und 2100 Mitarbeitern wurde 1999 von Arriva übernommen (Umsatz 1999: 1,08 Mrd. DKK (145 €)) [Korshøj 2000(a), S. 7]. BusDanmark soll aber nicht nur Teil des Unternehmens sein, sondern künftig das Herz des Konzerns für Skandinavien bilden. So hat BusDanmark nach der Übernahme bereits mehrere Ausschreibungen in Dänemark (VAT) und Schweden gewonnen [Abild 1999(), 4. Sek, S. 1]. Innerhalb des HT-Gebietes hat BusDanmark 1998 auch nach zahlreichen Ausschreibungsrunden noch einen Marktanteil von 50 % gehabt.

Nachdem die dänische Tochter des schwedischen Busunternehmens Linjebuss, **Linjebus A/S**, zunächst selbst einige Busunternehmen geschluckt hatte, ist das Unternehmen nun mit samt der „Muttergesellschaft“ an das französische Unternehmen Compagnie Générale d’Entreprises Automobiles, (Tochter von Compagnie Générale des Eaux) gegangen, das seit 2000 unter dem einfacheren Namen **Connex** agiert. Linjebuss hat in Schweden 16 % Marktanteil, in Dänemark 1998 nur 6 %. Das Unternehmen beschäftigt von seinen 4700 Mitarbeitern 480 in Dänemark 183 von 2200 Bussen des Konzerns fahren mit dänischen Kennzeichen. Seit dem Kauf durch Connex hat sich die Zahl der Busse auf 970 allein in Dänemark vervielfacht, und auch die Zahl der Mitarbeiter wurde in Dänemark auf

2700 gesteigert, es konnten zahlreiche Ausschreibungen gewonnen werden. Linjebuss blieb zunächst als eigenständiges Unternehmen erhalten und kümmerte sich um die ÖPNV-Märkte in Skandinavien, Deutschland und den Benelux-Ländern, während die Muttergesellschaft die südeuropäischen Märkte bediente [N.N. 1998(b), S. 5]. Für die Mitarbeiter im dänischen Teil änderte sich durch den Kauf nichts. Vom Fahrer bis zur Direktion wurden alle Mitarbeiter Teil des neuen Konzerns. Lediglich die Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrates werden jetzt von der französischen Muttergesellschaft gestellt. Positiv bewerten die Mitarbeiter, dass die Anstrengungen des Unternehmens zu wachsen und sich am Markt zu behaupten nun deutlich stärker ausgeprägt sind, als zuvor.

Bei so viel ausländischem Interesse am dänischen Busmarkt erscheint es merkwürdig, dass einer der anderen ganz Großen auf dem Markt, der schottische Gigant **Stagecoach**, kein Interesse an einem Verbleib in diesen Markt bekundet. Aus der Direktion des Unternehmens ließ man bekanntgeben, dass die Preise in Dänemark derzeit noch so niedrig seien, dass sich dort ein Engagement nicht lohne [Abild 1999(c), Sek. 4, S. 3]. So endete das schottische Engagement in ganz Skandinavien im Oktober 1999 mit dem Verkauf der schwedischen Gesellschaft Swebus mit 3400 Bussen an den Konzern Concordia, die schwedische Tochter der norwegischen Busunternehmensgruppe Schøyen A/S und amerikanischer Investmentfonds. In Dänemark war Stagecoach nur einige Monate aktiv. Die dänische Swebus-Tochter SweBusDanmark A/S wurde sehr bald an Combus verkauft.

Recht lange selbständig war die Gesellschaft **City Trafik A/S** mit 185 Bussen, was landesweit einem Marktanteil von 6 % entspricht. Im HT-Gebiet ist dieser Anteil bei 12,5 %. City Trafik entstand durch einen freiwilligen Zusammenschluss von bis dahin selbständigen Unternehmern aus der Region im Jahr 1989. Man einigte sich auf eine Fusion, um als Großunternehmen am Markt überhaupt noch eine Chance zu haben. 49 % der Gesellschaft kaufte im September 1999 der zweite französische Gigant VIA-GTI, heute unter dem Namen Keolis aktiv. Dieser Konzern mit 27.000 Mitarbeitern und 9000 Fahrzeugen blieb aber bislang Minderheitsseigner. Dies änderte sich auch nicht, als im Januar 2000 der französische staatliche Bahnkonzern SNCF die Mehrheit an VIA-GTI übernahm. 19 % der VIA-Aktien blieben bei einer Bank, die restlichen 12 % hält die CGEA [Trier 2000(a), S. 21]. Die Mehrheit bei City-Trafik verblieb jedoch bei den ursprünglichen Anteilseignern. Dies passt zu der üblichen Arbeitsweise des Konzerns, der großen Wert auf die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern legt, die nach diesem Modell in optimaler Weise gegeben ist [Hansen 1999(b), S. 11].

Ob dieser Stand das Ende der Fusionswelle darstellt sei dahingestellt. Berechnungen weisen darauf hin, dass es in wenigen Jahren weltweit nur noch fünf bis zehn große Unternehmen geben wird, die dann jeweils etwa 50.000 Busse haben werden. Dazu werden wohl einige mittlere Unternehmen mit je 25.000 Busse kommen, sowie ein paar ganz kleine Unternehmen mit ca. 1000 Bussen, die sich in räumlichen und sektoralen Marktnischen betätigen werden [N.N. 1998(b), S. 6].

Somit gab es bis Frühjahr 2001 vier große Unternehmen auf dem dänischen Markt. Combus mit 39 % war das größte, Linjebus/Connex folgt mit 17 %, Arriva

mit 16 % und City-Trafik mit 8 %. Somit kontrollieren diese vier Unternehmen 80 % des dänischen Marktes. Dies stellt sich von Kreis zu Kreis noch drastischer dar. In den meisten Kreisen erreichen die vier Werte über 90 %, in zweien sogar 100 %. Seit der Pleite von Combust wurden die Verkehre auf die Unternehmen Arriva und Connex aufgeteilt. Leider liegen aber hierzu noch keine Darstellungen vor<sup>12</sup>. Die Konzentration auf dem dänischen Busmarkt führte dazu, dass im Herbst 1999 die Partei „Socialistiske fremskridtsparti“ eine Regelung gefordert hat, die ähnlich der britischen Regelung per Gesetz festlegt, dass ein Unternehmen pro Markt, also dem Gebiet einer Verkehrsgesellschaft, nicht mehr als 25 % Marktanteile haben darf. Auch in Großbritannien beträgt dieser Wert 25 %, denn ab diesem Wert reden Juristen von einer marktbeherrschenden Stellung. Eine solche Regelung würde auch durch die EU-Regeln gedeckt [Trier 1999(d), S. 10].

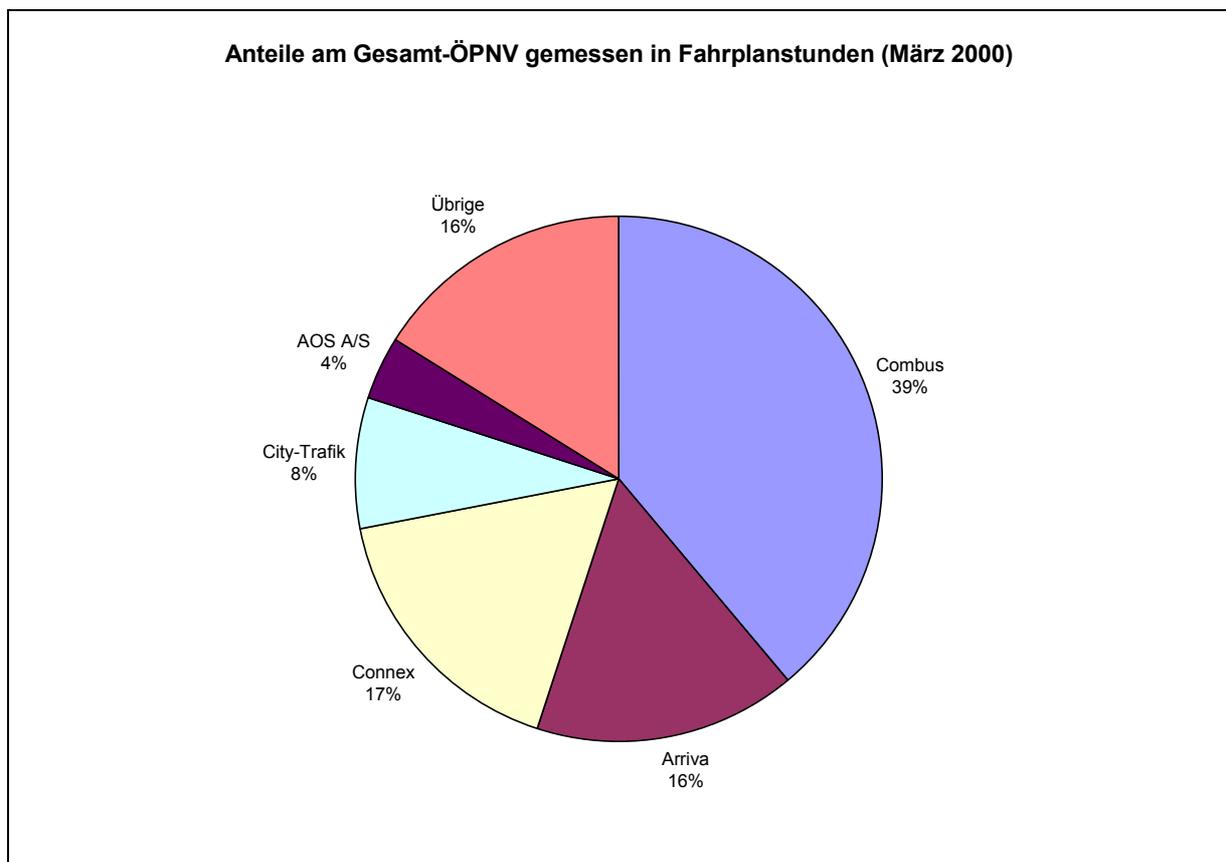


ABBILDUNG 3.46: AUFTEILUNG DES DÄNISCHEN ÖPNV-MARKTES AUF DIE GROßEN VERKEHRSUNTERNEHMEN BIS FRÜHJAHR 2001 [TRIER 1999(D), S. 10]

Dieser Grenzwert hätte speziell Combust zu schaffen gemacht, aber auch andere Unternehmen wären in einigen Kreisen betroffen, so Connex auf Bornholm (90 %), Arriva im HT-Gebiet mit 46,5 % (alle Werte von 1999). Die damalige Verkehrsministerin Mikkelsen meinte jedoch im Jahr 1999, dass der Markt alleine in der Lage wäre, die entsprechenden Mechanismen zu schaffen, um einer Mono-

<sup>12</sup> Zum Vergleich Anteile am britischen Busmarkt: Die drei Großunternehmen Stagecoach, Firstgroup und Arriva zusammen knapp 60 %. Go-Ahead und National Express zusammen gut 20 %. Hier wird dieser deutlich größere Markt also ebenfalls zu 80 % von fünf Unternehmen beherrscht. Den Rest teilen sich 17 kommunale Unternehmen (10 %) und mehrere mittelständische Privatunternehmen (10 %)

polisierung entgegenzuwirken. Immerhin haben aber die dänischen Verkehrsgesellschaften die Möglichkeiten, in ihrem Geltungsbereich eigene Obergrenzen für die Marktanteile schaffen. Bislang ist aber offenbar in keinem Fall von solchen Obergrenzen Gebrauch gemacht worden, jedoch experimentieren die Verkehrsgesellschaften erfolgreich mit verschiedenen Möglichkeiten der Einbeziehung kleinerer Unternehmen in das Verkehrsangebot.

### 3.6.7. Das Staatsunternehmen Combust

Eine wichtige und zugleich tragische Rolle nahm das Busunternehmen Combust ein, das aus dem staatlichen DSB Konzern (Staatsbahn) hervorgegangen ist und mittlerweile bereits wieder vom Markt verschwunden ist. Am Beispiel dieses Unternehmens lässt sich recht leicht feststellen, dass ein öffentliches Unternehmen nicht ohne Probleme in ein privatrechtliches Unternehmen umgeformt werden kann. Dabei war der Ansatz vielversprechend. 1994 wurde der Betriebszweig Bus aus dem Konzern ausgelagert und in eine Aktiengesellschaft überführt, die zunächst DSB busser, später dann Combust hieß.

Das Unternehmen beteiligte sich mit großen Erfolgen an allen denkbaren Ausschreibungen und wuchs binnen weniger Jahre auf ca. 150 % an. Doch schon bald traten die Folgen dieser Politik zu Tage. Man hatte bewusst zu niedrig geboten, da man fürchtete, bei Verkehrsverlusten mit einem Berg von beamtetem Personal dazustehen, das nicht weiter beschäftigt werden könnte. Mehrfach zahlte das Verkehrsministerium Millionenzuschüsse an das Unternehmen, um es vor dem Konkurs zu bewahren. Doch in 2001 ließ sich dieser nicht mehr abwenden. Das Unternehmen wurde für gut 13 Euro an Arriva verkauft, wobei sich diese Gesellschaft die Verkehre mit Connex teilte.

In diesem Zusammenhang erscheint das Motto, mit dem DSB dem Wettbewerb seines Unternehmens beschreibt, geradezu sarkastisch zu sein, obwohl es im Jahr 1992 sicher noch nicht so gemeint war: *„Det er sjovere at vinde end at tabe – medmindre man taber på det man vinder.“* [N.N. 1998(c), S. 8]. (Es ist lustiger zu gewinnen als zu verlieren, es sei denn man verliert bei dem was man gewinnt.) Treffender lässt sich allerdings die Situation der DSB-Tochter Combust im Nachhinein kaum beschreiben.



**ANHANG:** Im Anhang findet sich eine sehr umfangreichere Darstellung vom Aufstieg und Fall dieses Staatsbusunternehmens bis zu seinem Ende und der Aufteilung der Verkehre auf Arriva und Connex. Vgl. dazu Kapitel 8.1.9. ab Seite 266.

Das Fazit dieses Kapitels muss lauten, dass öffentliche Unternehmen eben doch anders funktionieren als private und dass es eines längeren Prozesses bedarf, bis „der Schalter umgelegt“ ist. BusDanmark/Arriva hat jedoch gezeigt, dass dieser Prozess möglich ist, wenn er richtig angefasst wird. Wobei der Verfasser davon ausgeht, dass es auch in Deutschland zu beiden Phänomenen kommen wird. Einige deutsche Unternehmen könnten sehr wohl erfolgreiche Wettbewerbsteilnehmer werden, andere dürften ein Ende haben, wie dies Combust gezeigt hat.

### 3.6.8. Studien zu Konzentration und Konkurrenz

An vielen Stellen dieser Arbeit wurde auf die Tendenz zur Konzentration im dänischen ÖPNV-Sektor berichtet. Was man dagegen tun kann, wurde von vielen Stellen aufgeführt. Am deutlichsten in einem Bericht „Über die Konzentrations- und Konkurrenzverhältnisse im Linienbussektor“, den zu erstellen im Juni 1999 der Verkehrsausschuss des dänischen Folketing, des Parlamentes, das Verkehrsministerium bat. Mit der Erarbeitung dieser Studie wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe beauftragt, die dem Ausschuss am 11. November 1999 Bericht erstattete. Der Bericht enthält die Aufforderung auch weiterhin einen starken Wettbewerb zu sichern, dabei aber auf das Arbeitsklima für die Busfahrer und die Wünsche der Kunden zu achten. Dies soll geschehen, indem die folgenden Instrumente beachtet werden:

- Ausschreiben in kleinen Losen, um kleinen und mittleren Betriebe eine Teilnahme zu ermöglichen [komplette Aufzählung: Transportrådet 1998(c), S. 6].
- Zeitlich verschobene Ausschreibungen, damit ein Unternehmer, der bei einer Ausschreibung verloren hat, schnell wieder die Chance hat, neue Verkehre zu gewinnen.
- Verträge mit unterschiedlichen Laufzeiten, was die Wirkung des letzten Punktes noch verstärkt.
- Begrenzungen der Anzahl von Losen auf die man bieten kann, um das Risiko von Monopolisierung zu vermindern.
- Begrenzung des Marktanteiles einzelner Bieter je Region.
- Übernahmepflicht für das Material des bisherigen Betreibers bei gewonnener Ausschreibung um nicht die Situation zu haben, dass ein unterlegener Unternehmer mit dann für ihn unbrauchbarem Material herumsteht, das zuvor für die ausgeschriebene Linie angewendet wurde.
- Incitamentsverträge um die Unternehmer zu einer qualitativ guten Leistungen zu animieren und die Wünsche der Fahrgäste zu akzeptieren und zu berücksichtigen.
- Standards bei den Fahrzeugen, um die einmal gekauften Busse auf verschiedenen Linien und bei verschiedenen Geboten einsetzen zu können und nicht jedesmal neue Busse anschaffen zu müssen. Solche Standards auch bei anderen Ausschreibungsbedingungen.
- Ausschreibungen möglichst durchsichtig, hohe Marktzugänglichkeit.
- Den Akteuren empfiehlt der Transportrat, möglichst noch mobiler zu werden.
- Anrechnung der Qualität, die ein Unternehmen in einer Region geleistet hat für Ausschreibungen in anderen Regionen.

Auf diese Art erhofft man sich, auch in Zukunft einen gesunden Busmarkt erhalten zu können, der sich nicht zu einem Oligopol entwickelt, der aber auch keine überhöhten Preise oder schlechte Qualität zur Folge hat.

Eine weitere Studie des Transportrates (*Transportrådet*) ist den Auswirkungen der Privatisierung und des Wettbewerbes gewidmet. Darin heißt es: „Unmittelbar betrachtet muss man den durchgeführten Ausschreibungsprozess im ÖPNV als erfolgreich bezeichnen. Es gab eine Strukturrationalisierung mit weniger Akteuren in der gesamten Branche, dazu gab es eine Steigerung der Effektivität des

Betriebes sowohl bei den privaten wie den öffentlichen Unternehmen. Als sichtbarster Effekt des Wettbewerbes wurden markante Preissenkungen bei der Betriebsdurchführung erzielt mit dem nachfolgenden Effekt eines Rückganges der Zuschüsse für den ÖPNV und stabilen Tarifen für Kunden. Und nicht zuletzt haben die Unternehmen im Zuge des Wettbewerbes das Augenmerk stärker auf die gesellschaftlich gewünschte Qualität gerichtet, als Folge dessen gibt es die Qualitätssteuerung im Verkehr auf der Straße.“ [ebd., S. 94].

Allerdings warnt man seitens des Transportrates auch davor, den Wettbewerb als Allheilmittel zu sehen und macht auf Gefahren aufmerksam: „Ausschreibung ist nicht nur ein Mittel um schnell die Preise zu senken, sondern ein feinfühliges Instrument, wenn es so benutzt wird, dass die zugrundeliegenden Marktmechanismen bewahrt bleiben. Geschieht dies nicht, wird die Nachfrageseite schnell die Oberhand gewinnen und deutlich höhere Preise verlangen.“ [ebd., S. 95]. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass durch eine zu rigide Preispolitik zahlreiche kleinere Unternehmen vom Markt verdrängt werden und so ein oder zwei Unternehmen eine derart marktbeherrschende Stellung erhalten, dass sie danach in der Lage sind, Monopolpreise zu nehmen. Immer nur den billigsten Anbieter zu wählen kann demnach teuer werden.

Immer wieder wird jedoch auch davor gewarnt, dass die heutigen Großunternehmen zu viel Einfluss bekommen könnten, so warnt Peter L. Vesterdorf, Spezialist der *Berlingske Tidende* für EU-Recht, in seiner Zeitung: „Verstärkte Ausschreibung öffentlicher Servicefunktionen darf nicht dazu führen, dass öffentliche Monopole von privaten Monopolen ersetzt werden, in dem nur große Firmen die Aufgaben erledigen können.“ [Vesterdorf 2000, S. 7]. Doch diesbezüglich sind ja bereits eine Reihe von Anstrengungen unternommen worden.

Nach Hammer sei das „Dänische Modell“ auch für Deutschland gut geeignet. Der Druck zum Sparen werde bei den öffentlichen Gebietskörperschaften ein politisches Umdenken auslösen. Ein gemeinsamer Markt werde natürlich dazu führen, dass europäische Unternehmen auf dem Markt auftreten würden, aber es gäbe keinen Grund, diese Entwicklung ausgerechnet in der ÖPNV-Branche zu stoppen. In anderen Branchen sei dies auch nicht geschehen. Allerdings verstehe er die Ängste, die im deutschen ÖPNV vor dem Wettbewerb bestünden. Daher rät er dazu, seine Ausschreibungsidee zu verfolgen, die eine Vielfalt erhalte, wie dies auf Bornholm geschehen sei. „So hat man die Möglichkeit zu bestimmen, nicht wer, aber wieviele Unternehmer im ÖPNV in einer Region nach einer Ausschreibung beteiligt sein sollen“ [Hammer 1998, S. 4].

Ein Lob für die dänische Vorgehensweise hat der Strategiechef des Konzerns Keolis bereit. Er lobt vor allem die klare Rollenverteilung und die dadurch erzielte sehr hohe Qualität des ÖPNV. Ein Problem sieht er in den derzeit extrem niedrigen Preisen, die ganz automatisch dazu führen müssten, dass das Serviceniveau sinke. Auch sei das Modell so steif, das kaum Platz für Partnerschaften zwischen Aufgabenträgern und Auftragnehmern bleibe. Er meint, man solle doch einfach davon ausgehen, dass auch Busunternehmer ein Gehirn hätten [Hansen 1999(b), S. 11].

### 3.6.9. Mögliche zukünftige Entwicklungen

Gezielte und absichtliche Veränderung beruht meist auf der Erkenntnis, dass es möglich ist, den Status Quo zu verbessern. Gerade im Kapitel zuvor sind in den Einschätzungen auch negative Stimmen zu hören gewesen. Daher scheinen noch weitere Verbesserungen nötig zu sein, um die Situation für alle Beteiligten angenehm und vernünftig werden zu lassen. Dabei ist vor allem eines gefordert: Der politische Wille zu Reformen und Verbesserungen [Transportrådet 1998(b), S. 146]. Am Ende der Laufzeit eines jeden Vertrages muss ein neuer Wettbewerb stehen. Ob dieser mit den derzeit gültigen Kriterien und Parametern stattfinden kann, wird die Zukunft zeigen. Dabei wird sich bis 2010, so die Meinung des Transportrates, der Modal-Split-Anteil des dänischen ÖPNV von 20 auf 24 % verändern. Im gleichen Zeitraum wird der Umfang des Angebotes um 15 % steigen.

Auch die oben geschilderte Tatsache, dass die Unternehmen keinerlei Möglichkeiten mehr haben, das Angebot (positiv) zu beeinflussen und sie ihrer Verantwortung komplett entbunden sind, kann nach Ansicht des Verbandes dänischer Busunternehmer in Zukunft nicht so bleiben: „Es ist schwer vorstellbar, dass man zukünftig weiterhin auf private Initiative wird verzichten können, wenn der ÖPNV in Zukunft eine echte Alternative zur privaten Beförderung sein soll. Dies erfordert in weit größerem Ausmaß als wir dies in den letzten zehn Jahren erlebt haben Kreativität, kaufmännisches Denken und risikobereites Kapital.“ [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S. 107]. Jedoch ist seit etwa 2002 festzustellen, dass die Entwicklungen von einer reinen Wettbewerbsdiktatur durch die Aufgabenträger weg führt, hin in Richtung auf eine partnerschaftliche Form des Wettbewerbs, die auch den Verkehrsunternehmen wieder genug Luft lässt sich durch ihre Kreativität positiv in den Prozess einzubringen.

Die Aufgabe der Zukunft für die Weiterentwicklung des ÖPNV ist daher die Beantwortung der Frage, wie die Unternehmer wieder mehr auf den Kunden fixiert werden können. Wie können aber auch die Planer mehr die Interessen des Kunden beachten? Trotzdem muss im Mittelpunkt die Frage danach stehen, wie die Mittel beschafft werden können, um den ÖPNV auch in Zukunft zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten für den MIV und zu einer Lösung von Umweltproblemen bleiben und werden zu lassen [Transportrådet 1998(a), S. 12].

Zunächst muss diese Zielsetzung politisch erkannt und umgesetzt werden. Dazu muss der politische Einfluss jedenfalls nach Ansicht einiger Beobachter, gestärkt werden [Wichmann 1998, Sek. 7, S. 1]. Dann aber muss die Verantwortung für den Kunden gleichmäßig auf Verkehrsgesellschaft und Verkehrsunternehmen aufgeteilt werden. Zielsetzung künftiger Verkehrsverträge muss daher sein, das gemeinsame Ziel „viele zufriedene Kunden“ auch innerhalb des Vertrages in den Mittelpunkt zu rücken. Ansätze dazu existieren bereits bei HT und Varde Amts Trafikselskab (VAT), wo es Gesprächsrunden zwischen Verkehrsunternehmen und Verkehrsgesellschaft zur zukünftigen Gestaltung der Verträge und speziell der Unternehmerbezahlung gibt [N.N. 2000(a), S. 9]. Aber auch von Seiten der Unternehmer werden Vorstöße in dieser Richtung unternommen. So ist z.B. Ar-riva bereit, die Kosten für die Einrichtung von Busspuren zu übernehmen, um die

eigenen Fahrzeuge effektiver einsetzen zu können und den Fahrern ein wenig Stress zu nehmen [Experteninterview mit Henrik Effersøe im August 2000].

Bezüglich der Entwicklung der Preise im dänischen ÖPNV ist eine klare Entwicklung zu leicht aber nicht mehr weit steigenden Preisen pro Wagenstunde zu erkennen. Die bisherigen Preise sind extrem niedrig, die Gewinnspannen marginal. Große dänische Unternehmen haben keinen Spielraum mehr, diese Preise zu unterbieten oder auch nur zu halten. Ausländische Großunternehmen werden nicht länger bereit sein, jeden Preis dafür zu zahlen, in Dänemark präsent zu sein, Neueinstiege ausländischer Unternehmen wird es zu diesen Bedingungen nicht mehr geben. Daher werden die Preise leicht ansteigen müssen.

Auf der anderen Seite kann es sich kein Unternehmen leisten, Verkehre zu verlieren, was bis zum Konkurs des Unternehmens führen könnte. Verlust von Verkehren führt immer zu hohen Kosten, bedingt durch niedrige Gebrauchtbuspreise, ein Überangebot an Fahrzeugen, weniger Möglichkeiten Personal und Material effektiv einzusetzen. Dies gilt umso mehr für öffentliche Unternehmen mit immer noch hohen Beamtenanteilen. Viele Unternehmen versuchen, möglichst lange am Markt bestehen zu bleiben, da sie sich ausrechnen, dass am Ende der harten Durststrecke wieder bessere Ertragsbedingungen stehen werden. Daher werden weiterhin alle Unternehmen so niedrig wie möglich bieten [Transportrådet 1998 (c), S. 92].

Es wird weiterhin erwartet, dass sich aufgrund aller dieser Entwicklungen die Preis- und Effektivitätsunterschiede zwischen den öffentlichen und den privaten Unternehmen in absehbarer Zeit relativieren werden. Dazu trägt auch die neueste Entwicklung der Tarifverhandlungen bei [Transportrådet 2000(a), S. 8]. Es wird erwartet, dass sich der Kostendeckungsgrad im dänischen ÖPNV durchschnittlich 70 auf 75 % im Jahr 2005 erhöhen wird. Ein Unsicherheitsfaktor dabei ist die Eröffnung der Metro im Jahr 2002, die dieses Ziel erheblich verändern könnte. Der Ausstoß von Treibhausgasen soll sich bis 2005 nicht weiter erhöhen, alle anderen Schadstoffe in den Abgasen sollen bis dahin halbiert werden, wie eine sogenannte „Grüne Rechenschaft“ vorsieht, die HT seit einigen Jahren seinen Geschäftsberichten anfügt [ebd., S. 40].

Von daher sollte sich der Wettbewerb künftig weniger am Faktor „Preis“ sondern am Faktor „Qualität“ orientieren. Wenn sich die Preisunterschiede immer mehr verringern, kann es entscheidend werden, was die Unternehmen für den Preis bieten. Der Druck leerer Kassen wird dann weniger eine Rolle spielen, da keine Preisreduktion mehr zu erwarten ist. Dieser Zustand bietet eine Chance für die Faktoren Fahrgastorientierung und Systemqualität. Ohne die Situation der öffentlichen Haushalte in einigen Jahren zu kennen, ist abschließend jedoch kaum eine Prognose möglich. Angesichts der Tatsache, dass derzeit immer mehr bislang öffentliche Aufgaben auf den einzelnen Bürger übertragen werden, ist es denkbar, dass sich der öffentliche Sektor in knappen Zeiten noch stärker aus dem Verkehrsbereich zurückziehen wird und versuchen wird, die Förderquote möglichst stark zu reduzieren. Es ist aber auch möglich, dass Umwelt- und Sozialziele bis dahin einen so hohen Stellenwert haben, dass der ÖPNV von dieser Entwicklung verschont bleibt. Auch ein Modal-Split-Anteil von 25 oder 30 % würde keine Wen-

de bedeuten und dem ÖPNV gegenüber heute einen gesellschaftlich höheren Stellenwert einräumen.

### 3.7. Meinungen aus Dänemark - Expertenbefragung

#### 3.7.1. Die Befragung

Während einer einwöchigen Reise<sup>13</sup> in das *hovedstadsområde*, also den Großraum Kopenhagen, konnten eine Reihe von wichtigen Akteuren innerhalb des dänischen ÖPNV zu verschiedenen Themen befragt werden. Ziel war es, exemplarisch Experten aus den Bereichen „neuer“ und „alter“ Verkehrsunternehmen, großer und kleiner Aufgabenträgerorganisationen, der Spitzenverbände von Landkreisen und Kommunen sowie des Verkehrsministeriums und sonstiger Forschungseinrichtungen anzuhören. Die Kontakte zu den einzelnen Personen entstanden entweder dadurch, dass die Organisation angeschrieben wurde und sich der zuständige Bearbeiter meldete, oft aber auch durch zuvor aufgebaute Kontakte oder durch Weiterempfehlung. Folgende Interviewpartner konnten befragt werden (Reihenfolge chronologisch):

- Susanne Krawack, Leiterin des Büros des *Transportrådet*. Der Transportrat ist eine Forschungseinrichtung und entspricht wohl am ehesten der deutschen Bundesanstalt für Straßenwesen (Bast). Im Juni 2002 wurde bekannt, dass der Transportrat im Jahr 2003 aufgelöst wird.
- Henrik Severin Hansen, Zuständiger Sachbearbeiter für den ÖPNV bei *Amtsrådsforeningen*. Dabei handelt es sich um das Gegenstück zum Deutschen Landkreistag, weswegen in dieser Arbeit oft vom „Dänischen Landkreistag“ gesprochen wird, wenn *Amtsrådsforeningen* gemeint ist. Henrik hat früher den Landkreistag in den Verhandlungen über die Standardunternehmerverträge vertreten und ist im Jahr der Umfrage mit Fragen des Wettbewerbs befasst.
- Nicolaj Johansen, Finanzchef bei Arriva A/S, der ehemaligen HT-Busdivision, heute dänische Tochter des britischen Arriva-Konzerns.
- Pernille Hermann, Informationschef bei HT und seit Juli 2000 auch für den Rest des HUR zuständig.
- Henrik Effersøe, Leiter der *strategisektion* (Strategieabteilung) bei HT/HUR.
- Lars Abild, Kampagneredakteur bei *Berlingske Tidende*, der größten Tageszeitung in Dänemark. Zuständig für die Begleitung der Entwicklung des Wettbewerbes im ÖPNV.
- Henning Korshøj Nielsen: Geschäftsführer von *Danske Busvognmænd*, dem Verband dänischer Busunternehmer. Diesem Verband gehören bis auf die staatlichen oder kommunal beherrschten Unternehmen alle dänischen Busunternehmen an, ähnlich dem deutschen BDO.
- Per Darger und Jørn Juhl Rasmussen: Zuständige Sachbearbeiter bei *Færdselsstyrelsen*, der dänischen Mobilitätsbehörde, einer Oberbehörde unterhalb des Verkehrsministeriums zuständig für Entwicklung von Normen und Standards sowie Forschung.
- Maj Gren, Abteilungsleiterin bei *Kommunernes Landsforbund*, dem dänischen Gegenstück zum Städte- und Gemeindebund.

---

<sup>13</sup> 20. bis 27. August 2000

- Jan Gabrielsen und Lisa Bjergbakke: Zuständige Sachbearbeiter im *Trafikministeriet*, dem Verkehrsministerium

Ein Gespräch mit einem Vertreter von DSB, dem staatlichen Bahnunternehmen, kam nicht zustande. Spontan gelang ein Interview mit Dr. Kjeld Børge Poulsen und Kai Drewes vom *Arbejdsmiljøinstituttet*, dem Institut für Arbeitsmilieu. Beide erarbeiten ein Projekt namens „Sund Bus“ (gesunder Bus), bei dem es um die Gesundheit von Busfahrern geht. Alle Interviews fanden auf dänisch statt. Auch der Fragebogen und die Mitschriften der Antworten wurden auf dänisch gehalten, um während des Gespräches nicht zwischen zwei Sprachen wechseln zu müssen. In den folgenden Abschnitten werden daher sowohl Fragen wie auch Antworten frei übersetzt, um eine für den deutschen Leser angenehme Darstellung zu erhalten.

In den Befragungen war es dem Verfasser wichtig genau diejenigen Fragen anzusprechen, die seinerzeit unter deutschen Experten besonders umstritten waren. Seinerzeit prognostizierten gerade die Gegner des Wettbewerbes in Deutschland was für Ereignisse eintreten würden, falls in Deutschland der Wettbewerb (nach skandinavischem Modell) eingeführt würde. Dabei waren die aufgeführten Folgen oft sehr unrealistisch oder entstammten dem unkontrollierten Wettbewerb. Der Verfasser hat versucht, diese Prognosen dadurch zu „überprüfen“, dass er sie denjenigen stellt, die in ihrer Arbeit tagtäglich mit den Auswirkungen des Wettbewerbes leben. Sie sollten ihre Erfahrungen zu den Themen darstellen und somit einen Zustand beschreiben, wie er in Deutschland zukünftig entstehen könnte. Welche Prognosen deutsche Experten im Einzelnen abgaben findet sich konzentriert in den entsprechenden Kapiteln dieser Arbeit. Im Wesentlichen waren dies Befürchtungen, die Qualität des Verkehrs könnte abnehmen, es würde zu Rosinenpickerei kommen, das Personal würde zu unzumutbaren Bedingungen arbeiten müssen, die Koordination des Verkehrs sei nicht mehr gewährleistet, Konzentration und damit verbundene Unternehmensaufgaben könnten zu externen Kosten führen. Der Verfasser hat versucht, diese Befürchtungen mit seinen Fragen auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen. Dabei wurde auch Selbstkritik gefordert, die die Experten auch freimütig gaben. Die Fragen wurden den Betroffenen vorgelesen und wenn nötig erläutert. Dabei wurde bewusst Raum für freie und abschweifende Antworten gegeben, da sich auf diese Art zahlreiche Informationen sammeln ließen, die dem Verfasser sonst wahrscheinlich verborgen geblieben worden wären. Dabei wären sicherlich noch eine Reihe weiterer Fragen interessant gewesen, was den Rahmen der Befragung zeitlich jedoch gesprengt hätte. Ohnehin dauerten die Befragungen in der Regel mehr als eine Stunde.



**ANHANG:** Der Fragebogen befindet sich im Anhang, im Kapitel 8.1. 10. ab Seite 269.

### 3.7.2 Situationsanalyse

#### **1a. Umfang des Angebotes:**

Insgesamt sind sich die Befragten einig, dass es aufgrund des Wettbewerbes nicht zu umfangreichen Angebotsveränderungen gekommen ist. Ledig-

lich im Hauptstadtgebiet kam es zu Angebotserweiterungen in Höhe von 9 %. In den anderen Kreisen gab es Tendenzen in beide Richtungen. Einige Kreise nutzten die Chance und kürzten gleichzeitig die Angebote, andere nutzten die Ersparnisse teilweise, um in das Angebot zu reinvestieren. Die Angebotsausweitungen bei HT lagen fast alle bei Sonderprodukten wie Schnellbussen und einem Spezialverkehr für Behinderte mit aktuell 15.000 Kunden. Maj Gren meinte insgesamt, dass der Umfang des Angebotes nach wie vor politisch festgelegt würde und die Planung immer noch eine Verwaltungsaufgabe sei, daher habe sich nichts verändert. Genaue Zahlen über die Angebotsveränderungen liegen aber nur bei den jeweiligen Verkehrsgesellschaften vor.

Der Verfasser ist der Meinung, dass die Ansicht, das Angebot sei politisch festgelegt, nicht ganz falsch ist. Die Verkehrsgesellschaften haben nur die Möglichkeit, im Rahmen ihres politischen Auftrages zu handeln. Wenn politisch vorgegeben wird, die Einsparungen dem Haushalt zuzufügen, hat die Gesellschaft keine Chance. Der Wettbewerb lässt jedoch überhaupt erst finanzielle Spielräume entstehen, die in vielen Teilen des Landes zu Angebotserweiterungen gerade auf dem Land oder in speziellen Nischen führten.

### **1b. Umfang des Angebotes in ländlichen Gebieten**

Die Befragten sind sich insgesamt darüber einig, dass der Wettbewerb generell nichts mit den eventuellen Angebotsreduzierungen in dünn besiedelten Gebieten zu tun hat. Die Definition des Angebotsumfanges sei gerade dort, wo die Nachfrage geringer sei, eine politische Entscheidung, die durch den Wettbewerb nicht beeinflusst wird. Vom Städte- und Gemeindebund kam allerdings die Antwort, dass es sein könne, dass solche unattraktiven Verkehrsleistungen von den Unternehmen im Wettbewerb nur zu teuren Preisen angeboten würden. Allerdings vermerkt Lisa Bjergbakke vom Verkehrsministerium, dass die Einteilung der Lose in kleine Pakete, mit einer Mischung aus attraktiven und weniger attraktiven Verkehren diese Preissteigerung verhindern könne.

Hier ist der Verfasser klar der Ansicht, dass eine Angebotsausdünnung auf dem Land offenbar nicht stattgefunden hat, sondern eher die Kreativität zunahm, auch hier attraktive Angebote schaffen zu können. Aber auch über die qualitative Schiene ist hier einiges erreicht worden.

### **2a. Inwiefern hat der Wettbewerb die Qualität des ÖPNV verändert?**

Nahezu Einigkeit herrscht unter den Beteiligten in der Frage, dass die Qualität insgesamt deutlich gestiegen ist. Besonders das Alter des Fuhrparks habe sich gebessert, was auch eine Verbesserung der Umweltstandards zur Folge hat. Das Alter der Busse habe einen Durchschnitt von 4 bis 6 Jahren erreicht. Allerdings sind sich die Beteiligten uneinig, ob diese Entwicklung auf den Wettbewerb zurückzuführen ist. Im Umfeld von HT ist man jedoch klar der Ansicht, dass HT's Systeme zur Qualitätsmessung und der dadurch auf die Gesellschaften aufgebaute Druck zur Steigerung der Qualität geführt hat, während man in den Provinzen und im Verkehrsmini-

sterium diese Aussagen nicht landesweit bestätigen will. Einigkeit herrscht in der Frage, dass Qualität Kontrolle voraussetzt.

Nur Per Darger ist der Ansicht, dass man sich auf schlechter werdende Qualität einstellen müsse, da die Busunternehmen wenig dafür erhielten, wenn sie Qualität bieten würden. In eine ähnliche Richtung geht die Äußerung von Henning Korshøj Nielsen, der meint, dass zwar das Busalter sinke, aber die Busse weniger gepflegt würden als früher und daher schneller veralten würden. Auch sei seiner Ansicht nach der Standard immer noch nicht hoch genug. Unbestritten ist die Fahrgastinformation und das Beschwerdemanagement durch den Wettbewerb erheblich besser geworden. Arriva meint jedoch, dass man die Anforderungen an Qualität auch übertreiben könne, obwohl die Fahrgäste die Verbesserungen tatsächlich wahrnehmen und honorieren würden.

Alle Befragten sahen dabei in dieser Frage die Frage nach der technischen Qualität, die Systemqualität kommt im Ansatz in der Frage 8a zum Ausdruck. Wobei der Verfasser der Ansicht ist, dass die technische Qualität im dänischen ÖPNV in den ersten 13 Jahren im Wettbewerb für den Fahrgast deutlich fühlbar gestiegen ist. Und im Gegensatz zu manchen Experten hält er es auch für gegeben, dass über diese Frage positiv diskutiert wird. Verbesserungen der Systemqualität sind schwieriger dem Wettbewerb zuzuordnen. Es hat in den vorgestellten Gebieten Verbesserungen gegeben. Diese waren aber ebenfalls nur dadurch zu erzielen, dass es finanzielle Spielräume gab. So waren auf Bornholm auch vor dem Wettbewerb schon die Umsteigeverbindungen optimal, das inselweite AST-System sicherte auch in abgelegenen Gebieten volle Mobilität. Allerdings konnte z.B. ein Pendler-Terminal gebaut werden, um im Berufsverkehr den Modal-Split-Anteil zu erhöhen. In Kopenhagen führte die Planung von HT dazu, dass die Netze weitestgehend neu geplant wurden. Gewachsene Linienwege wurden im Zusammenhang mit der Einführung der U-Bahn und der Stammbusse nach heutigen Systemgesichtspunkten komplett überarbeitet.

## **2b. Inwiefern hat der Wettbewerb die Zuverlässigkeit des ÖPNV beeinflusst?**

Gemessen an den Antworten der Befragten, scheint diese Frage ihre Berechtigung zu haben. Wer die Kosten reduzieren müsse, der müsse eben auch die Anzahl der Fahrer im Bereitschaftsdienst reduzieren. Aber es sei alles getan worden, so z.B. Nicolaj Johansen von Arriva, die Qualität zu erhalten. So müssten die Unternehmen harte Bußgelder für Unzuverlässigkeiten fürchten. In dicht besiedelten Gebieten gäbe es hin und wieder Probleme, die oft eng gesteckten Fahrzeiten einzuhalten, dies sei aber weniger ein Problem des Wettbewerbes als mehr des Verkehrs. Auf dem Lande gäbe es solche Schwierigkeiten nicht.

Insgesamt sei der ÖPNV aber auch im Wettbewerb recht zuverlässig, es habe aber auch vorher keine Probleme gegeben. Die Regeln seien klarer und eindeutiger als zuvor. HT erfreut sich daran, dass seine Kunden selber als Qualitätstester agierten und Unzuverlässigkeiten meldeten. So können Bußgelder konsequent verhängt werden. Dieses Kontrollsystem koste, so

Henrik Effersøe, HT „keinen Pfennig“. Verbessert habe sich die Zuverlässigkeit des Materials.

Ein Problem sehen aber mehrere Befragte darin, dass es aufgrund der Umwälzungen verstärkt zu Arbeitskonflikten und damit verbundenen Streiks gekommen sei, was natürlich auch zu Unzuverlässigkeiten führe. Früher hätten die beamteten oder festangestellten Fahrer in öffentlichen Unternehmen kein Streikrecht gehabt. Die Fahrer der heutigen privaten Betriebe streikten im Rahmen ihrer Lohnanpassungen und veränderter Arbeitsbedingungen. Dies müsse man im Auge behalten, sagt zum Beispiel der Transportrat.

Diese Frage ist für den Verfasser relativ schwer zu bewerten. Die technische Zuverlässigkeit ist vermutlich gestiegen. Auch konnte der Verfasser nicht erkennen, dass durch Streikmaßnahmen nennenswerte Einschnitte zu verzeichnen waren. Ein Problem scheint sich daraus zu ergeben, dass das Fahrpersonal nicht mehr in dem Maße hinter seiner Aufgabe steht, wie früher. Neue – niedrig bezahlte – Fahrer kommen aus einem anderen sozialen Hintergrund, was im Einzelfall zu Problemen führen kann. Wobei sich dieses Problem einspielen dürfte.

### 3. Entwicklung der Fahrpreise

Völlig uneinig sind sich die Befragten, was den Einfluss der Ausschreibungen auf die Entwicklung der Fahrpreise angeht. Fünf von neun Befragten gehen davon aus, dass es keinen Einfluss auf die Preise gab, vier sehen einen positiven Einfluss. Wobei dieser positive Einfluss bedeutet, dass aufgrund der Kostensenkungen die Fahrpreise stabil bleiben konnten, wie es von *Amtsrådsforeningen* (Landkreistag), HT und *Danske Busvognmænd* (Busunternehmerverband) formuliert wurde. Man hätte die Ersparnisse dazu nutzen können, die Fahrpreise zu halten und auch die gesetzliche Fahrpreissenkung aus dem Jahr 1997 habe einen Teil bewirkt. Dem widersprechen Verkehrsministerium und *Transportrådet* (Transportrat). Der Wettbewerb hätte überhaupt keinen Einfluss gehabt, die eingesparten Gelder wären anderweitig eingesetzt worden.

Interessant waren die Antworten von Lars Abild, Berlingske, und Nicolaj Johansen, Arriva. Lars Abild meint, dass ganz andere Faktoren einen Einfluss auf die Fahrpreise hätten. Aufgrund der in einigen Regionen gleichbleibenden und teilweise sogar leicht sinkenden Fahrgastzahlen würden sich die Verkehrsgesellschaften, allen voran HT, nicht trauen die Fahrpreise anzuheben, da sie weiter sinkende Fahrgastzahlen befürchteten. Sobald mehr Fahrgäste in den Fahrzeugen wären, würden auch die Preise wieder steigen.

Nicolaj Johansen sieht ein anderes Problem in der Größe der Organisation HT. Bei der Trennung in zwei Divisionen im Jahr 1994 hätten beide Divisionen zusammen 350 Mitarbeiter gehabt. 150 davon seien zu Arriva übergegangen, HT alleine habe aber wenige Jahre danach schon wieder 300 Mitarbeiter, während Arriva in den entsprechenden Abteilungen nur noch

80 Mitarbeiter beschäftige und gleichzeitig auch in anderen Teilen Dänemarks aktiv geworden sei. Dieses Personal würde erhebliche Summen kosten und stünde somit Preissenkungen im Weg.

Der Verfasser ist der Ansicht, dass der Wettbewerb keinen Einfluss auf die Fahrpreise hat. Ggf. konnten in einigen Kreisen die Einsparungen dazu führen, dass geplante Preissteigerungen verschoben werden konnten. Die Effekte dürften jedoch minimal gewesen sein.

#### **4. Veränderung der Fahrgastzahl**

Bezüglich dieser Frage ist die Einigkeit der Befragten wieder deutlich größer. Drei Befragte gaben allerdings an, dass sie dazu keine Angaben machen könnten. Drei weitere Befragte meinten, dass es keine Einflüsse gäbe. *Danske Busvognmænd* machten sogar deutlich darauf aufmerksam, dass bei den Umstrukturierungen an diese Fragen nicht gedacht worden sei.

Etwas anders sieht dies natürlich Pernille Hermann, Pressesprecherin von HT/HUR. Sie meint, dass es durch den Wettbewerb gelungen sei, den Rückgang der letzten Jahre zu verlangsamen und letztlich zu stoppen. Alle Beteiligten sind sich nämlich einig, dass es aufgrund der massiv wachsenden Neuzulassungen von privaten PKW in den vergangenen fünf Jahren für den ÖPNV unendlich schwer sei, seine Anteile zu halten<sup>1</sup>. Aus dieser Antwort lassen sich zwar ein Teil Zweckoptimismus, aber auch gute Kenntnisse der Realität erkennen. Denn auch das Verkehrsministerium bestätigt, dass trotz des wachsenden Pkw-Konsums der Bevölkerung der Modal-Split-Anteil des ÖPNV gleich geblieben sei. Bei der dänischen Mobilitätsbehörde *Færdseksstyrelsen* geht man davon aus, dass diese Frage nur für jede Verkehrsgesellschaft gesondert betrachtet werden kann. Außerdem könne diese Frage zwar nicht bejaht werden, was absolute Zahlen angehe, trotzdem habe der Wettbewerb einen positiven Einfluss gehabt.

Die Antworten lassen dabei erkennen, dass eine Veränderung der Fahrgastzahl in den Überlegungen nur eine indirekte Rolle spielt. Man versucht über die Erstellung eines qualitativ und quantitativ guten Angebotes die Fahrgastzufriedenheit der bisherigen Fahrgäste zu steigern und neue Fahrgäste zu gewinnen. Im Rahmen der Anreizverträge kann man die Unternehmen jedoch nicht für die Gesamtzahl der Fahrgäste haftbar machen, da es wie geschildert von zahlreichen Faktoren abhängt, ob man sich in den Bus setzt oder nicht. Darunter sind so viele Faktoren, die der ÖPNV nicht zu verantworten hat, dass die Frage nach Fahrgastmehrung in Dänemark nicht im Vordergrund steht.

#### **5a. Direkte Einflüsse des Wettbewerbes auf die Zuschüsse**

Alle elf Befragten sind sich darüber einig, dass die öffentlichen Kassen die großen Gewinner des Wettbewerbes sind. Die „Öffentlichen“ – wie man in Dänemark sagt, profitieren z.T. sehr stark von den neuen Regeln. Selbst

---

<sup>1</sup> Die Anzahl der zugelassenen PKW stieg in den Jahren 1988 bis 1998 von 68.900 auf 81.300 Autos. Dies bedeutet eine Steigerung um 17,7 % [Danmarks Statistik 1999, S. 11]

dort, wo nur ein Teil der Ersparnisse an die Geldgeber zurückgezahlt werden und ein nicht geringer Teil in Investitionen und Angebotsausweitungen gesteckt wird, sind die Größenordnungen der Ersparnisse immer noch markant. So konnten die fünf Gebietskörperschaften des HT-Gebietes gemeinsam jährlich 100 Mio. DKK (13,5 Mio. €) sparen, obgleich das Angebot und die Qualität wie vorne bereits mehrfach dargestellt deutlich ausgeweitet werden konnten. Von anderen Verkehrsgesellschaften liegen hierzu keine Zahlen vor, aber Ersparnisse gab es überall. Nur Maj Gren antwortete, dass die Einsparungen vermutlich komplett reinvestiert würden. Henrik Severin Hansen belegte statistisch, dass der Kostendeckungsgrad in allen Kreisen erheblich gestiegen ist.

Ein Problem sieht lediglich Lars Abild darin, dass man auf der einen Seite 100 Mio. DKK im Jahr einspart, auf der anderen Seite aber weit mehr als 300 Mio. DKK aufbringen muss, um dem Konkurs des noch in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens Combust A/S abzuwenden. Solche Summen müssten eigentlich von den Ersparnissen abgezogen werden, so der Journalist.

Dies ist nach Ansicht des Verfassers klar ein wichtiger Pluspunkt des Wettbewerbs. Das Combustproblem ist nicht dem Wettbewerb anzulasten, sondern der Führung des Unternehmens. Insofern ist der Wettbewerb in finanzieller Hinsicht sicher positiv zu bewerten.

#### **5b. Indirekte Wirkungen des Wettbewerbes auf die Zuschüsse**

Diese Frage ist ebenfalls unter den Beteiligten umstritten. Probleme für eventuell arbeitslos werdende Fahrer werden nur von den Behörden gesehen. Sowohl der Transportrat wie auch *Færdseksstyrelsen* sprechen von „menschlichen Unkosten“. Die Beteiligten in der Praxis sind sich allerdings einig, dass es keine Entlassungen aufgrund der veränderten Situation gegeben habe. Der eventuell nötige Abbau von Mitarbeitern hätte ohne Entlassungen umgesetzt werden können. Nach 2000 sei es sogar schwieriger, neues Personal zu bekommen, denn je zuvor. Sowohl HT wie Arriva haben große Probleme, was den Nachwuchs angeht und finanzieren daher den Fahrern schon den Erwerb des Personenbeförderungsscheines, den Stellungssuchende früher selber bezahlen mussten. Die gesamte Anzahl der Fahrer habe sich jedoch kaum verändert, eingespart worden sei nur im mittleren Managementbereich. HT und Lars Abild gehen davon aus, dass in einigen Gemeinden die Einkommenssteuererträge leicht gesunken sein könnten, da dort Betriebe geschlossen wurden. Dies könne allerdings nicht bedeutsam gewesen sein. Keine Probleme sehen das Verkehrsministerium und der Verband dänischer Busunternehmer.

Erneut sollen noch zwei interessante Einzelantworten hervorgehoben werden: Susanne Krawack sieht einen volkswirtschaftlichen Schaden darin, dass Busse jetzt nur noch über durchschnittlich sechs Jahre abgeschrieben werden können, statt bislang über zwölf Jahre. Dadurch werde ein höherer Wertverlust vorgegaukelt, den es so gar nicht gäbe. Maj Gren sieht ein Problem in der nahezu kompletten Zerstörung der Busbranche. Dieser Wett-

kampf werde jetzt allerdings beendet sein, glaubt die Repräsentantin des Städte- und Gemeindebundes. Dazu sieht sie Probleme darin, dass auf der einen Seite bei den Betriebskosten gespart werde. Die Organisation und Verwaltung der Verkehre sei aber gerade für die kleinen Gemeinden in Gegenden ohne Kreisverkehrsgesellschaft extrem schwierig geworden. Kosten und Zeitaufwand dafür seien erheblich gestiegen. Dies wiege die Ersparnisse jedoch nicht auf. Zuletzt bedauerte sie, dass der lokale Zusammenhalt geschwächt werde, da die Gemeinden keinen Ansprechpartner vor Ort mehr hätten. Einzelne Ergänzungsfahrten etwa für Schulen könnten nicht mehr „mal eben“ abgesprochen werden.

Natürlich führt nach Meinung des Verfassers eine systematische Regelung dazu, dass man nicht mehr Dinge „mal eben“ regeln kann. Eine Professionalisierung führt immer zu weniger Gemütlichkeit und familiärer Bindung. Um im Wettbewerb mit dem MIV bestehen zu können, muss die Professionalität im ÖPNV jedoch so weit wie möglich ausgeschöpft sein, da im Pkw-Bereich eine Professionalität stattfindet, die kaum zu überbieten ist. Der nette Busfahrer aus dem Nachbarhaus mag ein Vorteil sein, den man sich erhalten sollte, aber nur wenn dies nicht auf Kosten anderer Faktoren geht.

### **5c. Wofür wurden die eingesparten Gelder eingesetzt?**

Die Hälfte der Befragten sagten als Antwort nur ein Wort: „Krankenhäuser“. Aber auch die anderen Interviewpartner waren sich einig, dass die Ersparnisse in der Hauptsache den Sozialhaushalten der Kreise und kreisfreien Städte zugute kommen. Ein Befragter sprach etwas verächtlich von „Hüftoperationen“, ein Ausdruck, den der Autor im Verlaufe der Recherchen noch häufiger hörte, wenn die Sprache auf die eingesparten Gelder kam. Teilweise werden die eingesparten Gelder aber, laut den meisten Beteiligten, auch wieder in den ÖPNV reinvestiert. Sie dienen meist dazu, Service und Marketing zu verbessern, aber auch dazu, Fahrpreise stabil zu halten. Der Verband dänischer Busunternehmen fürchtet, dass die Gelder, die heute dem ÖPNV durch Einsparungen verloren gehen, künftig nie wieder zu bekommen sein werden, wenn die Preise steigen sollten. Daher kämpft man dort dafür, möglichst viele Gelder zu behalten.

Kritisch ist zu sehen, wenn die eingesparten Gelder aus dem ÖPNV-Etat abgezogen werden. Dann führen die in Kauf genommenen Nachteile des Wettbewerbs nicht zu Vorteilen. Auf der anderen Seite können es sich viele Städte einfach nicht mehr erlauben, die heutigen Ausgaben für den Nahverkehr aufrecht zu erhalten. Insofern dient der Wettbewerb auch hier wieder dazu, Leistungskürzungen wenigstens abzuwenden. Den gewählten Weg, Einsparungen zum Teil dem Haushalt zuzuführen, zum Teil in Angebotsausweitungen zu investieren und zum Teil damit andere Aspekte des ÖPNV zu fördern hält der Verfasser daher für einen guten Weg.

### **5d. Wer zahlt den Preis für die Einsparungen?**

Erneut eine Frage mit sehr uneinheitlichen Antworten, allerdings nicht in der Hinsicht wie es zu erwarten gewesen wäre. Es war davon auszugehen, dass jeder seine Gruppe als Leidtragenden definiert, dem war nicht so. Ein

Teil der Befragten sieht die Fahrer als Leidtragende. Interessanterweise sagen dies gerade diejenigen Akteure, die eigentlich die Unternehmer- oder Aufgabenträgerseite vertreten. Arriva und HT, sowie mit Abstrichen *Færdselsstyrelsen* sind der Ansicht, die Chauffeure hätten die Hauptlast an den Einsparungen zu tragen, entweder durch Lohneinbußen oder durch mangelnde Sicherheit ihren Job zu behalten. Hingegen sehen das Verkehrsministerium und auch der Unternehmerverband in dem Anteil der Fahrer nur einen geringen Teil der Opfer. Schlimmer träfe es die Angestellten des mittleren Managementes, denn diese wären am ehesten durch Kündigungen betroffen. Oft genannt werden auch die Unternehmen selber. Ihre Gewinnmargen seien erheblich zurückgegangen, dies mache einen Großteil der Einsparungen aus, so übereinstimmend der Transportrat, Arriva, HT, Der Unternehmerverband, *Færdselsstyrelsen*, und das Verkehrsministerium.

Etwas überraschend war die Antwort von Henrik Severin Hansen. Er meinte, dass Deutschland und Schweden die „Leidtragenden des Wettbewerbes in Dänemark“ seien. Doch dies war keineswegs Höflichkeit dem deutschen Befragter gegenüber. Nahezu alle Busse, die in Dänemark im Linienverkehr eingesetzt werden, werden in Deutschland oder Schweden hergestellt. Hinter dieser spitzbübischen Antwort steckte das, was andere Befragte als *stordriftsfordele* bezeichneten, also Vorteile aufgrund größerer Rationalität durch große Unternehmen. Dies scheint, so etwa die Hälfte der Beteiligten, der größte Batzen zu sein, was sich auch mit zuvor bereits dargestellten Untersuchungen deckt. Leidtragend sind die Firmen in den genannten Ländern also bezüglich der Tatsache, dass die Großbestellungen zu heftigen Rabatten führen. Nur einmal genannt, aber mit Sicherheit aus beruflichem Munde war das Argument, dass auch bei der Instandhaltung der Fahrzeuge gespart worden sei. Die Falten auf der Stirn zeigten, dass Henning Korshøj Nielsen mit dieser Entwicklung gar nicht einverstanden ist. Ob es zutreffend ist, dass die Wartung nachlässiger gehandhabt wird, kann seitens des Verfassers nicht überprüft werden. Einige Verkehrsgesellschaften haben auch Wartungsintervalle in ihren Ausschreibungsbedingungen, andere hingegen nicht. Außerdem ist es schwierig, die Intervalle zu kontrollieren. Da mag es einige Unternehmen geben, die diese schlechten Kontrollmöglichkeiten ausnutzen.

#### **6a. Lohnsenkungen bei Busfahrern**

Vielleicht war dies die umstrittenste Frage unter den Beteiligten. Die Antworten passen irgendwie nicht zusammen, offensichtlich sind einige grob geschätzt oder vermutet. Lars Abild hat den negativsten Kommentar bereit. Der Beruf des Busfahrers sei heute die schlechteste Arbeit, die man finden könne. Der Lohn sei zurückgegangen, früher seien die Fahrer verbeamtet gewesen und auch so entlohnt worden. Heute seien sie Angestellte in der Privatwirtschaft, wobei die ehemaligen Beamten durch eine Einmalzahlung als Ausgleich ein wenig für die Lohneinbußen entschädigt wurden.

Etwas differenzierter ist die Aussage von Henrik Severin Hansen vom Landkreistag. 65 % der Fahrer seien auch früher schon in der Tarifvereinbarung des privaten Busgewerbes gewesen. Deren Lohn sei unverändert, eventuell seien Zulagen gekürzt worden. 25 % der Busfahrer, die früher verbeamtet gewesen seien, hätten ebenso wie die 10 % Angestellten des öffentlichen Dienstes einen um 10 % höheres Tarifniveau gehabt. Beide Gruppen haben Reduzierungen hinnehmen müssen.

Wie dies zu geschehen hat, wird im Kapitel 3.8. dargestellt, aber von mehreren Befragten ebenfalls erläutert. Die Löhne des privaten Gewerbes bleiben die gleichen. Diejenigen Fahrer, die bislang mehr Geld bekommen haben, werden dieses Gehalt auch weiter bekommen. Es wird lediglich nicht mehr erhöht, bis die Löhne des privaten Sektors durch Erhöhungen das gleiche Niveau erreicht haben. Lohnkürzungen sind in Dänemark aufgrund des Überganges vom öffentlichen in den privaten Markt nicht erlaubt. Dies nennt man bei Arriva, dem wohl am stärksten von diesen Regelungen betroffenen Konzern, „Harmonisierung der Tarifverträge“.

Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass die Lohngruppen und das Niveau gleich bleiben. Und genau konträr zu den eingangs gemachten Aussagen sind die Antworten von Pernille Hermann, HT, und Jan Gabrielsen, Verkehrsministerium: Busfahrer ist immer noch ein Beruf, in dem man vergleichsweise richtig gut Geld verdienen kann, sie haben immer noch ein sehr hohes Lohnniveau.

Natürlich wird es nicht ausbleiben, dass auch die Fahrer als Ganzes ihren Teil zu den Einsparungen beitragen. Gerade in öffentlichen Unternehmen wurden bislang vergleichbar gute Löhne gezahlt, vor allem wenn man dabei auch berechnet, dass die Fahrer zahlreiche Vergünstigungen hatten, so bezahlte Pausenzeiten und sehr großzügig bemessene Rüstzeiten. Ähnlich qualifizierte Angestellte in anderen Branchen haben hier mit weit geringeren Löhnen zu kämpfen – bei gleichen Stressfaktoren und oft ebenfalls Schicht- sowie Wechseldiensten. Natürlich ist auch der Verfasser nicht der Ansicht, dass man Angestellte so niedrig wie möglich bezahlen sollte, es geht lediglich um die Vergleichbarkeit. Die Löhne der Fahrer werden ja auch nicht willkürlich sinken, wie werden sich dem heutigen niedrigsten Niveau annähern. Hier sind die Gewerkschaften gefragt, einen für alle gültigen Mindestlohn auszuhandeln, der dann Grundlage für Ausschreibungen werden könnte, wie dies in Dänemark oft der Fall ist.

### **6b. Veränderungen im Arbeitsklima**

Inwiefern sich die Arbeitsbedingungen für die Busfahrer verändert haben, ist nicht ganz eindeutig aus den Antworten erkennbar. Es hat Veränderungen gegeben, soweit herrscht Einigkeit. Aber die Auswirkungen werden sehr unterschiedlich bewertet. Das Ergebnis überrascht, denn zusammengefasst kann man sagen, dass je näher der Befragte den Fahrern steht, er die Auswirkungen weniger schlimm empfindet. Das Gegenteil wäre zu erwarten gewesen. Falls dies nicht nur ein zufälliges Bild ist, kann man also

davon ausgehen, dass die negativen Effekte auf die Fahrer stark überschätzt werden.

Die Behörden sind der Ansicht, dass sich die Verhältnisse stark ins Negative verändert haben. Und dies, obwohl sich die Befragten einig sind, dass HT und die Unternehmer sich darum bemühen, gute Arbeitsbedingungen für ihre Fahrer zu erreichen. So ist die Ausstattung in den Bussen erheblich besser geworden, es wird versucht, typische Fahrerkrankheiten zu bekämpfen. Trotzdem haben Fahrer die geringste Lebenserwartung unter allen Berufsgruppen in Dänemark. Dazu soll auf das im Verlauf dieses Kapitels noch dargestellte Gespräch mit dem Institut für Arbeitsklima hingewiesen werden. Denn die Fahrer werden, so mehrere Befragte, nicht krank wegen ihres Arbeitsplatzes, sondern sie werden Busfahrer aufgrund einer Lebenseinstellung, die in der Regel ungesundes Essen und wenig Bewegung umfasst und somit Ursache für die Krankheiten ist. Zugegebenermaßen ist der Job allerdings auch mit Stress verbunden, der durch dauernden Zeitdruck entsteht.

Fest steht, dass die Abschaffung lokaler Zusatzabsprachen zwischen den Tarifpartnern zu einer Veränderung der Arbeitsbedingungen führte. Aber im Endeffekt haben die Fahrer damit jetzt die Bedingungen erreicht, die in anderen Branchen, die derselben Tarifvereinbarung angehören, schon seit Jahren normal sind. Bislang ging es den Fahrern immer überdurchschnittlich gut.

Busunternehmerverband und Mobilitätsbehörde verweisen in ihren Antworten darauf, dass die Gewerkschaften auch innerhalb des Wettbewerbes dafür verantwortlich sind, dass die Angestellten ein gutes Arbeitsklima vorfinden. So wünschen sich die Unternehmen von ihren Mitarbeitern eine höhere Flexibilität, die Angestellten wünschen mehr Lohn, ein Thema, bei dem die Gewerkschaft einen Kompromiss herleiten sollte. Unter den Befragten wird der Autor mehrfach gefragt, inwiefern es denn Sache des Ausschreibenden sei, sich um die Arbeitsbedingungen der Fahrer zu kümmern. Vielmehr sei es doch Sache des Ausschreibenden, eine für ihn gute Leistung zu einem möglichst geringen Entgelt zu erhalten, während es Sache der Gewerkschaften sei, sich darum zu kümmern, dass dies nicht auf dem Rücken der Angestellten ablaufe.

### **6c. Müssen Fahrer mehr leisten als früher?**

Diese Antwort wird von nahezu allen Befragten bejaht. Die bestehenden Verträge und Zusatzabsprachen seien in der Vergangenheit sehr großzügig zugunsten der Fahrer ausgelegt worden, dies hätte sich jetzt geändert. Überlange Pausen würden nicht mehr als Arbeitszeit gerechnet, die Effektivität sei gesteigert worden. Dies sei auf Anweisung der Verkehrsgesellschaften geschehen, diese Anweisungen wären von den Betreibern umgesetzt worden. Auch der Verfasser ist der Ansicht, dass dies zutreffend ist. Aber auch hier sind erneut die Gewerkschaften am Zug, nicht die öffentliche Hand.

#### 6d. Gab es Entlassungen?

Auf diese Frage konnten nur die unmittelbar Betroffenen antworten. Alle waren sich einig, dass der Wettbewerb nicht zu Entlassungen geführt hat und auch die Gesamtanzahl der Fahrer nicht reduziert wurde. Dass es keine Entlassungen gegeben hat, war laut HT auch eine Folge des Übernahmegesetzes, das diese Fragen beim Übergang von einem öffentlichen Unternehmen in die Privatwirtschaft regelt. Der immer etwas kritisch eingestellte Lars Abild merkt jedoch an, dass unter den neu eingestellten Fahrern deutlich mehr Ausländer oder Dänen mit ausländischer Abstammung seien als zuvor. Dies kann der Autor nach eigener Anschauung bestätigen. Abild führt dies auf die Tatsache zurück, dass der Job als Busfahrer schlechter geworden sei als zuvor. Die dänische Herangehensweise mit Übernahmeverpflichtungen hält der Verfasser für vorbildlich. Entlassungswellen mit ihren sozialen Folgen können so weitmöglichst vermieden werden, dazu ist es so möglich auf die Erfahrungen der bisherigen Fahrer zurückgreifen zu können.

#### 7. Einfluss des Wettbewerbes auf die Unternehmen

Ja, es habe Einflüsse auf die Unternehmen gegeben, da sind sich alle Beteiligten einig. Weiter besteht Einigkeit darin, dass diese Einflüsse nicht sehr positiv waren, obwohl sie von einigen Seiten als „reinigendes Gewitter“ beschrieben wurden. Die kleineren Unternehmen haben den Wettbewerb teilweise nicht überlebt, obwohl Nicolaj Johansen von Arriva betont, dass diese kleinen Gesellschaften einen Teil der Verkehre hervorragend gefahren haben. Er gibt die Schuld dem ehemaligen Staatsunternehmen Combis, dass ein halbes Jahr nach dem Interview, im Januar 2001, für 13,29 € von seiner eigenen Firma übernommen wurde. Combis habe zu niedrig geboten, sich damit zwar selbst in den Konkurs getrieben, dabei aber zahlreiche kleine Unternehmer mitgerissen. Gegen die Vorteile eines Großunternehmens hatten die Kleinen keine Chance.

Weiter macht er darauf aufmerksam, dass die Gewinne auch 2003 noch zu gering seien, um eine gesunde Branche zu erhalten. Doch Jan Gabrielsen vom Ministerium meint, dass diejenigen, die bis jetzt überlebt hätten, eine reelle Chance hätten, auf Dauer zu bestehen. Sie würden sich hervorragend am Markt behaupten und sehr gut agieren.

Zwei Befragte kümmern sich intensiv darum, dass diese Folgen den Erfolg der Privatisierung nicht ins Gegenteil verkehren. *Amtsrådsforeningen* (Landkreistag) und HT sind nach eigenen Angaben daran interessiert, kleine Unternehmen zu erhalten. Im Interesse der Fahrgäste versuchen sie, der Oligopolisierung vorzubeugen. Dies wäre aber schon dadurch der Fall, dass verschiedenen potente Großunternehmen jeweils ihren Anteil am Verkehr – in Form von ehemals selbständigen Unternehmen gekauft hätten. Was die Aufgaben der Verkehrsunternehmen angeht, so hätten sich diese nach Ansicht der Transportbehörde nicht geändert. Es wurden lediglich die Standardunternehmerverträge gegen Verkehrsverträge nach Ausschreibung ausgetauscht.

Die schlechten Überlebenschancen kleinerer Unternehmen beziehen sich sicherlich auf die Anfangszeit des Wettbewerbes. Zum einen spielten zu dieser Zeit noch die Preise eine bedeutende Rolle bei den Ausschreibungen. Mittlerweile hat sich die Kriterienliste auch in Richtung Qualität und Kreativität gewandelt. Hier könnte eine Chance für die kleinen Unternehmen liegen. Auf der anderen Seite waren die Kleinen Unternehmen oft schlecht auf den Wettbewerb vorbereitet – eine deutliche Parallele zu Deutschland. Mittlerweile ist aber auch hier eine Veränderung eingetreten. Daneben haben die Verkehrsgesellschaften die Chance – wie auf Bornholm geschehen – mit geschickter Ausschreibungstaktik Nischen für kleinere lokale Unternehmen zu schaffen.

#### **8a. Haben die Verkehrsgesellschaften Probleme bei der Koordination?**

Keiner der Befragten sieht Probleme bei der Koordination oder Abstimmungsprobleme aufgrund der gestiegenen Anzahl an Beteiligten. Probleme werden allerdings vereinzelt darin gesehen, dass die auf mehrere Jahre angelegten Verträge ein flexibles Reagieren auf veränderte Kundenbedürfnisse nicht zulassen. Dies ist nach Meinung des Autors jedoch effektiv nicht der Fall, da die Ausschreibungsunterlagen Veränderungen zulassen. Auch der Betrieb sei schwieriger geworden, was aber an engen Fahrplänen und nicht am Wettbewerb liege.

Die großen Busunternehmen und die großen Verkehrsgesellschaften sehen in den Planungsaufgaben keine Probleme und loben einhellig die Verkehrsgesellschaften – in diesem Fall HT – für die geleistete Arbeit. Dadurch, dass ein fester Fahrplan ausgeschrieben werde, seien Abstimmungsprobleme vermeidbar. Auch sei, so die für den Autor überraschende Feststellung der Mobilitätsbehörde, die Belegschaft mehr in Planungsaufgaben einbezogen, indem die Fahrer jetzt die Möglichkeit hätten, über die Unternehmensleitung oder direkt mit der Verkehrsgesellschaft in Problemfällen zu reden.

Fragen der Systemqualität sind nach Ansicht des Verfassers oft nur am Rande diskutiert worden. Die Koordinationsmöglichkeiten sind jedoch mindestens gleich gut, oft sogar erheblich verbessert worden. Die zentrale Planung in einem Gebiet führt natürlich dazu, dass man die Möglichkeiten der Systematisierung optimieren kann. Fahrpläne für alle Linien, übergreifende Tarifangebote etc. haben so die größten Chancen. Die Ausschreibung von fahrplanscharfen Verkehren mindert die heute oft vorhandenen Reibungsverluste beim Umstieg zwischen Linien verschiedener Unternehmen.

#### **8b. Oligopole und der Einfluss der Verkehrsgesellschaften**

Das Verhältnis zwischen großen monopolartigen Verkehrsunternehmen und oft kleinen Verkehrsgesellschaften interessiert alle Befragten. Dennoch sind die Antworten uneinheitlich. Etwa die Hälfte der Befragten meint, dass die Verkehrsgesellschaften in der Lage sind, auch gegen sehr große Unternehmen bestehen zu können. Man wünscht sich einen festen Dialog, auch auf persönlicher Ebene. Der Landkreistag ist sogar der Ansicht, dass die Kreisverkehrsgesellschaften nie so großen Einfluss hatten wie Ende

des Jahrtausends. Diese Auffassung teilt Arriva. Dort wird sogar angegeben, dass die Kreise und ihre Gesellschaften zu große Macht hätten, diese Macht teils sogar als Selbstzweck gesehen würde. Außerdem wird festgestellt, dass die Verkehrsgesellschaften ständig größer werden, um sich gegen die großen Unternehmen behaupten zu können.

Auf der anderen Seite wird kritisiert, dass der Wettbewerb einige Verfahrensweisen verkompliziert hat. Gerade die kleinen Städte in Regionen ohne Kreisverkehrsgesellschaft brauchen erhebliche Mittel, um gutachterliche Hilfe bezahlen zu können. Beim Verband der Busunternehmer sieht man die Entwicklung gelassen. Die Kreise würden nach wie vor gleich gute Verträge ausarbeiten, aber die Busunternehmer würden immer besser darin, diese Verträge zu lesen. Früher war der Unternehmer selbständiger Busfahrer, heute ist er Kaufmann mit Erfahrungen im Busbereich, das komme allen zugute. Ähnlich sieht dies der Verfasser. Professionalität wird auf beiden Seiten gefragt, nur dann kann ein für die Fahrgäste optimales System entstehen.

### **9a. Wie denkt die Bevölkerung über den Wettbewerb?**

Der Wettbewerb im ÖPNV ist kein öffentliches Diskussionsthema. Vier Befragte meinten, dass dieses Thema der Bevölkerung völlig gleichgültig sei. Drei weitere Befragte meinten, dass es am Anfang der Entwicklung kurzfristig zu Gesprächen über die Thematik gekommen sei, dann allerdings immer in einem negativen Zusammenhang. So wurden die Einsparungen nicht zur Kenntnis genommen. Es wurde aber darüber geredet, dass z.B. Combus wirtschaftliche Probleme hatte. So waren Themen in der Bevölkerung beispielsweise wirtschaftliche Probleme eines lokalen Unternehmens oder eine verlorene Ausschreibung. Der eigentliche Service mit Themen wie Qualität oder Quantität wird in der Bevölkerung kaum beachtet. Die Mobilitätsbehörde ist der Ansicht, dass ganz allgemein über Wettbewerb gesprochen wird, allerdings nicht spezifisch im Busbereich. HT ist der Ansicht, dass über die aktuellen Entwicklungen viel stärker diskutiert werden sollte. Dies könne mehr zur Wahrnehmung des ÖPNV in der Öffentlichkeit führen.

Dies muss kein Hinweis darauf sein, dass der Wettbewerb nichts zu Positiven hin bewegt, es ist normal, dass negative Veränderungen immer stärker diskutiert werden. Solange jedoch der Preis das entscheidende Kriterium ist, gibt es auch in der Bevölkerung keinen anderen Gesprächsbedarf. Dies wird sich nach Meinung des Verfassers jedoch ändern. Die Meinung des Verfassers zu den Themen des Fragenkomplexes 9 wird in den späteren Kapiteln dieser Arbeit aufgegriffen und sollte daher hier nicht weiter vertieft werden.

### **9b. Die positivsten Auswirkungen des Wettbewerbes**

Die Antworten auf diese Frage überraschten doch sehr. Der Autor hatte damit gerechnet, dass hier neben den Einsparungen jeder auf seine Vorteile zielen würde, doch es kamen ein paar sehr unerwartete Antworten. Allerdings standen die Einsparungen an erster Stelle, mal formuliert als „Ein-

sparung“ mal gemäß dem Minimax-Prinzip als „Gleiche Leistung für weniger Geld“.

Henrik Severin Hansen vom Landkreistag meinte, dass es sehr positiv gewesen sei, wie das dänische Modell entwickelt wurde. Man habe nicht alles auf einmal umgeworfen, sondern schrittweise ein neues System entwickelt, so dass viele die Gelegenheit gehabt hätten, sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen. Nicolaj Johansen von Arriva meint, dass die Personalplanung besser geworden sei, man flexibler planen könne. Außerdem seien neue Möglichkeiten des Busleasings erst durch den Wettbewerb entwickelt worden.

Henning Korshøj Nielsen vom Busunternehmerverband freut sich über die neue Rollenverteilung. Für den Busunternehmer sei es wichtig zu fahren, das könne er am besten und dafür bekäme er jetzt gute Bezahlung. Alles andere wäre nun nicht mehr Sache der Unternehmen, dies könne er jetzt den Verkehrsgesellschaften überlassen. Die Mobilitätsbehörde lobt daneben die jetzt erstmals durchschaubare Kostenstruktur bei den Unternehmen.

Drei Befragte stellen die Modernisierungen in der Branche als größten Vorteil heraus. HT lobt die für den Fahrgast gut wahrnehmbare Erneuerung des Busbestandes ebenso wie Verbesserungen in der Umweltfreundlichkeit der Fahrzeuge und der Fahrgastinformation. Selbst der sonst eher kritische Lars Abild lobt die guten und neuen Ideen der neuen Gesellschaften. Er findet, es gäbe neue Gedanken im Transportsektor. Auch Maj Gren vom Gemeindeverband findet, dass der Wettbewerb zu vielen guten Ideen geführt habe, um steigenden Verkehrsmengen Herr zu werden. Es gäbe auch mehr gemeinsame Initiativen, so etwa zur Fahrgastinformation, Angleichung der Tarifstrukturen, zu Busbahnhöfen und Aspekten der Fahrradbeförderung.

### **9c. Wie konnten diese Effekte erreicht werden?**

Zu dieser Frage gab es nicht sehr viele Antworten. Eigentlich antworteten alle Befragten nur, dass der Wettbewerb dazu geführt hätte, diese positiven Effekte zu erreichen. Ein Markt musste entstehen, bevor man in den Dialog miteinander habe einsteigen können. Auch die Rollenverteilung, die nun erstmals endgültig geklärt sei, habe dies ermöglicht. Die positiven Randeffekte, wie bessere Qualität und Information seien nur durch die Einsparungen durch den Wettbewerb ermöglicht worden.

### **9d. Weniger gut gelungene Aspekte**

Zwei Probleme sind im Prozess der Einführung des Wettbewerbes aufgetreten, die die Befragten sich so nicht gewünscht hatten. Zum einen sind sich nahezu alle Beteiligten darüber einig, dass man den Busunternehmen zu wenig Anreize gelassen habe, gute Arbeit zu leisten. Ihnen sei zuviel Handlungsfreiheit genommen worden. Zum anderen sei der Prozess juristisch kompliziert geworden, was bei einigen Anlässen aus einer Mücke einen Elefanten gemacht habe.

Drei Antworten lauteten fast wortgleich: Die Unternehmer müssen mehr wirtschaftliche Anreize bekommen. Sie müssen wieder eine Verantwortung gegenüber den Passagieren erhalten, nicht nur, wie Arriva es ausdrückte: „dazu da sein, die Forderungen von HT zu erfüllen“. Den Unternehmern fehlt der Einfluss sich auch positiv einzubringen, wieder stärker wirtschaftlich als Unternehmer zu denken. „Die Unternehmer haben nichts mehr davon, wenn es den Kunden gut geht, das muss sich ändern.“

Auch HT hat diese Notwendigkeit erkannt und möchte von der „Macht“, die alle anderen Beteiligten ihr attestieren, wieder etwas abgeben. Die Zusammenarbeit mit den Unternehmern solle verbessert und im Sinne einer Partnerschaft weiterentwickelt werden, so Pernille Hermann von HT. Alle Beteiligten sehen in diesem Problem allerdings eine „Kinderkrankheit“, die sich im Laufe der nächsten Zeit beheben lässt.

Ein Problem sieht der Verband der Busunternehmen in der juristischen Komplexität, da gerade kleine Unternehmen oft keine juristisch geschulten Fachleute haben, die sich im Vertragsrecht auskennen. Das Ministerium hingegen sieht eigentlich gar keine Probleme.

Lars Abild ist der Ansicht, dass die Entwicklung über das Sinnvolle hinaus gewachsen sei. Es sei auch eine Frage mangelnder Kultur, wenn sich Combis selbst in den Konkurs zieht und andere dadurch mit in den Ruin reisst, indem die Gebote zu niedrig ausfallen. Auch die Streiks im Rahmen der Umstellungen für das Personal seien eine unerwünschte Begleiterscheinung.

### **9e. Empfehlungen an Deutschland**

Obwohl in den bislang beschriebenen Antworten auch immer einige negative Töne zu hören waren, wenn es darum ging, Empfehlungen auszusprechen, sind sich alle Befragten einig, dass das dänische Modell so wie es ist auch auf Deutschland übertragen werden kann. Wobei man dazu sagen muss, dass nur wenigen Befragten die deutschen Verhältnisse so klar sind, dass sie diese Empfehlung so deutlich aussprechen können.

Einstimmig abgelehnt werden „englische Verhältnisse“, bei denen zumindest gemäß reiner Lehre die Steuerung des Angebotes rein in den Händen privater Anbieter liegt. Wichtig ist, dass mit dem dänischen Modell die Steuerung politisch bleibt. Denn, laut z.B. Maj Gren, nur so ließen sich soziale und ökologische Aspekte des ÖPNV optimal verwirklichen. Mit Hilfe des dänischen Modells sei diese politische Steuerung gut verwirklicht.

Alle verweisen darauf, dass die Kinderkrankheiten lösbar sind. Nachahmer des Modells sollten sich Gedanken über die Machtverteilung zwischen den kreis- oder stadt-eigenen Regiegesellschaften und den Verkehrsunternehmen machen, damit die Verantwortungen so verteilt werden, dass beider Kompetenzen und Fähigkeiten ausgenutzt werden.

Bei allen Überlegungen sollte der Fahrgast im Mittelpunkt stehen. Dieser sollte auch endlich als „Kunde“ bezeichnet werden, damit seine Funktion endlich gewürdigt werde. Aus den „Transportierten“ müssten „Auftraggeber einer Dienstleistung“ werden. Dazu sei auch mehr Marktforschung wichtig, um die Kundenwünsche besser zu kennen. Dabei wird ausdrücklich betont, dass diese Sichtweise des Kunden von den Regiegesellschaften und den Verkehrsunternehmen ausgehen sollte.

Auch muss es, so ein Vorschlag von HT, einen kürzeren Kommunikationsweg zwischen den Fahrern und den Regiegesellschaften geben, damit die Kenntnisse der Fahrer vor Ort in die Planung miteinbezogen werden können. Lars Abild regt an, sich schon in einem sehr frühen Stadium über Dinge klar zu werden, die in Dänemark erst im Nachhinein erkannt wurden. Einiges sei zu schnell gelaufen. Zuletzt regte der Busunternehmerverband an, verstärkt auf die Qualität zu achten. Aber, so alle Beteiligten, unter Beachtung dieser Punkte, gäbe es keine Alternative zum dänischen Modell wenn man Einsparungen, Qualität und zufriedene Kunden optimal verbinden wolle.



**ANHANG:** Zahlreiche Aspekte wurden am Rande der Befragung erwähnt. Daher sind im Anhang im Kapitel 8.1.11. ab Seite 270 noch einmal die Meinungen der Experten gesondert wiedergegeben.

### 3.7.3. Prognosen

In den letzten zwei Fragen wurden die Befragten aufgefordert, Prognosen zu äußern. Die erste Frage war relativ konkret:

#### **10a. Werden die Preise pro Fahrplanstunde in zukünftigen Verkehrsverträgen aufgrund der möglichen Monopolisierung wieder steigen?**

Alle Befragten sprachen sich dafür aus, dass die Preise zwar derzeit wieder leicht ansteigen, aber eine Gefahr höherer Preise durch Mono- oder Oligopole nicht gegeben ist. Die derzeitigen Preissteigerungen werden darauf zurückgeführt, dass die Preise unterhalb eines Niveaus lagen, ab dem die Unternehmer einen angemessenen Gewinn erzielen können. Es sei durchaus im Interesse aller, dass dies geändert würde, denn nur Unternehmen mit Gewinn könnten innovativ sein und gut arbeiten. Daher sprach sich besonders HT für einen vernünftigen Gewinn für die Unternehmen aus.

Einige Äußerungen zielen darauf ab, dass derzeit noch keine Monopolentwicklung feststellbar ist, aber eine solche befürchtet wird, es aber „so weit noch nicht ist“. Um die Monopolgefahr möglichst gering zu halten, empfehlen der Transportrat, der Landkreistag und die Mobilitätsbehörde, dass es möglichst leicht sein muss, an Ausschreibungen teilzunehmen. Details dazu wurden bereits zuvor genannt. Allerdings gäbe es im Wettbewerb einen sehr leichten Marktzutritt und auch immer Nischenunternehmen, die bei

steigenden Preisen ihre Chancen wahrnehmen können, die Großen zu unterbieten.

Falls jedoch alle Maßnahmen im Vorfeld nicht greifen, gibt es noch zwei Möglichkeiten, ein Monopol der Großen abzuwehren. Zum einen kann man Marktzugangsbegrenzungen schaffen. Dies sieht so aus, dass man einen bestimmten Marktanteil festsetzt, den ein Unternehmen am ÖPNV in einem Kreis haben darf. Dies kann – wie bereits oben geschildert – per Gesetz erfolgen, falls es notwendig werden sollte. Zum anderen kann man einen verhandelten Wettbewerb einführen, das heißt, man schreibt gezielt einige Unternehmen an, die sich zuvor vorqualifiziert haben. Durch dieses Verfahren kann man Unternehmen ausschließen, die monopolartige Marktanteile besitzen.

#### **10b. Wie wird der dänische ÖPNV in 10 Jahren aussehen?**

Die Antworten auf diese Frage waren erwartungsgemäß sehr vielfältig. Allerdings hätte man erwarten können, einen oder mehrere Trends herauslesen zu können. Dies ist jedoch kaum der Fall, daher sollen hier die Antworten alle unabhängig voneinander genannt werden.

HT, das Verkehrsministerium, der Gemeindebund und die Mobilitätsbehörde *færdselsstyrelsen* sind deutlich der Ansicht, dass es auch in einigen Jahren noch Ausschreibungen geben wird. Dabei erwarten sie noch weiter verstärkte Anreizverträge oder sogar Nettoverträge. Das Gegenteil vermutet Henrik Severin Hansen vom Landkrestag. Er meint, dass ein System immer eine Tendenz zum versanden hat. Auch Medizin, die heute wirke, wäre in 20 Jahren unwirksam, da die Erreger resistent geworden seien. Daher geht er davon aus, dass das heutige Modell nur noch eine Lebensdauer von einigen Jahren hat, bevor es von einem neuen Modell abgelöst wird. Diese Meinung, wenn auch nicht so differenziert, teilt im Übrigen auch Arriva.

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsgesellschaften und den Unternehmen sehen mehrere Befragte, so der Transportrat und die Mobilitätsbehörde. Bezüglich der Größe der Unternehmen sehen Pernille Hermann von HT, Journalist Lars Abild und das Ministerium das Ende der Konzentration als noch nicht erreicht an. Auch die kleinen Gesellschaften müssten weiter bangen aber, so Lars Abild, „die kleinen Unternehmen sind bald hinüber“. Ebenfalls sieht Abild das Ende der Preisspirale noch nicht als erreicht an, diese Meinung teilt jedoch kein anderer Befragter.

Eine weiter fortschreitende Verlagerung der Verantwortung auf die unteren Verwaltungsebenen sieht der Gemeindebund. Maj Gren meint hierzu, die Kommunen lernten nach und nach mit der Thematik zu arbeiten. Der gleichen Ansicht ist der Transportrat, der den Kreisen künftig mehr Kompetenz im SPNV zuspricht. Verbessert wird nach dessen Meinung auf jeden Fall auch die Zusammenarbeit zwischen Bus und Zug. Außerdem geht man davon aus, dass neue Formen des Verkehrs in der Grauzone zwischen Individualverkehr und ÖPNV entstehen werden. Diese Verlagerung nach

unten bietet nach Ansicht des Verfassers Chancen aber auch Risiken. So kann das lokale Ortsbusnetz lokal geplant werden, was maximale Bürger-nähe verspricht. Auf der anderen Seite kann aber eine solche Verlagerung auch dazu führen, dass der Zusammenhang des Gesamtsystems verloren geht, da die Gemeinde dann nur auf ihren Ortsbus schaut, die Anbindung an das regionale Netz jedoch vernachlässigt.

Arriva geht davon aus, dass der ÖPNV zukünftig noch stärker auf den Fahrgast und seine Bedürfnisse ausgerichtet sein wird und die Orientierung an den Fahrgästen steigt. Der Verband der Busunternehmer hofft darauf, die derzeitige Stagnation der Fahrgastzahlen in einigen Landesteilen durch die neuen Ideen auffangen zu können, Henning Korshøj ist in dieser Hinsicht aber nicht besonders optimistisch. Er hofft, dass die Reisegeschwindigkeiten gesteigert werden können, indem die Busse durch neue Ideen besser durch den dichten Verkehr kommen können. Außerdem glaubt er an den Einzug von elektronischen Analyse- und Ticketingsystemen. Diese Ansicht teilt die Mobilitätsbehörde, die neben den elektronischen Mitteln auch Roadpricing und die kommende Metro dafür verantwortlich macht, dass der Modal-Split-Anteil des ÖPNV in Dänemark gesteigert werden kann.

### **3.8. Zur Situation des Personals**

Oft wurde in dieser Arbeit die Tendenz zu detailscharfen Regelungen angesprochen. Davon profitierten in nicht geringem Umfang die Angestellten der Verkehrsbetriebe. Denn das starre Regelungskorsett regelte auch ihr Wohlbefinden am Arbeitsplatz und reduzierte die Möglichkeiten, ihnen Lohn oder andere Vergünstigungen zu nehmen.

Das Lohnniveau ist durch die Ausschreibungen nicht gesunken, da es geltende Tarifübereinkünfte für alle Angestellten im Transportsektor gibt, die bei Übergängen beibehalten werden müssen. Lediglich beim Übergang aus dem Beamtenstatus gab es geringe Reallohnverluste, die aber durch staatliche Übergangsgelder zum großen Teil wieder aufgefangen wurden [Transportrådet 1998(c), S. 34]. Allerdings soll hier noch mal auf den an anderer Stelle bereits beschriebenen „Pferdefuß“ aufmerksam gemacht werden. Denn beim Wechsel des Arbeitgebers kann es den Beschäftigten geschehen, dass ihre Bezüge solange nicht erhöht werden, wie es Unterschiede zwischen den bisherigen Arbeitnehmern im Betrieb und den Übernommenen gibt. Genaugenommen handelt es sich dabei auch um einen Reallohnverlust, allerdings einen zeitverzögerten.

Doch auch noch ein zweites Problem soll hier beleuchtet werden: das Arbeitsklima. Wie bereits mehrfach erwähnt, steigt die Effektivität im Unternehmen unter anderem auch durch Abbau von umlaufbedingten längeren Pausen, Wendezeiten werden reduziert, Rüstzeiten gekappt. Aus einer Umfrage in der Stadt Aalborg stammt der folgende Kommentar eines Fahrers: „Wir sollen mit weniger Personal in weniger Zeit mehr leisten“ [PLS Consult, Kapitel 11 + 12]. Die Frage ist, inwiefern dieser Einwand berechtigt ist. Kein Unternehmen wird die gesetzlichen Pausen- und Ruhezeiten der Fahrer missachten können. Die Effizienz wird ledig-

lich dadurch erhöht, dass man versucht, darüber hinaus gehende tote Zeiten an Endhaltestellen zu minimieren. Diese Pausen sind bislang als Arbeitszeit für die Fahrer gewertet worden und ein liebgewonnener Teil der Arbeitstages. Bei längeren Wendezeiten kommt der Fahrer trotz starker Verspätung dazu die Zeitung zu lesen. Es kann jedoch nicht den Unternehmen angelastet werden wenn sie versuchen, die überzähligen Pausenzeiten durch Planveränderungen aufzufangen. Es ist jedoch nicht Sinn der Sache, die vorgeschriebenen Pausenzeiten als „Fahrplanpuffer“ zu missbrauchen, so dass der Fahrer seine vorgesehenen Pausen nur dann machen kann, wenn der Fahrplan ausnahmsweise eingehalten werden kann. Dies ist bei der Fahrplanerstellung zu berücksichtigen. Begegnen kann man diesem Problem auch dadurch, dass die Pausen außerhalb des Busses gemacht werden. Dass der Bus auf der Strecke von einem neuen Fahrer übernommen wird, während der abgebende Fahrer am Ende seiner Pause erneut einen Fahrer an gleicher Stelle ablöst. Hier bieten sich Rendezvous Haltestellen an, die dann in der Regel auch über die nötigen Sozialräume verfügen.

Allerdings ist man in Dänemark auf diesen Umstand aufmerksam geworden. Alle Beteiligten sprechen sich vehement dafür aus, dass die Arbeitsbedingungen für das Personal bei Ausschreibungen beachtet werden sollen. „Eine Reihe von Initiativen“ wurde bereits gestartet, um die Arbeitsbedingungen zu untersuchen. So hat auch das Dänische Arbeitsministerium eine Richtlinie erarbeitet, die Anfang 2001 erschienen ist. In ihr wurden Richtlinien für Arbeitsbedingungen nach öffentlichen Ausschreibungen definiert [Trafikministeriet 1999, S. 97].

Weiterhin werden die Arbeitsbedingungen aus medizinischer Sicht durch die Gesundheitsämter untersucht. Eine sehr interessante Initiative ist durch die Kreise, den Landkrestag und das Verkehrsministerium gestartet worden. Sie befasst sich damit, ob es möglich ist, auch die Arbeitsbedingungen für die Fahrer in Form eines monetär zu wertenden Faktors in die Vergabekriterien mit einzubeziehen. Diese Aktion ist jedoch noch nicht abgeschlossen [ebd., S. 97].

Es sollte möglich sein, für die Fahrer auch unter Wettbewerbsbedingungen einen Arbeitsplatz zu schaffen, an dem die Arbeit Spaß macht. Der Arbeitsplatz des Busfahrers wird sich immer mehr vom Transporteur zum Erbringer einer Dienstleistung wandeln. Auch wird es für diejenigen schwierig, die sich bislang im öffentlichen Dienst wohlfühlten, gerade weil dort der Druck zu Effektivität und Leistung recht gering war. Ehrlichen und fleißigen Menschen muss es jedoch auch weiterhin ermöglicht werden, zufrieden und gerne an ihrem Arbeitsplatz zu sein. Von daher gilt es, diesen Punkt bei allen weiteren Ausschreibungen zu beachten und die Initiativen zu einem raschen Erfolg zu bringen, damit nicht die Angestellten der Busunternehmen die Einsparungen in den öffentlichen Kassen „bezahlen“ müssen.

Viele derartige Probleme sind noch nicht gänzlich gelöst worden, jedoch ist eine insgesamt positive Entwicklung zu beobachten. Auch eine Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen und Tarifsituationen hat stattgefunden. So gibt es seit März 2000 außerhalb des Großraumes Kopenhagen nur noch einen Tarifvertrag für Busfahrer, zuvor waren es noch vier, die (aus dänischer Sicht) teils stark voneinander abwichen. Dies führte sowohl zu Ungerechtigkeiten aus der Sicht der Fah-

rer aber auch zu Problemen mit der Wettbewerbsfähigkeit [Færdselsstyrelsen 2000, S. 16].



**ANHANG:** Im Kapitel 8.1.12. ab Seite 274 werden die Erfahrungen der Mitarbeiter des Stadtbusbetriebes in Vejle mit dem Übergang in den Wettbewerb beschrieben.



**ANHANG:** Im Kapitel 8.1.13. ab Seite 275 werden ebenfalls die Erfahrungen der Mitarbeiter im Verkehrsbetrieb der Stadt Aalborg mit dem Übergang in den Wettbewerb beschrieben.



**ANHANG:** Im Kapitel 8.1.14. ab Seite 277 wird das Projekt *Sund Bus* (der gesunde Bus) beschrieben, mit dem erforscht wird, wie die Gesundheit der Mitarbeiter mit den Bedingungen ihres Arbeitsplatzes zusammenhängen.

### 3.9. Handlungsempfehlungen

Dieses Kapitel ist im Hinblick darauf zu sehen, dass auch der deutschen Seite Handlungsempfehlungen gegeben werden. Da Dänemark aber in dieser Arbeit als vorbildlich herausgestellt werden kann, sind die Empfehlungen an Deutschland natürlich um einiges umfangreicher. Der Verfasser möchte jedoch die Chance nutzen, in wenigen Sätzen auch den Dänen diejenigen Punkte des „dänischen Modells“ aufzuzeigen, die eventuell einer Überarbeitung bedürfen. Wobei verschiedene Punkte bereits erkannt sind und teilweise behoben wurden oder demnächst behoben werden.

Zunächst fällt auf, dass in den ersten Jahren des Wettbewerbs die Kompetenz der Unternehmen so gering war, dass jegliche Kreativität von Seiten der Unternehmen damit geblockt wurde. Dies ist klar ein Nachteil des Systems, denn die Unternehmen haben zu Beginn des Prozesses die Ressourcen dafür, die bei den Aufgabenträgern oft noch nicht vorhanden ist. Es hat sich jedoch im Verlauf der Bearbeitung dieses Komplexes gezeigt, dass diese Phase notwendig ist, um die Mechanismen des Wettbewerbs zu optimieren. (siehe Kapitel 7.2.). Es wäre aber für Nachahmer interessant sich zu überlegen, ob man ohne die Kompetenzen der Unternehmen zu erhöhen, die Kreativität auf anderem Wege nutzen kann, etwas über Ideenwettbewerbe, für die die Unternehmen dann jedoch entsprechend bezahlt werden müssten.

Schwierig war auch der Umgang mit dem einzigen verbliebenen Staatsbusunternehmen Combus. Durch die sehr zweifelhafte Wettbewerbspolitik dieses Unternehmens mussten etliche Unternehmen aufgeben, da sie den Dumpingpreisen dieses Unternehmens nicht gewachsen waren. Nach der Pleite zahlreicher kleinerer privater Mitbewerber stellte sich heraus, dass der Staat mit Milliardenaufwand eingreifen musste, um Combus weiter bestehen lassen zu können. Es hat sich

dabei offen gezeigt, dass sowohl die Wettbewerbsaufsicht, als auch der Staat als Eigner den Konzern haben offen gewähren lassen. Keiner wollte sich eingestehen, dass das Unternehmen noch lange nach Beginn des Wettbewerbes nicht konkurrenzfähig war, und somit schon viel früher hätte abgewickelt werden müssen. Damit hätte man eine deutlich größere Vielfalt an Unternehmen bewahren können, was den Wettbewerb auf Dauer eher verstärkt und positiv beeinflusst hätte. Auch dieser Fehler ist im Nachhinein nicht mehr rückgängig zu machen. Richtiger wäre damals gewesen, den Staatskonzern sehr viel früher zu verkaufen, oder wie HT zunächst für den Wettbewerb aktiv fit zu machen. Auch ein früherer Konkurs hätte nichts verschlimmert, da es unproblematisch gewesen wäre, das Material und das Personal an Wettbewerber abzutreten, den Staat hätte es danach sogar weniger gekostet als dies letztlich der Fall war. Bezüglich des Personals hätte man für das Geld, das Combus in seinen letzten Jahren gewährt wurde, die ehemaligen Beamten noch über Jahrzehnte mit einer Gehaltszulage ausstatten können, so dass ihr Statuswechsel nicht zu Nachteilen geführt hätte.

Weiterhin sind in der Anfangsphase gerade von HT ständig veränderte technische Details verlangt worden. Dadurch waren die Unternehmen gezwungen, sich immer wieder neue Fahrzeuge anzuschaffen, wohingegen sie die alten kaum wieder verkaufen konnten. Dadurch verkürzten sich die Abschreibeweiten der Fahrzeuge unverhältnismäßig. Erst jetzt findet man den Weg zu Standards und einheitlichen Anforderungen, so dass es nun möglich ist, auch Fahrzeuge, die soeben aus einem Vertrag entlassen wurden, noch für einen zweiten einzusetzen, so dass man die Fahrzeuge über ca. 10 Jahre abschreiben kann. Auch ist jetzt die Flexibilität größer, das heißt, ein Unternehmen kann nun besser im Gebiet einer anderen Verkehrsgesellschaft bieten als zuvor. Dies ist inzwischen allerdings kaum noch relevant, da die meisten Betriebe bereits aufgeben mussten.

Letzter bedeutender Fehler, und zugleich auch der einzige, der noch revidiert ist – war aber wohl die Eingliederung der Gesellschaft HT in den Hauptstadtsentwicklungsrat HUR. So wichtig die Verknüpfung von Regionalplanung und Verkehr auch ist, die Ansiedlung so unterschiedlicher Gebiete wie Kultur, Planung, Verkehr und Wirtschaftsförderung in einer Gesellschaft, wobei der Verkehrsbereich alleine zehnmal so viele Mitarbeiter hat wie alle anderen Bereiche zusammen, das scheint kaum zu funktionieren. Solange die Marke HT noch Bestand hatte, erschien es so, als hätte man HT einfach noch weitere Aufgaben gegeben, es störte das Verkehrsgeschehen wenig. Nun aber ist HT auch für den Kunden deutlich Teil des HUR geworden. Dadurch scheint es so zu sein, dass die Interessen des Verkehrs insgesamt weniger offensiv vertreten werden können, als dies mit einer eigenständigen Gesellschaft der Fall war. Gab es z.B. zuvor ein eigenes Blatt zum Thema Nahverkehr in der Region, so ist dort heute der Verkehr ein Thema unter vielen. Dazu ist die Präsenz des Nahverkehrs in den Medien des HT-Gebietes zugunsten anderer Themen deutlich reduziert worden. Auch will das durch die Fusion bedingte Einfügen einer neuen hierarchischen Ebene nicht so recht in die Zeit passen, in der man versucht, Hierarchien in großen Unternehmen abzubauen. Der Verfasser hält es daher für zwingend notwendig, die Fusion von HT und dem Rest-HUR wieder zu lösen. HT könnte eine selbständige Gesellschaft werden, die von den politisch gewählten Mitgliedern des Rates im Sinne eines Aufsichtsrates vertreten wird. Auch sind gemeinsame Arbeitsgruppen mit

den anderen Unternehmensbereichen durchaus denkbar. Dem Verfasser ist völlig unverständlich, wieso der Gesetzgeber für jeden kleinen Kreis eine eigene Verkehrsgesellschaft vorschreibt und dann die sehr effektive und gut funktionierende Gesellschaft der mit Abstand wichtigsten Region des Landes auflöst und zur Unterabteilung einer Firma macht, die sich mit Theaterförderung und dem Betrieb von Fremdenverkehrsämtern ebenso befasst, wie mit regionaler Planung und Naturschutz. Dieser Fehler wäre mit geringem Aufwand rückgängig zu machen, nachdem die Einführung der Fusion erhebliche Mittel in Anspruch genommen hat, denn dieses Experiment ist kläglich gescheitert.

## **4. Die EU und das „Dänische Modell“**

### **4.1. Eine neue Verordnung**

Seit Inkrafttreten der Verordnung 1893/91 hat sich die Situation im europäischen ÖPNV grundlegend verändert. Seinerzeit gab es ausschließlich lokale oder regionale ÖPNV-Betreiber, hingegen keinen, der Interesse hatte, sich in anderen EU-Staaten niederzulassen oder dort Verkehr zu betreiben. Demnach enthielten die derzeitigen Regelungen auch keinerlei Aussagen, die für derartige Fälle Verfahren oder Regelungen vorsahen [EU-Kommission, 2000(b), S. 2]. Heute hingegen gibt es schon mindestens neun große internationale Unternehmen, die in je mindestens zwei EU-Staaten aktiv sind. Die ganz großen Firmen wie etwa Connex oder Arriva sind mittlerweile sogar in einer ganzen Reihe von europäischen Staaten gleichzeitig vertreten (vgl. Kapitel 8.4). Schon 1998 gab es nur noch vier Staaten, in denen der Verkehr noch gänzlich von inländischen Unternehmen erbracht wurde<sup>14</sup> [ebd., S. 4]. Der Anteil dürfte heute noch geringer ausfallen. Die nationalen Regelungen haben sich aufgrund der mangelnden Aussagen in der bestehenden Verordnung dabei sehr unterschiedlich und undurchschaubar entwickelt, was die Betätigung ausländischer Unternehmen in einigen EU-Staaten hemmt. Das derzeitige Regelwerk wird daher den „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr gerecht.“ [Janik, 2001, S. 508].

Daher war es für aus Sicht der Kommission an der Zeit, mittels einer neuen Verordnung den Rechtsrahmen zum ÖPNV in der Union neu zu fassen. Das Ergebnis ist der Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung zu diesem Thema, der unter KOM (2000) 7 kaum bekannt ist. Er ist datiert auf den 26.08.2000 und wird allgemein als „Vorschlag der Kommission vom August 2000“ bezeichnet. Wenn in dieser Arbeit von der neuen Verordnung die Rede ist, bezieht sich dies immer auf diesen Vorschlag, nicht auf die neue Version von Februar 2002. Grundlage jeder gesetzlichen Neuregelung auf europäischer Ebene ist der Vertrag von Nizza, der in seiner Schlussfolgerung (Ziffer 45) lautet: „Der europäische Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten prüfen will, wie bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts im Zusammenhang mit den Leistungen der Daseinsvorsorge für größere Vorhersehbarkeit und verstärkte Rechtssicherheit Sorge getragen werden kann.“ [Will, 2001, S. 219]. Diese Rechtssicherheit ist aufgrund der oben geschilderten Verän-

---

<sup>14</sup> Österreich, Italien, Griechenland und Frankreich, wobei französischen Firmen aber auch außerhalb von Frankreich aktiv sind.

derungen heute so nicht mehr gegeben. Maßgeblich dafür ist der Artikel 3 des EG-Vertrages. Er definiert die Ziele der Gemeinschaft. Dazu zählen auch drei für diese Frage interessante Tätigkeiten, nämlich „f) die gemeinsame Verkehrspolitik, g) der Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen und h) die Angleichung innerstaatlicher Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes“ [Freise 1998, S. 518]. Mit dieser Maßgabe greift die EU schon seit Ende der 60'er Jahre in den Nahverkehr ein, zunächst mit der noch recht unbedeutenden Verordnung 1191/69, die später durch die Neufassung im Jahr 1991 deutlich aufgewertet wurde. Wichtig im Zusammenhang dieser Arbeit ist, dass diese Verordnung den im deutschen Recht vorhandenen Vorrang der Eigen- vor der Gemeinwirtschaftlichkeit nicht kennt [Recker 2001(a), S. 504].

Daher versucht die Kommission schon seit einigen Jahren, etwas an der derzeitigen Rechtslage zu ändern. Im August 2000 legte sie einen ersten Entwurf zu einer neuen Verordnung für den Nahverkehr (KOM (2000) 7) vor. Dieser greift nicht nur die oben geschilderten Probleme des Bestandes auf, erstmals wird auch eine verkehrsplanerische Komponente in die Verordnung aufgenommen. Wie sich in der Darstellung der einzelnen Abschnitte der Verordnung zeigen wird, ist mit dem vorliegenden Entwurf der Kommission der Sprung gelungen von einem rein ökonomisch ausgerichteten auf einen politisch verkehrstechnischen Inhalt. Denn, so die Kommission in der Begründung zu der neuen Verordnung, der ÖPNV muss einen Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme in der Gemeinschaft leisten können. Der in den Augen des Autors weitere wichtige Beitrag, den der ÖPNV leisten kann, nämlich die Grundsicherung der Mobilität für alle Bürger zu gewährleisten – also eine soziale Aufgabe – wird durch die Kommission nicht genannt. Trotzdem geht die neue Verordnung auch auf diesen Punkt ein und nennt beispielsweise erstmals den Begriff der „ausreichenden Bedienung“. Insgesamt jedoch stehen die wirtschaftlichen Belange immer noch im Vordergrund.

Die Verordnung findet sich in dem Kontext der EU wieder, behördlich beeinflusste Bereiche wirtschaftlichen Agierens zu privatisieren und zu liberalisieren. Die Zeiten, in denen Versorgungsgüter knapp waren und daher am besten von kommunalen oder sonstigen staatlichen Firmen „verwaltet“ wurden, sind mittlerweile vorbei. Die Kommission versucht nun, privatwirtschaftliche Regelungen einzuführen, wobei durch verschiedene Maßnahmen erreicht wird, dass die Güter der Daseinsvorsorge, wozu auch der ÖPNV gehört, nach sozialen Gesichtspunkten verteilt werden. So wird erstmals eine ausdrückliche Verpflichtung aufgenommen, dass die Behörden angemessene Verkehrsleistung zur Verfügung stellen müssen. In den vergangenen zehn Jahren haben elf der 15 Mitgliedsstaaten ihre Vorschriften dahingehend geändert, dass sie wettbewerbsrechtliche Verfahren im ÖPNV eingeführt haben. Meist, wie es in der Begründung zum Verordnungsvorschlag KOM (2000) 7 heißt, ist dabei der kontrollierte oder regulierte Wettbewerb genannt. Die unterschiedlichen Herangehensweisen liefern dabei, so Michael Janik, Mitarbeiter der EU-Kommission, einen „hervorragenden Überblick über erfolgsversprechende und weniger geeignete Strategien.“ [Janik, 2001, S. 508].

Um dies herauszustellen wurde im Vorfeld der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes zur neuen EU-Verordnung für den ÖPNV die mittlerweile hinreichend bekannte ISOTOPE-Studie in Auftrag gegeben. Diese kommt nach Untersuchun-

gen in den Mitgliedsstaaten der Union zu dem Schluss, dass die Kosten für die Erbringung eines Bus-Kilometers vom Wettbewerb beeinflusst werden. So gibt die Studie für den geschlossenen Markt Durchschnittspreise von 3,02 € an, für den Markt im geregelten Wettbewerb 2,26 € und im Markt mit ungeregeltem Wettbewerb nur 1,44 € [EU-Kommission, 2000(b), S. 5]. Andererseits bietet nur der geregelte Wettbewerb (nicht aber der unregelmäßige Wettbewerb) die Möglichkeiten, Fahrpläne zu koordinieren und Unternehmenskooperationen zu ermöglichen, kurz ein integriertes Netzwerk zu schaffen, wie es dem Kunden nützen kann [Janik, 2001, S. 508]. Dabei muss man aber auch die Attraktivität des Angebotes, gemessen an den Veränderungen der Fahrgastzahlen, berücksichtigen. Eindeutig ist, dass unregelmäßiger Wettbewerb zu sinkenden Fahrgastzahlen führt, ISOTOPE nennt hier einen Rückgang um 6 % von 1990 bis 1997. Für geschlossene Märkte wird ein Durchschnittswert von 5 % Fahrgaststeigerung genannt, für den geregelten Wettbewerb 14 % Steigerung [EU-Kommission, 2000(b), S. 5].

Ob diese Werte wirklich nur durch den Wettbewerb beeinflusst werden ist jedoch umstritten. Eine Studie im Auftrag des Niederländischen Verkehrsministeriums unter dem Titel „*Werkt Marktwerking?*“ [Funktioniert Wettbewerb?]. trifft eine andere Aussage. Die Studie untersucht Beispielstädte in Europa auch im Hinblick auf die Steigerung der Fahrgastzahlen. Dabei wird unter anderem als Kriterium untersucht, in welcher Form des Wettbewerbes der ÖPNV hier steht. Aus den Schlussfolgerungen kommt die Studie zu dem Ergebnis: „Wettbewerb ist nicht der einzige Erfolgsfaktor. Wettbewerb trägt zum Erfolg des ÖPNV bei, aber damit darf man sich nicht zufrieden geben. Die Einführung des Wettbewerbes ist nur ein Element in einer größeren Strategie um den öffentlichen Verkehr zu verbessern, die Fahrgastzahlen zu steigern und eine bessere finanzielle Lage zu erreichen. Die Behörden müssen in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen zahlreiche Aktivitäten unternehmen um den ÖPNV zu einem Erfolg zu machen.“ [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998(c), S. VII].

Wettbewerb dient in diesem Zusammenhang nur dazu, so Didier van der Velde, niederländischer Verkehrswissenschaftler, die bei den öffentlichen Unternehmen vorhandene Tendenz zur Innovationsmüdigkeit und zum mangelnden Interesse an den Marktzusammenhängen zu bekämpfen [Fritz, 2000, S. 26]. Zu der gleichen Ansicht kommt eine Studie, an der der Verfasser teilnahm. Dort wird festgehalten, dass ein Zusammenhang von steigenden Fahrgastzahlen und der Einführung des Wettbewerbes bislang noch nicht nachweisbar ist, da auch Regionen ohne den kontrollierten Wettbewerb hier Zuwächse erzielen konnten. Er dient jedoch dazu, Gelder für Qualitätssteigerung und ähnliche Zusatzfaktoren frei zu bekommen [Hass-Klau et. al. 2000, S. 141].

Es wird weiter nötig, in den einzelnen Staaten gleiche Voraussetzungen zu schaffen, so dass überhaupt ein Marktzugang ausländischer Unternehmen in den einzelnen EU-Staaten ermöglicht oder mindestens vereinfacht wird. Es führt zu steigender Rechtssicherheit und zu einer Harmonisierung der wichtigsten Fragen im Verkehrssektor. „Gleichzeitig können Hemmnisse aus dem Weg geräumt werden, die die derzeitige Verordnung modernen Konzepten für den öffentlichen Verkehr entgegensetzt.“ [EU-Kommission, 2000(b), S. 2]. Somit mussten wirtschaftli-

che Regelungen, wie sie in anderen Branchen schon seit einigen Jahren üblich sind, auch für den öffentlichen Verkehr angepasst werden. Auch wenn die Situation für viele Unternehmen durch die neue Verordnung nicht einfacher wird, ist es sinnlos zu versuchen, Entwicklungen des Marktes zurückzudrängen oder gar umzukehren. Dies würde vor dem Hintergrund des gemeinsamen Marktes auch politisch keinen Sinn machen [Janik, 2001, S. 508].

Ein weiterer Aspekt, den die Kommission als Anlass zur Neuregelung der ÖPNV-Verordnung ansieht, ist die Niederlassungsfreiheit. Ohne hier allzusehr in die juristischen Details einzusteigen ist festzuhalten, dass öffentliche Beihilfen diskriminierungsfrei an Unternehmen aus allen EU-Staaten gezahlt werden müssen. Das heißt, dass jede Art der öffentlichen Subvention nicht nur an Unternehmen aus dem eigenen Staat gezahlt werden dürfen, sondern dass sich auch Unternehmen aus allen anderen Staaten um diese Subventionen bewerben können. Die gegenwärtigen Regelungen konnten diese Niederlassungsfreiheit nicht gewährleisten, daher wird sie nunmehr erstmals nachvollziehbar geregelt [ebd., S. 508]. Nicht zuletzt bestand aber auch deshalb Handlungszwang, weil sich bereits mehrere Gerichte (Stichwort: Magdeburger Urteil) mit der Situation befassen. Ein Stillhalten der Kommission hätte hier ggf. dazu geführt, dass durch Gerichte neue Regelungen vorgegeben worden wären, die dann nicht umfangreich politisch hätten diskutiert werden können.

#### 4.2. Ziele der EU-Kommission

Die ergiebigste Quelle im Zusammenhang mit der Frage, welche Ziele die EU-Kommission mit ihrer neuen Verordnung KOM (2000) 7 verfolgt, ist natürlich die Begründung zur Verordnung selbst. Es werden dort vier Ziele definitiv genannt. Dies sind:

- die Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses für ÖPNV-Verkehrsleistungen,
- die Sicherstellung der Niederlassungsfreiheit,
- Harmonisierung der bislang in Europa verfolgten Verfahren zur Marktöffnung und Wettbewerbseinführung und
- Rechtssicherheit nicht nur (aber auch) in Bezug auf staatliche Beihilfen [EU-Kommission, 2000(b), S. 10; Will, 2001, S. 219].

Ganz klar sagt die Kommission aber auch, welche Ziele sie *nicht* verfolgt. Damit reagiert sie auf die bereits im Vorfeld des Entwurfes aufgekommenen Fragen, die eine zu starke Regulierung der nationalen und lokalen Behörden durch die EU fürchten. Beispielsweise schließt die Kommission aus, dass

- Vergabeverfahren angewendet werden müssen, die im Vergleich zum Nutzen unangemessen aufwändig sind
- ein definitiv für die gesamte Gemeinschaft festgelegtes Vergabeverfahren eingeführt wird
- die zuständigen Behörden durch die EU festgelegt werden oder sonstige Entscheidungen über die lokale und regionale Organisation getroffen werden
- Europa sich in die Zielfindung im öffentlichen Verkehr einmischen wird. Spielräume und Experimentierfelder für lokale Behörden werden erhalten bleiben [EU-Kommission, 2000(b), S. 10].

Zu sehr sollen also die Spielräume in den subsidiär unterhalb der EU angeordneten Behörden nicht eingeschränkt werden. Vielmehr kommt es der Kommission darauf an, „eindeutig festzulegen, wie die Behörden allgemeine „Spielregeln“ festlegen können, die für alle Betreiber gelten“ [ebd., S. 9]. Die Behörden sollen die Möglichkeiten bekommen, nach anerkannten Regeln den Markt bestimmen zu können. So geht es auch um die Frage, wie Finanzausgleiche vereinfacht und transparent gemacht werden können, wie Unternehmen dazu gebracht werden können, ihre Dienstleistungen aufeinander abzustimmen. Dies kann durch die gezielte Vergabe ausschließlicher Rechte besser geschehen als durch einen unregelmäßigten Wettbewerb [ebd., S. 7; Will, 2001, S. 219]. Weiter wird geklärt, was mit Arbeitnehmern geschieht, deren Betriebe sich dem harten Konkurrenzkampf stellen müssen. Der letzte Punkt sollte nochmals betont werden, denn die Kommission lässt die Arbeitnehmer in ihrem Entwurf eben nicht allein im Wirbel der durch den Wettbewerb freigesetzten Kräfte, vielmehr sollen die Arbeitnehmer durch die neuen Regelungen vor diesen geschützt werden. Sofern die Regelungen der Kommission nicht zur Anwendung kommen, ist es hingegen äußerst fraglich, wer sich künftig um die Belange der Arbeitnehmer kümmern wird.

Die Festlegung der Höchstdauer der Verträge ist insofern sinnvoll, als dass im Zuge sich immer schneller entwickelnder Randbedingungen und Techniken im ÖPNV dieser Entwicklung auch schnell durch Umsetzung in Verkehrsverträge Rechnung getragen werden kann [Will, 2001, S. 219]. Dies ist auch wichtig, da der eigentliche Wettbewerber des ÖPNV, der MIV, gerade damit wirbt, technisch und auch sonst auf dem neuesten Stand zu sein [Janik, 2001, S. 509]. Ganz am Rande findet sich in der Literatur auch noch ein Ziel, das eigentlich das Wichtigste sein sollte, aber im Kontext eines Handelns mit Millionen leider kaum Beachtung findet. So ist das eigentliche Ziel der Kommission den Anteil der Menschen zu vergrößern, die durch die – freiwillige – Nutzung des ÖPNV dazu beitragen, die umweltpolitischen Ziele der EU zu erfüllen. Um diesen Anteil zu erhöhen, muss der ÖPNV eine effiziente und bedarfsgerechte Alternative zum PKW darstellen, so Michael Janik, Mitarbeiter der Kommission [ebd., 2001, S. 508].

### **4.3. Kurzbeschreibung der geplanten Verordnung**

Dieses Kapitel widmet sich dem Entwurf zur KOM(2000) / Provisional 2000/0212 (COD) vom 26.07.2000 in der deutschen Übersetzung. Im Abschnitt 1 des Entwurfes von Juli 2000 geht es in den Artikeln 1 bis 3 um den Geltungsbereich und einige Begriffsbestimmungen. Darin werden erstmals auch Begriffe wie „Betreiber“ und „gemeinwirtschaftlicher Vertrag“ definiert, so dass die derzeit etwas unklaren und oft selbstgestrickten Begriffsdefinitionen für diese Begriffe endgültig der Vergangenheit angehören werden. Auch der Begriff einer angemessenen Bedienung, der in Deutschland ebenfalls noch nicht definiert ist und daher oft sehr unterschiedlich gehandhabt wird, wird in Artikel 4 im Abschnitt 2 definiert. Erstmals trifft damit eine EU-Verordnung Aussagen über die Qualität der Verkehrsdienste innerhalb der Gemeinschaft. Mindestkriterien regeln wie die Verkehre auszusehen haben.

Der dritte Abschnitt befasst sich mit den gemeinwirtschaftlichen Verträgen. In diesem Hauptabschnitt, bestehend aus den Artikeln 5 bis 9 wird zunächst geklärt, dass gemeinwirtschaftliche Verträge das Instrument sind, „mittels dessen die Behörden in den öffentlichen Verkehr eingreifen sollen.“ Artikel 6 nennt die Ausschreibung als das in der Regel anzuwendende Vergabeverfahren, während die beiden folgenden Artikel die Ausnahmen davon festlegen. Im Artikel 9 schließlich sind einige Schutzmechanismen enthalten, die etwa vor Marktmonopolen einzelner Firmen schützen sollen, die aber auch die Arbeitnehmer im ÖPNV vor Lohneinbußen im Zusammenhang mit der Einführung des Wettbewerbes bewahren sollen. Auch Sicherheitsstandards sind in diesem Artikel geregelt.

Die stark umstrittene „20%-Klausel“ ist im Artikel 10, dem einzigen Artikel im 4. Abschnitt, geregelt. Er regelt inwiefern und in welchem Umfang Unternehmen zusätzlich Subventionen erhalten können, ohne dass dies die Eigenwirtschaftlichkeit beeinträchtigen würde.

Die Verfahren im Zusammenhang mit dieser Verordnung regelt der 5. Abschnitt mit seinen Artikeln 11 bis 15. Unter anderem werden hier auch die Verfahrensanforderungen für Ausschreibungen benannt. Zu den Schlussbestimmungen in den Artikeln 16 bis 19 des 6. Abschnittes gehört auch eine Regelung, die besagt, dass keine übermäßig hohen Ausgleichszahlungen an einzelne Unternehmen geleistet werden dürfen. Auch die umstrittenen Übergangsfristen gehören in diesen Abschnitt.

Die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge durch das Vorgeben von „einheitlichen Basisverfahren“ [Begründung Nr. (12)] wird umfangreich geregelt, um ein Höchstmaß an Transparenz und Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten. Auch die Rolle der zuständigen Behörden, in Deutschland „Aufgabenträger“ genannt, wird durch die Verordnung erheblich gestärkt. Erstmals erhalten diese Behörden die Möglichkeit zur exakten Definition und Entwicklung von Leistungen und deren Qualität. Auch die Sicherstellung dieser Leistung und der Einhaltung der Qualität wird ihnen zugebilligt, ebenso die Sicherung sozialer Strukturen und die Sicherstellung der Tatsache, dass Vergaben so zu geschehen haben, dass der für die Allgemeinheit beste und wirtschaftlichste Bieter den Zuschlag erhält.



**ANHANG:** Eine genaue Darstellung der einzelnen Artikel des neuen Verordnungsentwurfes findet sich im Anhang im Kapitel 8.2. ab Seite 282.

#### 4.4. Das Dänische Modell und die Ideen der EU-Kommission

Die dänischen Gesetze und die neue EU-Verordnung sind mit einem zeitlichen Abstand von etwa 12 Jahren entstanden, die dänischen Regeln wurden innerhalb dieses Zeitraumes mehrfach überarbeitet. Dahingegen konnte man bei der Entwicklung des EU-Modelles auf Erfahrungen aus den Mitgliedsstaaten zurückgreifen. Auf den ersten Blick sehen die beiden Modelle sich sehr ähnlich, wobei man

jedoch sowohl von Seiten der Kommission als auch von Seiten dänischer Experten immer wieder betont, dass es da größere Unterschiede gäbe.<sup>15</sup>

Bei den Zielen der beiden Modelle fällt auf, dass das dänische Modell mehr in Richtung Effizienz und behördenorientierte Planung geht, die EU aber mehr den Umweltgedanken und die Rolle des ÖPNV dabei in den Vordergrund stellt. Eine klare Zieldefinition findet man in den Gesetzen und Verordnungen aus Dänemark nicht. Nur in den Begründungen zu den erlassenen Regeln sind ein paar Hinweise auf Ziele zu finden. Die Aussagen der EU in diesem Zusammenhang erscheinen deutlich moderner zu sein, obwohl einige Aussagen in genau die gleiche Richtung abzielen.

Die EU legt alles daran, dass der ÖPNV seine Rolle als umweltverträgliches Verkehrsmittel besser als bislang wahrnehmen kann. Dazu muss der Umweltgedanke gestärkt werden. Nahverkehr soll aber nicht irgendwie erbracht werden, vielmehr sollen „höchstmögliche Standards für die Erbringung öffentlicher Versorgungsdienstleistungen im Personenverkehr“ entwickelt werden [EU-Kommission, 2000(b)]. Die eingebrachte Verordnung sieht in ihrem Entwurf vor, dass durch sie „angemessene öffentliche Personenverkehrsleistungen von hoher Qualität und Verfügbarkeit“ gewährleistet werden [ebd.].

Da aber auch die Steigerung der Kosteneffizienz zu den Zielen gehört, ist auch das Preis-Leistungsverhältnis ein Aspekt der Verordnung. Denn die zuvor genannten hohen Standards sollen zu einem möglichst geringen Preis entwickelt werden. Dies zusammen drückt in etwa das aus, was die dänischen Interviewpartner im Jahre 11 nach der Einführung des kontrollierten Wettbewerbes als Ziel genannt haben, jedoch findet sich dies nirgendwo in den Gesetzestexten oder in deren Umfeld so deutlich wieder. Sowohl in Dänemark als auch in der Kommission herrscht die Meinung vor, dass der kontrollierte Wettbewerb mit seinen Ausschreibungen von Konzessionen die Methode ist, die gesteckten Ziele zu erreichen. Beide Rechtstexte schreiben den Wettbewerb mit geringen Ausnahmen verbindlich vor. Während aber die dänischen Regeln sehr genau vorschreiben, nach welchen Methoden der kontrollierte Wettbewerb zu erfolgen hat, sieht die EU ausdrücklich vor, dass die konkreten Ziele und Methoden eben gerade nicht durch die EU vorgeschrieben werden sollen. Damit soll den zuständigen Behörden die Möglichkeit eingeräumt werden, diese selber definieren zu können, um dem Prinzip der Subsidiarität genüge zu tun. Die EU möchte aber „eindeutige Spielregeln für alle Betreiber festlegen und faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellen“. Der Kommissionsentwurf ist in dieser Hinsicht nur als Richtschnur gedacht.

Zusätzlich verfolgt die EU einige Ziele, die typisch europäisch sind und daher aus ihrer Natur heraus in den dänischen Rechtsvorschriften keine Rolle spielen. Da ist als wichtigstes Argument die Anpassung, Harmonisierung und Vereinheitlichung des Europarechts zu nennen. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass im ÖPNV die

---

<sup>14</sup> Als Quellen zu diesem Kapitel dient der EU-Verordnungsentwurf KOM (2000) 7 vom August 2000 sowie die Gesamtheit aller dänischen ÖPNV-Gesetze und der Begründungen dazu.

Regeln in den EU-Staaten sehr stark voneinander abweichen, wobei auch die sich daraus ergebenden Effekte sehr unterschiedlich sind. Daneben soll die Niederlassungsfreiheit verwirklicht und somit der Markt vollständig geöffnet werden. Dies ist als klare Absage an das derzeit in Frankreich herrschende System der Abschottung nach innen und Markttaggression nach außen zu bewerten. Zuletzt steht auch die Frage der erhöhten Rechtssicherheit auf dem Zielkatalog der EU-Kommission.

Einer der wesentlichen Unterschiede ist die Rolle des Aufgabenträgers. Die EU definiert dabei nur den Begriff der „zuständigen Behörde“, wie der Aufgabenträger somit künftig zu nennen ist. Es bleibt den Staaten überlassen, welche ihrer bestehenden Behörden „zuständige“ werden soll oder ob, wie in Dänemark geschehen, eine neue Behörde oder öffentlich rechtliche Gesellschaft gegründet werden soll. Im Zentrum des dänischen Modells werden hingegen sehr konkret die *trafik-selskaber* als Aufgabenträger benannt und als Institution gesetzlich eingeführt. Sie bekommen durch die dänische Gesetzgebung ein Versorgungsmonopol für den Bereich des dänischen Nahverkehrs.

Einige Aspekte in den dänischen Regeln entstammen der konkreten Bestandssituation im dänischen ÖPNV vor der Einführung der neuen Gesetze. Sie war in einigen Punkten anders, als sie es in anderen EU-Mitgliedsstaaten ist. Dies führt dazu, dass hierzu bestimmte Regeln getroffen werden die es im EU-Entwurf so nicht gibt. Beide Rechtsnormen regeln auch den Übergang zwischen den bestehenden Systemen und den neuen Regelungen. Neun Jahre sollte die Übergangsfrist dauern. Nicht nur Dank der später erfolgten Novellierung des Gesetzes sind mit Ausnahmen alle Leistungen bereits früher ausgeschrieben gewesen. Mit dieser Übergangszeit sollte es dem früheren öffentlichen Versorgungsmonopolisten HT leichter gemacht werden, den Umstrukturierungsprozess zu schaffen. Die EU definiert einen Übergangszeitraum von nur drei Jahren. Wobei zu beachten ist, dass dazu noch die Laufzeit der gültigen Konzessionen kommt, die nochmals acht Jahre betragen kann. Daher ist die Übergangsperiode oft sogar länger als in Dänemark.

Ein weiterer Abschnitt beider Regelungen befasst sich mit den bisherigen öffentlich-rechtlichen Betreibern von Verkehrsleistungen. Hier schreibt die dänische Regel klar eine Aufspaltung der bisherigen Anbieter vor, wie sie z.B. bei HT durchgeführt wurde. Die EU schreibt an dieser Stelle lediglich eine getrennte Buchführung vor, die Aufgaben können aber innerhalb eines Unternehmens oder einer Behörde verbleiben. Allerdings haben die zuständigen Behörden auch dann die Pflicht, von ihr bestellte Verkehrsleistungen auszuschreiben, selbst wenn so der Betriebsteil im eigenen Unternehmen nicht den Zuschlag erhalten sollte. Dies ist wohl eine der umstrittensten Regelungen in der neuen Verordnung.

Das dänische Recht setzt die europaweite Ausschreibung als einziges zulässiges Vergabeverfahren fest. Die EU-Verordnung sieht die Ausschreibung lediglich als Regel an. Sie definiert eine Vergabe dann als zulässig, wenn der Auftraggeber sicherstellen kann, dass die Vergabe an den wirtschaftlichsten Bieter erfolgte. Beide Modelle kennen (im Gegensatz zu vielen heutigen nationalen Gesetzen eine marktinitiierte (eigenwirtschaftliche) Leistung, die auf Betreiben eines Unterneh-

mens und auf dessen Rechnung erfolgt. Diese Leistungen sind nicht auszusprechen. Ausnahmen von der Pflicht zur Vergabe nach Ausschreibung oder einem sonstigen Wirtschaftlichkeitsvergleich gibt es dort, wo die Sicherheit oder Integrität solcher Verkehre in einem solchen Verfahren nicht gewährleistet werden kann. Allerdings sind solche Fälle nur schwer vorstellbar weswegen der Artikel nach Aussagen aus der Kommission wohl auch nicht mehr als eine Kompromissformel ist.

Bei den Ausschreibungen ist sowohl in Dänemark als auch künftig in Europa nicht der Preis das einzig entscheidende Kriterium. Ähnliche Kriterien definiert die EU. Sie ordnet diese sogar noch ein Stück höher an, als dies in Dänemark getan wurde. Die Kriterien werden nämlich definitiv in der Verordnung genannt. Dabei erscheint die dargestellte Liste als Positivliste, hier werden in erster Linie soziale und ökologische Faktoren genannt. Aber auch die gleiche Raumentwicklung und der Fahrgast sind der Kommission wichtig. Die Laufzeit der Verträge im straßengebundenen ÖPNV wird in Dänemark auf 8 Jahre reduziert. Die EU setzt in ihrem Verordnungsentwurf 5 Jahre als Obergrenze und Richtwert fest, wobei auch dieser Wert vermutlich in den derzeit laufenden Verhandlungen zwischen der Kommission, dem Ministerrat und dem Parlament angehoben werden wird.

Ebenso wie in Dänemark gibt es in der EU eine Reihe von Regelungen, die dazu führen sollen, dass auch kleinere Unternehmen eine Chance im Wettbewerb haben. Es ist jedoch nicht sicher, dass diese Regelungen ausreichend sind, wie man in Dänemark sehen kann. Diskutiert wurde in Dänemark deswegen auch ein Gesetz, das den Anteil eines Bieters in einer Region auf 25 % beschränken sollte. Dies ist jedoch mit der Begründung abgelehnt worden, dass der Markt Monopole schon von alleine regulieren werde. Trotzdem hat die EU diese Regelung als Kann-Bestimmung auch in ihren Verordnungsentwurf aufgenommen. So können die zuständigen Behörden für ihr Gebiet festlegen, dass kein Betreiber mehr als diese 25 % Anteil am Leistungsangebot haben darf. Auch kann ein Unternehmen verpflichtet werden, eine gewisse Menge seiner Leistungen an Subunternehmen zu vergeben.

Geregelt ist in beiden Gesetzeswerken auch, wie mit öffentlichen Geldern für die Verkehrsunternehmen verfahren werden kann. Die EU stellt klar, dass Beihilfen an einzelne Unternehmen nur dann gezahlt werden dürfen, wenn sie aus Gründen der subventionierten Gestellung von Fahrkarten für Schüler oder Senioren herrühren. Diese Zahlungen müssen diskriminierungsfrei jedem Anbieter gleichermaßen gezahlt werden. Die Obergrenze liegt dabei bei 20 % des Umsatzes auf der entsprechenden Linie oder dem Linienbündel.

Nach **Meinung des Verfassers** liegen die Unterschiede zwischen dem dänischen ÖPNV Gesetzen und den geplanten EU Regeln im Detail und begründen sich aus den oben genannten Zwängen und Tatsachen. Im Gedankengang und in der Zielsetzung ist aber kaum ein Unterschied zwischen beiden festzustellen. Der kontrollierte Wettbewerb ist nirgendwo in einer Form umgesetzt, die dem EU-Modell ähnlicher ist, als dies in Dänemark der Fall ist. Dies hat zur Folge, dass die Situation in Dänemark als Vorbild dafür genommen werden kann, was in

Deutschland passieren wird, falls sich die Kommission durchsetzt und ihren Verordnungsvorschlag umsetzen kann.

#### **4.5. Die Europäische Union und der Wettbewerb in Deutschland**

Im Zusammenhang mit der Einführung der Verordnung KOM (2000) 7 der Europäischen Union zum Wettbewerb im ÖPNV wird von Kritikern der neuen Regelungen oft erwähnt, die deutschen Verkehrsunternehmen würden von zwei Seiten „bedroht“. Auf der einen Seite „drohe“ die EU mit ihrer neuen Verordnung und deren Konsequenzen für die Unternehmen. Auf der anderen Seite „drohe“ der Europäische Gerichtshof damit, das sogenannte „Magdeburger Urteil“ zu bestätigen und dadurch noch früher und ohne Übergangszeiträume eine ähnliche Situation zu schaffen, wie sie von der EU in einigen Jahren beabsichtigt ist [Wittig 2001, S. 86].

Doch abgesehen davon, dass fraglich ist, ob die Bedrohung wirklich eine solche ist, mit welchem Recht regelt die EU eigentlich die Grundlagen des Nahverkehrs neu? Verboten ist nach der Verordnung ganz deutlich, bei der Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Verkehre Zahlungen im Rahmen eines innerbetrieblichen Querverbundes zu berücksichtigen [BDO 1999(b), S. 20]. Beihilfen, wozu auch solche Zahlungen gehören, sind nach Artikel 77 des EG-Vertrages nur dann zulässig, wenn sie „den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.“ [Freise 1998, S. 522].

Die künftige Verordnung zum Nahverkehr wird unmittelbar in den Mitgliedsländern gelten, sollte aber durch nationale Gesetze den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst werden. Ziel der EU war es mit dieser Verordnung „Wettbewerbsverfälschungen [zu] beseitigen, die durch solche Verkehrsangebote entstehen, welche wirtschaftlich nicht rentabel sind, aber aus politischen Gründen trotzdem vorgehalten werden sollen“ [Meyer, W. 2001, S. 25]. Das Ziel der Union ist klar und rein wirtschaftlich orientiert: Solange die Märkte in den einzelnen Mitgliedsstaaten noch zu unterschiedlich sind, als dass sich ein gemeinsamer Markt entwickeln kann, muss eine Vereinheitlichung erfolgen [Deutsche Bank Research 2001, S. 15]. Die Umsetzung verkehrspolitischer oder umweltrelevanter Ziele steht erst an zweiter Stelle.

Die EU war mit ihren Grundsätzen in den unionsbildenden Verträgen auch für die Entwicklung des Marktes in der Gemeinschaft verantwortlich, wobei der ÖPNV nur ein Teil davon ist. Und dieser Markt ist nach den Regeln des Wettbewerbs aufgebaut, wie Ronellenfisch bemerkt: „Nach den allgemeinen Vertragsgrundsätzen muss die Erbringung von Verkehrsleistungen in der Gemeinschaft im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems erfolgen, das nach den Regeln des lautereren Wettbewerbs funktioniert.“ [Ronellenfisch 2000, S. 50]. Doch die Kommission sieht Wettbewerb nicht nur aus dem Zweck als wünschenswert an, diesen Vertragsgrundsatz zu erfüllen, vielmehr hat der ÖPNV den Kampf mit dem Pkw zu bestehen und muss dazu fit gemacht werden, wofür sich die neuen Regeln anbieten. Paul Hodson von der Kommission erklärt, dass der ÖPNV jährliche Wachstumsraten von 2 % benötigt um mit dem MIV auch in Zukunft mithalten zu

können. Derzeit sind dies jedoch durchschnittlich nur 0,8 %, wobei Städte wie Köln, Lyon und Kopenhagen zeigen, dass es höhere Wachstumsraten geben kann [Rüger 2002, S. 40].

Die EU-Kommission handelt bei der Neuregelung des ÖPNV-Marktes nicht aus eigenem Antrieb. Vielmehr erfüllt sie einen Auftrag aus den Europäischen Verträgen. Diese sehen die Anwendung marktwirtschaftlicher Gesetze und Wettbewerb immer vor, es sei denn, der Wettbewerb würde „Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interessen betraut sind, [...] der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich“ hindern [Bauer 1999, S. 35]. Maßgeblich ist hierbei Artikel 86, Abs. 3 EUV (Anwendung von Beihilfevorschriften). Von daher wird davon ausgegangen, dass „in Deutschland geäußerte Vorstellungen, die Kommission habe kein Recht zum Erlass einer entsprechenden VO [...] nicht besonders ernst gemeint sein“ dürften [Recker 2001(b), S. 513].

Daneben gibt Artikel 87 vor, dass keine Beihilfen gezahlt werden dürfen, die „den Wettbewerb zu verfälschen drohen“. Daher ist es die Pflicht der Kommission, den unverfälschten Wettbewerb zu garantieren. Dieser Pflicht kommt sie mit dem Entwurf zur neuen Verordnung nach [ebd., S. 513]. Und unverfälschter Wettbewerb ist ja auch kein zufälliges Ziel. Die Wirtschaft sollte nach den ökonomischen Gesetzen aus sich selbst heraus funktionieren. Der Staat sollte nur dann eingreifen, wenn die Mechanismen der Marktwirtschaft versagen, was der Fall ist, wenn ein Angebot ausbleibt oder bestimmte Konsumenten suboptimal versorgt werden. Eine weitere Motivation für den Staat in die Marktwirtschaft einzugreifen ist die Möglichkeit, dass durch das Eingreifen zusätzliche positive Effekte entstehen können, was in der ÖPNV-Branche etwa der Rückgang des MIV wäre [ebd., S. 514]. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in einem kontrollierten Wettbewerb, der ja auch schon eine Form des Eingriffes darstellt, der Markt soweit funktioniert, dass weitere Eingriffe nicht nötig sind. Öffentliche Unternehmen sind daher nicht mehr unbedingt wichtig. Im Gegenteil: Zu den Grundsätzen der Gemeinschaft gehört auch die Neutralität gegenüber der Rechtsform (öffentlich oder privat) der Unternehmen in der EU. Eine Vorrangstellung öffentlicher Unternehmen darf es daher nicht geben. Dennoch legen viele Vertreter öffentlicher Verkehrsunternehmen die entsprechenden Abschnitte so aus, dass diese nur gegenüber Privaten gelten. Dies wird jedoch in vielen Quellen eindeutig bestritten [ebd., S. 513].

Mit ihren Maßnahmen verfolgt die EU zwei Ziele, zum einen das Ziel eines verbesserten Umweltschutzes, zum anderen eine verstärkte Nutzung des ÖPNV, wobei beide Ziele sich in gewisser Weise ergänzen [Wittig 2001, S. 84]. Konkret fordert die EU einen „für alle Bürger zugänglichen, erschwinglichen und verfügbaren ÖPNV“. Und schon 1995 wurden durch die Kommission Zweifel erhoben, ob dieses Ziel „mit der Organisationsform des kommunalen Monopolbetriebes effektiv und effizient verfolgbar ist.“ [Fritz 1999, S. 54]. Dabei geht es der Union nicht um eine Kostensenkung um jeden Preis, sondern um eine „Modernisierung und Effizienzsteigerung des ÖPNV“ [Wittig 2001, S. 86]. Der dazu vorgelegte Entwurf für „die“ neue Verordnung zu diesem Thema folgt in seiner Version demjenigen aus dem Jahr 2000, der eine Förderung des hochwertigen ÖPNV an-

strebt. Entstanden ist dieser Entwurf vorwiegend aus der bereits zuvor zitierten NEA-Studie, die ebenfalls zu dem Schluss kommt, dass hochwertiger und trotzdem effizienter ÖPNV im Wettbewerb erzielt werden kann [Ipsen 2000, S. 8].

Der **Verfasser meint dazu**, dass es sehr wohl Aufgabe der Kommission ist, die EU-Verträge umzusetzen. Eine Regelung des ÖPNV-Sektors durch die Union kommt aus zwei Gründen in Frage: Zum einen gibt es Unternehmen, die in mehreren Staaten fahren, zum anderen fahren in mehreren Staaten Unternehmen aus anderen EU-Staaten. Damit handelt es sich um einen europäischen Markt, der auch entsprechend zu regeln ist. Allerdings kann der Verfasser nicht über die rechtliche Zulässigkeit urteilen, hier kann man sich als Nichtjurist nur den Argumenten einer Seite anschließen, wobei die Argumente der Pro-EU-Stimmen nachvollziehbar sind. Der Verfasser begrüßt, dass die EU versucht, die Aspekte des Umweltschutzes auch im Bereich des ÖPNV voranzutreiben. Wenn schon auf deutscher Ebene kein entsprechendes Gesetz existiert, dann kann die Union hier hilfreich eingreifen. Die bislang gültige Verordnung 1893/91 ist in diesem Sinne nicht genug, aber ein positiver Ansatz.

## 5. Warten auf den Wettbewerb - ÖPNV in Deutschland

### 5.1. Bestandsaufnahme

#### 5.1.1. Niedriger Modal-Split im deutschen Nahverkehr

Der deutsche ÖPNV genießt als Ganzes bei Fachleuten im In- und Ausland einen recht guten Ruf. Die Qualität des Angebotes ist vergleichsweise hoch [Friedrich 2000, S. 15]. Dies gilt hingegen nur, wenn man über die Qualitäten einen landesweiten Durchschnitt bilden, dann würde der deutsche ÖPNV wohl nur noch von den Systemen kleinerer Länder wie der Schweiz, den Niederlanden oder eben Dänemarks übertroffen. In einigen anderen EU-Staaten gibt es einzelne sehr gute Angebote, aber auch von streckenweise eher geringer Qualität. Jedoch darf man sich auch in Deutschland nicht blenden lassen. Einige Unternehmen bieten eine hervorragende Qualität an und beteiligen sich bei Innovationen. Andere, besonders in ländlichen Regionen, sind weniger innovativ, hier ist teilweise immer noch der vergleichsweise geringe Standard der 70'er Jahre vorherrschend. Zur Quantität des Angebotes vgl. Abbildung 3.07 auf Seite 30.



ABB. 5.01: ÖPNV IM WESTERWALD

Leider ist die Beliebtheit des ÖPNV unter denen, die ihn nutzen könnten, dann doch nicht so hoch, weswegen der Modal-Split immer noch wesentlich vom Pkw-Verkehr dominiert wird. Trotzdem sorgen die Busse und Bahnen in Deutschland für eine merkbare Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr [Deutsche Bank Research 2001, S. 5]. Dies hilft, den immer stärker drohenden Verkehrskollaps zu verhindern, der den deutschen Großstädten bevorstehen wird [ebd., S. 6]. Die wertvolle Funktion des ÖPNV ist somit unumstritten. Trotzdem steigt die Anzahl der PKW in Deutschland immer wieder an, was jedoch nicht unbedingt zu einem Ansteigen der Verkehrsleistungen führt. Grund ist, dass immer mehr alte Menschen und Frauen den Führerschein besitzen und einen eigenen PKW halten. Diese Nutzer jedoch – eine klassische Zielgruppe – sind für den ÖPNV verloren.

Hat der ÖPNV also ein Strukturproblem? Sicherlich, da die Fahrgäste sich aus gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzen, die in Randbereichen angesiedelt sind. Meist nutzen nur captive-rider den Bus, die Fahrgäste, die keine Alternativen haben. Das sind die klassischen „A“s wie Arme, Alte, Auszubildende, Arbeitslose, Ausländer. Das Strukturprobleme wird sich in den kommenden Jahren wohl auch noch verstärken, denn nicht nur die Senioren drängen auf den Pkw-

Markt, die Anzahl der Schüler wird demographisch bedingt immer wieder zurückgehen, die Anzahl dieser sehr gewinnbringenden Fahrgastgruppe, die auch mangels Alternative bereit ist, ein schlechtes Angebot zu akzeptieren, wird ständig schrumpfen [ebd., S. 34]. Verstärkt wird dieses Problem noch dadurch, dass auch heute schon in der Regel nur diejenigen Fahrgäste ohne Alternative im Bus sitzen. Deutschlandweit sind nur wenige Fahrgäste sogenannte „wahlfreie Fahrgäste“, die den PKW freiwillig in der Garage lassen, oder auf einen Zweitwagen in der Familie freiwillig verzichten, lediglich in den Städten mit guten Angeboten und Problemen mit der Bewältigung des MIV ist der Anteil größer. Wie kann das sein, wo doch die Qualität anerkannt hoch ist? Der ÖPNV hat es noch nicht geschafft, so attraktiv zu sein, dass er im Wettbewerb gegen das Auto antreten könnte. Einen echten Wettbewerb gibt es nicht, da nur selten rationale Gründe zum Einsatz kommen. Wahlfreie Fahrgäste nutzen den Bus immer dann, wenn sie per Zufall günstige Verbindungen zu regelmäßigen Zielen haben, möglichst ohne Umstieg. Aber erst wenn es gelingt, die wahlfreien Fahrgäste in den Bus zu bekommen, erfüllt der ÖPNV die Aufgabe, die ihm gemäß öffentlicher Meinung zukommt, nämlich Alternative zum MIV zu sein.

Wettbewerb findet derzeit im ÖPNV kaum statt [ebd., S. 7]. Der auch heute schon mögliche Genehmigungswettbewerb im eigenwirtschaftlichen Verkehr hat bislang noch in keinem Fall dazu geführt, dass ein Altunternehmer seine Konzession nicht wieder erlangen konnte. (Stand 11/99) [Bauer 1999, S. 34]. Die Genehmigungsbehörde ist dabei streng neutral und nur dem PBefG verpflichtet [BDO 1999(b), S. 4], doch trifft sie keine Schuld an der mangelnden Transparenz im heutigen ÖPNV-Markt [Schrammeyer 2000, S. 1], denn die „zementierte Vormachtstellung“ der kommunalen Unternehmen wird ja durch den im beschriebenen rechtlichen Rahmen bewirkt [Deutsche Bank Research 2001, S. 20]. Trotzdem ist festzuhalten, dass Wettbewerb heute nahezu gänzlich ausgeschlossen ist und die Unternehmen in ihrem Verkehrsgebiet nahezu vor jeglicher Konkurrenz geschützt sind [ebd., S. 25].

Was jedoch trotz dieser Situation für eine Neuorientierung sorgt, ist unter anderem die „allgemeine Tendenz zur Beschneidung von Staatsaufgaben und dem Rückzug des Staates auf hoheitliche Aufgaben („schlanker Staat“)“. Die Finanznot der Kommunen und der Druck ausländischer Anbieter auf den Deutschen Markt führen zu einer Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Interesses für den ÖPNV. Aufmerksamkeit erregen auch die Erfolge, die in anderen Branchen wie der Energie- oder Telekommunikationsbranche erzielt wurden. Es bestehen nicht nur bei städtischen Kämmerern Tendenzen zu versuchen, diese Erfolge auch auf den ÖPNV zu übertragen [Dannenfeld 2001, S. 1].

Von zentraler Bedeutung für die Tatsache, dass noch kein Wettbewerb in Deutschland stattfindet, obwohl er rechtlich durchaus bereits möglich ist, ist die umstrittene Definition des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ in deutschen PBefG. Die vorhandene Definition, sofern man den Gesetzestext als eine solche bezeichnen kann, schließt Wettbewerb nahezu aus, obwohl er unter sehr theoretischen Gesichtspunkten möglich ist. Diesem Aspekt ist im Kapitel über den deutschen Rechtsrahmen ein eigenes Kapitel (5.3.2.) gewidmet, weswegen an dieser Stelle darauf nur verwiesen werden soll.

### 5.1.2. Zahlen – Daten – Fakten

Der Umsatz aller Verkehrsunternehmen betrug in Deutschland im Jahr 2000 rund 10,23 Mrd. €, was etwa 255 € pro Einwohner bedeutet [Ewers 2000, S. 17]. 30 % davon werden im SPNV erwirtschaftet, 45 % von der VDV-Unternehmen. Die privaten Unternehmen erwirtschaften 13 % des Umsatzes, weitere 12 % werden den öffentlichen Unternehmen durch den Querverbund zur Verfügung gestellt [Ronellenfisch 2000, S. 3]. Die Umsätze sind ebenfalls bei den kommunalen und den privaten Unternehmen sehr unterschiedlich. Während bei den privaten Unternehmen jeder Beschäftigte für einen Umsatz von 70.000 € sorgt, liegt dieser Wert bei den kommunalen Unternehmen nur bei 41.500 € [Schütz 2001, S. 147].

Im Jahr 2000 sind 9,2 Mrd. € als reine Fahrgeldeinnahmen zu bezeichnen, 11,25 Mrd., also mehr als die Hälfte, entfällt auf Subventionen. Von den reinen Fahrgeldeinnahmen werden 80 % auf der Straße (Bus, Straßenbahn, U-Bahn) und nur 20 % auf der Schiene erwirtschaftet [Deutsche Bank Research 2001, S. 6]. Investiert wurden von den Bahnen 3,5 Mrd. € im Jahr, die Verkehrsunternehmen auf der Straße investierten im gleichen Jahr 2,8 Mrd. € [ebd., S. 6].

Durch die öffentlichen Zuschüsse in Höhe von 11,25 Mrd. € (diese und alle weiteren Zahlen in diesem Abschnitt mit Bezugsjahr 2000) erreichen die öffentlichen Verkehrsunternehmen einen Kostendeckungsgrad von 70 %. Dies bedeutet, dass die reinen Einnahmen eine Höhe von 70 % der sogenannten Nettokosten haben. Diese sind die tatsächlich anfallenden Kosten abzüglich der Zuschüsse [Ronellenfisch 2000, S. 3]. Das bedeutet, dass trotz aller Zuschüsse die Verkehre ei-

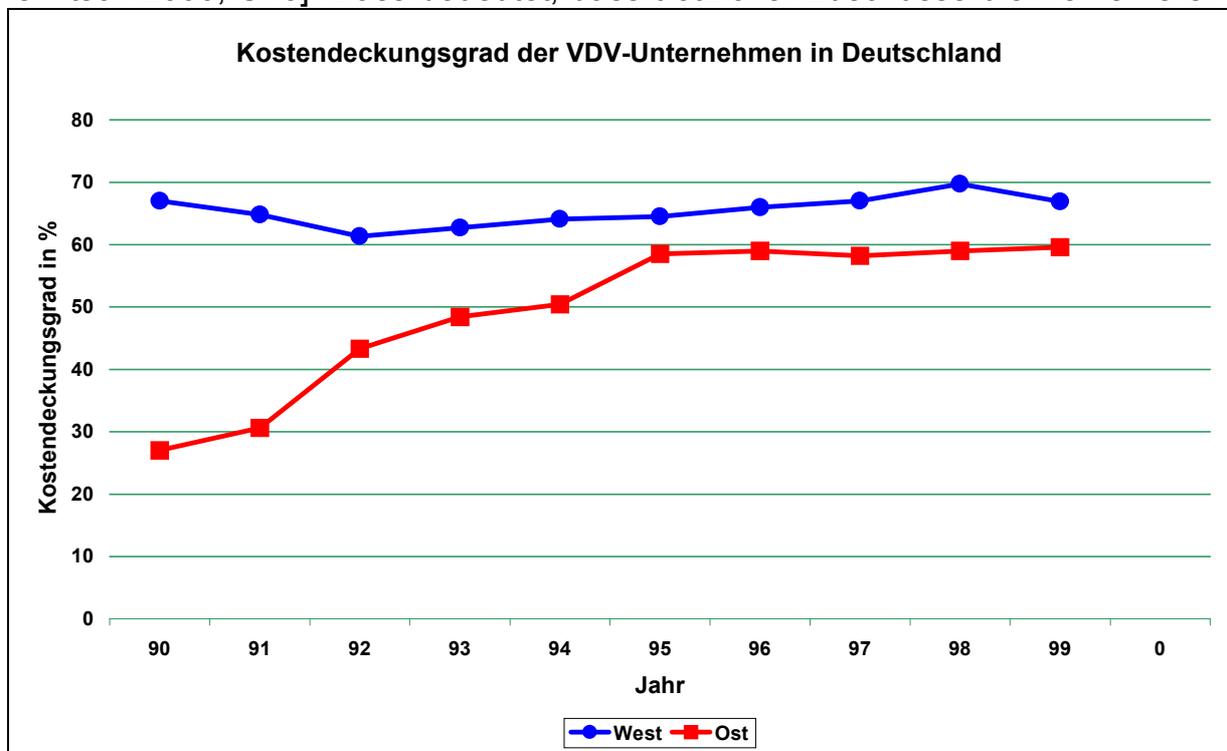


ABBILDUNG 5.02: KOSTENDECKUNGSGRAD DER VDV0-UNTERNEHMEN, [DEUTSCHE BANK RESEARCH 2000, S. 8]

gentlich immer noch nicht den Zustand erreicht haben, der nach enger Auslegung „eigenwirtschaftlich“ bedeutet. Der Kostendeckungsgrad schwankt bei den VDV-

Unternehmen in Westdeutschland zwischen 60 und 70 % [Deutsche Bank Research 2001, S. 8]. Dies ist aber nur gewährleistet, wenn man die 27 % sogenannten „Kosten der Eigenwirtschaftlichkeit“ [ebd., S. 8] mit einbezieht. Täte man dies nicht, so käme man auf eine Kostendeckung in Höhe von etwa 40 %.

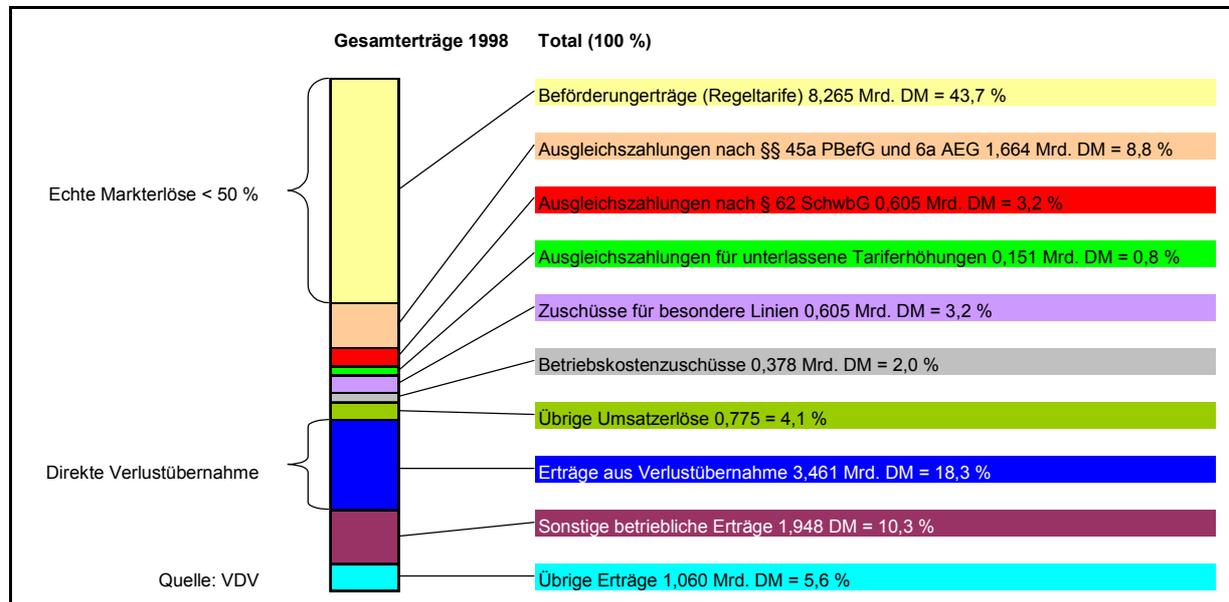


ABBILDUNG 5.03: EINNAHMEN DER VDV-UNTERNEHMEN 1998, [ANDERSEN 2001, S. 3]<sup>15</sup>

Die Fördergelder setzen sich zusammen aus 2,8 Mrd. aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG), 4,4 Mrd. € sind Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz im Bereich Schiene, weitere 1,74 Mrd. € aus dem RegG entfallen auf den straßengebundenen ÖPNV. Die Eigentümerzahlungen an die öffentlichen Unternehmen haben eine Höhe von 1,79 Mrd. € [Ronellenfisch 2000, S. 4]. Auch der Querverbund trägt mit 1,69 Mrd. € zur Finanzierung bei [Deutsche Bank Research 2001, S. 24]. Insgesamt sind 56 % der Einnahmen der öffentlichen (VDV-) Unternehmen „Surrogate“ und müssten herausgerechnet werden [Ronellenfisch 2000, S. 4]. In den neuen Bundesländern stieg der Kostendeckungsgrad in den Jahren vor 2000 von nur 27 % auf mittlerweile 58 %, was die unglaublichen Bemühungen widerspiegelt, die man dort unternommen hat, das marode und total unattraktive Netz, das mangels Alternative aber trotzdem gut angenommen wurde zu modernisieren und die Effizienz der Unternehmen zu erhöhen. Die VDV-Unternehmen in Westdeutschland könnten hier einiges lernen. Insgesamt sieht man, dass man mit den in der kommenden EU-Verordnung vorgesehenen 20 % des Umsatzes für erlaubte Zuzahlungen nicht hinkommen wird. „Das heißt, der ÖPNV ist ganz überwiegend als „gemeinwirtschaftlich“ zu definieren und muss ausgeschrieben werden.“ [Meyer, W. 2001, S. 26].

Die Anzahl der Fahrgäste betrug im Jahr 1999 9,5 Mrd., das sind 26,5 Mio. Fahrgäste am Tag. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Zunahme von 0,6 % [Deutsche Bank Research 2001, S. 5]. 81 % der Fahrgäste nutzen den ÖPNV auf der

<sup>15</sup> „Besondere Linien“: z.B. Nachtbusse, „Betriebskostenzuschüsse“: freiwillige Zahlungen für unrentable Linien z.B. zum Altenheim, „Übrige Umsatzerlöse“: z.B. Merchandising, „Verlustübernahme“: Direkte Zahlungen des Eigentümers z.B. Kommune, „sonstige“ und „übrige Erträge“ können nicht näher erläutert werden.

Straße, nur 19 % den auf der Schiene, wobei mit Straße hier auch schienengebundene Verkehrsmittel der kommunalen Verkehrsunternehmen gemeint sind. 70 % aller Fahrgäste haben eine Zeitfahrkarte, zumeist ein Monatsticket.

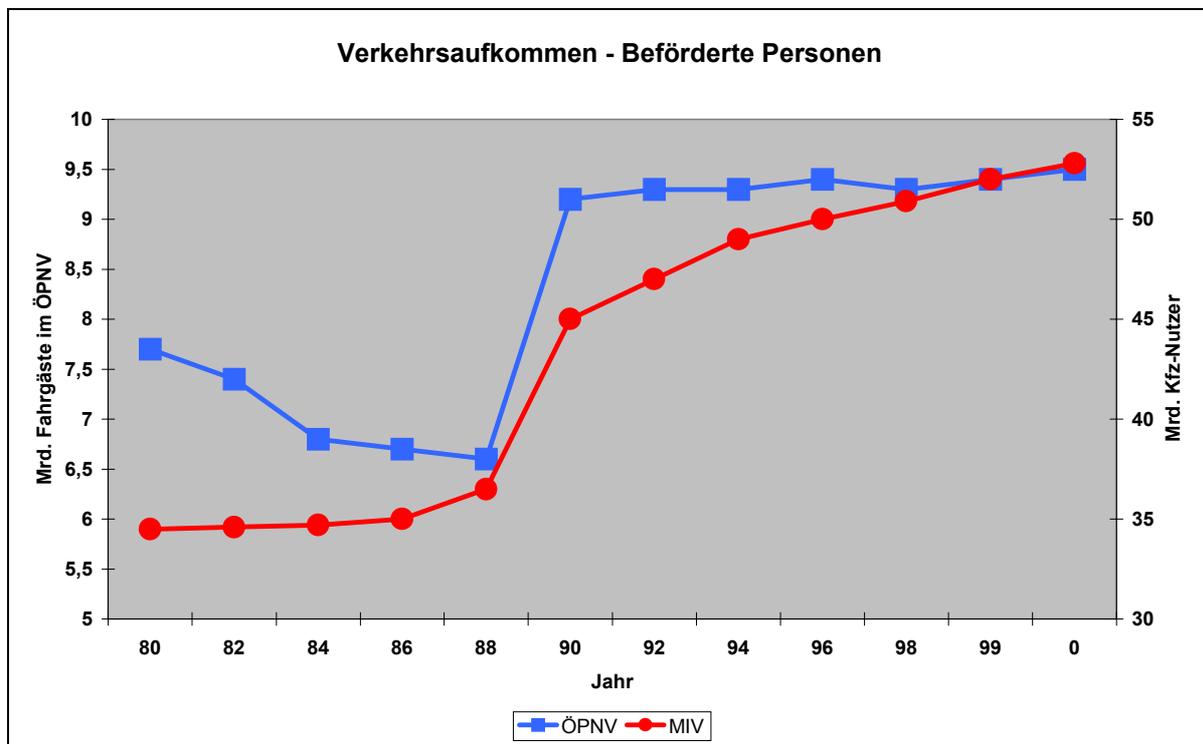


ABBILDUNG 5.04: BEFÖRDERTE PERSONEN IM ÖPNV, [DEUTSCHE BANK RESEARCH 2000, S. 5]

Die Anzahl der gefahrenen Personenkilometer stieg von 1998 auf 1999 um 1 % und erreichte einen Wert von 90,3 Mrd. Hier zeigt sich, dass auf den Bahnstrecken größere Entfernungen zurückgelegt werden, denn die Anteile Straße / Schiene betragen hier nur 56,8 % zu 43,2%. So legt der Fahrgast im Durchschnitt auf der Straße 6,7 km mit dem ÖPNV zurück, auf der Schiene aber 21,7 km [ebd., S. 5]. Es ist damit zu rechnen, dass die Leistungen bis 2010 nochmals um etwa 1 % zunehmen werden [ebd., S. 34].

Der **Verfasser** ist bei solchen Zahlen immer etwas ratlos, zumal sich in den Quellen die verschiedensten Zahlen finden, die oft auch umgerechnet nicht zusammen passen. Eine Fahrgaststeigerung von einem Prozent ist natürlich ein Fortschritt, kann aber auch nur bedeuten, dass die bisherigen Nutzer des ÖPNV um 1 % mobiler geworden sind. Wenn alle Berufspendler mit Monatskarten im Jahr noch zweimal samstags einkaufen fahren, dann ist damit der Zuwachs von 1 % schon erreicht. Aussagekräftiger dürften da schon die Angaben des Kapitels 3.6.4. sein, die besagen, dass der ÖPNV heute weniger genutzt wird als noch vor 15 Jahren, während die sonstigen Verkehrsarten größtenteils stärker zugelegt haben. Hier spielt zwar auch die deutsche Wiedervereinigung eine Rolle, jedoch ist ein Trend zu stärkerer ÖPNV-Nutzung nicht ablesbar.

### 5.1.3. Öffentliche und private Verkehrsunternehmen

Im Jahr 1999 gab es 6523 Unternehmen, die im ÖPNV-Sektor aktiv waren, darunter 5262 Unternehmen, deren Tätigkeit schwerpunktmäßig auf der Erbringung von ÖPNV-Leistungen lag [Deutsche Bank Research 2001, S. 6]. Im straßenge-

bundenen Bereich hat sich die Zahl kaum verändert. Im Schienenbereich hingegen ist dies schon anders. Die Zahl der NE-Bahnen ist seit 1993 von 115 auf 255<sup>16</sup> im Jahr 2001 gestiegen [Höhnscheid 2002, S. 9]. Die Zahl der Beschäftigten in der Branche liegt bei 240.000 Beamten, Angestellten und Arbeitern, darunter 56.000 bei DB-Regio.

Die Branche in Deutschland ist „atomistisch geprägt.“ 62 % aller Unternehmen haben weniger als sechs Busse, 90 % der Betriebe weniger als 20 Busse. Im Ausland sind Betriebe von mehr als 1000 Bussen keine Seltenheit [Deutsche Bank Research 2001, S. 20]. 86 % aller Unternehmen haben weniger als 20 Mitarbeiter, den Unternehmer selber eingeschlossen. Jedoch haben die verbleibenden 14 % der Unternehmen immerhin 84 % Anteil am Umsatz der Branche [ebd., S. 6]. Echte Großunternehmen gibt es im ÖPNV nicht. Nur 3 % der Betriebe haben mehr als 100 Mitarbeiter, 8 % über 2,57 Millionen € Umsatz im Jahr [ebd., S. 6].

Die Rolle ausländischer Unternehmen wird 1999 noch mit „unbedeutend“ angegeben, aber die Rolle wachse. Heute kann von einer stetig steigenden Bedeutung ausgegangen werden, ihr Anteil an den Verkehren ist jedoch nach wie vor eher gering [ebd., S. 7]. Die Folge dieser Marktzersplitterung ist das Fehlen von Synergieeffekten und eine geringe Markttransparenz. Viele der Unternehmen sind nur lokal oder regional tätig, haben nicht die Möglichkeiten, sich auszuweiten. Es herrscht eine Spezialisierung auf der Angebotsseite vor [ebd., S. 20].

Öffentliche Verkehrsunternehmen sind zumeist größer als private Unternehmen. Das größte hessische Privatunternehmen, die Sippel-Gruppe, hat gerade 200 Busse, weniger als die Stadtwerke mittlerer deutscher Großstädte [Schmidt-Auerbach 2000, S. 9]. 93,4 % der Unternehmen besitzen jedoch eine private Rechtsform, nur 5,4 % sind kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Diese insgesamt 354 öffentlichen Verkehrsunternehmen aber dominieren den Markt. Sie sind zumeist in Verkehrsverbänden zusammengeschlossen. In ihnen verbinden sich 46 % des Umsatzes der gesamten Branche und 60 % aller Beschäftigten [Deutsche Bank Research 2001, S. 7].

Eine andere Untersuchung spricht davon, dass die öffentlichen Unternehmen 53 % der Beschäftigten der Branche ausmachen, 78 % der Fahrgäste befördern und 49 % der Personenkilometer erbringen. Das bedeutet übersetzt, dass die öffentlichen Unternehmen vollere Fahrzeuge haben, die Fahrgäste aber durchschnittlich viel kürzere Strecken zurücklegen als bei den privaten Busunternehmen. Die Kosten für die Erstellung eines Personenkilometers liegen bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen bei 0,26 €/km. Bei den privaten Gesellschaften liegt dieser Wert hingegen nur bei 0,16 €/km. Sie beschäftigen 26 % der Beschäftigten in dieser Branche, befördern 6 % der Fahrgäste und bringen 8 % der Personenkilometer auf [Rüger 2002, S. 42]. Zwar sind die öffentlichen oft größer als die privaten Unternehmen, jedoch haben sie eine Größe, die ihnen „die Realisierung von Größenvorteilen einerseits, die Existenz als Nischenanbieter andererseits nicht

---

<sup>16</sup> Hier sind auch Güter- und Industriebahnen mit eingerechnet. 2003 waren es 77 Bahnen mit Personenverkehr

erlaubt.“ Private hingegen haben die Chance, zumindest als Nischenanbieter zu überleben [Rosenloecher 1994, S. 42].

Es bieten sich für alle Unternehmen, egal in welcher Unternehmensform und welcher Größe verschiedene Strategien an, um im härter werdenden Existenzkampf zu überleben und erfolgreich zu sein. Wer zu klein ist, kann kooperieren oder fusionieren, jeder kann aktiv am Markt das Geschehen zu beeinflussen versuchen, aber auch das Angebot und die oft selbst definierten Aufgaben des betreffenden Unternehmens sollten kritisch beleuchtet werden. Genauere Informationen hierzu liefert das Kapitel 5.6., in welchem die Handlungsempfehlungen an alle Beteiligten zusammengefasst werden.

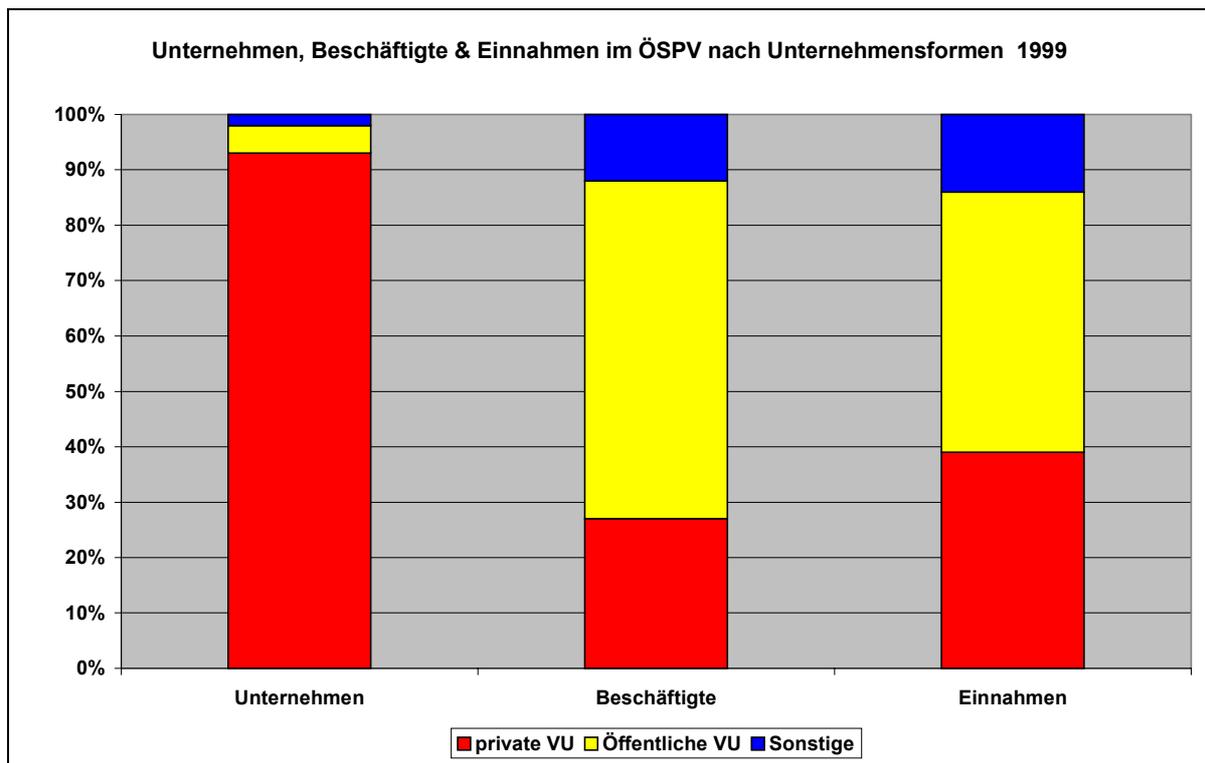


ABBILDUNG 5.05: ANTEILE DER UNTERNEHMEN, DER BESCHÄFTIGTEN UND DER EINKÜNFEN IM ÖPNV [STATISTISCHES BUNDESAMT IN DEUTSCHE BANK RESEARCH 2000, S. 7]

Es gibt ein deutliches Gefälle zwischen den öffentlichen Unternehmen, die fast ausschließlich große Städte und deren dicht besiedeltes Umland bedienen, und den privaten Unternehmen, die auf dem Land Leistungen erbringen. Daher lässt sich leicht von einer Zweiteilung des Marktes sprechen. Diese Zweiteilung sollte man immer im Hinterkopf haben, wenn man die Stellungnahmen des „Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen“, VDV, vor Augen hat, der die öffentlichen Unternehmen vertritt.

Der Ruf der öffentlichen Unternehmen ist nicht immer gut: „Öffentliche ‘Pathologische Kulturen’ sorgen dafür, dass Kunden als Störungen wahrgenommen werden und Innovationen zu Irritationen werden.“ [Will 2002, S. 62]. Die Kosten für die Erstellung von Busverkehrsleistungen sind wesentlich durch das Personal geprägt, welches 48 % der Kosten ausmacht. Es folgt das Material mit 29 % Anteilen an den Kosten (siehe Grafik 5.02).

In Deutschland besteht also eine deutliche Zweiteilung des Marktes. Auf der einen Seite der starke Block der öffentlichen Verkehrsunternehmen, vertreten durch den VDV. Auf der anderen Seite die Vielzahl kleiner und kleinster privater Unternehmen, vertreten durch den BDO. Dieser Verband sieht seine Rolle weniger im Bereich der Lobbyarbeit, sondern mehr im Bereich der Dienstleistung für seine Mitglieder. Der Verfasser hat mehrfach versucht, mit dem BDO in Kontakt zu treten, eine Antwort erfolgte nicht. Als neue dritte Gruppe etablieren sich mehr und mehr die sogenannten „Ausländischen Unternehmen“, große Konzerne, die recht erfolgreich versuchen, auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen.

Öffentliche Unternehmen sind seit Aufkommen des Wettbewerbsgedankens gegen diesen eingestellt. Angesichts ihrer hohen Kostenstrukturen wären sie in einem reinen Preiswettbewerb hoffnungslos unterlegen. Allerdings wird auch von ihnen betont, dass sie auf jeden Fall für einen Wettbewerb sind, seit viele deutsche Kommunalpolitiker den Wettbewerb als etwas positives erkannt haben.

Trotz mittlerweile wiederholt vorgetragener Bekenntnisse zum Wettbewerb gibt es immer noch die Forderungen danach, dass möglichst kein Wettbewerb stattfinden soll. So fordert der VRR für die eigenwirtschaftlichen Verkehre einen „möglichst umfassenden Katalog der zulässigen öffentlichen Zahlungen“ [Zweckverband VRR 2001(b)]. Der Städtetag schließt sich an mit der Forderung, nur gemeinwirtschaftliche Verkehre ausschreiben zu müssen und die bisherige Definition von Eigenwirtschaftlichkeit beizubehalten. Außerdem sollte der Begriff der integrierten Dienste, die die EU von der Ausschreibung befreien will, weiter gefasst werden und die Schwellenwerte sollten angehoben werden [Kiepe 2001, S. 5].

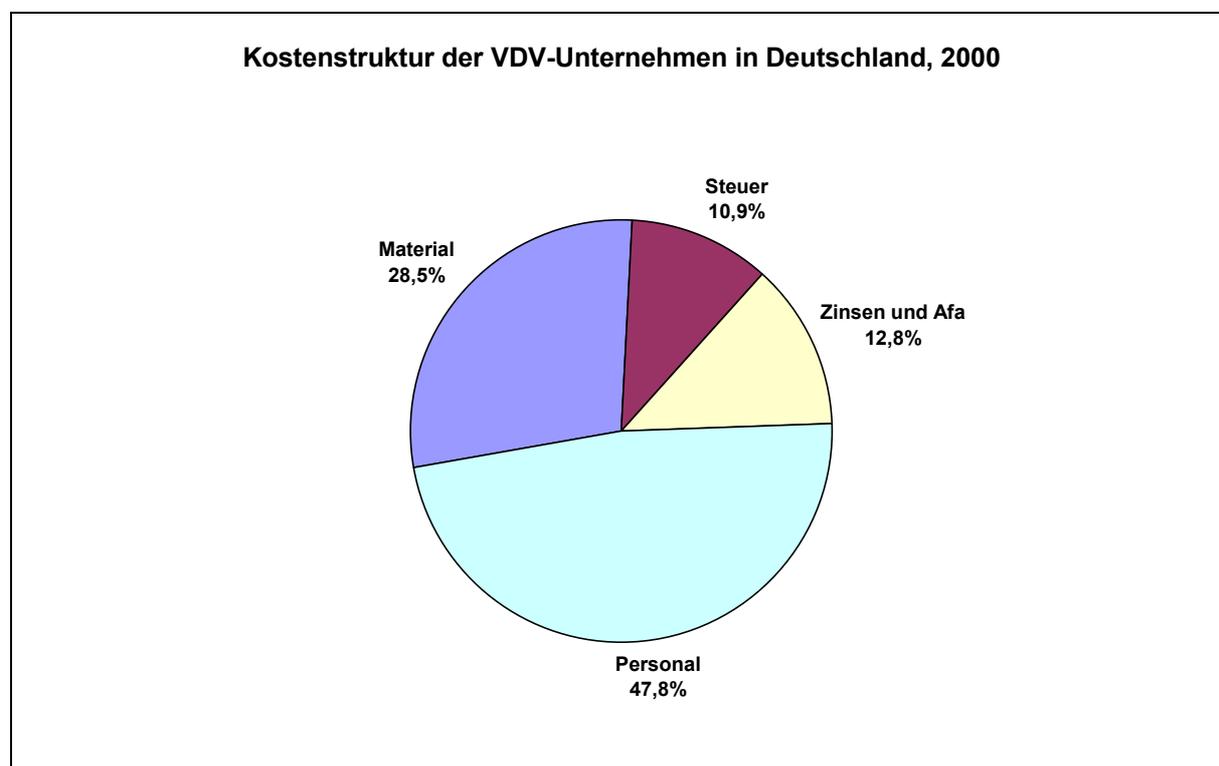


ABBILDUNG 5.06: KOSTENSTRUKTUREN DER VDV-UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND 1998. [DEUTSCHE BANK RESEARCH 2000, S. 8]

Der VDV hat auch einige alternative Vorschläge, was man statt des kontrollierten Wettbewerbes tun könne. Statt auszuschreiben wäre es denkbar, die Zuschüsse an die Unternehmen zu erhöhen. Dies könne durch zusätzliches Geld aus der Mineralölsteuer geschehen [VDV 2000(b), S. 5]. Die Kilometerpauschale müsste auf jeden Fall gesenkt werden, um dem Trend zum Pendeln mit dem PKW zu begegnen [ebd., S. 18].

Und auch an einer zweiten steuerlichen Schraube könnte man ansetzen. Die Werbungskostenpauschale, die bei der Berechnung der Einkommenssteuer angerechnet wird, soll von derzeit Pauschale 1.022 € in zwei Komponenten aufgeteilt werden. 614 € sollen nur noch durch den ÖPNV angerechnet werden können, 408 € sollten als allgemeine Pauschale verbleiben [ebd., S. 19]. Eine zusätzliche „ÖPNV-Steuer“ von 25,56 € pro Einwohner und Jahr soll zusätzliches Geld in die Kassen der öffentlichen Unternehmen bringen [ebd., S. 18].

Man befürwortet hingegen einen ÖPNV, der von restrukturierten öffentlichen Unternehmen betrieben wird. Dies wird so begründet:

1. Der ÖPNV ist eine Aufgabe der kommunalen Gesamtverkehrspolitik.
2. Zwar sind derzeit die privaten Verkehrsunternehmen noch billiger, wenn aber die öffentlichen Unternehmen ihre Restrukturierung abgeschlossen haben, wird das nicht mehr so sein.
3. Öffentliche Unternehmen denken nicht an Gewinn, dort denkt man an die optimale Leistung („wir ermöglichen eine günstige Leistung“). Öffentliche Unternehmen sind alleine durch den Querverbund schon preisgünstig.
4. Öffentliche Unternehmen brauchen durch die Kommune nicht wie private Unternehmen mit großem Aufwand kontrolliert werden, sie arbeiten auch ohne Kontrolle gut.
5. Koordinierten und reibungslosen Nahverkehr aus einem Guss gibt es nur, wenn allein öffentliche Unternehmen an seiner Erstellung beteiligt sind.
6. Das eigene Verkehrsunternehmen dient der Kommune als Abwehr von privaten Oligopolen, denen sie ansonsten machtlos ausgeliefert wäre [ebd., S. 4].

„Deutsche Verkehrsunternehmen“, so schreibt Gutachter Ronellenfitsch: „sind nicht so sehr auf Wettbewerb gepolt“, sondern auf die „effizienteste Wahrnehmung der Daseinsvorsorge“. Daher könnten sie überhaupt nicht wettbewerbsfähig werden, da ihr Ziel ja die bestmögliche Abdeckung der Daseinsvorsorge sein muss [Ronellenfitsch 2000, S. 6]

Dreimal innerhalb eines Textes des VDV wird ganz deutlich darauf hingewiesen, dass nur die Kommunalen politisch vernünftig steuerbar sowie preiswert sind und ein qualitativ hochwertiges Angebot vorhalten können. Es beginnt mit dem Satz: „Das ausdrückliche Ziel kommunaler Nahverkehrspolitik, eine größtmögliche Einheitlichkeit, Anpassungsfähigkeit und betriebliche Flexibilität des ÖPNV-Netzes auf der Grundlage kommunalpolitischer Entscheidungen zu erreichen, ist nur dann wirklich gewährleistet, wenn das kommunale ÖPNV-Netz möglichst vollständig in eigener Hand bleibt und nicht in die Hand eines privaten Monopolisten gerät.“ [VDV 2000 (b), S. 14]. Nur eine Seite später folgt: „Deshalb: Bei dem

in kommunaler Verantwortung betriebenen Nahverkehr sprechen viele Gründe weiterhin für ein ÖPNV-Komplettangebot aus einer Hand; dann aber besser durch ein öffentliches Unternehmen und damit im unmittelbaren Einflussbereich der Kommune als durch ein privates Monopol mit Preisdiktat.“ [ebd., S. 15]. Und auf der darauf folgenden Seite noch einmal ein Nachschlag: „Das eigene Verkehrsunternehmen dient der Abwehr von Oligopolen, denen nach aller Erfahrung die kommunalen Gebietskörperschaften mittelfristig ansonsten mehr oder weniger machtlos ausgeliefert wären.“ [ebd., S. 16].

Die deutschen Verkehrsunternehmen werden von vielen in einer so ungünstigen – weil zu teuren – Lage gesehen, dass sie kaum Chancen im Wettbewerb haben [Ronellenfisch 2000, S. 6]. Dies gilt jedoch nur für die kommunalen Verkehrsunternehmen. Dass die privaten Omnibusunternehmen heute immer noch preiswerter fahren können als die kommunalen Unternehmen liegt nach Ansicht des VDV daran, dass die privaten Unternehmen auf dem flachen Land fahren, wo die Erstellung des ÖPNV billiger sei als in den großen Städten, wo verstärkt öffentliche Unternehmen fahren [VDV 2000(b), S. 13]. Hier sei dem Verfasser ein kleines Fragezeichen gestattet, denn dieses Argument hört man ansonsten immer nur anders herum.

Als Grund für die restlichen Preisunterschiede sehen die VDV-Unternehmen die unterschiedlichen Lohngefüge an [ebd., S. 13]. Die Löhne differieren zwischen 30 und 40 % [Friedrich 2000, S. 14]. Dies liegt nahezu ausschließlich daran, dass die Gewerkschaften bei den öffentlichen Unternehmen traditionell deutlich stärker vertreten sind, als bei den privaten Unternehmen. Somit konnten dort über die Jahren hinweg deutlich bessere Arbeitsbedingungen für die Bediensteten ausgehandelt werden. Heute erweisen sich die Bedingungen als wettbewerbsschädigend. Daher gründen zahlreiche öffentliche Verkehrsunternehmen Tochterunternehmen, in denen sie Fahrpersonal zu den arbeitgeberfreundlicheren Konditionen des privaten Busgewerbes anstellen [Böhmer 2001, S. 32]. Doch damit ist es nicht ausschließlich getan. Denn auch die Effizienz der öffentlichen Unternehmen ist deutlich geringer als bei den privaten. Bei den Öffentlichen arbeiten mehr Menschen daran, einen Bus eine Stunde lang auf Linie zu schicken als bei den Privaten, was sich ebenfalls auf der Kostenseite zugunsten der Privatwirtschaft niederschlägt.

Nach der von einigen Unternehmen noch nicht einmal begonnenen Restrukturierungsphase sollen die Preisunterschiede aber – laut VDV - nicht mehr so sein. Dann wären private und öffentliche Unternehmen gleich teuer. Hauptsächlich übrigens, weil alle privaten Unternehmen auf Gewinn aus seien, die öffentlichen Unternehmen hingegen nicht [ebd., S. 15]. Niedrigere Löhne lehnt die Gewerkschaft ver.di jedoch ab [VDV und ÖTV 1995, S. 12]. Ver.di befürchtet darüber hinaus, dass mit diesen Maßnahmen der „Privatisierung des gesamten kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs Vorschub geleistet wird.“ [ebd., S. 14]. Die Restrukturierungsphase könne jedoch nicht beschleunigt werden, da das öffentliche Dienstrecht eine schnellere Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit nicht ermögliche [VDV 2000(b), S. 17]. Der VDV scheint aber der Ansicht zu sein, dass seine Unternehmen daher im Wettbewerb grundsätzlich keine Chance haben

[Ronellenfitsch 2000, S. 83]. So formuliert der VDV seine Fragen an den Gutachter Ronellenfitsch derart, dass von dieser Prämisse ausgegangen werden muss.

Ausschreibungen sollen dazu dienen, festzustellen, dass eine Leistung zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erstellt wird. Der VDV ist jedoch der Ansicht, dass dies auch heute bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht erforderlich ist, solange das eigene Verkehrsunternehmen sich für den Verkehr interessiert. Denn es könne ja davon ausgegangen werden, „dass Eigenproduktion die geringsten Kosten für die Allgemeinheit verursacht.“ [ebd., S. 98]. Denn immerhin hat das eigene Unternehmen keine Gewinnerwartung. Auch der Querverbund hat dazu beigetragen, dass der ÖPNV zu dem wurde, was er heute ist. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser aufgrund der Situation auf den Energiemärkten mangels Masse wegbreicht, ebenso wie derzeit noch gezahlte staatliche Fördergelder [VDV 2000(b), S. 9]. Hiervor hat der VDV ebenfalls schon vor fast zehn Jahren gewarnt.

Wenn durch den Wettbewerb Preissenkungen erzielt werden können, dann heißt dies ja im Umkehrschluss, dass heute teurer produziert wird als nötig. Dies aber ist nicht unumstritten. So meint Will: „Privatisierungsbefürworter glauben, dass ein ausgeschriebener ÖPNV mehr Qualität und Leistungen für die Kunden erbringt und letztlich den Besteller weniger als bisher kostet. Dabei wird übersehen, dass ÖPNV-Betriebe schon heute Qualität zu günstigen Preisen liefern müssen, um im Wettbewerb mit dem PKW bestehen zu können.“ [Will 2001, S. 28].

Doch es ist davon auszugehen, dass der Wettbewerb nicht nur finanzielle Verbesserungen mit sich bringt. Den Ausschlag zu mehr Wettbewerb gaben aber in vielen Fällen die Verkehrsunternehmen selbst. Der Kreis Kleve in NRW schreibt seit einigen Jahren schrittweise seine Leistungen aus. Jahrelang hatten die Kreistagspolitiker immer wieder die stetig wachsenden Defizite des anteilmäßig dem Kreis gehörenden öffentlichen Verkehrsunternehmen getragen. Den Ausschlag zur Ausschreibung aber gab die Tatsache, „dass das Verkehrsunternehmen in der Kooperation mit den kreisangehörigen Städten und dem Kreis immer wieder ein ignorant und arrogantes Verhalten an den Tag gelegt und sich damit bei den Ortspolitikern den Ruf eingehandelt hatte, nicht in deren Interesse zu arbeiten, sowie teuer und unflexibel zu sein.“ Dazu kam, dass dieses Unternehmen von „einer Seilschaft aus einer politischen Partei beherrscht“ wurde, was die Zusammenarbeit mit der Kreispolitik, die mehrheitlich einer anderen Partei angehörte, schwierig machte [Rainer Hüttebräucker, NVP-Berater des Kreises Kleve, Gespräch am 13.12.1999].

Die öffentlichen Verkehrsunternehmen klagen nicht ganz zu Unrecht über Ungerechtigkeiten am Markt. Denn, das muss man den Vielgescholtenen lassen, einige Regelungen der deutschen Gesetze sind belastend für ihre Situation [Wittig 2001, S. 87]. So ist nahezu unumstritten, dass ein Unternehmen, das sich im eigenen Revier dem Wettbewerb stellen muss, auf jeden Fall auch die Erlaubnis haben muss, auf anderen Märkten aktiv werden zu dürfen. Die bisherige Fessel der Gemeindeordnung in dieser Frage muss aufgehoben werden. Dies sollte in

allen weiteren Überlegungen auch unstrittig sein und nicht mehr bezweifelt werden, da sonst eine tatsächliche Ungerechtigkeit entstünde [Will 2001, S. 29]. Anders sieht es jedoch dann aus, falls sich – wie gefordert – die öffentlichen Verkehrsunternehmen nicht am Wettbewerb beteiligen müssten und ihre Territorialmonopole erhalten blieben. Dies müsste zur Folge haben, dass diese Unternehmen auf ihr eigenes Gebiet begrenzt bleiben müssten. Weiterhin fordert der Landkreistag einen Mechanismus zum Schutz vor Monopolbildung, wie ihn die EU in ihrem Entwurf dann auch berücksichtigt hat [Deutscher Landkreistag 1998]. Lösen sollen sich die Verkehrsunternehmen nach Einschätzung Girnaus von der Politik. Die Aufsichtsräte sollen nicht mehr so stark wie jetzt politisch besetzt werden und den Unternehmen eine größere Unabhängigkeit von der Kommune gewähren [Girnau 1997, S. 10].

Wenn aber öffentliche Verkehrsunternehmen die Durchführung einer Verkehrsleistung übernehmen sollen, dann ist eine In-House-Vergabe nicht zulässig, da in diesem Fall ein erhebliches Rechtschaos entstehen würde, mit der Folge, dass Vergabeverfahren reihenweise angezweifelt würden [N.N., 2002]. Auch dies macht Sinn, denn nur über den Wettbewerb ist gewährleistet, dass die Subventionen so effektiv wie möglich eingesetzt werden.

„Privatisierung bringt nur dann etwas, wenn die Privaten billiger sind“ [VDV und ÖTV 1995, S. 20]. Diese überraschende Logik kommt ebenfalls vom VDV. Obwohl es nicht ganz stimmt, denn schließlich könnten auch benachbarte öffentliche Unternehmen in den Wettbewerb treten, auch unter dem Gesichtspunkt des Preises. Und selbst die Preise der Privaten werden steigen, glauben die Vertreter der Öffentlichen: „Private werden aber erfahrungsgemäß immer teurer, je bessere Qualität sie bieten, je mehr Aufgaben sie am Rande wahrnehmen (Planung, Organisation), je penibler sie die gesetzlichen Pausenzeiten einhalten.“ [VDV und ÖTV 1995, S. 21]. Auch das ist nicht ganz überraschend, Qualität kostet etwas, unabhängig von der Rechtsform des Anbieters. Allerdings scheint das Bild der „Privaten“, das dieser Aussage zugrunde liegt, noch von dem privaten Kleinstunternehmer mit einer Hand voll Busse geprägt zu sein, wo es eventuell mal dazu kommen kann, dass mit den Pausenzeiten großzügig umgegangen wird. Doch das ist nicht das Bild eines privatwirtschaftlichen Busunternehmens, auf das diese Arbeit sich stützt.

Den öffentlichen Verkehrsunternehmen wird vorgeworfen, sie würden sich dem Wettbewerb entziehen, was zur Verschwendung staatlicher Subventionen führte, zumal die gezahlten Beihilfen gegen das EU-Recht verstießen [Ronellenfitch 2000, S. 7]. Jedoch würde auch ein privater Investor an sein Unternehmen zahlen, um eine zeitlich befristete Krise zu überstehen. Dies gilt ja nur dann als verbotene Beihilfe, wenn öffentliche Kassen Gelder in einer Situation zahlen, in der ein privater Investor nicht zahlen würde [ebd., S. 53]. Dies zeigt auch der Schlussantrag des Generalanwaltes des EU-GH: Beihilfen sind im ÖPNV nicht grundsätzlich verboten. Sie müssen aber wettbewerbsneutral an Unternehmen gezahlt werden, die sich in einem fairen und rechtsgültigen Vergabeverfahren für die Aufgabenerstellung qualifiziert haben [ebd., S. 120].

Wie bereits angedeutet ist die große Schwäche des heutigen ÖPNV seine geringe Marktnähe und seine geringe Innovationsgeschwindigkeit. Öffentliche Verkehrsunternehmen haben einfach nicht den Zwang ständig besser werden zu müssen. Zwar täte man den meisten ÖVU Unrecht, wenn man behaupten würde, sie seien nicht an Veränderungen interessiert, denn viele neue Entwicklungen wurden durch die öffentlichen Verkehrsunternehmen erst eingeleitet. Doch ist das Innovationspotential zu gering, deren finanzielle „Trägheit“ insgesamt ein Problem. Dadurch steigert sich der Abstand zwischen der Nutzung des ÖPNV und der des MIV stetig.

Der Schlüssel der großen ausländischen Unternehmen ist dabei immer der gleiche: Sie sind flexibel und marktnah. Die Flexibilität kommt durch die enorme Größe zustande. Finanziell sind diese Unternehmen so stark, dass es ihnen keine Probleme bereitet, an jedem Ort der Welt tätig zu sein. Marktnähe bauen die großen Unternehmen etwa über den Kauf eines Omnibusunternehmens vor Ort auf und übernehmen damit Kontakte und Kenntnisse eines oft alteingesessenen Unternehmens, die sie mit ihrer Marktmacht geschickt kombinieren. [Höhnscheid 2002, S. 11]. (Beispiel Connex und das Aachener Unternehmen Taeter) Daher wird es wohl in einigen Jahren weltweit nur noch einige wenige große ÖPNV-Konzerne geben [Dannenfeld 2001, S. 210]. Wobei aufgrund der deutschen Marktstruktur davon auszugehen ist, dass sich in Deutschland immer kleine und mittlere Unternehmen halten werden, die sich durch eine bestimmte Spezialisierung am Markt behaupten können.

Ob öffentliche oder private Unternehmen die besseren Unternehmen sind, ist nach **Ansicht des Verfassers** nicht die Frage. Die Form des Unternehmens spielt dabei so gut wie keine Rolle, muss keine Rolle spielen, wenn das Unternehmen effektiv arbeiten will.

Als erstes Argument soll hier die **Effizienz** beider Unternehmensformen beleuchtet werden. Auch wenn landläufig das Gegenteil behauptet wird, so ist nicht zwangsläufig die Effizienz bei den privaten Unternehmen höher. Niemand wird aber bestreiten, dass sie es momentan noch ist. Im Zuge der Restrukturierungsmaßnahmen, die viele Unternehmen bereits begonnen haben, haben aber die öffentlichen Unternehmen die Chance, hier gewaltig aufzuholen. Die Personalzahlen der Rheinbahn belegen, dass mit stetig sinkenden Mitarbeiterzahlen ein mindestens gleichbleibendes Leistungsangebot gefahren werden kann. Allerdings steht zu vermuten, dass die öffentlichen Unternehmen den privaten immer einen Schritt in Sachen Effektivität hinterher hinken werden, dort ist aufgrund des Erfolgsdruckes immer von einer höheren Effektivität auszugehen. Der Druck fehlt den Öffentlichen. Wobei das dänische Beispiel gezeigt hat, wie der Übergang vom öffentlichen zum privaten Unternehmen möglich ist.

Oft wird behauptet, die öffentlichen Unternehmen wären nach ihrer Restrukturierung preiswerter als private, da diese **Renditen** zu erwirtschaften hätten. Sicher, die Renditen sind nötig, aber im Falle Dänemarks so gering (ca. 2,5 %), dass eine Reihe von anderen Vorteilen reichen wird, um die privaten Unternehmen preislich in die Nähe der öffentlichen zu rücken. Hier sei beispielhaft nur der Begriff „economies of scale“ genannt, den Stadtwerke und andere öffentliche Unternehmen

nur sehr bedingt in Anspruch nehmen können. Allerdings geben sich viele ÖVU Mühe und gründen Einkaufsgemeinschaften, um diese Vorteile für sich zu nutzen. Nimmt man beide Argumente zusammen, so ist der Verfasser der Ansicht, dass sich die Situation finanziell im günstigsten Fall für die öffentlichen Verkehrsunternehmen so darstellen wird, dass beide Unternehmensarten ungefähr gleich teuer sind. Wohlgedenkt: Im günstigsten Fall und nach einer noch lange andauernden Restrukturierung.<sup>17</sup> Dazu sollte man bedenken, dass die Unternehmen nicht von sich aus mit ihren **Restrukturierungen** begonnen haben, sondern durch die geplanten Maßnahmen der EU dazu regelrecht gezwungen wurden. Es handelt sich also um eine von außen aufgezwungene Maßnahme, wobei nicht der Wunsch im Vordergrund stand, etwas zu Gunsten der Kommunen zu verändern, sondern die Angst um das wirtschaftliche Überleben maßgeblich war. Und noch längst nicht alle Unternehmen haben hier mit ernsthaften Maßnahmen begonnen

Ein weiteres Argument der öffentlichen Verkehrsunternehmen gegen den Wettbewerb ist die **Kontrollnotwendigkeit**. Die öffentlichen Unternehmen sind gemäß ihrer Selbstdarstellung ohnehin so sparsam wie möglich und bedürfen keiner Kontrolle, da sie als Teil des Aufgabenträgers und als Teil der öffentlichen Verwaltung insgesamt ohnehin das tun, was der Aufgabenträger wünscht. Es mag viele Fälle geben, wo das Verhältnis zwischen Aufgabenträger und seinem Verkehrsunternehmen von gegenseitiger Hilfsbereitschaft geprägt ist. Der Verfasser hat solche Fälle bislang aber nicht kennengelernt. Im Gegenteil, die öffentliche Sparsamkeit ist bewiesenermaßen ein Gerücht und auch im Umgang miteinander ist nicht immer Fairness das Gebot. Besonders, wenn öffentliche Unternehmen außerhalb ihres Einzugsbereiches fahren. Und zumindest im Anfang sind private Unternehmen gezwungen, die bestmögliche Leistung zu bringen, da Fahrgäste, Aufgabenträger und Öffentlichkeit nach einem Betreiberwechsel besonders gründlich hinsehen und den Vergleich mit den vorherigen Zuständen suchen. Daher sollte man so ehrlich sein und zugeben, dass es in jedem Unternehmen, egal ob öffentlich oder privat, schwarze Schafe gibt, die es mit den abgesprochenen Regeln nicht so genau nehmen. Das wird private Unternehmen ebenso treffen wie öffentliche. Der Kontrollbedarf durch den Aufgabenträger ist in beiden Fällen gegeben.

Die öffentlichen Unternehmen nennen als einen ihrer Vorteile gegenüber den Global Players die **Präsenz vor Ort**. Doch wenn man sich die Arbeitsweise von z.B. der Connex-Gruppe ansieht, so kann man festhalten, dass Connex durch seine Organisationsstruktur über kleine Tochterfirmen ebenfalls immer vor Ort präsent ist und die Begebenheiten vor Ort ebenso gut verfolgt, wie ein öffentliches ortsansässiges Unternehmen. An den hier nur angedeuteten Argumenten lässt sich daher zusammenfassend sagen, dass die Rechtsform der Unternehmen ebenso wenig Einfluss auf seine Chancen im Wettbewerb hat, wie die Gesellschafterstruktur. Sowohl öffentliche wie private Unternehmen können „gut“

---

<sup>17</sup> Dies zeigt z.B. der Streit des Herbstes 2002, aufgrund der Tatsache, dass das Land die sogenannten „Vorhaltekostenerstattungen“ deutlich reduzieren muss. Öffentliche Verkehrsunternehmen bekommen Fördergelder dafür, dass sie einen Fuhrpark „vorhalten“. Laut eigener Aussage des VRR sind die Fördergelder höher als die gesamten Einsparungen, die die im VRR fahrenden Unternehmen im Zuge ihrer Restrukturierungsmaßnahmen bis 2005 erzielen können.

oder „schlecht“ sein, können ihre Aufgabe zum Wohl des Fahrgastes und der öffentlichen Kassen erfüllen. Der Erfolg hängt nur von den handelnden Personen und ihren Einstellungen ab. Und es gibt genug Beispiele für erfolgreiche und weniger erfolgreiche Unternehmen auf beiden Seiten.



ABB. 5.07: GLOBAL-PLAYER VO ORT, DIE RHEINISCH-BERGI-SCHE EISENBAHN IN METTMANN

## 5.2. Deutscher ÖPNV im Wettbewerb

Das Thema des Wettbewerbs wird schon seit einigen Jahren diskutiert. Gerade bei den frühen Beiträgen in der Literatur fällt auf, dass das Thema noch sehr un- ausgegoren ist. Man weiß noch nicht genau was kommen wird. Daher gehen die Beiträge ziemlich durcheinander. Teilweise werden beide in Europa praktizierten Formen des Wettbewerbs nebeneinander gestellt und argumentativ vermischt. Das nachfolgende Kapitel soll etwas Ordnung in diese Diskussion bringen. Einleitend dazu wird ein kurzer Abriss der älteren Diskussionsbeiträge gebracht. Da- nach versucht der Verfasser einen Überblick darüber zu geben, wie der in Deutschland zu erwartende Wettbewerb eigentlich aussehen wird.

### 5.2.1. Die ersten Diskussionen zum Thema Wettbewerb

Im Wettbewerb steht der ÖPNV schon seit über 100 Jahren. Die Rede ist vom sogenannten intermodalen Wettbewerb zwischen dem ÖPNV einerseits und dem MIV andererseits [Wittig 2001, S. 84]. Spätestens seit den 70er Jahren ist das Auto der schärfste Konkurrent des Nahverkehrs und daher muss dringend „alles un- ternommen werden, was hilft, den Wettbewerb gegen das Auto zu gewinnen“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 26]. Den ÖPNV im intramodalen Wettbewerb (innerhalb der Branche zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen) zu stär- ken wird nicht dazu führen, dass plötzlich nur noch wenige Pkws auf den Straßen zu finden sind, aber es kann auf jeden Fall einen deutlichen Aufschwung bedeu- ten.

Der Verfasser hat schon 1995 immer wieder betont, dass die Unternehmen sich längst in der heftig geforderten Übergangsphase befinden. Immer wieder riefen Unternehmen in den vergangenen Jahren und bis heute danach, man möge ihnen eine möglichst lange Übergangszeit einräumen. Doch diese Übergangsphase hatte längst begonnen. Niemand kann heute behaupten, er habe nicht gewusst, wie die Entwicklung bis heute ablaufen würde. Denn schon im Juli 1993 veröf- fentlichte der damalige **VDV-Hauptgeschäftsführer** Günter Girnau einen sehr

lesenswerten Bericht in der Zeitschrift „Der Nahverkehr“, in dem er einige aus heutiger Sicht überraschende Aussagen machte.

Der VDV hat nicht nur ganz deutlich darauf hingewiesen, dass der Wettbewerb kommen wird, auch hat man den Eindruck, dass die Meinung des VDV damals eine andere war als sie dies heute ist. Englischen unkontrollierten Wettbewerb lehnte man zwar ab, aber die skandinavische Lösung wurde eher als Chance denn als Risiko verstanden. Dies sollen die folgenden Zitate belegen.

„England erscheint nicht nachahmenswert, aber Skandinavien regt zum Nachdenken an.“ [Girnau 1993, S. 10]. Dass der Wettbewerb kommt, dessen ist sich Girnau sicher: „Der Wettbewerb wird auch auf den ÖPNV zukommen“ [ebd., S. 8]. Einige Seiten weiter wird dies nochmal bekräftigt: „Wer glaubt, der Wettbewerb ginge auf Dauer an den Verkehrsbetrieben in Deutschland vorbei, der irrt.“ [ebd., S. 12]. Allerdings wird auch damals schon gesehen, dass die VDV-Unternehmen ihre Probleme mit dem Wettbewerb haben werden. „Aber ein Verband, der so energisch und entschlossen wie der VDV für die Interessen seiner Branche kämpft, hat auch die Pflicht, *rechtzeitig* absehbare Entwicklungen aufzuzeigen – selbst wenn diese unangenehme Konsequenzen haben. Der Verband muss früher als seine Unternehmen den Blick in die Zukunft richten und Wege aufzeigen, die sie als Folge eines veränderten Umfeldes gehen sollten.“ [ebd., S. 8].

Obwohl Girnau in dem zitierten Bericht zum Thema Wettbewerb noch die These vertritt, der Wettbewerb sei etwas für die Zulieferer und erst im zweiten Schritt einen Wettbewerb von Verkehrsunternehmen erwähnt [ebd., S. 10], ist für ihn klar, dass es keine Vogel-Strauß-Politik geben darf. „Aber wie man es auch dreht und wendet: Jeder, der die vielen für dieses Thema relevanten EG-Papiere (aber auch diejenigen anderer) aufmerksam liest, wird feststellen: Die Stichworte „Wettbewerb“ und „Privatisierung“ ziehen sich wie ein roter Faden durch alle neueren Gesetze, Verordnungen und Richtlinien. Die VDV-Unternehmen sind gut beraten, sich frühzeitig damit auseinanderzusetzen und ihre Unternehmenspolitik darauf einzustellen.“ [ebd., S. 8]. Es wird, so Girnau, jetzt darauf ankommen, die VDV-Unternehmen darauf vorzubereiten, sie wettbewerbsfähig zu machen [ebd., S. 13]. Er wird ganz deutlich und stellt auch einen zeitlichen Horizont dar. „Die Verkehrsunternehmen müssen in fünf bis spätestens zehn Jahren in der Lage sein, *ausreichende* ÖPNV-Betriebsleistungen weitgehend mit Hilfe originärer Erträge zu erbringen!“ [VDV und ÖTV 1995, S. 93]. Diese fünf Jahre endeten im Sommer 1998, die zehn Jahre werden im Sommer 2003 beendet sein, bis dahin sind es nur noch Monate. Es scheint jedoch so, als sei dieser Ruf des VDV-Frontmannes ungehört verhallt, denn nur wenige Unternehmen haben offenbar die Zeichen der Zeit erkannt und sind Girnaus Ruf gefolgt. Bei vielen begann die Phase des Aufwachens so spät und so plötzlich, dass ihre Chancen nicht mehr sehr groß sein dürften.

Girnau sieht auch, dass Angst der falsche Weg ist und dass eine positive Herangehensweise mehr bringen dürfte: „Das Neue verliert seinen Schrecken, wenn das Ziel und die Lösungswege klar sind.“ [Girnau 1993, S. 17]. Der positivste Ansatz

aus Girnaus Bericht ist nach Ansicht des Autors der, dass er im Wettbewerb auch Chancen sieht. Politischer Wille ließe sich im Wettbewerb besser durchsetzen. Ein Risiko sei, dass die Verkehrsunternehmen zu Lohnkutschern degradiert würden [ebd., S. 13]. Damit liegt er jedoch genau auf der Linie der Befürworter des Wettbewerb. Denn auch diejenigen mit einer deutlich positiven Haltung zum Wettbewerb sehen die Risiken und versuchen Ansätze aufzubauen, um diese zu verringern.

Girnau hat auch ein paar Ideen, wie man diese Risiken zumindest verkleinern kann:

- Es sollten nur ganze Netze, keine einzelnen Linien ausgeschrieben werden. (Sehr große Losgrößen, damit die Betriebe Synergien weiter nutzen können.)
- Es muss Entscheidungskriterien jenseits des Preises geben. (z.B. Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Unternehmens.)
- Es müssen in den Ausschreibungen Qualitätsstandards gebildet und angewendet werden. (Fahrzeuge, Ausbildung der Fahrer, Kundendienst, Sauberkeit, Wartung der Fahrzeuge, Vorhalten einer Fahrzeug- und Fahrerreserve.)
- Die Qualität muss überwacht werden.
- „Schließlich sind die Folgen eines Wechsels in der Verkehrsbedienung zu beachten.“ (Darunter wird verstanden, dass ggf. öffentlich geförderte Infrastruktur freigesetzt wird und Arbeitsplätze verloren gehen.) [ebd., S. 13].

Mit Ausnahme dieses letzten (und teilweise des ersten) Punktes sind dies alles Forderungen, die man auch als Befürworter des Wettbewerbs nicht nur akzeptieren kann sondern fordern muss. Der letzte Punkt ist etwas gefärbt und stellt natürlich die Aussage eines Verbandsfunktionärs dar, der an seine Betriebe denkt. Weiter gibt der VDV schon 1993 den Hinweis darauf, dass man öffentliche Verkehrsunternehmen in Mutter- und Töchtergesellschaften aufspalten kann, wobei sich dann die Töchter um den Fahrdienst kümmern und wettbewerbsfähig sein müssen, während die Mütter Personal ausleihen können, sich aber auch wie bislang um teurere Randaufgaben kümmern können und im Auftrag des Aufgabenträger ohne Ausschreibung tätig sind [ebd., S. 14].

Als nächster äußert sich 1994 der **niedersächsische IHK-Verband** zum Thema. Er fordert schon damals, dass Privatunternehmen aus Kostengründen stärker am Betrieb des ÖPNV beteiligt werden sollen. Dafür soll es sogar eine gesetzliche Regelung geben [Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern 1994, S. 2]. Im Falle öffentlicher Produktion, so auch von ÖPNV-Leistungen, soll zunächst ein Kostenvergleich mit Privatunternehmen angestellt werden und dann die preiswerteste Lösung bevorzugt werden. Wie dieser Vergleich aussehen soll und ob Qualitätskriterien angedacht sind wird in der kurzen Quelle nicht genannt [ebd., S. 3]. Der Querverbund soll dem ÖPNV erhalten bleiben, nur muss er in Ausschreibungen entsprechend berücksichtigt werden. So muss bei einem Angebot eines öffentlichen Verkehrsunternehmen ein Abschlag dafür eingerechnet werden, um gleiche Bedingungen zur Privatwirtschaft zu schaffen [ebd., S. 3].

Die frühe Position der Landkreise als Aufgabenträger findet sich in einem Papier des **bayerischen Landkreistages**. Sie finden die Rollenverteilung zwischen den

Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen „angemessen“ [Jung 1997, Anhang]. Eigenwirtschaftlichkeit soll nicht aufgrund von Ausgleichszahlungen herzustellen sein. Laufende eigenwirtschaftliche Verträge müssten an die neue (1996) Rechtslage angepasst werden [ebd., Anhang]. Aber auch im eigenwirtschaftlichen Bereich dürften die Verkehrsunternehmen nicht frei vom Wettbewerb sein. „Gerechtfertigt“ sei er auch hier, denn der diskriminierungsfreie Zugang müsse gewährleistet bleiben, ebenso die Transparenz. Daher sei ja auch die Konzession zeitlich begrenzt, um einen Wechsel zu ermöglichen [ebd., Anhang]. „Vor allem aus Gründen der sparsamen Bewirtschaftung öffentlicher Mittel haben sich die Landkreise deshalb für mehr Wettbewerb im ÖPNV eingesetzt.“ [ebd., S. 388]. Als Fazit wird festgehalten: „Der Bayerische Landkreistag plädiert für eine maßvolle Einführung des Wettbewerbs.“ Die in den Landkreisen tätigen öffentlichen Verkehrsunternehmen würden dadurch in ihren Rechten nicht verletzt [ebd., S. 387].

Die **privaten Verkehrsunternehmen** begrüßen im Jahr 1996 die neuen Regelungen wegen der klareren Trennung, die man sich zwischen den Aufgabenträgern und den öffentlichen Verkehrsunternehmen versprach. Man sah sich aus der Rolle des ungeliebten Dritten herauswachsen [Friedrich-Ebert-Stiftung 1994, S. 30]. Doch man ist nicht ganz frei von Kritik: Die Dominanz der Aufgabenträger gegenüber den Unternehmen ist nicht immer sachgerecht, so die privaten Unternehmen [ebd., S. 32].

Wie bereits angedeutet, ist noch eine ziemliche Unsicherheit festzustellen, was auf Deutschland zukommen wird, sofern die neue Verordnung der EU in Kraft tritt. Aus den ausgewerteten Quellen kristallisiert sich das folgende Bild eines kontrollierten Wettbewerbes in Deutschland heraus.

### 5.2.2. Welche Art Wettbewerb wird es in Deutschland geben?

Sofern die neue Verordnung der EU Rechtskraft erlangen wird, wird dies „zu einer grundlegenden Änderung des in Deutschland geltenden rechtlichen, inhaltlichen und finanziellen Rahmens des Genehmigungsrechts und bei der Aufgabenträgerschaft führen“ [Mietzsch 2002, S. 5]. Der wesentlichste Unterschied zur heutigen Situation wird sein, dass es das derzeitige - auf nahezu vollständiger Eigenwirtschaftlichkeit aufbauende - Verfahren mit Bestandsschutz von Altunternehmen nicht mehr geben wird [ebd., S. 15].

Die Verordnung wird nicht zu einem Marktwettbewerb *um den Kunden*, sondern zu einem Marktzugangswettbewerb *um die Zulassung zum Markt per Vertrag* führen [ebd., S. 19]. Das bedeutet, dass es „englische Zustände“ im deutschen ÖPNV nicht geben wird. Vielmehr wird sich der skandinavische Zustand auch in Deutschland so oder ähnlich wiederfinden. Die deutsche Bank ist sich mit mehreren anderen Autoren einig, dass inländische Betriebe nicht chancenlos sein werden, wenn sie die Liberalisierung als Chance verstehen und die bis zu ihrer Einführung verbleibenden Fristen nutzen, um wettbewerbsfähig zu werden [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. Der Kunde wird im Wettbewerb nicht entscheiden können, mit welchem Anbieter er fährt, da nicht wie auf den britischen Inseln eine Verbindung durch mehrere Linien mehrerer Betreiber abgedeckt werden kann

[ebd., S. 25]. Das Ergebnis wird eine „wettbewerbliche Vertragswirtschaft“ werden, in der Verkehrsverträge die Rolle der heutigen Konzessionen einnehmen – falls sie diese nicht ganz verdrängen werden [Barth / Kretschmann 2001, S. 28].

Das vermutete Wegbrechen des Querverbundes wird weniger eine Folge des Wettbewerbes als vielmehr der Tatsache sein, dass auch die anderen Bereiche kommunaler Versorgungswirtschaft liberalisiert werden und die dabei bislang erzielten Monopolgewinne kaum noch anfallen werden [Recker 2001(a), S. 505]. Wo der Querverbund noch genutzt werden kann, wird er über Managementgesellschaften genutzt werden können, die als Besteller auftreten. Die Finanzierung der Verkehrsunternehmen wird die Kosten für die Qualität mit abdecken müssen. Es wird Komponenten geben, die einen Anreiz dafür bieten, gute Qualität zu produzieren. Dabei wird nicht nur die objektiv messbare Qualität eine Rolle spielen, auch die Zufriedenheit der Kunden und die Steigerung der Nutzerzahlen kann eine Rolle spielen [Deutsche Bank Research 2001, S. 29].

Welche Qualitätskomponenten in Ausschreibungen berücksichtigt werden sollen ist bereits durch die EU-Verordnung festgelegt. Die Bundesregierung hat aber eigene Ideen dazu der europäischen Normbehörde CEN zugeleitet. Dieses Papier soll bei künftigen Ausschreibungen Beachtung finden [Klimmt 2000, S. 1]. Die Beschäftigten der ÖPNV-Betriebe brauchen bei einer Übernahme durch andere Unternehmen nicht um ihren Arbeitsplatz zu fürchten, es wird so sein, dass sie zu den gleichen Bedingungen wie bislang übernommen werden. Dies ist „möglich und hilfreich“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 27]. Der regulierte Wettbewerb sichert die Systemintegration, schafft aber gleichzeitig für alle unter diesen Umständen agierenden Verkehrsunternehmen Anreize, effektiv und kostengünstig zu produzieren. „Dies ist ja in einer Monopolsituation nicht der Fall, die ja notorisch Anreiz für Ineffizienzen ist.“ [Fritz 1999, S. 55]. Dies kann man auch daran erkennen, dass oft genug bereits im Falle der Androhung einer Ausschreibung öffentliche Unternehmen, z.B. DB Regio ihr Verkehrsangebot für den gleichen Preis deutlich verbessert hat [Reinhold 2002(a), S. 20].

Paul Hodson, zuständiger Referent bei der EU-Kommission, stellt immer wieder dar, dass die Ansätze der EU für den Fahrgast Verbesserungen mit sich bringen sollen [Rüger 2002, S. 42]. Davon werden die Fahrgäste indirekt profitieren. Für sie dürfte sich auswirken, dass die Subventionen kräftig heruntergefahren werden können. Die Einsparungen werden zumindest zum Teil wieder reinvestiert werden, so dass die Fahrgäste von der Ausweitung des Angebotes auf jeden Fall Nutzen haben werden. Daher wird die Anzahl der Fahrgäste vermutlich zunehmen [Deutsche Bank Research 2001, S. 33]. Es ist mit einer Zunahme von einem Prozent der Leistungen bis 2010 zu rechnen. Inwiefern sich dies auf den Modal-Split auswirken wird, ist nicht ganz klar, er wird aber nach Ansicht der Deutschen Bank, die der Verfassers teilt, „zumindest nicht zurückgehen“ [ebd., S. 1]. Damit ist auch eine Forderung der Gewerkschaft ver.di erfüllt, nach der der Wettbewerb eine dienende Funktion haben und „den Modal-Split-Anteil“ erhöhen helfen soll [Stefan Heimlich in: Rüger 2002, S. 44]. Auch auf dem Land ist mit einer Vermehrung des Angebotes zu rechnen, nicht mit einer Verringerung [Deutsche Bank Research 2001, S. 36].

Man muss jedoch keineswegs mehr ins Ausland gehen, um sich erfolgreiche Beispiele für den kontrollierten Wettbewerb anzusehen. So hat auch in Deutschland der Wettbewerb längst begonnen. Längst haben Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen die Chancen des neuen Systems erkannt und experimentieren mit den neuen Gegebenheiten.

### 5.2.3. Der Wettbewerb in Deutschland hat bereits begonnen

Während der Literatur noch zu entnehmen ist, dass es im Busbereich derzeit noch nicht viele Ausschreibungen gibt [Klein, A. 2000, S. 18], hat sich die Situation mittlerweile doch etwas verändert. Der Newsletter des Kompetenzzentrums Wettbewerb beim HVV in Hamburg veröffentlicht alle zwei Wochen eine Liste mit Ausschreibungen, wobei auch immer Deutschland zwischen den anderen EU-Ländern vertreten ist. Obwohl die Gesetzeslage Ausschreibungen noch nicht zur Pflicht gemacht hat und die Eigenwirtschaftlichkeit immer noch allumfassend definiert ist, hat der Wettbewerb im ÖPNV offenbar auch in Deutschland bereits begonnen.

Seit 1997, besonders aber in den Jahren nach 2000 hat die Zahl der Ausschreibungen „enorm“ zugenommen und damit auch die Zahl der daran beteiligten Unternehmen, wobei im SPNV festzustellen ist, dass sich durch den Wettbewerb neue Unternehmen gründen, so dass die Zahl der EVU in diesen Jahren kräftig gestiegen ist [Höhnscheid 2002, S. 11]. Derzeit existieren 56 SPNV-Gesellschaften, darunter 26, die nichts mit der DB AG und ihren Tochterunternehmen zu tun haben. Sie teilen sich 7,6 % des Marktes im schienengebundenen Verkehr [ebd., S. 11] (1994 waren es nur 2 % nämlich 10 von 500 Mio. ZugKm.) [Kühn 2002].

Die aktuelle Entwicklung im deutschen ÖPNV wurde von der Wirtschaftsberatung Andersen in einer Studie zusammengefasst. Andersen hat alle „Aktionen“ im ÖPNV untersucht, also Veränderungen bei den Betrieben. 85 % aller Aktionen waren Unternehmenskäufe, 10 % Neugründungen und 5% Kooperationen bzw. Fusionen. 200 solcher Aktionen konnten dabei untersucht werden. Die Untersuchungen brachten sieben Trends zu Tage:

1. Französische und schwedische Unternehmen drängen auf den deutschen Markt und treiben die Prozesse voran. An jeder zweiten Aktion waren Ausländer beteiligt, die versuchen einen frühzeitigen Markteintritt zu bekommen. Deutsche Verkehrsunternehmen agieren hingegen bislang nur ausnahmsweise (geplantes Engagement der Üstra über die Intalliance in Polen) im Ausland, da sie meist noch keine kritische Unternehmensgröße erreicht haben, mit der dies kapitalmäßig verkraftet werden könnte. Außerdem ist man bei den deutschen Unternehmen noch zu stark mit sich selbst beschäftigt, ein Blick für neue Geschäftsfelder ist noch nicht vorhanden. [Auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie gab es keine schwedischen Verkehrsunternehmen mehr. Was die Studie hiermit meint ist unklar.]
2. Britische Unternehmen sind nur teilweise auf dem Festland erfolgreich. Sie sind börsenorientiert und haben daher höhere Gewinnerwartungen, die sie bei den derzeit in Deutschland und Skandinavien herrschenden Bedingungen nicht erfüllen können. Daher haben sie (mit Ausnahme von Arriva in Däne-

- mark und den Niederlanden) kein Interesse am europäischen (kontrollierten) Markt, weil sie sonst mit sinkenden Aktienkursen rechnen müssten.
3. Kommunale Verkehrsunternehmen gründen oder kaufen eine zweite Tarifebene (Beispiele dafür sind die Üstra mit der Firma Wolters sowie die Firmen Rheinbahn, Wuppertaler Stadtwerke und Stadtwerke Solingen mit der Firma Elba). Dadurch können sie für alle neu eingestellten Fahrer die hohen BAT-Tarife umgehen und werden langfristig konkurrenzfähiger.
  4. Private sowie öffentliche Verkehrsunternehmen bilden größere Einheiten (z.B. Fusion Köln, Bonn, Düsseldorf oder DNVG). Hier könnte jedoch längst in viel größeren Dimensionen gedacht werden. Noch immer gibt es über 20 Verkehrsunternehmen im Ruhrgebiet, die gemeinsam einen Verkehrsraum bedienen.
  5. Vollprivatisierungen sind nur die Ausnahme. Meist werden nur die Prinzipien privatisiert, lediglich einige mittlere Städte verkaufen ihre Stadtwerke, meist an Connex oder Keolis.
  6. Keine MBO (Management by owner) Gesellschaften, da der ÖPNV noch nicht als gewinnbringende Branche vermittelbar ist.
  7. Wettbewerb im SPNV durch Einstieg von kommunalen Verkehrsunternehmen in dieser Branche [Andersen 2001, S. 15 - 17] (z.B. Rheinbahn mit der Regio-trans in der Eifel oder Hamburger Hochbahn in Schleswig-Holstein).

Eine von zahlreichen Verkehrsunternehmen bereits durchgeführte Maßnahme ist die Aufspaltung der Gesellschaften in die Sparten „Betrieb“ und „Nebenfunktionen und Verwaltung“ zur Erlangung der EU-Konformität [Lixenfeld 2000, S. 120]. In die gleiche Richtung geht die oben beschriebene Gründung von Tochterfirmen. Weitere typische Handlungsweisen der öffentlichen Verkehrsunternehmen sind interne Umstrukturierungen, Personalabbau (wobei dies bislang ohne Kündigungen vonstatten ging), Anmietverträge mit privaten Unternehmen und das Anbieten von weiteren gewinnbringenden Dienstleistungen [Seiter 1997, S. 250]. Dabei sind die Möglichkeiten nahezu unbegrenzt. Während in Detmold der Betrieb von Parkhäusern zum Aufgabenbereich des Stadtbusses gehört, bieten Unternehmen wie die Rheinbahn oder die Üstra eigene Consultingleistungen über Tochterfirmen an. Nicht vergessen werden soll auch, dass die überwiegende Anzahl der Busunternehmen in Deutschland neben dem Linienverkehr noch Reisebusverkehre im Angebot hat.

In den Ballungsräumen kommt der Wettbewerb allerdings nur recht langsam zum Tragen. Ab und zu liest man davon, dass ein öffentliches Unternehmen verkauft wird oder mit einem privaten – meist Connex, seltener Keolis – kooperiert [Lixenfeld 2000, S. 116]. Dabei könnte alles viel schneller gehen, gäbe es da nicht den Interessenskonflikt vieler Gebietskörperschaften, die gleichzeitig Aufgabenträger und Eigentümer eines Verkehrsunternehmens sind. Dadurch werden „alte Interessenlagen und Verhaltensweisen zementiert“ [Petzel 1998, S. 249]. Bei Ausschreibungen verweigern nicht selten die Altunternehmer - selbst dann, wenn es kommunale Verkehrsunternehmen sind - die erforderlichen Angaben, um sich hierdurch einen gewissen Wettbewerbsvorsprung zu erhalten. In diesem Fall müssen erst die Vergabekammern entscheiden, dass die nötigen Angaben veröffentlicht werden müssen [Berger 2001, S. 541].

Einmalig ist die deutsche Konstellation eines „Querverbundes“, der nichts anderes ist als eine wirtschaftliche Fiktion. Versorgungskunden öffentlicher Unternehmen werden zur Finanzierung des ÖPNV zur Kasse gebeten. Der Haken daran ist jedoch, dass es sich bei den Versorgungsbranchen bislang um Monopole handelte und die Preise daher frei gesetzt werden konnten, ohne dass die Versorgten sich hätten wehren können [Dannenfeld 2001, S. 208]. So kommt die plakative Äußerung zustande, dass für den deutschen ÖPNV pro Kilometer die wenigsten *öffentlichen* Mittel eingesetzt werden müssen. Damit ist jedoch keinesfalls der Zuschussbedarf pro Kilometer gemeint, denn mit dem kann sich Deutschland im internationalen Vergleich kaum sehen lassen. Gemeint ist, dass ein großer Teil der Mittel über diese Konstellation erzielt werden kann, wobei es sich eben nicht um öffentliche Mittel handelt, sondern um „Zwangsabgaben“ für Privatkunden anderer Branchen.

Für Ausländer ist der deutsche Markt in einer anderen Weise einmalig. Es ist der größte und lukrativste ÖPNV-Markt in Europa, daher ist die Versuchung groß, diesen Markt zu gewinnen [ebd., S. 209]. Es gibt ein Szenario, wonach im deutschen ÖPNV-Markt zu Beginn der flächendeckenden Anwendung eine Art Stillstand herrschen wird. Veränderungen wird es nicht geben, es herrscht ein Kräftepatt zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Wenn dann aber erst einmal einem Privaten der Durchbruch gelingt, kommt es zu einer Kettenreaktion. Private Verkehrsunternehmen übernehmen öffentliche Verkehrsunternehmen komplett und werden dann auch von den relevanten Politikern angehört. Dabei entstehen innovative Vorschläge, die dem ÖPNV zu einem neuen –gehobenen – Stellenwert verhelfen [Petzel 1998, S. 250]. Dies erkennt man heute schon dort, wo Unternehmen (öffentlich oder privat) in Bedrängnis geraten. Meist folgen dann positive Veränderungen [FGSV 1999, S. 4].



**ANHANG:** Im Anhang finden sich im Kapitel 8.4 ab Seite 301 zahlreiche Beispiele für Wettbewerb in Deutschland. Anhand von einem deutschen Bundesland werden Ausschreibungen im SPNV vorgestellt, ein deutscher Kreis wird mit seinen ÖPNV-Ausschreibungen porträtiert, dazu gibt es eine Regiegesellschaft in einer deutschen Großstadt. Neben den Global-Players Connex und Arriva werden auch Beispiele für deutsche Konzerne im ÖPNV gebracht.

#### 5.2.4. Die Rolle der Verkehrsverbände im Wettbewerb

Eine besondere Rolle im deutschen ÖPNV nehmen die Verkehrsverbände ein. Hat ihre Existenz Auswirkungen positiver oder negativer Art auf einen möglichen Wettbewerb? Dies soll im folgenden Kapitel ergründet werden. Die Geschichte der Verbände ist völlig uneinheitlich, je nachdem wer die Initiative ergriff. Dies waren in den meisten Fällen zuerst die Verkehrsunternehmen, im Mittelpunkt stand der gemeinsame Fahrplan, Tarif und das Marketing [Barth / Kretschmann 2001, S. 34]. Der erste deutsche Verband war der HVV, der Hamburger Verkehrsverbund, der im Jahr 1966 gegründet wurde [Wolf 1994, S. 38]. Heute gibt es die Verbände in Deutschland fast flächendeckend. Sie entstanden aus einer Situation heraus in der der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr wie auch die Kostendeckung immer weiter zurückging. „Das Beharren im Konkurrenzdenken mit Besitzstandswahrung, Bedienungsverboten, unterschiedlichen Tarif- und Beförde-

rungsbestimmungen sowie unkoordinierten Anschlüssen verstärkte diesen Negativtrend“ und führte zur Gründung der frühen Verbünde [ebd., S. 38]. Mittels des gemeinsamen Tarifs, des gemeinsamen Marketings und des abgestimmten Liniennetzes innerhalb der Verbünde versuchten zunächst nur die Verkehrsunternehmen, später auch immer mehr Aufgabenträger, sowie die Bahnbusunternehmen und die Bahn selbst, den Fahrgästen einen Nahverkehr in einer bislang ungekannten Qualität zu bieten. Die Benutzung der Bahnen und Busse wurde vereinfacht. Umsteigevorgänge wurden dadurch erst für die breite Masse der Fahrgäste denkbar, da man vorher beim Umsteigen neu zahlen musste.

Der Verkehrsverbund Berlin/Brandenburg ist heute der größte, der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr folgt ihm gemessen an der Zahl der Fahrgäste, der Rhein-Main-Verkehrsverbund gemessen an seiner Fläche. Bundesweit gibt es heute 66 Verkehrsverbünde. Sie sind in ihrer geographischen Struktur sehr unterschiedlich. Sie schwanken in der Größe zwischen 549 und 25.000 km<sup>2</sup>, haben 200.000 bis 7,3 Mio. Einwohner und umfassen zwischen 2 und 150 Verkehrsunternehmen [Schuchmann 2001, S. 11]. Die 20 größten Verbünde befördern im Jahr 6,4 Mrd. Personen, das sind 69 % der gesamten Leistungen des ÖPNV in einem Jahr. Auch wenn man ihren Aufwand und ihre Nettoerträge misst, nehmen die 20 größten Verbünde zusammen etwa 70 % des gesamten Marktes ein [Sparmann 2001, S.1].

Klassische Verbundaufgabe ist die Entwicklung eines leistungsfähigen Systems öffentlicher Verkehrsmittel [ebd., S.1]. Sie bilden eine Klammerfunktion im regionalen Verkehrsmanagement, sind Schiedsrichter und Organisator, vermitteln zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger, aber auch innerhalb der einzelnen Gruppen [ebd., S.1]. „Dabei ist es gelungen, die Verbünde als Dachmarken für ein integriertes ÖPNV-System im Bewusstsein der Kunden zu verankern.“ [Reinkober 2001, S. 34].

Grob gesagt lassen sich die Verbünde in drei Arten einteilen.

- Unternehmerverbünde werden getragen von den Gesellschaftern Kommunale Verkehrsunternehmen, Bahn und Bahnbusgesellschaften. (z.B. Bremen, Nürnberg, Hannover)
- Aufgabenträgerverbünde werden getragen von den Kreisen und kreisfreien Städten in ihrem Gebiet. (z.B. Rhein-Sieg, Rhein-Main)
- Mischverbünde sind - wie der Name schon sagt - eine Mischform aus beiden und haben Gesellschafter sowohl aus den Reihen der Verkehrsunternehmen wie aus denen der Aufgabenträger [Wolf 1994, S. 38]. (z.B. Freiburg, Stuttgart, Rhein-Neckar)

Von Verkehrsunternehmen getragene Unternehmen planen und koordinieren ihre eigenen Unternehmensplanungen. In ihnen sind die Gebietskörperschaften oft mit Beiräten oder ohne Stimmrecht im Aufsichtsrat vertreten und können Entscheidungen mit beeinflussen. Wobei dieser Einfluss sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist [ebd., S. 38]. Der VRR war der erste durch die Aufgabenträger getragene Verbund nach seiner Umgründung im Jahr 1990. Die kommunalen Verkehrsunternehmen sind dort über Unternehmensverträge mit in die Entscheidungen einbezogen. Sie haben den Verein KVIV (Kommunale Verkehrsunternehmen im

VRR) gegründet. Die Bahn ist dort nicht vertreten, was man auch deutlich an den Entscheidungen des Verbundes erkennen kann. Die kommunalen Verkehrsunternehmen haben dort in der Realität mehr Einfluss als die Gebietskörperschaften, die Bahn wird hingegen als Auftragnehmer behandelt.

Die Finanzierung der Verbundverkehre ist in den einzelnen Verbänden höchst unterschiedlich. Jede hat ein oft extrem komplexes Abrechnungssystem. Nicht selten sind die Regeln, nach denen abgerechnet wird, so komplex, dass sie kaum jemand versteht, geschweige denn nachvollziehen kann. Grob gesagt wird aber in allen Verbänden das Gesamtdefizit incl. der Aufwendungen für Fahrzeuge und Fahrwege gemeinsam abgegolten. Die Einnahmen werden nach Schlüsseln verrechnet [ebd., S. 39].

Die Aufgaben der Verbände bestehen allgemein in der Verkehrskonzeption, der Entwicklung technischer Standards, der Rahmenplanung für Produkte, der Entwicklung und Weiterführung eines Verbundtarifes, der Erstellung von gleichen Beförderungsbedingungen, Marketing, Öffentlichkeitsarbeit, Vertrieb, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Einnahmenaufteilung, der Ermittlung der Zweckverbandsumlage, der Forschung, der mittelfristigen Verbundplanung, der Aufstellung eines Verbundetats und der Erstellung einer Ergebnisrechnung [ebd., S. 39]. Durch diese Aufgabenpalette haben sie nicht nur die bisherigen Fahrgäste im Blick, sondern ihr Wirken richtet sich auch und verstärkt an diejenigen, die ihre Mobilität heute noch auf anderem Wege ausüben. Sie sollen als zukünftige Fahrgäste gewonnen werden [Sparmann 2001, S.2]. Zuletzt sind Verbände auch immer dort von Vorteil, wo es gilt, Doppelungen in der Aufgabenwahrnehmung, z.B. zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu vermeiden [Bezirksregierung Köln 2002, S. 9].

Und so ist davon auszugehen, dass ein „Miteinander“ heute nicht mehr der Erhaltung und Förderung des ÖPNV als Ganzes dienen wird, sondern ein Miteinander der einzelnen Gruppen ist und ausschließlich deren Interessen dient. Daher befürchten die Autoren nicht ganz zu unrecht, dass „im Zuge des Wettbewerbs [...] allerdings der Rückfall in alte Zeiten nicht auszuschließen“ ist [Reinkober 2001, S. 34]. Sogar von Austrittsgedanken einzelner Verkehrsunternehmen aus Verbänden ist die Rede. Die Aufgabenträger haben aber die Möglichkeit, eine Verbundzugehörigkeit vorzuschreiben, etwa bei Ausschreibungen. Klarer Vorteil für die Unternehmen einem Verbund anzugehören ist die Tatsache, dass viele gegenwärtige Verbundumlagensysteme den Verkehrsunternehmen die volle Eigenwirtschaftlichkeit im Sinne des § 8 PBefG sichern [Zweckverb. VRR 1999, S. 3].



**ANHANG:** Im Anhang werden im Kapitel 8.3.2. ab Seite 290 kurz die Verkehrsverbände Aachen und Rhein-Sieg dargestellt.

Die Rolle der Verbände wird im Wettbewerb eine andere sein als zuvor. Waren viele Verbände in der Vergangenheit „closed shops“, in denen einige wenige Verkehrsunternehmen das alleinige Sagen hatten, muss sich die **Form der Verbände** deutlich ändern. Dabei ist zwischen Aufgaben der Aufgabenträger und Auf-

gaben der Verkehrsunternehmen zu trennen [Sparmann 2001, S.3]. Vermutlich wird beides in einem Verbund nur noch sehr bedingt möglich sein. In vielen Verbänden begann die Veränderung bereits 1996 [Seiter 1997, S. 248]. Ob zukünftig der Aufgabenträgerverbund die einzig mögliche Alternative sein wird, ist zwischen den Experten umstritten. Einstimmig abgelehnt werden reine Unternehmensverbände, die als „wettbewerbsschädlich und rechtlich problematisch“ bezeichnet werden [Wagner 2001, S. 20]. Die Frage ist, ob reine Aufgabenträgerverbände oder Mischverbände den ÖPNV optimal gestalten können. Für beides gibt es gute Argumente dafür und dagegen.

Für einen reinen Aufgabenträgerverbund spricht die Frage der wettbewerblichen Neutralität: „Die Wahrnehmung der Regie- und Bestellerfunktion setzt die Neutralität des Verbundes und seine organisatorische Unabhängigkeit von den Unternehmen voraus. Ihre Wahrnehmung durch einen Unternehmens- oder Mischverbund dürfte mit den Vorgaben des Wettbewerbs- und Vergaberechts unvereinbar sein.“ [Sparmann 2001, S.6]. Neue Anbieter kommen in einem von den im Verbund vorhandenen Verkehrsunternehmen bestimmten Markt nicht so schnell dazu, eigene Verkehre zu fahren. Das „Closed Shop“-Argument greift hier. Dem widerspricht Dr. Wolfgang Wagner, der betont, dass dies bei dem von ihm geführten Verkehrsverbund Rhein-Neckar nicht der Fall ist [Wagner 2001, S. 7]. Er setzt sich für Mischverbände mit einer rechtlich selbständigen Parallelorganisation auf Verbundebene ein [ebd., S. 20]. Die Neutralität gegenüber den Unternehmen könnte man im Mischverbund durchaus sicherstellen, Vorteile aber sind die Bündelung der Kompetenzen von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger in einem gemeinsamen Verbund, was auch eine Praxisnähe herstellt, da die Verkehrsunternehmen täglich mit den Kunden zu tun haben [ebd., S. 19]. Aufgabenträgerverbände verzichten nach Dr. Wagner „ohne Not auf eine Partnerschaft von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger in gleicher Augenhöhe“ [ebd., S. 20].

Es ist jedoch fraglich, ob die Vorteile der Mischverbände nicht auch auf anderem Weg erzeugbar sind. Außerdem ist vielen Kritikern nicht klar, inwiefern es gelingen soll, die Verkehrsunternehmen in eine neutrale Organisation einzubinden. Dass dies zu erheblichen Problemen führt, zeigt das Beispiel VRR, in dem die Verkehrsunternehmen informell eine so erhebliche Machtposition besitzen, dass die Aufgabenträger faktisch nur sehr wenig Einfluss haben. Daher ist die häufigste Meinung: „Mischverbände haben keine Zukunft!“ [Schuchmann 2001, S. 16]. Dieser Meinung schließt sich auch der Verfasser an. Die von Dr. Wagner genannten Gemeinsamkeiten lassen sich auch bei parallelen Strukturen erreichen, bei denen die Unternehmen nicht Teil des Verbundes sind. Die Managementebene der GmbH ist nur im Aufgabenträgerverbund frei von Interessenskonflikten gegenüber den Erstellern, was einem deutschen Schritt in Richtung einer neutralen Stelle im Wettbewerbsverfahren gleichkommt [Reinkober 2001, S. 35].

Doch nicht nur die Form des Verbundes muss sich ändern. Vielmehr wird der Wettbewerb es auch erfordern, dass die **Verbundverträge** offener gestaltet werden, damit ggf. jederzeit neue Partner in den Verbund aufgenommen werden können, während andere ggf. ausscheiden werden. Dies wird auch dazu führen müssen, dass derzeitige Modelle der Einnahmenaufteilungen etc. so geändert werden

müssen, dass sie von der Anzahl der Verkehrsunternehmen und den gefahrenen Kilometern unabhängig werden [Schuchmann 2001, S. 21].

Wie die künftigen **Aufgaben** der Verbünde sein werden, ist ebenfalls umstritten. Die beiden extremsten Positionen sind das Herauslösen aller Regieaufgaben von den Verkehrsunternehmen und den Aufgabenträgern und das Übertragen dieser Aufgaben auf die Verbünde oder der Austritt der Unternehmen aus den Verbänden. Dieses würde die Unternehmen von den Fesseln der Verbünde befreien, würde aber für den Fahrgast eine Reihe von Nachteilen mit sich bringen. So könnte der gemeinsame Tarif gefährdet sein [Reinkober 2001, S. 36].

Sicher ist, dass die Aufgabenträger neue Aufgaben bekommen werden. Gerade im Rahmen der Einführungsphase des Wettbewerbes werden einige Aufgabenträger professionelle Hilfeleistung benötigen, da nicht alle große und schlagkräftige ÖPNV-Planungsstäbe bereithalten [ebd., S. 37]. Der Aufbau von großen Planungsgruppen innerhalb der Kreisverwaltungen ist teuer und zeitintensiv, da sich die neue Abteilung erst einmal formieren und einarbeiten muss [Schuchmann 2001, S. 16]. Die Verwaltungen haben aber heute weder das Geld noch die Zeit dazu. Hier können die Verbünde ihre Hilfe anbieten. Diese Lösung bietet eine maximale Transparenz, da die politische Steuerung durch die Organisation der Aufgabenträgerverbände gegeben ist [Reinkober 2001, S. 38]. Dies ist allerdings nur in reinen Aufgabenträgerverbänden möglich, da nur diese die Wettbewerbsneutralität sicherstellen können [FGSV 1999, S. 8]. Durch diese Maßnahmen sollen die Unternehmen keinesfalls in ihrer Wirkung beschnitten werden. „Sie sollen Unternehmen bleiben und auch so handeln dürfen“. Von den Regieaufgaben, die noch nie klassische Unternehmensaufgaben waren, sollen sie jedoch „entbunden werden, damit sie wettbewerbsfähig bleiben.“ [Reinkober 2001, S. 38].

| <b>Service für die Auftraggeber</b>   |            |            |
|---|------------|------------|
| <b>Dienstleistungen für Auftraggeber</b>  | <b>VRS</b> | <b>AVV</b> |
| Planung, Ausgestaltung und Kontrolle der Angebote im SPNV   | •          | •          |
| Erstellung des Nahverkehrsplanes für den SPNV   | •          | •          |
| Durchführung von Ausschreibungen im SPNV  | •          | o          |
| Koordination der Abstimmungsprozesse zwischen den Belangen im ÖPNV und SPNV zwischen Aufgabenträgern und Unternehmen            | •          | •          |
| Erstellung von Nahverkehrsplänen für ÖPNV-Aufgabenträger und Koordination an den Schnittstellen                                 |            |            |
| Koordination- und Abwicklung der Innovationsförderung für Fahrzeuge und sonstige investive Maßnahmen im ÖPNV - § 13 RegG NW     | -          | •          |
| Aufbau und Pflege einer zentralen Fahrplan- und Tarifauskunft als Baustein eines unternehmensübergreifenden Informationssystems | •          | •          |

ABBILDUNG 5.08: SERVICE DER VERBÜNDE FÜR DIE AUFGABENTRÄGER, [REINKOBER ET. AL. 2001, S. 36]

Es ist möglich, dass man den Verbänden die Aufgaben der **Steuerung des Wettbewerbes** komplett überträgt, so dass die Kreise und kreisfreien Städte hiermit gar nichts mehr zu tun haben und nur noch über den Verbund agieren. Es ist aber auch möglich, dass Verbünde in Form einer Consulting Agentur gezielt Aufträge übernehmen. Zuletzt ist denkbar, dass die Verbünde lediglich Vorarbeiten leisten,

etwa die Herstellung von Standard-Ausschreibungsunterlagen, die der einzelne Aufgabenträger dann nur noch anzuwenden braucht. Dies würde dazu führen, dass die im Wettbewerb unstrittige Vergrößerung des Aufgabenbereiches der Aufgabenträger nicht zu einer Erhöhung der Kosten führen muss. Außerdem ist zu berücksichtigen, „dass es zu einer Reduzierung des bisher betriebenen Verwaltungsaufwandes bei den VU kommt.“ [Reinkober 2001, S. 37]. Zweifler warnen davor, dass die Einsparungen bei den Verkehrsunternehmen die Mehraufwände bei den Aufgabenträgern nicht erreichen werden. Die Verbände können dazu beitragen, dass dies nicht so kommen wird: „Es ist zu erwarten, dass die neu entstehenden Kosten bei den AT bzw. den Regie- und Managementebenen deutlich niedriger sind, als die infolge des Wettbewerbs zu erwartenden Einsparungen.“ [ebd., S. 37]. „Darüber hinaus trägt diese Lösung dazu bei, die Akzeptanz des gesamten Nahverkehrssystems der Regionen zu stärken“ [ebd., S. 39].

Verbände werden daher „Garant für die Neuordnung der Nahverkehrsmärkte“ [Sparmann 2001, S. 5]. Sie werden die Spielregeln für den Wettbewerb vorgeben. Spielregeln sind im Marktgeschehen immer wichtig, denn der Markt tendiert auch in der ökonomischen Theorie immer wieder dazu, sich selbst zu beschränken, das wird auch im ÖPNV-Markt beobachtet. (Monopolbildung durch große private Unternehmen.) [ebd., S.5]. Die Verbände können somit die Regisseure des Wettbewerbs sein. Kurz gesagt ist im Wettbewerb „die dauerhafte Bereitstellung eines attraktiven, integrierten Angebots im ÖPNV [...] ist bei einem Nebeneinander wechselnder und miteinander konkurrierender Verkehrsunternehmen ohne die Verkehrsverbände kaum vorstellbar.“ [ebd., S. 4].

Der **Verfasser ist der Meinung**, dass die zitierten Autoren Recht haben, die den Verbänden eine aktive Rolle in der Funktion der Aufgabenträger anraten. Als Stütze gerade kleinerer Aufgabenträger können Aufgabenträgerverbände sehr nützlich sein, um wie geschildert, Geld und Ressourcen zu sparen. Damit helfen sie, die Kosten für den Wettbewerb so weit wie möglich zu reduzieren. Sie können aber auch für die Unternehmen eine Hilfe sein. Je mehr sich die Verbände im Bereich Marketing, Fahrgastmanagement, Infrastrukturplanung etc. engagieren, desto weniger müssen sich die Unternehmen hier beteiligen. Gerade die öffentlichen Unternehmen haben hier die Möglichkeit, hohe Kosten zu sparen und wettbewerbsfähiger zu werden. Somit treten alle Unternehmen mit (fast) gleichen Chancen an. Ganz werden sich die Overheadkosten für die Unternehmen jedoch nicht reduzieren lassen, was auch nicht sinnvoll wäre. Gerade bei einem kreativen Wettbewerb muss bei den Unternehmen ein gewissen Überbau vorhanden sein, um kreative Innovationen zu entwickeln und fahrgastfreundliche Aktionen zu unternehmen.

Es sollte aber auch klargestellt sein, dass die Verbände sich nicht Kompetenzen zu Lasten der kleineren Aufgabenträger oder ihrer Glieder aneignen. Kern der Regionalisierung war ja, dass lokale Verkehre auch lokal geplant werden sollten. Die diesbezüglichen Kompetenzen sollten den Gemeinden und Kreisen nicht genommen werden. Konstruktionen wie der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen, die den gesamten ÖPNV in der Region betreuen und auch den Nahverkehrsplan der Region erstellen, sind daher problematisch, auch wenn

es in diesem Fall wenig Probleme gibt. Grundsätzlich sind solche Konstruktionen jedoch nur bei sehr aktiver Zuarbeit der unteren Ebenen funktionell. Allerdings sieht der Verfasser hier auch ein Problem der Netzbildung, wenn zu viele Planungsebenen gemeinsam ein Netz knüpfen sollen. Hier gilt es, einen Rahmen zu schaffen, in dem sich die jeweils untergeordneten Ebenen mit ihrem lokalen Wissen einbringen können, ohne die Einbindung in die übergeordneten Netze zu behindern.

Nachdem nun das mögliche „deutsche Modell“ für einen kontrollierten Wettbewerb vorgestellt wurde, schließt sich die Frage an, inwiefern dieses neue Modell Verbesserungen mit sich bringen wird. Ist der Wettbewerb geeignet, für den Fahrgast und die Allgemeinheit positive Effekte zu erzielen und in welcher Form kann dies geschehen?

### 5.2.5. Bringt der Wettbewerb Verbesserungen?

Wie wohl bei allen Reformen und Veränderungen gibt es bei neuen Ideen grundsätzlich Anhänger und Gegner. Noch komplexer wird es dann, wenn es bei der Reform um die sehr diffusen Interessen „der Allgemeinheit“ geht. Wobei in der aktuellen Diskussion um die Einführung kontrollierten Wettbewerbes im ÖPNV gerade der Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“, oft für eigene Interessen stark verbogen wurde.

Der **VDV** war zunächst nicht gegen einen Wettbewerb. Der ehemalige Hauptgeschäftsführer des VDV, Günther Girnau, hat auch sehr früh erkannt, dass man sich der Thematik nicht verschließen darf, sondern sie offensiv angehen muss. Er erkannte die Gefahr, sich auf der sehr bequemen Auslegung des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ auszuruhen und darauf zu vertrauen, ein jahrelanges Monopol in Ewigkeit durch gesetzlichen Schutz pflegen zu können. So sagte er schon vor fast zehn Jahren: „Die Zuschüsse durch die weite Auslegung des Begriffes Eigenwirtschaftlichkeit dürften allerdings nur eine „begrenzte Zeit“ akzeptiert werden.“ [Girnau 1997, S. 8].

ABB. 5.09: NEUE QUALITÄT IM NAHVERKEHR, DIE REGIO-BAHN, KOMMUNALE S-BAHN IM VRR



Bezüglich der Meinungen der **kommunalen Spitzenverbände** ist festzustellen, dass sie sich oft der Meinung der VDV anschließen. Dies wird im Falle des Deutschen Städtetages (DST) sogar offen behauptet. So schreibt VDV-Geschäftsführer Muthesius davon, dass der DST „in wichtigen Fragen“ eine „identische“ Meinung mit seinem Verband habe [Muthesius 2002, S. 6]. Insgesamt „befürworten VDV und DST wettbewerbliche Strukturen im ÖPNV; allerdings nicht in Form der absoluten Deregulierung, wie sie in Groß-

britannien außerhalb von London durchgeführt worden ist. Sie streben vielmehr einen kontrollierten Wettbewerb um den Markt an.“ [Rüger 2002, S. 44]. Genau dieser Wettbewerb wird jedoch durch die EU auch favorisiert und ist Gegenstand dieser Arbeit.

Der Verband des privaten Busgewerbes, **Bund deutscher Omnibusunternehmen** (BDO), lehnt Wettbewerb im ÖPNV ab. „Die Eignung des ÖPNV-Systems für den freien Wettbewerb wird in Frage gestellt.“ Allerdings ist dies eine sehr frühe Aussage. Damals vermutete der BDO, Wettbewerb würde sich – wie bislang im Subunternehmerbereich üblich – nur auf die Linien der privaten Unternehmen beziehen, die öffentlichen Unternehmen jedoch ausschließen. Diese Vermutung stützte sich auf die Tatsache, dass „die öffentlichen Verkehrsunternehmen derzeit den Wettbewerb in den Städten zu verhindern versuchen.“ [Friedrich-Ebert-Stiftung 1994, S. 31]. Zuletzt sehen die öffentlichen Unternehmen die Gefahr, dass Synergieeffekte verloren gehen könnten, weil die Netzbildung der Linien erheblich zur Effizienz und Produktivitätssteigerung beiträgt und nicht durch den Wettbewerb ausgehebelt werden sollte [Friedrich 2000, S. 15].

Der VDV hat den Juristen Prof. Michael Ronellenfitsch in einem umfangreichen Gutachten eine Reihe von Aspekten rund um Nutzen und Zulässigkeit des Wettbewerbs prüfen lassen. Hier zunächst einige seiner **Gegenargumente**: Ronellenfitsch definiert beispielsweise in seiner Studie die Intention der EU für die neue Verordnung etwas anders als dies die Kommission selbst getan hat. Er schreibt: „Die Kommission hat ein neues Regelwerk vorgeschlagen, das sicherstellen soll, dass die öffentlichen Verkehrsbetriebe unter dem Druck der Konkurrenz bessere Leistungen für die Kunden bieten, ihre Kosten unter Kontrolle halten und ein Höchstmaß an Sicherheit garantieren.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 34]. Trotzdem will er den Wettbewerb nicht. „Der ÖPNV taugt nicht für marktwirtschaftliche Experimente“ [ebd., S. 71]. Zwar ist „das Wettbewerbsprinzip [...] dem ÖPNV nicht fremd, aber nichts spricht dafür, dass das Wettbewerbsprinzip gerade hier in Reinform verwirklicht werden müsste.“ [ebd., S. 43]. Der Wettbewerb hat, so das Gutachten, nur eine dienende Funktion. Doch ist die deutsche ÖPNV-Ordnung historisch bedingt und folgt nicht in vollem Umfang den Marktmechanismen [ebd., S. 44]. Diese „historisch bedingte[n] Besonderheiten des ÖPNV“ aber werden nach Ansicht von Ronellenfitsch zu wenig beachtet [ebd., S. 14].

Sein abschließendes Urteil über die neue Verordnung in der Fassung vom 26.07.2000 ist vernichtend: „Die ausgewogene Auflösung des Spannungsverhältnisses von Gemeinwohlaufrag des ÖPNV und Marktinteressen ist aber missglückt. Das Wettbewerbsprinzip tritt überproportional in den Vordergrund. Die Kommission, die den „kontrollierten“ Wettbewerb zum Allheilmittel für die Attraktivitätssteigerung der öffentlichen Verkehrsdienste macht, verkennt, dass der Daseinsvorsorgeauftrag nur effektiv erfüllt werden kann, wenn den Aufgabenträgern flexible Entscheidungsspielräume bei der Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehen.“ [ebd., S. 162]. Diese Entscheidungsspielräume stehen dem Aufgabenträger jedoch nach seiner Ansicht nicht mehr zur Verfügung. Denn der Gesetzgeber hat den Unternehmen ja ausdrücklich das Wahlrecht eingeräumt, ob

sie Verkehre nach § 13 oder 13a konzessionieren lassen wollen. Dieses Wahlrecht würde faktisch beseitigt, wenn „defizitärer Verkehr plötzlich defizitär genannt würde“ [Will 2001, S. 30]. Es sei fraglich, ob die EU in dieses Wahlrecht gemäß dem PBefG eingreifen kann [Ronellenfitch 2000, S. 10].



ABBILDUNG 5.10: NEUE QUALITÄT SCHAFFT AUCH (NEUE) FAHRGÄSTE

Doch die Literaturrecherche zu dieser Arbeit ergab insgesamt deutlich mehr **Zustimmung zum Wettbewerb** als Ablehnung. Es wird allgemein anerkannt, dass der Wettbewerb kein Allheilmittel, aber er besser als der derzeitige Zustand ist. „Der Wettbewerb hat seine Übel, aber er verhindert noch größere Übel“ [J.S.Mill, engl. Ökonom und Sozialphilosoph in: Schrammeyer 2000]. Es ist jedoch längst nicht so, dass diese Meinung von allen Beteiligten geteilt wird. Die Gewerkschaften sehen im Wettbewerb immer noch eher eine Bedrohung und suchen Schutz bei Regierung und Verbänden, die dabei helfen sollen, die Beschäftigten in der Branche „vor dem drohenden Wettbewerb [zu] schützen“ [Böhmer 2001, S. 31].

Oft genug werden auch Äpfel mit Birnen verglichen, wobei anders ausdrückt, die Äpfel dafür Schelte bekommen, dass die Birnen nicht gut schmecken. Denn das britische Modell kann man leicht kritisieren. „Das misslungene Modell UK wird genommen, um alle Modelle des Wettbewerbes als misslungen darzustellen.“ [K.-J. Meyer am 10.05.2001, Seminar in Berlin]. Eine Argumentationsform, die vielleicht den ein oder anderen Feierabend-Kommunalpolitiker erschrecken kann, jedoch so schnell durchschaut werden kann, dass es fraglich ist, ob die Kritiker mit dieser Meinung die Unterschiede wirklich nicht kennen oder ob sie die Unwissenheit ihrer Mitmenschen gezielt für eigene Zwecke nutzen wollen. Inzwischen jedoch klären sich die Fronten: „Es macht [...] wenig Sinn, immer wieder das Negativbeispiel der Deregulierung des Nahverkehrs in England zu zitieren, da sich die EU-Kommission eindeutig am kontrollierten Wettbewerb in Frankreich und Schweden orientiert.“ [Kahmann 2001, S. 531].

Daher kann die Frage nicht mehr sein, *ob* es zu Wettbewerb kommt, sondern *wann* [Deutsche Bank Research 2001, S. 25]. Das ist aus deutscher Sicht kein Problem, denn sogar Ronellenfitch erkennt in seinem Gutachten an: „Der Wettbewerbsgedanke entspricht der Tradition des deutschen ÖPNV“ [Ronellenfitch 2000, S. 90]. Sofern dies also unstrittig ist, geht es noch um die Frage, in welcher Form der Wettbewerb kommen soll. Und wer sich die Forderungen der Wettbewerbsgegner genauer ansieht, stellt leicht fest, dass die Regelungen der EU in Sachen Sozialverträglichkeit und Qualität durchaus den Forderungen der meisten Kritiker entsprechen. Ohne Verordnung wären diese Standards lange nicht ge-

währleistet. Daher ist Paul Hodson, einer der Väter der neuen EU-Verordnung, ziemlich ratlos über die überwiegend ablehnende Stimmung aus Deutschland: „Deutschland braucht die Verordnung und die Verordnung braucht Deutschland, daher verstehe ich die Haltung der Deutschen nicht.“ [Paul Hodson im Gespräch mit dem Verfasser, 15.03.2001].

Im Gegensatz zu den Meinungen aus der Literatur ist die öffentliche, durch den VDV geprägte, Meinung in Deutschland noch gegen den Wettbewerb eingestellt wie die folgende (jedoch ältere, aber in der Aussage weiterhin aktuelle) Veröffentlichung zeigt: „Auch vier Jahre nach Verabschiedung des PBefG gibt es noch immer Diskussion über Wettbewerb oder Besitzstandswahrung. Dies liegt daran, dass Wettbewerb doch „eine grundlegende Änderung traditioneller Ordnungssysteme darstellt.“ Außerdem sind bei diesem Thema die vitalen Interessen von Aufgabenträgern und Auftragnehmern berührt [Jung 1997, S. 388].

Es geht eben nicht nur um die Änderung irgendeiner EU-Verordnung, es geht schlicht um einen „Paradigmenwechsel“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. im öffentlichen Nahverkehr. Und doch, nach inzwischen fast neun Jahren Bahnreform und sieben Jahren Regionalisierungsgesetz kann man die derzeit herrschende Stimmung der meisten Verkehrsunternehmen mit den Worten „Verbale Aufgeschlossenheit bei überwiegender Verhaltensstarre“ definieren. „Viele, die es angeht, scheinen nicht einmal begriffen zu haben, dass Wettbewerb der zentrale strategische Ansatz der Bahnreform gewesen ist.“ Nicht mal ironisch gemeint ist der Kommentar von Klaus-Jürgen Meyer, Leiter des UITP Euro-Teams in Brüssel dazu: „Sie brauchen sich nicht zu ändern, Überleben ist keine Pflicht.“ [K.-J. Meyer am 10.05.2001].

Wettbewerb ist gut für jeden Markt. Er belebt sprichwörtlich das Geschäft. Dies kann man an der Automobilindustrie erkennen, denn dort existieren Strukturen, „die das stete Ausprobieren von Innovationen erzwingen.“ [Reinhold 2002(b), S. 24]. Die mittlerweile beim VDV angestellte Volkswirtin Heike Höhnscheid sieht im Wettbewerb die Möglichkeit, die „optimale Versorgung eines Marktes mit Gütern und Dienstleistungen“ sicherzustellen [Höhnscheid 2000(b), S. 602]. Die Unternehmen werden durch Verträge mit definiertem Angebot zu definierter Qualität gezwungen, über die Effizienz und die Güte ihrer Leistung nachzudenken. Daher beeinflusst „das Bestellen einer Leistung auf vertraglicher Basis [...] durch potentielle Konkurrenz die Marktversorgung positiv“ [ebd., S. 14].

Diese ökonomischen Gesetze können durch staatliches, politisches oder gewerkschaftliches Handeln nur schwer umgangen oder beeinflusst werden. Daher ist es eine Frage, inwiefern die Gegner des Wettbewerbs die Entwicklung werden aufhalten können [Rüger 2002, S. 30]. Und selbst VDV-Gutachter Ronellenfitsch sieht im Wettbewerb auch eine Chance. „Als Ordnungsprinzip, aus dessen Grundlage dem Mangel [an Gütern und Dienstleistungen] am besten begegnet werden kann, hat sich der Wettbewerb erwiesen.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 40]. Später hält Ronellenfitsch daran fest, macht aber deutlich, dass Wettbewerb einen Nutzen haben muss, einer Sache zu dienen hat und nicht als Selbstzweck

verstanden werden soll, wobei man sich dieser Aussage sicher anschließen kann. „Zur effizienten Zielerreichung bei der Aufgabenerfüllung kann auch beim ÖPNV der Wettbewerb dienen. Wettbewerb ist aber nicht um seiner selbst Willen sinnvoll und geboten, sondern zur Erreichung der ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen.“ [ebd., S. 45].

Außerdem wird der deutsche ÖPNV dem Wettbewerb nicht schutzlos gegenüberstehen. Auch die deutschen Verkehrsunternehmen haben einiges an Wettbewerbsvorteilen zu bieten. „Der deutsche ÖPNV braucht angesichts seines hohen Niveaus bei Leistung und Qualität einen internationalen Vergleich nicht zu scheuen [...]. Auch die sogenannten Global Players kochen nur mit Wasser und profitieren in erster Linie vom gespaltenen deutschen Lohntarif. Ihnen haben die deutschen Unternehmen den Vorteil der Ortsnähe voraus und die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse ebenso wie der Kundenerwartungen.“ [Ipsen 2000, S. 8]. Im Ausland haben das teils auch schon die Chefs der öffentlichen Unternehmen erkannt. So will die schwedische Eisenbahn SJ (Svenska Järnbanar) nur noch 75 % des schwedischen Schienenverkehrs fahren. Klaus-Jürgen Meyer berichtet, dass der Chef des Unternehmens dies damit begründet, dass die Kunden sehen sollen, dass auch die Wettbewerber nur mit Wasser kochen [K.-J. Meyer am 10.05.2001, Seminar in Berlin].

Dass die Tarife zwischen den privaten und den öffentlichen Unternehmen so sind, wie sich die Situation heute darstellt ist kein Schicksalsschlag, sondern von den Gewerkschaften gewollte Praxis. Und aus dieser Situation heraus darf eine sinnvolle Neuerung im ÖPNV, die zu Verbesserungen für alle führen kann, nicht kaputtgeredet werden [Rüger 2002, S. 40]. Daher akzeptieren auch die Städte, gerade in ihrer Funktion als Aufgabenträger, die neuen Vorschläge der EU zur Einführung eines Wettbewerbes [Kiepe 2001, S. 2]. Die Argumente der Gegenseite stoßen bei den Befürwortern des Wettbewerbs nicht immer auf Wohlwollen. Am drastischsten wird die vorherrschende Strategie vieler öffentlicher Verkehrsunternehmen in der ISOTOPE-Studie kommentiert, die die EU-Kommission zum Thema Liberalisierung in Auftrag gegeben hat: „The absence of clear aims to be achieved by public transport often results into the aim of maintaining the present level of service, which is in the fact no aim but an aimless tactic.“ [Fritz 1999, S. 55].

Joachim Legner, erfolgreicher privater Busunternehmer und durch Einbeziehung der französischen Connex-Gruppe Teilnehmer am Wettbewerb, sieht eine Parallele zwischen dem ÖPNV und anderen Branchen, die zwar eigentlich deutlich ist, aber trotzdem nur sehr selten gesehen wird. So vergleicht er den ÖPNV mit dem Lebensmittelhandel. Alle klagen darüber, dass seit 1974 die „Tante-Emma-Läden“ verschwinden, doch gekauft hat in ihnen wohl kaum einer derjenigen, die öffentlich klagen. In der Branche hat es seit der Preisfreigabe 1974 eine erhebliche Konzentration gegeben. Einige kleine Geschäfte aber auch Geschäftsketten sind vom Markt verschwunden, andere haben sich vorher darauf eingestellt und sind durch die Konzentration erst groß geworden [Schmidt-Auerbach 2000, S. 8]. „Der Tante-Emma-Laden hat ausgedient“, so die Botschaft von Legner.

Paul Hodson, der seitens der EU-Kommission die neue Verordnung bearbeitet, hat für die deutschen Argumente kein Verständnis. Einige der deutschen Akteure greift er ziemlich deutlich an. Zum einen die Bundesregierung: „Die deutsche Regierung ist in dieser Frage schizophren, sie tut weder etwas gegen die Verordnung noch dafür. Sie unterstützt ein wenig die Gewerkschaften und den VDV ohne eine eigene Position zu bilden.“ [Paul Hodson im Gespräch mit dem Verfasser, 15.03.2001]. Mit dieser Kritik steht Hodson nicht alleine. Auch in Deutschland selber ist die Haltung der Regierung nicht unumstritten: „Im Zusammenhang mit der *Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch den Bund* werden an erster Stelle *mehr Transparenz und Wettbewerb* genannt. Dazu passt nicht so recht, dass sich der neue Bundesverkehrsminister auf der Grundlage von Gewerkschaftsforderungen im europäischen Verkehrsministerrat darum bemüht, die Entfaltung des Wettbewerbes zu verzögern und zu erschweren.“ [Kossak 2001, S. 26].

Auch der VDV kommt in Hodsons Meinung nicht gut weg: „Der VDV kümmert sich um die Frage ob der Wettbewerb kommt, ÖTV um die Frage, was zu tun ist, wenn er kommt. Das halte ich für realistischer.“ [Paul Hodson im Gespräch mit dem Verfasser, 15.03.2001]. Mit dieser Haltung kann man aber lediglich Ärger auslösen, jedoch keine positiven Ansätze erreichen. „Wenn Deutschland nicht so destruktiv gewesen wäre und eine positive Herangehensweise gewählt hätte, dann wäre heute die deutsche Meinung Beschlusslage“, meint er [ebd.]. Hodson sieht die von ihm vorgeschlagene Verordnung als einen Weg, träge gewordene Unternehmen wieder zu motivieren. Es müsse zu einem Einschnitt kommen, danach könne man die Zügel ruhig wieder lockerer lassen. „Mehr unternehmerische Freiheiten wären sinnvoll, aber zunächst müssen wir die Verkehrsunternehmen wieder motivieren mehr Leistung und mehr Qualität zu bieten, erst dann kann man das Ruder wieder herumreißen.“ Darin bestärken ihn auch andere Fachleute. Die Meinung, dass man zunächst hart durchgreifen müsse, um die Regelungen danach wieder etwas lockern zu können, ist in einigen Aufsätzen zu finden. Dieses harte Durchgreifen diene dem „Aufbrechen langjähriger Monopolsituationen“ [Fritz 1999, S. 55].

Nach **Ansicht des Verfassers** ist der Wettbewerb dann richtig und sinnvoll wenn er für den Fahrgast Verbesserungen bringt. Dies kann auf mehrere Weisen geschehen. Zum einen setzt der Wettbewerb zugegebener Maßen Innovationsgeist frei. Im Genehmigungswettbewerb versuchen Unternehmen einen besseren Verkehr zu bieten, als das bestehende Unternehmen. Davon hat der Fahrgast den direkten Nutzen. Sofern der Aufgabenträger den Verkehr plant, ist er im Wettbewerb nach Ausschreibung in den meisten Fällen wirtschaftlich verantwortlich. Angesichts leerer Kassen wird er versuchen müssen, einen Verkehr zu bieten, der den Wünschen der Fahrgäste so weit wie möglich entgegen kommt. Der Fahrgast kann den Aufgabenträger politisch zu mehr Innovation „motivieren“. Dies kann er bei öffentlichen Unternehmen nicht. Gegenüber heutigen privaten Unternehmen hat der Aufgabenträger aber deutlich mehr Freiheiten, da er Verkehre mit Defizit planen kann. Als Geldgeber kann er entscheiden, wie hoch die Defizite im Verkehr sein dürfen. Er hat daher bessere Chancen, Innovationen anzubieten. Weiter

profitiert der Fahrgast davon, dass die Kosten pro Leistungseinheit sinken und der Aufgabenträger daher ggf. finanzielle Spielräume für Angebotserweiterungen hat.

Wettbewerb ist aber sicher nur ein Mittel, diese Innovationen freizusetzen. Es mag andere geben. Daher muss es nicht zwingend der Wettbewerb sein, mit dem man versucht, die Verhältnisse zu ändern. Man sollte da offen sein. Die einzige nicht geeignete Möglichkeit ist, einfach wie bisher weiter zu verfahren. Dies wäre eine Sackgasse für die größten Teile des ÖPNV, nämlich überall dort, wo heute nicht bereits hoch innovative Unternehmen aktiv sind.

### 5.3. Die rechtliche Situation

Die Gegner der Einführung eines kontrollierten Wettbewerbes argumentieren in der Hauptsache mit rechtlichen Argumenten. Daher hält es der Verfasser für gegeben, diesen rechtlichen Argumenten ein eigenes Kapitel zu widmen. Im Rahmen einer ingenieurwissenschaftlichen Arbeit soll dieser Aspekt jedoch auf diejenigen Teile beschränkt werden, die nötig sind, um auf die vorgetragenen Argumente fachkundig reagieren zu können. Zu Beginn erfolgt eine Vorstellung des Gesetzes, das den ÖPNV maßgeblich beeinflusst.

#### 5.3.1. Das erneuerte Personenbeförderungsgesetz von 1996

Der deutsche ÖPNV wird heute im Wesentlichen durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) beeinflusst. Die EU hat mit der Verordnung 1191/69 in der novellierten Form 1899/91 ebenfalls ihren Teil dazu beigetragen den ÖPNV gesetzlich zu formen. Auf Länderebene verfeinern die Landesregionalisierungsgesetze die Regelungen des Bundes.

1961 trat das PBefG in der Form in Kraft, wie es vom Grundsatz her bis heute besteht. Und so ist seither die Gestaltung des Angebotes im ÖPNV Sache der Verkehrsunternehmen geworden. Die Politik in Städten und Kreisen hatte oft keine Möglichkeit, ihre Vorstellungen gegen den Willen des Verkehrsunternehmens in die Tat umzusetzen. Dies ging nur gemeinsam mit dem Verkehrsunternehmen, das sich Extrawünsche, damals als „Luxusverkehre“ bezeichnet, so kräftig vergüteten ließ, dass sie wirklicher Luxus wurden [Jung 1997, S. 388].

In das neue Gesetz aufgenommen wurde auch eine wesentlich ältere Regelung, nämlich das Konzessionsrecht. Bereits zu frühesten Zeiten des öffentlichen Verkehrs, nämlich im 16. Jahrhundert, benötigte ein Fuhrmann, der regelmäßigen Linienverkehr durchführen wollte, eine Genehmigung der Obrigkeit. Wobei sich der Sinn dieser Regelung im Laufe der Zeit wandelte. Stand doch zunächst noch der Aspekt im Vordergrund, dass der Landesherr sich die Genehmigung zum Betrieb einer Linie teuer bezahlen ließ. Später rückten Argumente im Sinne der Betreiber in den Mittelpunkt. Heute stellt die Konzession ein „ausschließliches Recht“ dar. Ein Verkehrsunternehmen beantragt bei den Bezirksregierungen, einen Linienverkehr auf einer bestimmten Linien fahren zu dürfen. Während der Laufzeit der Konzession (in der Regel acht Jahre im Busbereich und 25 Jahre im Schienenbereich) darf kein anderes Unternehmen auf der gleichen Linie fahren, es sei denn, der bisherige Konzessionsinhaber erklärt sein Einverständnis. Dies schützt

denjenigen, der auf seine Rechnung (eigenwirtschaftlich) einen Linienverkehr betreiben will davor, dass sich lästige Konkurrenz dort ansiedelt, wo man aus dem Erfolg der bestehenden Linie erkennen kann, dass man dort ebenfalls Gewinne machen könnte. Seit 1996 ist das Konzessionsrecht auch eine Möglichkeit der Durchsetzung der Ziele des Nahverkehrsplanes im Bereich von eigenwirtschaftlichen Verkehren. Wobei es in der Tat die einzige Möglichkeit ist, diese Ziele zu erreichen, und selbst hier hat das Unternehmen gegenüber der Bezirksregierung oft eine bessere Position als der Aufgabenträger. Hat ein Unternehmen eine Konzession, so ist es für andere Unternehmen schwer, diese Konzession ebenfalls zu erhalten. Denn selbst nach Ablauf der Konzession ist nach PBefG der Altunternehmer bei einer erneuten Vergabe zu bevorzugen, selbst wenn ein anderes Unternehmen einen besseren Verkehr vorschlägt.

Zwei Entwicklungen führten schließlich dazu, dass im Jahr 1996 das PBefG in einigen für diese Arbeit relevanten Punkten reformiert wurde. Zum einen versuchte die Europäische Gemeinschaft seit langem schon, wettbewerbliche Elemente in den ÖPNV einzubringen. Das ist nicht verwunderlich, sind doch der Wettbewerb und das gewerbliche Element – wie bereits gesehen – dem ÖPNV von Anbeginn an nie fremd gewesen, obwohl natürlich damals die Situation wesentlich anders war als heute. In Deutschland mischte sich dazu aber der Gedanke der „Daseinsvorsorge“, so dass die öffentliche Hand in den Verkehr eingriff und die Aufgabe der ÖPNV-Erstellung selbst übernahm [Ronellenfitsch 2000, S. 30]. Neu war so unter anderem auch die „zuständige Behörde“, in Deutschland später „Aufgabenträger“ genannt. Neu war weiterhin die Tatsache, dass die zuständigen Behörden sicherstellen mussten, dass eine ausreichende Verkehrsbedienung gewährleistet sein sollte. Wobei der Begriff „ausreichend“ in diesem Zusammenhang nie definiert wurde.

Das PBefG von 1996 enthält zunächst einmal eine Reihe von **Definitionen**, die bislang in der Rechtsprechung nicht oder nicht in dieser Form enthalten waren. Die erste Frage ist, was ÖPNV denn überhaupt ist. Das PBefG definiert hier zunächst den Begriff anhand von Reiseweite und Dauer der Fahrt. (§ 8 PBefG) [Zuck 1994, S. 941].

Das Gesetz definiert auch den Begriff „**Infrastruktur**“. Dazu werden gerechnet: Verkehrswege, Gebäude der Verkehrswegeverwaltung, Gebäude für den ÖPNV, Verkehrs- und Verladeeinrichtungen und Fahrzeuge. Letzteres stößt aber auf Widerstand aus der Europäischen Kommission, die die Fahrzeuge gerne aus der Infrastruktur heraus haben möchte [Wittig 2001, S. 87].

Zuletzt wird auch der Begriff „**Dienstleistungskonzession**“ geklärt, der besagt, dass die öffentliche Hand eine Abgabe für einem Dritten erteilte Rechte bekommt [Recker 2001(a), S. 503]. Bei der Konzessionserteilung können Linien auch gebündelt werden.

Das PBefG ist in seiner jetzigen Form nun seit über sechs Jahren in Kraft. Trotzdem herrscht bei allen Beteiligten immer noch Unklarheit über die Rechte und Pflichten der neuen Ordnung [Herr 1997, S. 417]. Zwar haben sich die anfänglichen Wogen geglättet, aber das Verhalten vieler Verkehrsunternehmen zeigt im-

mer noch, dass sie die Regelungen des PBefG nicht anerkennen und auch der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit ist bis heute umstritten. Inwiefern sich die Gesetzgebung auf die heutige Situation auswirkt und ob Verbesserungen möglich sind, wird in den folgenden Kapiteln noch beschrieben und bewertet.

Das PBefG hat aber auch eine Reihe von Schwächen. Die größte ist wohl die extrem mangelhafte Definition des Begriffspaares „Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit“. Der Begriff der „Eigenwirtschaftlichkeit“ wird zunächst als nahezu einzige Möglichkeit der Verkehrsbedienung genannt, bevor die bekannte Definition folgt, die alle nur denkbaren Zahlungen der öffentlichen Hand oder des Eigentümers eines Verkehrsunternehmens (was meist identisch ist) als zulässige Einnahmen definiert, damit der Verkehr „eigenwirtschaftlich“, also frei von Subventionen genannt werden kann. Das Gegenteil dazu, die Gemeinwirtschaftlichkeit scheint den Erstellern dieses Gesetzes sehr unwichtig gewesen zu sein. Es wird mit keinem Wort erwähnt, dass es Verkehre geben kann, die nicht eigenwirtschaftlich sein könnten. Der Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit wird ebenfalls nicht gebraucht. Mehr dazu im folgenden Kapitel. Weiter gibt es z. B. keine klaren Definitionen über Mindeststandards, Das PBefG kennt auch schon den Wettbewerb bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen, aber auch den sogenannten Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Leistungen. Dieser Aspekt des PBefG wurde in der Vergangenheit zwar oft genug erwähnt, fand jedoch nicht statt. Erst kürzlich hat Connex begonnen, auf dem deutschen Markt auch um eigenwirtschaftliche Verkehre zu werben und sich den öffentlichen Verkehrsunternehmen im Genehmigungswettbewerb zu stellen [Thomas Schulte, damaliger GF Connex Stadtverkehr am 19.03.2002, Gespräch mit dem Autor]. Doch obwohl die öffentliche Hand so hoch verschuldet ist, dass sie „kein Geld verschenken kann“ [Heyer 2001, S. 529] wird davon kein Gebrauch gemacht. Ronellenfitch warnt im Gegenteil sogar davor, das bisherige PBefG so zu verstehen, als sei damit Wettbewerb gewollt: „Sammlung der Zuständigkeiten nach § 3 Abs. 1 RegG ist oft als Aufruf zu mehr Wettbewerb missverstanden worden.“ [Ronellenfitch 2000, S. 23].

Nach **Ansicht des Verfassers** ist das PBefG in keinsten Weise mehr geeignet, den Nahverkehr abschließend zu regulieren. Es entstammt einer Zeit, als weder verkehrsplanerische, noch umweltrelevante oder soziale Faktoren eine Rolle spielten. Als reine Gewerbeordnung werden zwar einige Faktoren geregelt, die auch heute noch für die Unternehmen wichtig sind. Es sollten jedoch wichtige Teile neu aufgenommen werden, falls man das Gesetz nicht gleich komplett überarbeiten sollte. Am Ende des rechtlichen Kapitels wird noch einmal die Kritik am PBefG zusammengefasst. Zuvor jedoch werden eine Reihe wichtiger rechtlicher Einzelaspekte beschrieben, die in diese Kritik mit eingehen sollen. Am Ende des Teiles dieser Arbeit über den deutschen Nahverkehr gibt es dann ein eigenes Kapitel (5.6.1.), in dem der Verfasser eigene Vorschläge macht, wie man den deutschen Rechtsrahmen überarbeiten könnte, um der dargestellten Kritik abzu- helfen.

### 5.3.2. Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit

Von großer Bedeutung sind die 1993 durch das RegG und das PBefG neu eingeführte Begriffspaar der **Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit**. Beide Gesetze, verkündet im Jahr 1993, widersprechen sich jedoch in einigen Punkten. § 4,

RegG spricht über „Gemeinwirtschaftliche Leistungen“ nach der Maßgabe der EU-Verordnung 1191/69, die „vertraglich mit den Verkehrsunternehmen vereinbart werden können“. § 8, Abs. 4 spricht hingegen davon, dass Verkehrsleistungen grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen sind. Beide Texte erwähnen den jeweils gegenteiligen Begriff nicht. Erst § 13a PBefG erwähnt dann, dass „Verkehre, die aufgrund einer Auferlegung oder Vereinbarung im Sinne der EUV 1191/69 erforderlich sind“ zu vergeben sind. Der gesamte Sachverhalt wird jedoch sehr unklar gelassen, das Gesetz enthält keine klare Aussage, wie sich der Einzelne zu verhalten hat.

Die Aussagen zu diesem Komplex sind nicht ganz eindeutig. Fest steht, dass der Gesetzgeber seinerzeit eine Regelung gefunden hat, die bewusst auf Zeit gedacht war. Der Begriff „Eigenwirtschaftlich“ wurde sehr umfassend definiert, so dass die EU-Verordnung 1893/91, auf die sich § 4 des Regionalisierungsgesetzes beruft, faktisch ins Leere läuft. Denn das „PBefG ist nicht dem Wettbewerb verpflichtet, mehr dem Schutz der Unternehmer und der Reglementierung des Marktzuganges, da der weite Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit auch die Möglichkeit bietet, unrentable Strecken ohne Ausschreibung zu betreiben.“ [Höhn-scheid 2000(b), S. 68].

Ursprünglicher Ansatz für die dieser Aussage zugrunde liegende Definition scheint gewesen zu sein, dass der Unternehmer entscheiden kann, ob er bereit ist, auf seine Initiative hin einen Verkehr zu betreiben. Die EU spricht dabei von den „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ und bezeichnet damit Dienste, die das Verkehrsunternehmen nicht in „eigenem wirtschaftlichen Interesse“ betreiben würde [Herr 1997, S. 409]. Es geht nicht um die Frage, wie die Eigenwirtschaftlichkeit hergestellt werden kann, und ob dazu Mittel aus öffentlichen Haushalten nötig sind [Recker 2001(a), S. 500], lediglich der eigene Antrieb des Verkehrsunternehmens zählt. Wobei dieser immer gegeben sein wird, da ja die Wirtschaftlichkeit des Verkehrs aufgrund der weiten Definition der Eigenwirtschaftlichkeit keine Rolle spielt [BDO 1999(b), S. 8]. Dies kann so jedoch nicht gedacht sein, da das Unternehmen eigentlich laut § 13 aufgrund seines wirtschaftlichen Risikos entscheiden soll, welche Verkehre es betreiben will [Ipsen 1999]. Unterstützt wird das Verkehrsunternehmen noch durch den im PBefG enthaltenen Vorrang der Eigen- vor der Gemeinwirtschaftlichkeit. (§ 8, Abs. 4)

Eigenwirtschaftlichkeit ist laut PBefG gegeben, wenn Kostendeckung vorliegt, was immer dann der Fall ist, wenn ein Unternehmen weder Zuschüsse bekommen muss noch einen Gewinn abwirft [Zuck 1994, S. 943]. Problematisch sind dabei „Zahlungen im handelsrechtlichen Sinne“. Diese Formulierung führt dazu, dass die Inhaber öffentlicher Verkehrsunternehmen ihren Unternehmen jegliches Defizit erstatten können, ohne dass dadurch die Eigenwirtschaftlichkeit in Frage gestellt würde.



**ANHANG:** Genau an diesem Punkt scheiden sich die Geister. In der Literatur findet sich zu dieser Frage ein heftiger Disput, der im Anhang im Kapitel 8.3.3. ab Seite 291 dargestellt wird.

Die Frage dieser sehr weiten Definition des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ stand auch im Mittelpunkt des inzwischen deutschlandweit bekannten „Magdeburger Urteils.“ Die bisherige Definition der Eigenwirtschaftlichkeit ist gut geeignet, jeglichen Wettbewerb zu verhindern, versetzt sie doch die Unternehmen in die Lage, praktisch jeden Verkehr „eigenwirtschaftlich“ zu erbringen, sofern die Gebietskörperschaft die Kostenunterdeckung trägt. Dies geht zu Lasten der Allgemeinheit. „Sobald Unternehmen des ÖPNV Beförderungsleistungen zu Tarifen anbieten, die die Kosten nicht decken, erbringen sie gemeinwirtschaftliche Leistungen. Die heute die Regel bildende Kostenunterdeckung wird durch die öffentliche Hand, also auf Kosten der Allgemeinheit [...] ausgeglichen.“ [Heinze o.J., S. 17]. Es liegt auf der Hand, dass wenn der Begriff Eigenwirtschaftlichkeit enger gefasst würde, dies den Wettbewerb ankurbeln und die Allgemeinheit von den genannten Kosten ein Stück weit entlasten würde. Dies würde den Aufgabenträgern sehr zugute kommen [Recker 2001(a), S. 505]. Die Regelungen des PBefG zum Begriffspaar Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit hinterlassen eine deutliche Grauzone, die je nach Meinung ausgelegt werden kann. Dies ist seinerzeit bewusst geschehen, um „zunächst erst einmal die herkömmlichen Einnahmeformen der Unternehmen zu erhalten, um nicht kurzfristig die überlieferten Finanzierungsstrukturen des ÖPNV zu zerstören und damit sowohl das hohe Leistungsniveau des Nahverkehrs in Deutschland als auch den Bestand vieler Unternehmen aufs Spiel zu setzen.“ [Ipsen 2000, S. 7]

„Die Genehmigung nach § 13 PBefG für eigenwirtschaftliche ÖPNV-Verkehre entspricht im wesentlichen dem überkommenen gewerberechtlichen Modell des Personenbeförderungsgesetzes [Mietzsch 2002, S. 7]. Es handelt sich also um ein Relikt aus einer Zeit, die heute so im ÖPNV nicht mehr existiert, einer Zeit der privatwirtschaftlichen ÖPNV-Unternehmen, die auf Gewinn ausgerichtet waren oder zumindest auf die bekannte „schwarze Null““ Die umstrittene Definition wird auf vielfältige Weise bezeichnet. Relativ freundlich ist die Formulierung „recht eigenwillig“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 11], etwas härter ist der Begriff „Perversion des Denkens“ [Ewers 2000, S. 19], der aussagen soll, dass die *Eigenwirtschaftlichkeit* eben nicht wirtschaftlich ist. Weiter heißt es in dem Zitat: „Um der Klarheit des Denkens willen sollte „Eigenwirtschaftlichkeit“ zutreffender als Schutz des eigenen Betriebes vor Wettbewerb definiert werden – vorrangig von Betrieben der öffentlichen Hand.“ [ebd., S. 19] Eine interessante Formulierung ist, wenn man das Wort „Eigenwirtschaftlichkeit“ mal auf seinen Ursprung zurückführt, auch ein Satz aus dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Dort spricht man von „öffentliche[n] Ausgleichszahlungen zur Erhaltung der Eigenwirtschaftlichkeit“ [Zweckverband VRR 2001(b)].

Die Autoren der meisten dem Verfasser dieser Arbeit zur Verfügung stehenden Quellen zu dieser Thematik sind sich einig, dass man den Begriff anders fassen sollte. In der Deutlichkeit hingegen bestehen Unterschiede. Extrem ist die Forderung, die Eigenwirtschaftlichkeit nahezu abzuschaffen: „Jede Gesetzesänderung sollte davon ausgehen, dass es eigenwirtschaftlichen Verkehr praktisch nicht gibt.“ [Berschlin 1998, S. 604]. Von dieser Extremposition aus finden sich die unterschiedlichsten Nuancen der selben Meinung. So etwa: „Der Personenverkehr

auf der Straße weist in den meisten Mitgliedsstaaten einen mehr oder weniger stark ausgeprägten gemeinwirtschaftlichen Einschlag auf. Das ist sachlich auch gerechtfertigt.“ [Ronellenfisch 2000, S. 69]. Die meisten Autoren wollen den Begriff über den marktwirtschaftlichen Ansatz definieren: Eine Leistung ist eigenwirtschaftlich „wenn sie sich ausschließlich durch die Bezahlung der Leistung (Beförderungserlöse) trägt.“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 12]. Die Deutsche Bank nennt schon den Begriff Eigenwirtschaftlichkeit „irreführend, da die Zahlungen im krassen Widerspruch zum marktwirtschaftlichen Verständnis eigenwirtschaftlicher Leistungen stehen“ [ebd., S. 18]. Aber selbst diejenigen, die weniger krasse Einschnitte im Bereich der Definition fordern, sind zumindest der Ansicht, dass die derzeitige Definition unzureichend ist. „Durch klare und eindeutige Definitionen der finanziellen Leistungen muss sichergestellt werden, was als eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehr gilt.“ [Mattern 2000, S. 4].

Unbestritten ist wohl, dass die weit gefasste Definition dafür sorgt, dass der Wettbewerb im ÖPNV massiv behindert wird. Auch dazu einige Meinungen: „Die effektivste Waffe, Busse und Bahnen vor Wettbewerb zu schützen ist die Eigenwirtschaftlichkeit. Nach marktwirtschaftlichen Gesetzen wäre eine Regelung bei eigenwirtschaftlichen Verkehren auch gar nicht nötig, da dort von selbst ein Wettbewerb entstehen müsste, da sich die Verkehre ja selbst tragen und Gewinn abwerfen.“ [Ewers 2000, S. 19]. Weiter spricht die Quelle von monopolartigen Zuständen: „Stattdessen hat sich ein Kartell von öffentlichen Verkehrsunternehmen gebildet, das sich mittels Eigenwirtschaftlichkeit abschottet.“ Auch das GVFG trägt zu dieser Ungerechtigkeit bei [ebd., S. 17]. „Das Kartell macht sich ernsthaft Hoffnungen, die EU vom abstrusen deutschen Weg der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit überzeugen zu können, um den Wettbewerbsschutzzaun um Busse und Bahnen auch in die europäische Zukunft hinüberzuretten.“ [ebd., S. 19]. Die Deutsche Bank spricht sogar davon, dass hier ein „Missbrauch“ des Begriffes vorliegt, der den Wettbewerb ganz verhindert [Deutsche Bank Research 2001, S. 18]. Die ÖPNV-Betriebe tun nach Ansicht der Bank alles, die Gemeinwirtschaftlichkeit zu verhindern [ebd., S. 18]. Doch nicht nur die Betriebe nutzen die Situation aus. Auch viele Gemeinden nutzen „die vorgespiegelte Gemeinwirtschaftlichkeit“ dazu, „das PBefG zu umgehen“ [Müller-Hellmann / Wolf 1999, S. 20]. Und auch die Verbände behindern durch ihr Rollenverständnis – u.a. als Schutz der Unternehmen vor dem Wettbewerb - eine gewinnbringende Liberalisierung des Marktes [Schrameyer 2000, S. 1]. Zusammenfassend hält die Deutsche Bank daher fest, dass die „Abschaffung des weiten Begriffes Eigenwirtschaftlichkeit [...] unerlässlich für Verbesserungen [ist].“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 27].

Ein Teil der Eigenwirtschaftlichkeit wird durch den Querverbund hergestellt. In den Genuss dieses Querverbundes kommen jedoch nur die öffentlichen Unternehmen, weil nur sie Gewinne in einer Größenordnung machen können, die es ermöglicht, über einen langen und nicht absehbaren Zeitraum Millionen in den defizitären Verkehr zu investieren. Wobei die Gewinne aus dem Strom- und Gasgeschäft aus geschützten Märkten stammen. Jetzt, wo der Energiemarkt ebenfalls liberalisiert wird, wird es sich kein Unternehmen mehr leisten können, so hohe Preise zu nehmen, dass man mit den Gewinnen den ÖPNV finanzieren kann.

Somit wird der Querverbund von selber in seiner Bedeutung abnehmen und vielleicht ganz verschwinden. Den Nachteil durch die Anwendung des Querverbundes haben diejenigen Unternehmen, die nicht davon begünstigt werden. Sie haben erheblich verminderte Wettbewerbschancen [Höhnscheid 2000(b), S. 232]. Da die Effekte des Querverbundes auf die Wirtschaftlichkeit eines Angebotes bei Ausschreibungen nicht transparent sind, ist unklar, wie stark sich ein beeinflusstes Angebot vom unbeeinflussten Zustand unterscheidet. Eine objektive Bewertung ist daher kaum möglich [Ewers 2000, S. 18]. Falls Private in den von städtischen Verkehrsunternehmen beherrschten Räumen Chancen haben, dann „in einem kleineren Segment und nur deshalb, um das kommunale Unternehmen sanft zu disziplinieren, damit der Durst nach Subventionen nicht all zu groß wird“ [ebd., S. 18].

Trotzdem wird die Beibehaltung der Definition von Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit von den öffentlichen Unternehmen gefordert [VDV 2000(b), S. 6]. Dabei ist die Eigenwirtschaftlichkeit „kein Überlebensweg für Verkehrsunternehmen“, wie Fachanwältin Sybille Barth festhält. Größere Einnahmen können laut Barth die Unternehmen nämlich mit gemeinwirtschaftlichen Verkehren erzielen [Sybille Barth am 04.02.1999, Seminar B90/die Grünen, Bremen]. Solange die „Interventionen der öffentlichen Hand“ mit dem „unverfälschten Wettbewerb in Einklang gebracht werden“ [Ronellenfisch 2000, S. 51] und die Zahlungen an die öffentlichen Verkehrsunternehmen bei Vergaben nicht berücksichtigt werden [Recker 2001(a), S. 505], dürfen – auch nach Ansicht des Generalanwaltes des EU-GH [EU-Gerichtshof, Abteilung Presse und Information 2002] - Subventionen aller Art gezahlt werden. Wobei zu differenzieren ist zwischen Gewinnen, die aus einer Monopolstellung erwirtschaftet werden und Gewinnen, die aus freiem Markt erwirtschaftet werden. Letztere dürften sehr wohl weiter genutzt werden, wie dies privatwirtschaftliche Unternehmen auch tun, wenn eine Sparte des Unternehmens rote Zahlen schreibt [Deutsche Bank Research 2001, S. 28]. Die erwirtschafteten städtischen Gewinne können immer dann genutzt werden, wenn sie diskriminierungsfrei gezahlt werden, dann auch Gewinne aus Monopolwirtschaften. Nur „wenn ein Unternehmen ausschließliche Rechte nicht diskriminierungsfrei erhält, darf es keine Zuwendungen bekommen, die nicht durch die Beihilfeverordnungen geregelt sind.“ [Recker 2001(b), S. 513]. Ähnlich läuft es derzeit in allen anderen Branchen auch.

Die Begriffe „eigen- und gemeinwirtschaftlich“ sind nach **Meinung des Verfassers** weit von einer sinnvollen Definition entfernt. Ein eigenwirtschaftlicher Verkehr sollte sich laut logischer Definition komplett durch Fahrgelderlöse decken. Wobei hierzu mit Sicherheit ausgleichende Zahlungen für subventionierte Fahrkarten hinzu zu rechnen sind. Ein finanzieller Ausgleich durch den Eigentümer oder im Rahmen einer Verbundfinanzierung kann damit jedoch nicht gemeint sein. Schließlich ist der ursprüngliche Sinn dieser Trennung, dass derjenige, der das wirtschaftliche Risiko trägt, auch für die Gestaltung des Verkehrs zuständig ist. Kann ein Unternehmen einen Verkehr auf eigene Rechnung betreiben, soll es über ihn auch bestimmen können. Muss die öffentliche Hand (egal welcher Teil) sich finanziell beteiligen, soll diese (in Form des Aufgabenträgers) auch bestimmen, welche Verkehre gefahren werden. Jede andere Auslegung lässt den Sinn

der EU-VO 1893/91 und das PBefG in der Fassung von 1996 ins Leere laufen, die Regionalisierung verkommt zur Farce. Falls ein Aufgabenträger aus welchem Grund auch immer bereit ist, einen weiteren Ausgleich warum auch immer diskriminierungsfrei zu zahlen, dann muss diese Beihilfe die Eigenwirtschaftlichkeit nicht in Frage stellen. Die Entscheidung muss aber beim Aufgabenträger liegen, nicht von einem einzelnen (eigenen) Verkehrsunternehmen vorgegeben werden.

1996 wurden in das PBefG diese weitreichenden Definitionen der Eigenwirtschaftlichkeit dem Gedanken einer Übergangsregelung aufgenommen. Das machte Sinn, um den Unternehmen einen Übergang in ein neues System zu erleichtern. Diesen Übergang hätten die Unternehmen bis heute erreicht haben können, wenn sie frühzeitig mit der Konsolidierung begonnen hätten. Eine Beibehaltung der derzeitigen Definition diskriminiert nach Meinung des Verfassers die nichtkommunaleigenen Unternehmen so stark, dass sie nahezu von jeglicher wirtschaftlicher Betätigung in dieser Branche ausgeschlossen werden. Es ist nicht einzusehen, warum dies so bleiben sollte, da es nicht nur den öffentlichen Kas sen schadet, sondern auch für den Fahrgast zu Nachteilen führt.

### 5.3.3. Das Verhältnis von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen

Wichtigste Aufgabe des Aufgabenträgers in Deutschland ist die Erstellung eines Nahverkehrsplanes. Dieser ist bei eigenwirtschaftlichen Verkehrs allerdings nicht bindend. Der Besitzstandsschutz für den Unternehmer schränkt dazu die Möglichkeiten für den Aufgabenträger ein, während der Laufzeit einer Konzession Änderungen im Netz vorzunehmen [Jung 1997, S. 388]. Somit gilt: „Gegen den Willen des Unternehmers kann kein Dritter Einfluss auf den ÖPNV nehmen.“ Das gilt auch für den Aufgabenträger und seinen Nahverkehrsplan. Experten sind der Ansicht, dies habe gesamtwirtschaftlich mehr Nachteile als Vorteile gebracht [Zuck 1998, S. 44]. Daher fordern nicht zuletzt die Kreise ein stärkeres Gewicht für den NVP, der dann auch gegenüber der Genehmigungsbehörde verbindlich sein sollte [Recker 2001(a), S. 502]

Laut Gesetz sind die Aufgabenträger in der Pflicht, die ausreichende Bedienung sicherzustellen und zu finanzieren, wofür sie allerdings kaum Druckmittel haben, falls das Verkehrsunternehmen die Ideen des Aufgabenträgers in der Erfüllung dieser Ziele nicht mittragen will [ebd., S. 506]. Somit ist es für den Aufgabenträger nicht immer möglich, die Aufgabe der Daseinsvorsorge in seinem Interesse auszuführen, es sei denn er verfügt über ein eigenes Verkehrsunternehmen und hat über die Aufsichtsgremien die Möglichkeit, Druck auszuüben [Endlein 2001, S. 489]. Fest steht daher heute: Im Verhältnis des Aufgabenträgers zum Verkehrsunternehmen haben letztere derzeit noch klar das Sagen. Der Aufgabenträger steht nach dem Gesetz in allerlei Pflichten, zu deren Erfüllung er auf die Verkehrsunternehmen angewiesen ist. Um das Verkehrsunternehmen aber mit ins Boot zu ziehen, ist er in vielen Fällen Bittsteller und auf das Wohlwollen des Verkehrsunternehmens angewiesen. Faktisch trifft dies sogar dann zu, wenn er selbst Gesellschafter des Unternehmens ist, denn nur selten haben die in den Aufsichtsräten sitzenden Politiker eine solche fachliche Kenntnis, dass sie in der Lage wären, die Vorstände wirkungsvoll zu kontrollieren [Recker 2001(a), S. 506].

Verstärkt wird die Rolle der Verkehrsunternehmen noch durch zwei weitere Aspekte. Zum einen ist in den Gebietskörperschaften, die über ein eigenes Unternehmen verfügen, oft festzustellen, dass nur dort und nicht zusätzlich noch in der Verwaltung eine planerische Kompetenz überhaupt vorhanden ist, so dass eine effektive Aufgabenträgertätigkeit gar nicht möglich ist und mit vom Unternehmen durchgeführt wird [Seiter 1997, S. 251]. Zum anderen fließen heute die Zuschüsse für Verkehrsleistungen oder z.B. die Infrastruktur fast komplett an die Verkehrsunternehmen, so dass der Aufgabenträger darauf keinen Zugriff hat, um damit etwa seine Wünsche zu steuern. Es entscheidet somit immer noch das Verkehrsunternehmen über Umfang und Gestalt des ÖPNV's [Deutsche Bank Research 2001, S. 21].

Der Aufgabenträger hat keine Chance, daran etwas zu ändern, denn durch die direkten Zuschüsse an die Verkehrsunternehmen hat er keine finanziellen Mittel in der Hand, um seine Meinungen durchzusetzen [ebd., S. 21]. Das Ziel der Regionalisierung, dass die Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden sollen, die den ÖPNV auch bezahlt, ist damit ad absurdum geführt. Aber nicht nur die Aufgabenträger verlieren in diesem Machtpoker. „Die Zurücksetzung der öffentlichen Verkehrsinteressen im PBefG zugunsten der Interessen der Verkehrsunternehmen geht im Ergebnis zu Lasten der öffentlichen Aufgabenträger, der ÖPNV-Nutzer und der nicht zum Zuge gekommenen Verkehrsunternehmen.“ [Recker 2001(a), S. 506].

Daher kann man zusammengefasst über die Stellung der drei Beteiligten im ÖPNV sagen, dass nahezu alle Rechte bei den **Verkehrsunternehmen** liegen. Die **Genehmigungsbehörden** haben noch einen geringen Spielraum, um die Erteilung von Genehmigungen zu steuern. Dem **Aufgabenträger** bleibt nur die Erstellung eines rechtlich auf sehr wackeligen Beinen stehenden Nahverkehrsplanes und im weiteren Verfahren oft nur noch ein Anhörungsrecht [Mietzsch 2002, S. 11; Schuchmann 2001, S. 5]. Dabei hätte der Aufgabenträger eigentlich eine dreifache Legitimation, mehr Kompetenzen auf sich zu vereinen: Zum einen setzt er beachtliche Mittel aus den öffentlichen Haushalten ein, um die zur Daseinsvorsorge zählende Aufgabe, nämlich für ein ausreichendes ÖPNV-Angebot zu sorgen, auszufüllen. Zum zweiten hat er als Eigentümer oft auch gewerbe-rechtlich die Rechte zur Verfügung. Zum dritten entspräche es auch dem derzeit gültigen EU-Rechtsrahmen, wenn der Aufgabenträger das Heft in der Hand hätte [ebd., S. 11].

Gerügt wird daneben die Doppelrolle vieler Städte, die gleichzeitig Eigentümer eines Verkehrsunternehmens und Aufgabenträger sind. Das ist so, wie im Fußball Spieler und Schiedsrichter in einer Person und führt zu Interessenskonflikten [Deutsche Bank Research 2001, S. 18]. Die Unternehmen greifen jedoch ohne Zögern in die Aufgaben der Aufgabenträger ein: „Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Nutzbarmachung des vorhandenen Sachverstandes bietet es sich für den ÖPNV-Aufgabenträger an, das dominierende Verkehrsunternehmen mit den notwendigen Koordinierungsaufgaben und ggf. auch mit der Erarbeitung des Nahverkehrsplanes zu beauftragen.“ [VDV und ÖTV 1995, S. 11]. Wobei sich in diesem Falle die Frage nach der Neutralität dieses Verkehrsunternehmens ge-

genüber Dritten so deutlich stellt, dass darauf an dieser Stelle hingewiesen werden MUSS. Noch undurchsichtiger wird die Situation in dem Fall, wenn Aufgabenträgerschaft und Verkehrsunternehmen in Personalunion betrieben werden. Diese „Aufgabenallokation“, dieser Konzentrationsprozess vieler Aufgaben, ist „wenig anreizoptimal“ [ebd., S. 3], der verbliebene Akteur kontrolliert sich ausschließlich selber, wozu also Verbesserungen initiieren? Obwohl diese Rechtskonstellation den Verkehrsunternehmen bekannt ist, sind diese bis jetzt oft noch nicht bereit anzuerkennen, dass die Richtlinienkompetenz beim Aufgabenträger liegen soll. Dabei ist zweifellos anzuerkennen, dass die Verkehrsunternehmen auch heute noch meist deutlich mehr Sachverstand haben als die Aufgabenträger. Wenn dies jedoch dazu führt, dass das Unternehmen dem Aufgabenträger vorschreiben will, was er zu tun hat, dann ist dies auch mit dem höheren Sachverstand nicht zu erklären. Außerdem ist immer wieder festzuhalten, dass die Verkehrsunternehmen auch gar nicht daran interessiert sind, den Aufgabenträger in eine Lage zu versetzen, in der er seine Rolle ausfüllen kann.

Während das RegG ebenso wie die EU-Verordnung aus dem Jahr 1991 die strikte Trennung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen propagierten, ist diese Trennung durch die Eigentumsverhältnisse und den Anspruch der Verkehrsunternehmen bis heute de facto nur selten erfolgt. In vielen Fällen sind bis heute die Eigner der Verkehrsunternehmen auch die Schiedsrichter im Wettbewerb. „Im US-amerikanischen Rechtssystem gilt eine solche Konstellation per se als wirtschaftskriminell.“ [Ewers 2000, S. 19]. Es gilt daher mit Blick auf den Wettbewerb, das Verhältnis der Aufgabenträger zu den Verkehrsunternehmen gänzlich neu zu definieren und entsprechende Schnittstellen festzulegen [Mietzsch 2002, S. 22]. Der Aufgabenträger wird neben dem Fahrgast künftig Kunde der Unternehmen sein. Und zwar wird es sich um einen lukrativen Kunden handeln, den die Unternehmen auch so behandeln sollten [Sterkamp 1998, S. 214]. Im Ausschreibungsverfahren ist das Verhältnis zwischen den beiden Beteiligten künftig klar geregelt. Es gibt keine Bittsteller mehr, sondern Geschäftspartner [Sibylle Barth am 04.02.1999, Seminar B90/die Grünen, Bremen].

Dies lässt sich aber kurzfristig nur so durchführen, wenn Kompetenzen von den Verkehrsunternehmen zu den Aufgabenträger verlagert werden, um gleich von Anfang an Dinge wie die räumliche und zeitliche Bedienung, den Tarif, die Vertriebsorganisation und die Angebotsqualität zu regeln [Meyer, W. 2001, S. 29]. Demnach ist der Aufgabenträger gezwungen, personelle Kapazitäten aufzubauen, während das Verkehrsunternehmen sie dringend abstoßen muss, um wettbewerbsfähig zu werden. In vielen Fällen dürfte ein einfacher Austausch stattfinden [Barth / Kretschmann 2001, S. 28], Mitarbeiter aus den Bereichen Planung und Overhead der Verkehrsunternehmen werden bei den Kreisen und kreisfreien Städten schnell für Kompetenz sorgen können [Friedrich 2000, S. 17].

Die Nahverkehrspläne, die vor 5 Jahren oft genug durch die eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen gemacht wurden, dürfen nun von diesen nicht mehr erstellt werden. Sie können sich jedoch wie jedes Planungsbüro gegen einen gesonderten Auftrag darum bewerben. Dies wird allerdings nur gehen, wenn die Sparten Nahverkehrsplanung und Betrieb organisatorisch getrennt sind [Mietzsch 2002, S. 24]. In diesem Zusammenhang ist der Datenfluss von den Verkehrsun-

ternehmen zu den Aufgabenträgern wichtig. Die öffentlichen Gesellschaften müssen erkennen, dass viele ihrer Aufgaben bislang stellvertretend für den Aufgabenträger von ihnen übernommen wurden. Daher dürfen sie jetzt keine Bedenken haben, dem Aufgabenträger die kompletten Daten zur Verfügung zu stellen. Dies wird allerdings problematisch sein, da die Unternehmen mit diesen Informationen ein wertvolles Pfand gegen den Wettbewerb besitzen [ebd., S. 24].

Die Deutsche Bank mahnt aber bei aller Kompetenz der Aufgabenträger dazu, dass die Verkehrsunternehmen bei der Planung berücksichtigt werden müssten, damit deren Kompetenz nicht ungenutzt verloren geht [Deutsche Bank Research 2001, S. 29]. Der VDV fordert weitergehend, dass die Verkehrsunternehmen neben der Durchführung für den ÖPNV auch weiterhin für die Planung zuständig sein sollten [VDV 2000(b), S. 11]. Konzessionen könnten dann Flächenkonzessionen sein und in der Hand der Aufgabenträger liegen [z.B. Berschin 1998, S. 605]. Somit wäre eine weitere Genehmigung für die Verkehrsunternehmen nicht nötig, da der Aufgabenträger ein ihm gemäßes Verkehrsunternehmen nach Ausschreibung mit der Durchführung beauftragen würde. Der Verfasser ist der Ansicht, dass es unproblematisch wäre, die ÖPNV-Gesetzgebung dahingehend zu ändern.

Öffentliche Verkehrsunternehmen wurde bislang zwar von Verlusten befreit, machten aber auch keinen Gewinn, dadurch sind diese heute weniger wettbewerbsfähig und damit angreifbar [Heyer 2001, S. 530]. Aufgabenträger, die auch in dem neuen System noch ein eigenes Verkehrsunternehmen besitzen, sind vor eine besondere Herausforderung gestellt, da sie die unternehmerischen Ziele des Verkehrsunternehmens und die politischen Ziele des Aufgabenträgers soweit wie möglich in Einklang bringen müssen. Das kann nur zu Kompromissen führen, die in der Regel auf Kosten des Fahrgastes gehen [Mietzsch 2002, S. 41]. Daher haben sich die Verbände des privaten Busgewerbes dafür ausgesprochen, dass Aufgabenträger künftig nicht mehr im Besitz eines eigenen Verkehrsunternehmens sein dürften [Schütz 2001, S. 94]. Dies trägt das EU-Parlament nicht mit und befürwortet eine Regelung, nach der die Kommunen auch künftig ÖPNV durch eigene Verkehrsunternehmen anbieten dürfen. Allerdings nur dann wenn ein politischer Beschluss vorliegt und nur auf eigenem Gebiet. Mit diesen Verkehren dürfen keine Gewinne gemacht werden und gezahlte Beihilfen dürfen den Wert der Verkehrsleistung nicht übersteigen [Deutscher Städtetag 2001, S. 2].

Wenn – wie geschildert – die Unternehmen ihre Aufgaben teilweise abstoßen um überlebensfähig zu werden, dann müssen die Aufgaben zwangsläufig bei den Aufgabenträgern angesiedelt werden. Dessen Aufgabenbestand wird sich erheblich erweitern [ebd., S. 4]. Zahlreiche Autoren beschreiben, inwiefern sich die Aufgabenpalette ändern wird:

- Erstellung der Nahverkehrspläne der zweiten Generation, die sich gegenüber der ersten Generation durch ein erheblich höheres Maß an Konkretisierung auszeichnen [Schuchmann 2001, S. 19]. Die Verkehrsunternehmen dürfen daran nicht mehr mitwirken.
- Planung und Ausschreibung sowie Vergabe der Verkehre durchführen [ebd., S. 19].

- Bildung von Ausschreibungslosen
- Festlegung von Linienbündeln [Mietzsch 2002, S. 21].
- Falls die Qualität als Entscheidungskriterium für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen eine Rolle spielen soll: Qualitätskontrollen [FGSV 1999, S. 10].
- Als Finanzverantwortlicher: Übernahme der Tarifgestaltung [Mietzsch 2002, S. 31].
- Sicherstellung der Finanzierung.
- Konzeption der ausreichenden Bedienung und des Leistungsumfangs.
- Definition und Festschreibung von Qualität.
- Planung der Infrastruktur.
- Berichterstattung an die EU [Schuchmann 2001, S. 19].

Die Aufgaben können die Aufgabenträger in eigener Verantwortung leisten. Es gibt aber auch die Möglichkeiten, eine Managementgesellschaft, ggf. mit anderen Aufgabenträgern zusammen, zu gründen oder die Aufgaben einer ohnehin vorhandenen Verbundgesellschaft anzuvertrauen [Vorgang 2001, S. 536]. Aber egal, wo die Kompetenzen angesiedelt werden: „Die öffentliche Hand muss direktes und unmittelbares Sagen über den gewünschten Umfang des ÖPNV haben“. Die Aufgabenträger sollen die volle Gestaltungsmöglichkeit bekommen, schnell Entscheidungen treffen können, für eine möglichst effiziente Leistungserbringung sorgen und sich allein am Fahrgast orientieren [Berschin 1998, S. 604]. Dazu ist jedoch mindestens in der Gründungsphase des Wettbewerbes Hilfestellung ausgerechnet von denen gefragt, denen man Kompetenz wegnimmt. Ob das gutgeht soll hier nicht diskutiert werden. Trotzdem hält der Bund Deutscher Omnibusunternehmer (BDO) fest: „Die Aufgabenträger benötigen zumindest in der Gründungsphase unternehmerische Hilfestellung in der betrieblichen Planung. Sie können zwar Verkehrsleistungen ausschreiben, müssen allerdings über Kenntnisse beispielsweise in der Umlaufdisposition oder der optimalen Fahrweggestaltung verfügen.“ [Schütz 2001, S. 123].

Der **Verfasser** hat täglich mit dem unklaren Verhältnis zwischen der Behörde und dem Unternehmen zu kämpfen. Die derzeitige Situation gleicht einem Machtpoker zwischen beiden Parteien. Den Verkehrsunternehmen fällt es schwer, sich auf eine neue Rolle als „Dienstleister“ einzustellen. Das ist oft ein ganz persönlicher Konflikt, da in den Unternehmen oft altgediente Experten sitzen, während die Aufgabenträger meist Berufsanfänger eingestellt haben oder Personal aus anderen Fachbereichen der Verwaltung mit Aufgaben im ÖPNV betraut haben. Ob die vom Gesetzgeber beschlossene „Dominanz“ der Aufgabenträger sinnvoll ist oder nicht, soll an anderer Stelle diskutiert werden. Allerdings wird es den Verkehrsunternehmen oft auch sehr leicht gemacht an den Strukturen festzuhalten, da viele Aufgabenträger noch keinerlei Selbstbewusstsein entwickelt haben und sich oft gerne in der Abhängigkeit der Verkehrsunternehmen bewegen, da sie so um eine zusätzliche Aufgabe und lästige Pflichten herum kommen. Der klassische Konflikt entsteht immer dort, wo ein öffentliches Verkehrsunternehmen über die Grenzen der eigenen Gebietskörperschaft hinaus tätig ist. Oft ist der Aufgabenträger der Kernstadt kaum existent und betraut mit der Planung des ÖPNV fast gänzlich das Unternehmen, während im Umland ein Aufgabenträger sitzt, der mit-

reden will, was für das Unternehmen ungewohnt ist. So ist beispielsweise die Rheinbahn in der Stadt Düsseldorf relativ unabhängig vom Amt für Stadtverkehr. Die meisten Entscheidungen können unabhängig getroffen werden. Die von ihr mitbedienten Umlandkreise hingegen nehmen mittlerweile sowohl politisch wie verwaltungsseitig ihre Aufgabenträgerfunktion sehr ernst, was oft genug zu Problemen in der Zusammenarbeit führt, weil die Interessen der Verkehrsunternehmen und der Aufgabenträger eben oft konträr sind und sein müssen. So werden die Unternehmen im VRR derzeit nach gefahrenen Linienkilometern bezahlt. Grenzkosten spielen hierbei keine Rolle. Der Aufgabenträger möchte nun entsprechend die Kilometer so nutzen, dass die Fahrgäste optimal versorgt werden, während das Verkehrsunternehmen bemüht ist, die Kilometer so zu nutzen, dass die Fahrzeugeinsätze optimiert werden können.

#### 5.3.4. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Der erste Gedanke in diesem Zusammenhang ist die Frage, wer eigentlich in einer Demokratie entscheiden soll, in welchem Rahmen öffentliche Versorgungsleistungen erbracht werden sollen. Unbestritten ist doch, dass die **Politik den Rahmen vorgeben** soll. Weiter herrscht die Meinung vor, dass die Ausführung dieses politischen Beschlusses nicht an eine Rechtsform gebunden sein muss. „Wer den [Beschluss] ausführt ist zweitrangig und kann lokal entschieden werden.“ [Fritz 1999, S. 55]. Das heißt verdeutlicht, dass die Ausführung politischer Beschlüsse nicht an die Rechtsform des öffentlichen Unternehmens gebunden sein muss. Die nächste Frage ist daher, warum es eigentlich öffentliche Unternehmen gibt, was ja nicht in allen Branchen der Fall ist.

Der originäre Grund war die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen in dem Fall, wo sich kein privates Unternehmen dazu freiwillig bereit erklärte. Der zweite Grund war, dass nur die öffentliche Hand bereit war, ein Unternehmen zu besitzen, das Jahr für Jahr ein negatives Geschäftsergebnis vorlegt und dies finanziell abdeckt. Im ÖPNV werden derzeit beide Gründe überflüssig. Denn private Unternehmen sind dazu bereit und die Finanzierung von Defiziten durch den Eigentümer ist rechtlich künftig nicht mehr möglich. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren können Verkehrsunternehmen mit dem Verkehr Geld verdienen und sind somit allein lebensfähig, so dass auch Private diese Leistungen wahrnehmen können. Der einzige Nutzen der öffentlichen Verkehrsunternehmen könne noch sein, private Kartelle zu verhindern und damit weiterhin politischen Einfluss auf diese Aufgabe aus dem Bereich der Daseinsvorsorge zu haben [Schuchmann 2001, S. 26]. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge lassen sich aber gut auch von privaten Unternehmen lösen, „alle Unternehmen können zum Zuge kommen und das Qualitätsniveau kann gehalten werden.“ [Andersen 2001, S. 7].

Auch Ronellenfitsch urteilt in diesem Sinne: „Bei Konflikten zwischen Daseinsvorsorge des ÖPNV und Wettbewerbsfreiheit stehen die Belange eines funktionsfähigen ÖPNV im Vordergrund.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 45]. Und da der Wettbewerb die Funktionstüchtigkeit des ÖPNV nicht beeinflusst, kann dies nur für ihn sprechen. Wichtig ist ihm lediglich, dass der Auftrag von der öffentlichen Hand kommen muss. Dabei handelt es sich aber um die Aufgabe, die Versorgung mit

Verkehrsleistungen organisatorisch zu gewährleisten. Die **Durchführung** des ÖPNV hingegen ist „nicht notwendig den Agenden der öffentlichen Hand und den Angelegenheiten der öffentlichen Gemeinschaft zuzurechnen. Es ist egal, wie der ÖPNV erbracht wird, privat oder öffentlich. Es hat sich nur in der Vergangenheit so entwickelt, dass öffentliche Erbringung bevorzugt wird.“ [ebd., S. 85].

Das Gutachten des Rechtsprofessors sieht an zahlreichen Stellen keine Bedenken, den Wettbewerb einzuführen: „Wenn der ÖPNV dem Wettbewerb stärker geöffnet werden soll, und wenn der Wettbewerb eine gleichwertige Alternative zur ausschließlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Aufgabenträger darstellt, ist seine künstliche Beschränkung nicht einsichtig.“ [ebd., S. 102]. An mindestens einer Stelle seines Gutachtens geht Ronellenfitsch sogar noch weiter. Erst stellt er dar, dass öffentliche Unternehmen „nicht schlechthin von der Anwendung der Vertragsregeln [also auch dem Wettbewerb] freigestellt“ sind [ebd., S. 108], dann stellt er sogar die Frage, ob die einem Aufgabenträger gehörenden Verkehrsunternehmen im Wettbewerb sogar befangen sind. Wenn das der Fall wäre, dürften die Verkehrsunternehmen an Ausschreibungen auf dem Gebiet der sie besitzenden Gebietskörperschaft nicht mehr teilnehmen.

Öffentliche und Private sollten demnach gleichgestellt sein bei der Möglichkeit, die Durchführung des ÖPNV zu übernehmen. Einen gesetzlichen Zwang, die Aufgaben ausschließlich durch öffentliche oder durch private Verkehrsunternehmen durchführen zu lassen, besteht nicht [VDV 2000(b), S. 12]. Dies würde ja auch dem oben geschilderten Gedanken zuwiderlaufen, dass öffentliche Unternehmen dort „einspringen“ wo kein privates Interesse besteht. Ansonsten könnten öffentliche Unternehmen in jeder Branche aktiv werden, und die Preise subventionieren. Wenn dem Stadtrat also die Lebensmittelpreise zu hoch erscheinen oder das Angebot als zu gering, könnte er einen öffentlichen Lebensmittelmarkt einrichten, der zu subventionierten Preisen ein hochwertiges Angebot bereithalten würde. Denn niemand wird bezweifeln, dass die Versorgung mit Nahrungsmitteln eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Trotzdem stellt sich diese Frage nicht. Falls ein Politiker diesen Vorschlag machen würde, gäbe es allenfalls Kopfschütteln. Warum also sollten öffentliche Unternehmen ÖPNV-Leistungen anbieten, wenn dies auch durch Private in gleicher Qualität und Quantität erreicht werden könnte? Der Vergleich „hinkt“ insofern, als dass im Lebensmittelbereich den privaten Verkäufern keine Subventionen gezahlt werden müssen, dies im ÖPNV aber der Fall ist. Doch es gibt auch genug Beispiele dafür, dass aus sozialen Gründen Subventionen an private Firmen gezahlt werden, siehe die Gelder für die Steinkohleförderung. Niemand käme auf die Idee, die deutsche Steinkohle AG in eine öffentliche Betriebsform umzuwandeln.

Weiter wird festgehalten, dass der ÖPNV eine unternehmerische Aufgabe war und ist. Es gibt also immer noch keinen Behörden-ÖPNV, sondern die Initiative des Unternehmens steht noch im Vordergrund, was für die weiteren Betrachtungen wichtig werden wird. Trotzdem ist die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Nahverkehr eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltungsorgane geworden, und zwar laut dem Gutachten von Professor Michael Ronellenfitsch eine „freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises“ [Ronellenfitsch 2000, S. 29].

Unternehmerische oder behördliche Aufgabe? In der Literatur finden sich hierzu unterschiedliche Meinungen, so dass es schwer ist, eine klare Antwort zu geben. Die meisten Experten scheinen der Ansicht zu sein, dass die Verwaltung in Sachen ÖPNV federführend geworden ist [Sterkamp 1998, S. 212]. Dem widerspricht Ronellenfitsch, der erklärt: „Die Durchführung des ÖPNV ist unabhängig von den Eigentumsverhältnissen Aufgabe des Verkehrsunternehmers, zu deren Erfüllung eine Unternehmergenehmigung benötigt wird.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 115]. Es ist wohl als Kompromiss festzuhalten, dass die Unternehmen federführend bei der Durchführung der Verkehre sein sollen, während die Gebietskörperschaften die Planung und Organisation sicherstellen sollen, und nicht zuletzt auch die Finanzierung. Nicht eingeschränkt ist hingegen das Recht des Aufgabenträgers, ein eigenes Verkehrsunternehmen zu betreiben, um diese Aufgaben wahrzunehmen [ebd., S. 27]. Aber auch die Genehmigungsbehörde hat noch nicht die Stellung, die ihr zukommen sollte, da sie z.B. laut Ronellenfitsch nur dann eine Genehmigung versagen darf, wenn im Falle einer gemeinwirtschaftlichen Konzession der Nahverkehrsplan nicht eingehalten wurde [ebd., S. 80].

Ein weiteres Thema ist die Frage, inwiefern die Kommunen die Pflicht haben, ein Unternehmen nach Regeln der EU auszuschreiben oder ob sie ihr eigenes Unternehmen als Teil der Verwaltung bevorzugen dürfen. Auch hierzu äußert sich Ronellenfitsch: „Der Zwang zur Vergabe von Verkehrsleistungen *nur* im Wettbewerb würde den kommunalen Gebietskörperschaften *unmittelbar* noch keine Aufgaben von relevantem örtlichen Charakter auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge entziehen. Die kommunalen Gebietskörperschaften wären nämlich auch dann nicht gehindert, am Wettbewerb teilzunehmen und ÖPNV mit eigenen Unternehmen zu betreiben.“ [ebd., S. 91]. Ein Aufgabenzug liegt nur dann vor, falls die öffentlichen Unternehmen von vorneherein ausgeschlossen würden, was aber gemäß dem Modell der EU nicht der Fall ist. Der Professor sieht aber einen mittelbaren Aufgabenzug dann gegeben, wenn das öffentliche Verkehrsunternehmen zwar an einer Ausschreibung teilnehmen darf, aber von vorneherein als chancenlos gelten muss. Und auch erst dann wenn Unternehmen existenziell bedroht sind, ist es laut Ronellenfitsch auch ein Aufgabenzug. Aus der Sicht des Verfassers ist dies jedoch merkwürdig: Wie kann es sein, dass die gleiche Rechtslage einmal zulässig ist und ein andermal nicht, nur weil die kommunalen Unternehmen zu teuer sind? Auch andere Autoren lehnen ein Wahlrecht für die Kommunen in dieser Frage ab [N.N. 2002].

Es finden sich weitere Hinweise auf die Tatsache, dass der Wettbewerb nicht unzulässig in die Aufgaben der Kommunen eingreift: Der „Zwang zur Ausschreibung ist kein Entzug von Aufgaben für die öffentlichen Kommunen, da niemand vom Wettbewerb ausgeschlossen wird [Ronellenfitsch 2000, S. 124]. Weiter heißt es: „Die Eröffnung von Wettbewerb im ÖPNV tastet den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht an. Private Konkurrenten schmälern den Aufgabenbestand der Selbstverwaltungskörperschaften nicht.“ [ebd., S. 90]. Ronellenfitsch ist noch nicht einmal definitiv sicher, dass die *Durchführung* des ÖPNV zum Kernbereich kommunaler Aufgaben im Sinne des Selbstverwaltungsanspruches des Grundgesetzes zählt: „Ob der ÖPNV zum Kernbereich des kommunalen Aufga-

benbestandes zählt, ist auch aus historischer Sicht zweifelhaft. Dafür spricht einerseits die seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert eingetretene Kommunalisierung der Straßenbahnen und Buslinien. Andererseits zeigt gerade die Entwicklung des ÖPNV, wie schwierig es ist, den Aufgabenbestand der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ein für allemal festzuschreiben.“ ebd., S. 90]. Aufgaben sollten immer dann durch die öffentliche Hand wahrgenommen werden, wenn es keine Alternative gibt, so urteilt auch Ronellenfitsch: „Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die öffentliche Hand ist aber nur geboten, sofern *nur so* eine „ausreichende“ Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen gewährleistet ist.“ [ebd., S. 101].

Eine vielbemühte Frage ist, ob die Kommission mit der neuen Verordnung in das grundgesetzlich verbriefte Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung eingreift. Artikel 28 GG stellt den deutschen Kommunen frei, auf welche Art und Weise sie ihre Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Daher vertreten viele Kommunen die Auffassung, dass die EU kein Recht hat, sich in diese Frage einzumischen. Öffentliche Betriebe sind im Sinne dieser Argumentation eine „bestimmte Art der Ausprägung der öffentlichen Verwaltung und keine unabhängigen Wirtschaftssubjekte.“ Daher muss es den Kommunen freigestellt sein, ob sie ihre Aufgaben selbst oder durch öffentliche Verkehrsunternehmen wahrnehmen [Recker 2001(b), S. 513].

Der deutsche Landkreistag verneint in einem Beitrag, dass die Kommission diese Frage überhaupt stellt. Auch wenn es einige Autoren anders sehen, die Kommission hat nicht vorgeschrieben in welcher Rechtsform die Unternehmen stehen sollen, wenn sie ÖPNV anbieten wollen. Öffentliche Unternehmen werden von der Leistungserbringung nicht ausgeschlossen, eine Zwangsprivatisierung strebt die Kommission nicht an. Auch stellt die EU den Mitgliedsstaaten frei zu definieren, was in ihren Augen Aufgaben der Daseinsvorsorge sind. Die Kommission unterbindet mit ihrem Verordnungsentwurf lediglich wettbewerbswidriges Handeln [ebd., S. 514].

Fraglich ist nach Ronellenfitschs Ansicht weiterhin, ob eine Kommune gezwungen werden kann Schritte zu unternehmen, die ihr eigenes Unternehmen gefährden könnten. Kann eine Kommune durch Europarecht gezwungen werden, Leistungen im Wettbewerb möglicherweise nicht an das eigene Unternehmen zu vergeben, auch wenn die Existenz dieses Unternehmens dadurch aufs Spiel gesetzt wird? [Ronellenfitsch 2000, S. 8]. Dies ist angeblich nicht so: „Dem Sekundärrecht ist die Tendenz zu entnehmen, es dem nationalen Gesetzgeber weitestgehend zu überlassen, ob und in welchem Umfang er den ÖPNV dem unverfälschten Wettbewerb öffnet.“ [ebd., S. 67]. Erstmals überhaupt in seinem Gutachten nennt er hierfür aber keinen Paragraphen oder wenigstens ein Gesetz, wie er das in seinem Gutachten sonst jedesmal tut. Es lässt sich auch aus dem Kontext nicht erkennen, auf welches Gesetz er sich dabei bezieht, so dass die Aussage nicht nachvollziehbar ist.

Allerdings kommt wenige Seiten später das Argument der Nichtbindung des Gesetzgebers an die Vorgaben der EU: „Das gegenwärtig maßgebliche Recht darf

nicht im Vorgriff auf künftige Entwicklungen des Sekundärrechts ausgelegt werden. Die Änderungsvorschläge belegen vielmehr, dass nach geltendem Gemeinschaftsrecht im ÖPNV nur dann das Gebot der geringsten Kosten vorgegeben ist, wenn mehrere Lösungen zur Verfügung stehen. Das Sekundärrecht eröffnet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, sich selbst von dieser Vorgabe zu befreien.“ [ebd., S. 72].

Der **Verfasser ist der Ansicht**, dass die Kommunen sich nur wirtschaftlich beteiligen sollten, wenn verschiedene Punkte zutreffen. Zum einen sollte die Betätigung dem Wohl der Allgemeinheit oder zumindest großer Teile davon dienen. Dies ist klassischerweise dann der Fall, wenn eine Leistung der Daseinsvorsorge dadurch preiswerter angeboten werden kann. Man muss jedoch gegenrechnen, dass die Leistungen dann aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden und deren Erhebung natürlich für den Einzahler mit Nachteilen verbunden ist. Subventionierte öffentliche Unternehmen kosten also entweder dadurch, dass die Gelder nicht für andere Mittel zur Verfügung stehen, oder dass mehr Mittel eingenommen werden müssen. Daher ist abzuwägen, ob die Subvention diesen Umstand rechtfertigt.

Als weiterer Punkt sollte sich kein privates Unternehmen bereit erklärt haben, die gleiche Leistung zum gleichen Preis zu erbringen. Ansonsten wäre die kommunale Beteiligung ein unzulässiger Eingriff in das Wirtschaftsgefüge, da das kommunale Unternehmen keinen Gewinn erwirtschaften muss und daher den privaten Markt unterbieten kann. Ist es gleich teuer oder sogar teurer als das Privatunternehmen, wäre es widersinnig, einen starken Eingriff in die Wirtschaft zu unternehmen.

Richtig ist, dass es nicht sein kann, dass ein öffentliches Unternehmen kurzfristig agieren darf, um dann bei der ersten privaten Interessensbekundung vom Markt genommen werden zu müssen. Insofern ist einzusehen, dass die öffentlichen Unternehmen gegen die Pflicht der Ausschreibung mit dem Argument ankämpfen, dass sie ja schließlich schon da seien und kein neuer Betreiber benötigt wird. Warum aber sollten sich öffentliche Unternehmen nicht mit privaten messen? Da sie keine Gewinnerwartung haben, müssten sie eigentlich preiswerter sein als die private Konkurrenz. Wenn sie aber durch eigene Ineffizienz nicht am Markt bestehen können, ist ein Schutzzaun um ein Unternehmen – nur weil es einer öffentlichen Gebietskörperschaft gehört – irgendwie widersinnig.

Niemand will den Kommunen das Recht auf wirtschaftliche Betätigung beschneiden. Nur darf auch kein Unternehmen verlangen, aufgrund seines Status bevorzugt zu werden. Unternehmen, die sich nicht an veränderte Marktbedingungen anpassen können, gehören vom Markt entfernt, öffentliche wie private.

#### 5.3.5. Ausreichende Verkehrsbedienung

Ein weiterer Aspekt des neuen PBefG ist die Definition des Begriffes „ausreichende Verkehrsbedienung.“ Schon in der EU-Verordnung 1893 ist festgehalten, dass die zuständigen Behörden als Aufgabenträger die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichender Verkehrsbedienung sicherstellen sollen. Leider gibt es im PBefG keine hinreichende Definition dafür, was als „ausreichend“ anzusehen ist

[Recker 2001(a), S. 501]. Es heißt lediglich, dass die Genehmigungsbehörden feststellen, was ausreichend ist [BDO 1999(b), S. 18]. Die Meinungen darüber gehen jedoch stark auseinander. Die Verbände, allen voran der VDV, sprechen von „ausreichend“ dann, wenn den Verkehren eine „entsprechende Nachfrage gegenübersteht, so dass annähernd kostendeckend gefahren werden kann.“ Ein darüber hinausgehendes Angebot wird als „Luxusverkehr“ bezeichnet, den der Aufgabenträger jedoch nicht ausschreiben dürfe, solange das vorhandene Verkehrsunternehmen zu dem Preis fährt, den der Aufgabenträger wünscht [Jung 1997, S. 389]. Die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger haben eine konträre Sichtweise. Sie gehen davon aus, dass immer dann von „ausreichend“ gesprochen werden kann, wenn das Verkehrsunternehmen so viel Verkehr anbietet, wie der Aufgabenträger wünscht. Die Meinung des Aufgabenträger ist somit die Konkretisierung des Begriffes gemäß § 8 PBefG [ebd., S. 389]. Auch halten die Aufgabenträger die Bezeichnung „Luxusverkehr“ für falsch und geradezu unverschämt, gaukelt sie doch vor, dass es sich dabei um nicht unbedingt notwendige Verkehre gemeinwirtschaftlicher Art, sondern um eine „Spinnerei des Aufgabenträger“ handelt. Wenn ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt sich finanziell an einem Verkehr beteiligen will, dann zeige dies doch deutlich, dass der Aufgabenträger diesen Verkehr für notwendig hält.

Leider ist es bislang bei diesen Aussagen geblieben, eine Konkretisierung des Begriffes „ausreichende Verkehrsbedienung“ hat nach **Ansicht des Verfassers** nicht stattgefunden, weswegen auch die Genehmigungsbehörden einen gewissen Spielraum haben, diesen aber nicht nutzen. So genehmigt die Bezirksregierung Köln einen Verkehr, bei dem ein Bus eine Strecke lediglich einmal am Tag hin und gleich wieder zurückfuhr. Kein Fahrgast kann die Strecke sinnvoll nutzen, da er am Zielort keinen Aufenthalt einplanen kann, es sei denn er will 24 Stunden warten oder mit anderen Methoden die Heimreise antreten. Der Aufgabenträger mahnte dies als nicht ausreichend an, bekam aber eine abschlägige Antwort.<sup>18</sup>

„Ausreichend“ sollte in der heutigen Zeit über die Bedürfnisse der Fahrgäste definiert werden. Ausreichend ist ein Verkehr sicher auch heute noch, wenn die captive rider, also die Schüler und andern Alternativlosen „versorgt“ werden können. Im Hinblick auf den allgemein anerkannten Wunsch, mit dem ÖPNV zum Schutz der Umwelt und der Städte vor zu viel Individualverkehr beizutragen, sollte „ausreichend“ deutlich weiter definiert sein. Vielleicht wäre es besser, künftig von einer „angemessenen“ Verkehrsbedienung zu reden. Dabei sollte sich diese Definition daran orientieren, wann eine echte Konkurrenz zum MIV gegeben ist. Daher macht es Sinn, sich bezüglich der Definition auch den Regeln des MIV anzugleichen. Im MIV gibt es jede Menge Definitionen. So ist das Straßennetz hierarchisch gegliedert. Es gibt leistungsfähige Hauptstraßen, deren Leistungsfähigkeit von der Autobahn bis zur Kreisstraße abgestuft beschrieben ist. Gleiches gilt im innerstädtischen Bereich mit Haupterschließungsstraßen, Durchgangsstraßen bis hin zur Wohnstraße.

Es sollte möglich sein, den ÖPNV entsprechend zu definieren. So lassen sich Linien typisieren und den einzelnen Linien bestimmt Qualitäten bezüglich der Takt-

---

<sup>18</sup> VRS-Linie 254 Leichlingen - Langenfeld, ab Mai 2001

| Abfahrt Depart/Departure   |                          | Fahrplan Woldert, Mitte |                         |
|----------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Auskunft: 09:21 15.12.2008 |                          | Mo-Bi-Do-So             |                         |
| Montag bis Freitag         |                          | Samstag                 |                         |
| 5:49                       | Neuwied, Marktplatz 7:05 | 14:38                   | Eigert, Feuerwehr 14:54 |
| 5:49                       | Neuwied, Marktplatz 7:05 |                         |                         |
| 7:00                       | Neuwied, Bahnhof 8:43    |                         |                         |
| 11:52                      | Eigert, Feuerwehr 11:46  |                         |                         |
| 12:32                      | Eigert, Feuerwehr 12:46  |                         |                         |
| 13:18                      | Eigert, Feuerwehr 13:35  |                         |                         |
| 14:38                      | Eigert, Feuerwehr 14:54  |                         |                         |
| 16:02                      | Eigert, Feuerwehr 16:16  |                         |                         |
| 17:54                      | Eigert, Feuerwehr 18:12  |                         |                         |
| 18:56                      | Eigert, Feuerwehr 19:12  |                         |                         |
| 19:54                      | Eigert, Feuerwehr 20:12  |                         |                         |

ABB. 5.11: AUSREICHENDE VERKEHRSBEDIENUNG?

### 5.3.6. Daseinsvorsorge

Ein weiterer Begriff, der die Diskussion um den Nahverkehr in Deutschland geprägt hat, ist der Begriff der „Daseinsvorsorge“. § 1, Abs. 1 des Regionalisierungsgesetzes definiert den ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge [Freise 1998, S. 99 und Zuck 1994, S. 941], über die Konsequenzen ist sich die Fachwelt nicht einig. Ronellenfisch übersetzt den Begriff mit „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ [Ronellenfisch 2000, S. 32]. Klaus-Jürgen Meyer, UITP, definiert dies als diejenigen Güter und Dienstleistungen, bei denen der Staat sicherstellen muss, dass die Versorgung der Bevölkerung damit gewährleistet ist. Als Beispiel führt er aber Telekom und Postdienste an [Referat, 10.05.2001, Berlin]. Wenn nun der Landkreistag bemerkt, dass der ÖPNV auch im Wettbewerb eine Aufgabe der Daseinsvorsorge bleiben wird [LKT NRW 2000(b), S. 98], dann ist der Vergleich interessant, denn gerade bei Post und Telekommunikation, aber auch bei Energie und Wasserversorgung hat sich gezeigt, dass der Staat keinesfalls die Versorgung mit eigenen Mitteln sicherstellen muss, dies kann auch durch ganz normale wirtschaftliche Betätigung geschehen, solange der Staat sicherstellt, dass eine Grundversorgung gewährleistet ist. Nicht eingeschränkt ist hingegen das Recht, für die Sicherstellung der Grundversorgung ein eigenes Verkehrsunternehmen zu beauftragen [Ronellenfisch 2000, S. 29]. Alle diese Zusammenhänge lassen die Verwurzelung des PBefG in seiner Vergangenheit noch deutlich erkennen [ebd., S. 30].

Zum Begriff der Daseinsvorsorge heißt es im Artikel 16 des EG-Vertrages, dass der Staat dafür Sorge tragen muss, dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge

frequenz, des Bedienungszeitraumes, der Haltestellenabstände, eventuell auch der Durchschnittsgeschwindigkeit und der Umsteigemöglichkeiten zuzuordnen. Den Siedlungsgebieten könnte dann eine Mindesterschließung mit den entsprechenden Linien zugeteilt werden. Der Verfasser ist jedoch in dieser Hinsicht sehr skeptisch. Wenn man es mit dem Aufbau eines „angemessenen“ Verkehrsnetzes im ÖPNV ernst meinen würde, würde dies zu deutlichen Mehrkosten durch eine erhebliche Ausweitung des Netzes führen. Trotzdem wäre nur so ein in der heutigen Zeit „angemessenes“ Netz erreichbar und die Definition des PBefG angemessen fortgeschrieben. Der reine Gedanke der Mindestversorgung von Schülern, Senioren und anderen captive riders ist mit den Zielen, die durch den ÖPNV erreicht werden sollen, jedoch kaum vereinbar.

„nach einem hohen Qualitätsstandard und möglichst wirtschaftlich ausgeführt werden.“ Dabei sind die kulturellen und historischen Eigenschaften eines Mitgliedstaates zu berücksichtigen [ebd., S. 33]. Den Versuchen der Europäischen Union, den Binnenmarkt auf immer mehr Lebensbereiche auszudehnen, hält Deutschland das Prinzip der Daseinsvorsorge entgegen [ebd., S. 30]. Laut Ronellenfitch schließen sich Daseinsvorsorge und Wettbewerb aus: „ÖPNV ist nach dem Willen des Gesetzgebers zunächst eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der Aufgabenträger hat eine ausreichende Erfüllung der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung besteht zwar ein weiter Gestaltungsspielraum. Dennoch handelt es sich um eine Aufgabe, die primär Gemeinwohlinteressen und nur sekundär unternehmerischen Interessen dient [...] Wettbewerb ist im ÖPNV nicht von vorneherein ausgeschlossen. Er hat sich aber der Zielsetzung der Daseinsvorsorge des ÖPNV unterzuordnen.“ [ebd., S. 39]. „Mit der staatlichen Gewährleistung des ÖPNV bestätigte der Gesetzgeber einen im Sozialstaatsprinzip und der Grundrechteordnung implizit enthaltenen Verfassungsauftrag.“ [ebd., S. 38]. Daher hat der Staat das Recht in den Wettbewerb einzugreifen: „In vom Daseinsvorsorgegedanken geprägten Lebensbereichen können [herv. Verf.] auch nicht-wettbewerbskonforme Maßnahmen zur sozialgerechten Steuerung des Markts vorgesehen werden.“ [ebd., S. 43]. „Die notwendige Unterordnung des Wettbewerbs unter das Diktat der Daseinsvorsorge macht jegliche staatlichen Eingriffe möglich“ [ebd., S. 44].

Wie verträgt sich jetzt der Kommissionsentwurf zur Wettbewerbsverordnung mit der Daseinsvorsorge? Zwar ist der Entwurf nach Ronellenfitch nicht so extrem wie andere Möglichkeiten des Wettbewerbes, wie etwa das britische Modell. Jedoch „... ist zweifelhaft, ob der VO-Vorschlag nicht doch das Wettbewerbsprinzip zu Lasten des Daseinsvorsorgeauftrages des ÖPNV [...] überbetont [ebd., S. 71]. Nach Ansicht des Kompetenzzentrums Wettbewerb muss die Daseinsvorsorge nicht unter dem Wettbewerb leiden. Im Gegenteil. Der Wettbewerb kann sogar hilfreich dabei sein, die Aufgabe der Daseinsvorsorge optimal zu bewältigen. Denn nur ein geringer Teil der Linien wird komplett aus Fahrgeldeinnahmen finanziert. „Eigenwirtschaftliche Verkehre reichen deshalb zur Gewährleistung einer ausreichenden Verkehrsbedienung oftmals nicht aus. Den Aufgabenträgern stehen allerdings Instrumente zur Verfügung, ihrem Auftrag zur Daseinsvorsorge zu entsprechen“. Denn die Aufgabenträger springen überall dort als Nachfrager ein, wo das Interesse der Fahrgäste nicht ausreicht und finanzieren die Lücke zwischen Fahrgeldeinnahmen und Kosten, schaffen also eine künstliche Nachfrage [ebd., S. 34]. In diesem Zusammenhang schützt der Begriff „Daseinsvorsorge“ die Kommunen nicht davor, die Erbringung der Leistung der Daseinsvorsorge im Wettbewerb zu vergeben. Der Verkehrsreferent des Deutschen Landkreistages, Dr. Engelbert Recker meint dazu lediglich: „Nach eingehender Analyse kann davon keine Rede sein.“ [Recker 2001(b), S. 513]. Bei der Beauftragung oder Verpflichtung eines Unternehmens mit Leistungen, bei denen als Gegenleistung öffentliche Gelder an den Ersteller gezahlt werden, handelt es sich laut Recker um einen Dienstleistungsauftrag. Dies hat die Kommission so festgelegt, da das Tätigwerden auf dem Gebiet des ÖPNV den Zugang zu staatlichen Geldern und das Erlangen eines ausschließlichen Rechtes voraussetzt. Da dies

kaum „gerecht“ in freier Vergabe erfolgen kann, ist der Wettbewerb der einzige Weg, in diesem Zusammenhang Gerechtigkeit zu üben [ebd., S. 515].

Nach **Meinung des Verfassers** schließen sich Daseinsvorsorge und Wettbewerb gegenseitig nicht aus. Solange eine öffentliche Stelle (der Aufgabenträger) die Kontrolle über die zu erbringende Leistung hat, solange gesichert ist, dass die Leistung vom wem auch immer erbracht wird, ist die Daseinsvorsorge gesichert. In einer Marktwirtschaft sollten diese Aufgaben so weit wie möglich vom Markt selber erbracht werden. In anderen Branchen klappt es hervorragend, wie das Beispiel der Telekommunikation gezeigt hat.

### 5.3.7. Besitzstandsklausel

Ein wichtiger Aspekt des Gesetzes ist auch die sogenannte „Besitzstandsklausel“, die dem Altunternehmen einen weitreichenden Schutz einräumt. Das „öffentliche Verkehrsinteresse“ ist auch das Recht des Altunternehmers, also des bisherigen Konzessionäres. Auch bei Vorliegen sogenannter „besserer“ Angebote ist der Altunternehmer noch mit einer weiterreichenden Schutzkompetenz ausgestattet, die einen Betreiberwechsel bei Auslaufen einer Konzession eigentlich nur dann möglich macht, wenn der bisher gefahrene Verkehr dem Nahverkehrsplan nicht entspricht, ein möglicher Betreiber sein Interesse an einer Verbesserung darlegt und der bisherige Betreiber daraufhin nicht bereit ist, sein Angebot entsprechend anzupassen. Diese Konstellation dürfte aber wohl in der Praxis kaum zu finden sein, da wie oben angeführt, kein wirtschaftliches Risiko für den Altunternehmer besteht, die Wünsche des Aufgabenträgers umzusetzen [Recker 2001(a), S. 505 und Herr 1997, S. 407]. Länder und Kommunen haben diese Regelung seit langem kritisiert, jedoch war der Bund nicht bereit, sie zu ändern [Herr 1997, S. 406].

Dabei sieht das PBefG nur eine Achtung der Interessen des Altunternehmens vor, allerdings ist daraus in der Praxis in den meisten Fällen eine Bevorrechtigung geworden. Dies mindert die Möglichkeiten des Aufgabenträgers gewaltig, effiziente und kostengünstige Lösungen zu finden [Recker 2001(a), S. 506]. Wenn also das Unternehmen bei der Genehmigungsbehörde um eine Konzession ersucht („gewerberechtliches Erlaubnisverfahren“ [BDO 1999(b), S. 12]), dann erlangen sie durch diese Genehmigung zu einem Monopol, denn die Genehmigung ist nichts anderes als ein dem Unternehmen verliehenes öffentlich-rechtliches Sonderrecht zum ausschließlichen Betrieb einer Buslinie [Ronellenfitsch 2000, S. 117]. Konkurrierende Unternehmen haben so nur geringste Chancen, bessere Angebote gegen den Willen des „Altmonopolisten“ durchzusetzen. Dies geht zu Lasten der Fahrgäste [Endlein 2001, S. 490]. Dies ist ein wichtiger Aspekt, den mehrere Autoren ankreiden. „Wer eine Konzession hat, bekommt sie in der Regel wieder“, fasst Dr. Sybille Barth diesen Aspekt zusammen. Der Besitzstandsschutz hemmt den Marktzutritt neuer Unternehmen, diese haben bei der derzeitigen Rechtslage nur sehr sehr geringe Chancen, überhaupt auf den Markt zu kommen [Deutsche Bank Research 2001, S. 18]. „Monopole“, nennt nicht nur Frau Barth diese Situation [04.02.1999, bei B90/Die Grünen, Bremen], die nach der erstmaligen Genehmigung jeden Konzessionär zu einem Monopolisten auf seiner Linie werden lässt [Ronellenfitsch 2000, S. 81]. Anders wird es ausgedrückt mit dem Satz: Der Besitzschutz bietet einen fast vollständigen Schutz vor Marktneulingen [Ewers 2000, S. 19].

Wovor die Unternehmen geschützt werden sollen, ist unklar, vermutlich vor möglichen Wettbewerbern. Die Altunternehmen sind nicht gewillt, von ihrem Teil des Verkehres etwas an Konkurrenten abzutreten. Wenn aber eine Kommune ihr eigenes Unternehmen schützt und unterstützt, wirkt das demotivierend auf die Wettbewerber [Deutsche Bank Research 2001, S. 18]. Staatlicher Eingriff zum Schutze einiger Unternehmen vor der Konkurrenz. Man muss kein Wirtschaftswissenschaftler sein um hier einen Missstand zu erkennen. Diese Territorialmonopole haben – in Verbindung mit dem Querverbund – nach Aussagen einiger Fachautoren „seit jeher europäischem Recht widersprochen.“ [Fritz 1999, S. 56]. Besitzstandsschutz verhindert demnach den Nachweis, ob ein Unternehmen zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit fährt, solange jegliche Zahlungen diesen Nachweis nicht erforderlich machen. Dem Steuerzahler wird die Möglichkeit genommen davon auszugehen, dass mit seinen Steuergeldern effektiv und wirtschaftlich gearbeitet wird [Deutsche Bank Research 2001, S. 19]. Der Steuerzahler wird für die hohen Defizite „in der Regel in Haftung genommen“ [Böhmer 2001, S. 32]. Und auch die positiven Effekte von Konkurrenz gehen verloren. Heißt es nicht „Konkurrenz belebt das Geschäft“? Natürlich sehen dies die Altunternehmen anders und tun alles, diese Konkurrenz zu verhindern. Die positiven Effekte des Wettbewerbes kommen nicht zum Tragen, der Fahrgast ist der Benachteiligte.

Dieser Aspekt ist zuvor bereits angedeutet worden, so dass die **Meinung des Verfassers** relativ kurz ausfallen kann. Angenommen ein Bäcker verkauft einem Kunden Brötchen. Nach ein- oder zweimaligem Kauf stellt der Kunde fest, dass der Bäcker in der Nachbarschaft die gleichen Brötchen billiger verkauft. Er überlegt sich, seine Brötchen künftig dort zu kaufen. Allerdings teilt ihm sein bisheriger Bäcker mit, dass er dies nur dürfe, wenn der Kunde dem Bäcker gegenüber nachweisen könnte, dass die Brötchen des anderen Bäckers von besserer Qualität seien als seine eigenen. Außerdem seien seine eigenen Investitionen in neue Backöfen noch nicht amortisiert, daher dürfte ihn der Kunde jetzt nicht verlassen. Ist nicht davon auszugehen, dass der Kunde nur kopfschüttelnd die Bäckerei verlassen würde? Wäre der Bäcker aber bereit, im Preis herunter zu gehen, oder qualitativ bessere Brötchen zum gleichen Preis zu bieten, würde der Kunde von sich aus weiter diese Brötchen kaufen.

Natürlich ist es unschön, wenn man die Investition nicht über deren gesamte Lebenszeit abschreiben kann, aber das kann in der ganzen Wirtschaft kein Unternehmen. Niemand kann garantieren, dass die Kunden ein Produkt über Jahrzehnte gleichmäßig nachfragen, damit muss auch der ÖPNV leben. Immerhin haben hier die Unternehmen noch die Garantie, dass über die Laufzeit eines Vertrages keine nennenswerte Veränderung des Leistungsumfanges stattfinden muss. Anbieter von Konsumgütern haben diese Gewissheit nicht.

#### 5.3.8. Ist der Rechtsrahmen geeignet den ÖPNV zu stärken?

Würde man aus den Meinungen in der Literatur eine Abstimmung herleiten, wäre die Antwort ein klares und sehr deutliches „nein“. Das bisherige System sei geprägt durch eine betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Ineffizienz [Schütz 2001, S. 114]. Das heutige System wird in einer Vielzahl von Publikatio-

nen als „innovationshemmend“ beschrieben [z.B.: Höhnscheid 2000(b), S. 68 und Dostal 2000, S. 87]. Dies liegt in der Hauptsache an fehlenden oder widersprüchlichen Leistungsanreizen [Andersen 2001, S. 2]. Auch der **Verfasser** ist derselben Ansicht aufgrund seiner langjährigen beruflichen Erfahrung nicht nur im Bereich der Planung, sondern eben auch der juristischen Gesetzmäßigkeiten des Nahverkehrs.

Welchen Anreiz hat denn ein Verkehrsunternehmen im Besitz einer öffentlichen Gebietskörperschaft effektiver zu werden? Das System in sich regt hingegen nicht zu Verbesserungen an, da es keinen Grund dafür gibt, aber genug gute Gründe dagegen [Deutsche Bank Research 2001, S. 20]. Gutes Beispiel ist der Satz: „Mir ist egal, von wem ich mein Geld kriege, Hauptsache ich bekomme es“. Dies zeigt einen „schlimmen Fatalismus“ [Heyer 2001, S. 529]. Und Geld gibt es auch nicht unbedingt dafür, dass ein Verkehrsunternehmen gute Leistungen erbringt. Oft sind es gerade die weniger guten Leistungen, die Geld in die Kassen bringen. So bergen wichtige Finanzierungsquellen von vornherein die Gefahr von Mitnahmeeffekten [Andersen 2001, S. 2]. „Viele der Subventionen [...] führen schon von der Zielsetzung her zu Verschwendung [...Sie werden] häufig in einer Weise praktiziert, die den Wettbewerb verhindert.“ [Ewers 2000, S. 17]. Transparent ist das System der Zuschüsse und Vergütungen ohnehin nicht, was wiederum zu Lasten der Kontrollierbarkeit der Akteure geht [Deutsche Bank Research 2001, S. 13]. Wobei die Akteure ohne eigenes Verkehrsunternehmen, die von den Nachbarn mitbedient wurden, oft noch schlechtere Bedingungen hatten. Sie hatten noch nicht mal die Kontrollmöglichkeit über den Aufsichtsrat. Bei ihnen wurde noch weniger verbessert, Leistungen oft genug „kaputt gespart“ [FGSV 1999, S. 7].

Mangelnde Innovationen sind aber Gift für den ohnehin durch den Individualverkehr stark gebeutelten ÖPNV. „Einige Verkehrsexperten machen die rechtlichen Rahmenbedingungen rund um das PBefG dafür verantwortlich, dass der ÖPNV über Jahre hinweg Marktanteile gegenüber dem MIV verloren hat [...] und die Verkehrsleistungen ineffizient und qualitativ verbesserungswürdig sind.“ [ebd., S. 19]. Daher ist auch der Ausspruch: „Die bisherige Handhabung wird wohl nicht mehr lange zu halten sein“ [Mietzsch 2002, S. 4] weniger auf die rechtliche Situation gemünzt, vielmehr sehen die meisten ÖPNV-Fachleute die deutliche Notwendigkeit den ÖPNV mittels Wettbewerb zu erneuern und zu attraktivieren.

Der Anspruch des PBefG von 1996 ?, den ÖPNV zu fördern wird wie das ganze Gesetz als „halbherzig, unpräzise und widersprüchlich“ gebrandmarkt [Berschin 1998, S. 604]. Seine Funktion als Umsetzung der EU-Verordnung 1191/69 wird als unbefriedigend bezeichnet. Zögerlich habe man sich der Verordnung genähert, von einer Marktöffnung im Sinne einer stark verbreiteten Nutzung der Infrastruktur durch Dritte könne noch nicht gesprochen werden [Deutsche Bank Research 2001, S. 19]. Eine gute Zusammenfassung geben Hickmann und Berschin schon 1998. Sie bescheinigen dem deutschen ÖPNV „zementierte Monopolstrukturen“, sowie „Großvaterrechte“ und einen erschwerten Zugang für neue Unternehmen. Dies führt unweigerlich zu einer ineffizienten teuren Produktion, zu Besitzstandsdenken und natürlich zu fehlenden Innovationen. Die Entscheidungs-

prozesse sind oft schwerfällig und lang, das Rechtsverhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen unpräzise und oft nicht frei von Spannungen. Dies führt zu enormen Reibungsverlusten [Berschin 1998, S. 601].

Ein Beispiel, der Schülerverkehr. Dieser ist für die Unternehmen ein gute Einnahmequelle, da die Bezuschussung der Schülerfahrkarten dazu führt, dass die Verkehrsunternehmen durch sie den 1,5fachen Satz einer Fahrkarte für normal zahlende Fahrgäste bekommen [Deutsche Bank Research 2001, S. 20]. Da aber die Erlöse aus den Schülerfahrkarten von einer Rechengröße namens „mittlere Reiseweite“ abhängen, fahren die Schulbusse oft lange Umwege um auf diese Art mehr Geld in die Kasse der Unternehmen zu bringen. Der Ertrag auf der Strecke ist für die Bezuschussung irrelevant [ebd., S. 21]. Desgleichen die Meinung der jungen Fahrgäste, die einen ÖPNV erleben, der ihnen vor allem eines klar macht, dass zum 18. Geburtstag ein Führerschein her muss. Ein Angebot für wahlfreie Kunden außerhalb der Ballungsgebiete ist ohnehin Illusion, da dies schwerer organisierbar ist und dazu noch weniger einbringt, wie oben geschildert. Dies ist, so einige Fachleute „Rosinenpicken“, nicht die oft befürchtete Konzentration auf bestimmte Linien im Wettbewerb [Berschin 1998, S. 602].

Nach **Meinung des Verfassers** ist der Rechtsrahmen nicht wegweisend für die Zukunft. Er ist zu stark auf den Schutz bestehender Strukturen ausgerichtet, als daraufhin, für den Nutzer einen möglichst guten ÖPNV zu schaffen, der möglichst mit geringem Aufwand für die öffentliche Hand zu organisieren ist. Wenn der deutsche ÖPNV zumindest in den Großstädten eine hohe Qualität hat, dann ist das nicht Folge des Rechtsrahmens, sondern „trotz des Rechtsrahmens“ so entstanden. Er bietet keinen Innovationsanreiz, im Gegenteil, er erschwert innovativen neuen Kräften das Eindringen in den Markt in dem er die bisherigen Strukturen zu sehr in Schutz nimmt.

Aus gewerberechtlicher Sicht mag dieser Rechtsrahmen seinen Sinn dort gehabt haben, wo privatwirtschaftliche Unternehmen miteinander in fairem Streit konkurrierten. Er bot einem Linienbetreiber die Sicherheit, dass seine Investitionen nicht von anderen imitiert und zerstört wurden. Konzessionen machen allerdings nur dort Sinn, wo wirklich noch eigenwirtschaftlich gearbeitet wird, unternehmerisches Risiko mit dem Betrieb einer Linie verbunden ist. Sobald aber die Initiative vom Aufgabenträger kommt – was ebenfalls heute gesetzlich so festgeschrieben ist, beispielsweise mittels des Nahverkehrsplanes – wäre es sinnvoller, wenn der Aufgabenträger Unternehmen mit dem Verkehr beauftragen würde. Dies genau geschieht in einem Verkehrsvertrag, in dem dem Unternehmen für eine gewisse Zeit das Recht zugesprochen wird, eine Linie exklusiv zu betreiben.

Aber selbst für einen Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftlichen Linienbetrieb ist der Rechtsrahmen ungenügend. Macht er doch einem neuen Unternehmen viel zu hohe Auflagen, sich um einen bestehenden Verkehr zu bewerben. Somit ist es einem Unternehmen heute kaum möglich zu beweisen, dass es gegenüber dem Altunternehmen den besseren Verkehr zu gleichen Konditionen bieten kann. Folglich gibt es für den Altunternehmer keinen Anreiz, seine bestehenden Verkehre zu verbessern.

#### 5.4. Argumente im Streit um den Wettbewerb

Nach der Darstellung der Situation und der Rechtslage sollen im Kapitel 5.4 die derzeit in der Diskussion befindlichen Argumente für und gegen den Wettbewerb dargestellt werden. Leider ist jedoch insgesamt festzustellen, dass die Argumentation längst nicht mehr sachlich geführt wird. Dies liegt daran, dass sich im ÖPNV in den vergangenen Jahren eine eigene „Gesetzmäßigkeit“ gebildet hat. Ein gemeinsamer Konsens führte zu Auslegungen von Gesetzen und Regeln, die juristisch nur schwer haltbar sind. Solange sich niemand daran störte, funktionierte das System. Doch können diese Argumente nur schwerlich zur Verteidigung des Systems herhalten. Deswegen finden in der Diskussion offenbar viele Scheingefechte statt. Leider merkt man bei den Gegnern des Wettbewerbes eine stärkere Tendenz zur Verunsachlichung der Diskussion. Dabei ist an manchen Stellen sogar sehr offen erkennbar, dass eigene Interessen im Vordergrund stehen: „Unsere Position wird nicht mehr lange zu halten sein, da schon zu viele Kommunalpolitiker von der Idee begeistert sind.“ [VDV 2000(b), S. 8]. Weitere Argumente, warum denn der Wettbewerb nicht gewollt wird, werden im Umfeld dieses Zitates nicht gebracht.

Dieses Kapitel schließt an Kapitel 3.6. an. Darin wurden die tagtäglich spürbaren Auswirkungen der Anwendung des kontrollierten Wettbewerbes dargestellt. Dem sollen nun die in Deutschland formulierten Befürchtungen und Prophezeiungen entgegen gestellt werden. Aufgrund mangelnder Vergleichsmöglichkeiten durch das Fehlen gesicherter deutscher Grundlagen ist dies die einzige Vergleichsmöglichkeit, die aber auch schon einige Rückschlüsse zulässt, inwiefern die deutschen Befürchtungen gerechtfertigt sind.

##### 5.4.1. Kosten für die Allgemeinheit

Nachdem er zunächst dem Wettbewerb zumindest aufgeschlossen gegenüberstand, entwickelte sich der **VDV** nach und nach zum schärfsten Gegner jeglichen Wettbewerbes, auch wenn die neuesten Meinungsäußerungen aus dem Hause VDV rein verbal das Gegenteil behaupten. Ein Hauptargumente des VDV gegen den Wettbewerb lautet: Das Ausschreibungsverfahren wird hohe Kosten bei den Aufgabenträgern, die dafür zusätzliches Personal benötigen werden, aber auch bei den Verkehrsunternehmen, denen Synergieeffekte wegbrechen, auslösen. Wird der durch den Wettbewerb erzielte geringere ÖPNV-Zuschuss ehrlich gegen alle Zusatzkosten aufgerechnet, sind praktisch keine Einsparungen öffentlicher Mittel zu erwarten [Rüger 2002, S. 44]. Bislang profitierte der Verkehr von der vorherrschenden Situation: „Ohne die gemeinwohlorientierte Verwendung der in ihren Stadtwerken erwirtschafteten Gewinne wären die Kommunen nicht in der Lage gewesen, einen angebotsorientierten ÖPNV leisten zu können.“ [Müller-Hellmann / Wolf 1999, S. 20].

Besser als heute lässt sich über die Politik das gewünschte Angebot im ÖPNV steuern, da die Politik über die Verwaltungen die Kompetenz hat [Dannenfeld 2001, S. 5]. Dadurch erhalten die Aufgabenträger einen bislang nicht dagewesenen Entscheidungsspielraum [Sistenich 2001, S. 14]. Damit wird erreicht, was die Regionalisierung wollte: Wer bezahlt, darf auch das Angebot bestimmen. Die Frage ist jedoch, ob sich die Unternehmen nicht sogar besser als heute gegen die

Politik werden durchsetzen können. Denn die Eigentümer werden den Einfluss auf die Unternehmen und damit auch auf das Angebot anders erleben als heute. Der Einfluss wird stärker auf das Verkehrsangebot ausgerichtet sein, denn auf die Geschäftspolitik des Unternehmens. Dem Unternehmen kann man vorschreiben, wie es an Ausschreibungen teilzunehmen hat, möglicherweise mit der Konsequenz, dass es diese nicht gewinnt, oder gewonnene Verkehre nicht durchführen kann. Das Unternehmen kann aber nicht mehr so schnell wie früher durch den politisch besetzten Aufsichtsrat zu Leistungen gedrängt werden, die es nicht fahren möchte. Und Forderungen aus der Politik lassen sich zwar auf dem Wege der Ausschreibung stellen, die Politik sieht aber sehr schnell, was die Forderung konkret kostet, so dass die angespannte Haushaltslage viele Seifenblasen wird zerplatzen lassen [Schuchmann 2001, S. 28]. Während einige Autoren vermuten, dass dann der Zuschussbedarf steigen wird, da Politiker ihre Entscheidungen nicht nach der Wirtschaftlichkeit des Angebotes orientieren [Dannenfeld 2001, S. 4]. gehen andere davon aus, dass die Zuschüsse sinken werden. Auch Ronellenfitsch hält fest, dass der Wettbewerb „der Entlastung der öffentlichen Haushalte dient“ [Ronellenfitsch 2000, S. 80].

Die Produktivität der Betriebe wird steigen. Dies wird dazu führen, dass der Zuschussbedarf sinken wird [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. Kurz: „Der Wettbewerb steuert das Angebot an Waren und Dienstleistungen nach den Präferenzen der Nachfrager.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 40]. Dies gilt es in dem folgenden Kapitel genauer zu beleuchten. Weiter wird die Transparenz der Leistungen und ihrer Kosten wachsen. Kosten und Erträge werden im Wettbewerb „nur dort angesiedelt und bilanziert, wo sie entstehen.“ [Müller-Hellmann / Wolf 1999, S. 20]. Auch dies wird dazu beitragen, dass der Wettbewerb hilft, die öffentlichen Haushalte zu entlasten [Schuchmann 2001, S. 29].

Da der **Verfasser** sich intensiv mit Dänemark beschäftigt hat, ist die Sorge nach steigenden Kosten durch den Wettbewerb für ihn recht verwunderlich. Dort hat der 13 Jahre andauernde Wettbewerb bewiesen, dass zumindest zu Beginn erhebliche Einsparungen für die Aufgabenträger zu realisieren sind. Durch Veränderungen in den Anforderungen lässt sich dies zwar nicht mehr so plastisch darstellen, wie noch vor vier Jahren, jedoch ist die Tendenz erkennbar. Richtig ist zwar auch, dass die Werte nach einigen Jahren der Marktberreinigung wieder steigen, aber auch unter Einbeziehung der höheren Kosten für die Aufgabenträger sind in Dänemark Ersparnisse erzielt worden. Daher geht der Verfasser davon aus, dass die Anwendung des kontrollierten Wettbewerbs auch für deutsche öffentliche Kassen Entlastungen bringen wird. Auf jeden Fall wird aber deutlicher erkennbar, welche Leistungen welche Kosten verursachen. Es ist somit leichter nachvollziehbar, wozu die eingesetzten öffentlichen Mittel verwendet werden. Auch das hält der Verfasser für einen Vorteil. Wie teuer der ÖPNV in absoluten Zahlen ist, kann im Wettbewerb der Aufgabenträger letztlich selber entscheiden. Ein weiterer Vorteil des neuen Systems.

#### 5.4.2. Qualität im ÖPNV

Ein weiteres Argument des **VDV** gegen den Wettbewerb lautet: Ausschlaggebendes Zuschlagskriterium wird der Preis und nicht die beste Qualität des Angebotes werden. Dies war einer der insgesamt am häufigsten genannten Kritikpunkte. Der

Wettbewerb wird demnach nicht zu Verbesserungen führen, weder für den Fahrgast noch für die öffentlichen Kassen. Zum einen verliert das Verkehrsunternehmen sein Interesse am Fahrgast, wenn es nur noch die Aufgabenträger als Kunden im Blick haben muss [Sternkamp 1998, S. 215]. Der Wettbewerb wird zu einem „Wettbewerb um die öffentlichen Kassen“, der Fahrgast tritt dann noch mehr in den Hintergrund, als dies bislang schon der Fall ist. Daher macht Wettbewerb keinen Sinn, da er nicht zu Vorteilen für die Fahrgäste führt [ebd., S. 215].



ABB. 5.12 GUTE QUALITÄT? LINKS HALTESTELLE EINES FREIEN DEUTSCHEN BUSUNTERNEHMENS, RECHTS HALTESTELLE (TYP HOLSCHER) EINES GEKNEBELTEN DÄNISCHEN LOHNKUTSCHERS

Der Wettbewerb wird die Unternehmen zu Lohnkutschern degradieren „und damit der Möglichkeit beraubt, mit ihrem Know-how und ihrer Kundennähe ein

Optimum an fahrgastorientierter und zugleich wirtschaftlicher ÖPNV-Gestaltung zu erzielen.“ [VDV 2000(b), S. 11]. Die Aufgaben sollten daher möglichst vollständig in der Hand der Unternehmen bleiben. Kommunale Verkehrsunternehmen bieten nach Ansicht des Landkreistages ein gutes Leistungsangebot, hohe Qualitäts-, Sicherheits- und Umweltstandards, qualifiziertes Personal, ausreichende Personalreserven und gewähren die strikte Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten. Daher ist nach Ansicht des Landkreistages Wettbewerb überflüssig [LKT NRW 2000(b), S. 98]. Die Frage ist nur, ob die privaten Unternehmen dies nicht auch können. Und die gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten halten wohl mit den üblichen schwarzen Schafen als Ausnahme alle Unternehmen ein. Trotzdem wird immer wieder behauptet, Wettbewerb im ÖPNV bedrohe die Qualität des Angebotes, auch der Chef der Stadtwerke München, Herbert König, ist dieser Ansicht [Dürr 1999, S. 99]. Denn aufgrund der engen finanziellen Haushaltslage der meisten Aufgabenträger werden sich diese vermutlich nicht für allzu hohe Qualitätsstandards aussprechen, sondern dem billigsten Bieter den Zuschlag erteilen [Rüger 2002, S. 44]. Konsequenz zuende gedacht heißt dies, dass die öffentlichen Verkehrsunternehmen heute eine bessere Qualität anbieten, als dies die eigenen Gesellschafter wünschen. Ist das wahrscheinlich?

Trotzdem glaubt Will nicht an Preissenkungen und Qualitätssteigerungen. Sie werden im Wettbewerb nicht eintreten. Will dazu: „Es ist ein großer Irrtum, dies zu glauben“ [Will 2001, S. 28]. Und schließlich kann es eigentlich gar nicht sein, dass jemand mehr spart als die öffentlichen Kassen: „Die öffentliche Verwaltung ist durch ein dichtes Netz von Kontrollen gezwungen und auch dazu erzogen, bei der Verwendung von Steuermitteln penibel nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu verfahren.“ [Krause 2002, S. 6]. Der ehemalige Verkehrsminister Klimmt definiert den Nutzen des Wettbewerbes im ÖPNV so: „Für mich ist Wettbewerb kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um effiziente und kundengerechte Leistungen im ÖPNV zu mobilisieren.“ Daher ist er der Ansicht, dass man die Qualität im ÖPNV am besten dadurch steigern kann, dass man ihn in den Wettbewerb stellt. Das denken auch andere Autoren: „Der Wettbewerb wird die Qualität des Angebotes erhöhen und dessen Preise senken“ [Recker 2001(a), S. 504].

Argumente, die von sich verschlechternder Qualität im ÖPNV im Wettbewerb sprechen sind oft nicht besonders stichhaltig. So kann man ohne Probleme die Qualität festschreiben, man kann dem Rosinenpicken durch geschickte Linienbündelung entgegenwirken, und ob auf einer unrentablen Strecke weiterhin gefahren werden soll, entscheidet allein der Aufgabenträger [Deutsche Bank Research 2001, S. 23]. Dabei können die Interessen aller Beteiligten, der Fahrgäste, der Betreiber und des Personals berücksichtigt werden [Andersen 2001, S. 1]. Es wird sich ein Anbietermarkt entwickeln, der die beiden großen Ziele Qualität und niedriger Preis verwirklichen wird [Wewers 1998, S. 8]. Einig sind sich alle Beteiligten darin, dass der Wettbewerb kein reiner Preiswettbewerb sein darf, sondern am besten ein Qualitätswettbewerb. „Die hohe Qualität des Nahverkehrsangebotes ist am besten durch einen Qualitätswettbewerb zu sichern, wie er im eigenwirtschaftlichen Bereich durch gesetzliche Regelung vorgegeben ist.“ Dann steht nicht der niedrige Preis im Vordergrund sondern eine „umfassende betriebliche,

technische und qualitätsbezogene Bewertung des Angebotes.“ [VDV 2000(b), S. 3]. Dem schließen sich auch die Aufgabenträger und die privaten Betreiber an. Sie alle setzen sich für strikte Qualitätskriterien und gegen Preiswettbewerb ein [Deutscher Bundestag 2000, S. 3]. Es soll nicht nur um die Preise gehen [Vorgang 2001, S. 538] und der „Bestbieter“ soll den Zuschlag bekommen, nicht der „Billigstbieter“ [Fritz 1999, S. 55]. Dieser Ansicht ist auch die Gewerkschaft ver.di [Kahmann 2001, S. 532].

Die anerkannt hohe Qualität wird, wenn sie denn gehalten werden kann, „das Miteinander von hochwertigen Qualitätsanbietern, so etwa Stadtwerken, und neuen Bewerbern fair regeln.“ [Klimmt 2000, S. 1]. Abgesehen davon, dass Ex-Verkehrsminister Klimmt mit dieser Äußerung die neuen Betreiber stark herabwürdigt, ist sie richtig, falls sich auch die öffentlichen Betreiber endlich auf den Wettbewerb einlassen. Dass die Qualitätsstandards unbedingt zu halten sind, betonen auch andere Autoren immer wieder [Mietzsch 2002, S. 6]. Aber auch die Standards für die Mitarbeiter brauchen im Wettbewerb nicht zu leiden. „Der hohe sozial- und arbeitsrechtliche Standard, der in Deutschland erreicht wurde, erfordert, dass dieser als verbindlich für alle Wettbewerber festgeschrieben wird, wenn es nicht zu wettbewerbsverzerrenden Ergebnissen zu Lasten der einheimischen Unternehmen kommen soll“ [ebd., S. 33] fordert in diesem Zusammenhang zum Beispiel Mietzsch mit Blick auf die geplanten Maßnahmen der EU-Kommission.

Auch hierzu verweist der **Verfasser** wieder auf seine dänischen Erfahrungen. Dort ist die Qualität nicht nur messbar, sondern auch spürbar gestiegen, was dazu führte, dass der langjährige Abwärtstrend in den Fahrgastzahlen gestoppt werden konnte. Und auch aus anderen Ländern kann man festhalten, dass der kontrollierte Wettbewerb im Gegensatz zum unregulierten Wettbewerb zu einer Qualitätssteigerung führt. Auch dies ist natürlich wieder Sache der Aufgabenträger. Sie haben aber die Chance, dem Fahrgast genau die gewünschte Qualität zu bieten. Das kann regional unterschiedlich sein, aber schlechter wird die Qualität nur dann, wenn der Aufgabenträger dies wünscht, oder sich dies nicht mehr leisten kann. Heute hat er diese Steuerungsmöglichkeiten nicht in diesem Umfang, oft ist die Qualität schwer steuerbar, auch wenn man feststellen kann, dass die Qualität im ÖPNV zumindest in den Großstädten bezüglich der meisten Kriterien recht gut ist.

#### 5.4.3. Fairness im Wettbewerb

Ein einziger Aspekt ist den Autoren aller Beiträge gleichermaßen wichtig. „Fair“ soll der Wettbewerb verlaufen. Doch was das bedeutet, darüber herrscht extreme Uneinigkeit. Während die einen sich durch das derzeitige System ungerecht behandelt fühlen sind die anderen der Ansicht, nur so wie es heute ist sei es gerecht. Öffentliche und private Unternehmen fürchten, dass sie ohne regelnden Eingriff auf der Verliererseite stehen. Die öffentlichen Verkehrsunternehmen sind an den BAT gebunden und daher wie bereits geschildert recht teuer. Da sie den BAT nicht einfach über Bord werfen können, befürchten sie einen aus ihrer Sicht unfairen Wettbewerb, falls sie nicht lange Übergangszeiten eingeräumt bekommen, um wettbewerbsfähig zu werden [FGSV 1999, S. 8]. Daher dürfe der Wettbewerb erst in ein paar Jahren kommen, wenn Waffengleichheit herrsche [VDV

2000(b), S. 6]. Genauso beklagen sich jedoch die privaten Unternehmen des Mittelstandes, die die bisherige Situation als ebenso ungerecht empfinden [FGSV 1999, S. 8]. Die Aufgabenträger dürften nicht gleichzeitig Besteller und Inhaber eines Verkehrsunternehmens sein. Daher sollte man die Aufgabenträgerschaft auf einen Verkehrsverbund verlagern, der dann auch Bestellerkompetenzen haben sollte. Dies soll die Neutralität der Aufgabenträger vergrößern helfen [Arbeitskreis der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg 1996]. Öffentliche Verkehrsunternehmen sollen durch ihre Stellung keine Vorteile im Wettbewerb haben. So schreibt die IHK: „Die Wirtschaft plädiert für eine Gleichbehandlung sämtlicher Verkehrsunternehmen in Ausschreibungsverfahren, die nach objektiven Kriterien und in neutraler Weise durchgeführt werden müssen.“ [ebd.]. Weiter heißt es in einem Positionspapier der IHK zum Wettbewerb: Für „einen rechnerischen Ausgleich jener Nachteile, die Privatunternehmer als Bewerber um einen Zuschlag erleiden, wenn konkurrierende öffentliche Verkehrsbetriebe innerhalb von kommunalen Querverbänden aus den Erträgen anderer Aktivitäten (Strom- und Gasversorgung) subventioniert werden, ist zu sorgen.“ [ebd.].

Keine am Nahverkehr beteiligte Seite ist gegen den Wettbewerb. Der BDO erklärt: „Wir fürchten uns nicht vor dem Wettbewerb, nur vor Ungleichbehandlung.“ [Mörl 2001, S. 533]. Für die öffentlichen Unternehmen liegt ein Zitat aus dem VRR vor. Die von Seiten des Verbundes – und damit der ihm angeschlossenen öffentlichen Unternehmen – gemachten Vorschläge zur Änderung des Vorschlages zur neuen EU-Verordnung „zielen nicht darauf ab, den Wettbewerb im ÖPNV zu verhindern“ [Vorgang 2001, S. 536]. Trotzdem drängte die Mehrheit der Bundesländer noch im Januar 2002 die Bundesregierung darauf, sich gegen den Wettbewerb zu stellen [N.N. 2002]. Immer wieder taucht der Gedanke nach Fairness und gleichen Wettbewerbschancen auf. Zunächst geäußert durch die privaten Unternehmer: „Damit das deutsche Omnibusgewerbe im künftigen Wettbewerb bestehen kann, müssen Fairness und Transparenz gewährleistet sein. Es darf kein Verkehrsbetrieb bevorzugt und marktbeherrschende Strukturen dürfen nicht zugelassen werden. Vielmehr müssen die Vorteile des mittelständischen Omnibusgewerbes – fahrgastorientiertes unternehmerisches Denken, Zuverlässigkeit, Sicherheit, Pünktlichkeit, hohe Produktivität und schlanke Organisationsstrukturen – verstärkt zum Zuge kommen.“ [Deutscher Bundestag 2000, S. 2]. Weiter heißt es: „Die zuständige Behörde soll unabhängig von den Interessen eines Verkehrsunternehmens agieren und einen fairen Wettbewerb garantieren. Es muss der zuständigen Behörde untersagt sein, einen eigenen Verkehrsbetrieb zu führen.“ [ebd., S. 3]. Und auch die Deutsche Bank betont, dass es faire Wettbewerbsbedingungen nur durch ein hohes Maß an Transparenz geben kann [Deutsche Bank Research 2001, S. 27].

Sehr für einen offenen und fairen Wettbewerb setzt sich die Wirtschaft ein. Mehrere IHK'n haben in dieser Weise argumentiert. Theo Beer, Referent für Verkehr der IHK Wuppertal und Geschäftsführer des Bergisch-Märkischen Verkehrsverbandes betont, dass man einen kompletten Wettbewerb befürworte und dafür sogar bereit wäre, die Verkehrsunternehmen zu reinen abhängigen Carriern „Lohn-

kutschern“<sup>19</sup> zu degradieren. Alles andere wären nicht transparente Modelle mit einem undeutlichen Charakter [Theo Beer, Gespräch mit dem Verfasser im Herbst 1999]. Der IHK-Verband Berlin-Brandenburg schließt an: „Die Wirtschaft plädiert für eine Gleichbehandlung sämtlicher Verkehrsunternehmen in Ausschreibungsverfahren, die nach objektiven Kriterien und in neutraler Weise durchgeführt werden müssen. Nur über den Wettbewerb lässt sich die Leistungsfähigkeit im ÖPNV im Ganzen maßgeblich verbessern. Wettbewerbsverzerrungen dürfen nicht entstehen.“ [Arbeitskreis der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg 1996].

Der **Verfasser meint dazu**, dass der Wettbewerb natürlich „fair“ verlaufen soll. Dies lässt sich aber auch recht gut steuern. Die öffentlichen Unternehmen haben Recht mit der Ansicht, dass es unfair sei, wenn die von ihnen jahrelang geforderte hohe Qualität plötzlich nichts mehr Wert sein soll, wenn nämlich ein reiner Preiswettbewerb vorherrschen sollte. Sie hätten darin keine Chance, was aber nicht von ihnen selbst verschuldet ist. Doch ist es ja auch nicht Anliegen der EU als derjenigen Stelle, die den Wettbewerb einführt, einen reinen Preiswettbewerb zu erhalten. Vielmehr ist ja eine Reihe von Kriterien angelegt, die auch denjenigen Unternehmen Chancen einräumen, die für etwas mehr Geld eine hohe Qualität bieten. Andersherum sind die Argumente der privaten Unternehmen zu verstehen, die fordern, dass die neuen Regelungen für alle Unternehmen gelten müssen, damit niemand sich als effektiv erweisen muss, um in der Branche arbeiten zu dürfen, während andere von Ausnahmetatbeständen geschützt werden und sich die lukrativsten Verkehre herausuchen können. Weiterhin sollten die Ausschreibungsbedingungen fair die Belange von kleineren und größeren Unternehmen sowie aller anderer Beteiligten bedenken. Dies ist jedoch alles steuerbar und von der EU genau in dieser Form gewünscht. Und auch hier zeigen dänische Erfahrungen, dass es einen „fairen“ Wettbewerb nicht nur in der Theorie gibt.

#### 5.4.4. Die Situation des Personals

Ein Argument, dass auf jeden Fall seine Berechtigung hat, ist die Frage welche Auswirkungen der Wettbewerb auf die Beschäftigten im ÖPNV-Sektor hat. Viele Beteiligte, so auch der VDV, fürchten trotz aller Maßnahmen, dass es Lohndumping auf dem Rücken der Beschäftigten geben wird. Daher fordert auch das europäische Parlament, dass die arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen bei Ausschreibungen vorgegeben werden müssen. Kontrollierter Wettbewerb hat aber gegenüber dem unkontrollierten Wettbewerb auch den Vorteil, dass man Komponenten zum Schutz der Arbeitnehmer einbringen kann [Schrameyer 2000, S. 1]. Wettbewerbsbedingte Kündigungen wird es wohl keine geben, obwohl davon auszugehen ist, dass in einigen Betrieben Personal abgebaut werden muss. Dies kann aber mit sozialverträglichen Maßnahmen geschehen [Deutsche Bank Research 2001, S. 32]. Lohnverluste wird es aller Voraussicht nach für die derzeit beschäftigten Fahrer nicht geben, neu einzustellendes Personal wird jedoch zu geringeren Tarifen beschäftigt, die dem des privaten Omnibusgewerbes angeglichen sind. Dies kann man heute schon bei den privat geführten Töchtern der öffentlichen Verkehrsunternehmen erkennen. Teilweise leihen die Mutter- ihren Töchtergesellschaften auch eigenes Personal zu wettbewerbstauglichen Tarifen

---

<sup>19</sup> Dieser Begriff entstammt den Publikationen des VDV.

aus, wobei die Differenz aus öffentlichen Kassen wettbewerbsneutral gezahlt werden kann [ebd., S. 32].

Der Schutz der Arbeitnehmer ist ohnehin ein Kapitel, dessen sich auch diese Arbeit noch weiter widmen muss und das außerdem der derzeitigen sozialdemokratischen Bundesregierung sehr am Herzen liegt [Klimmt 2000, S. 1]. Ausschreibungen sollten daher neben den Qualitätsstandards auch Sozialstandards einbeziehen, die Lohndumping verhindern. Woran bei Ausschreibungen zu denken ist, ist Abbildung 5.14 zu entnehmen

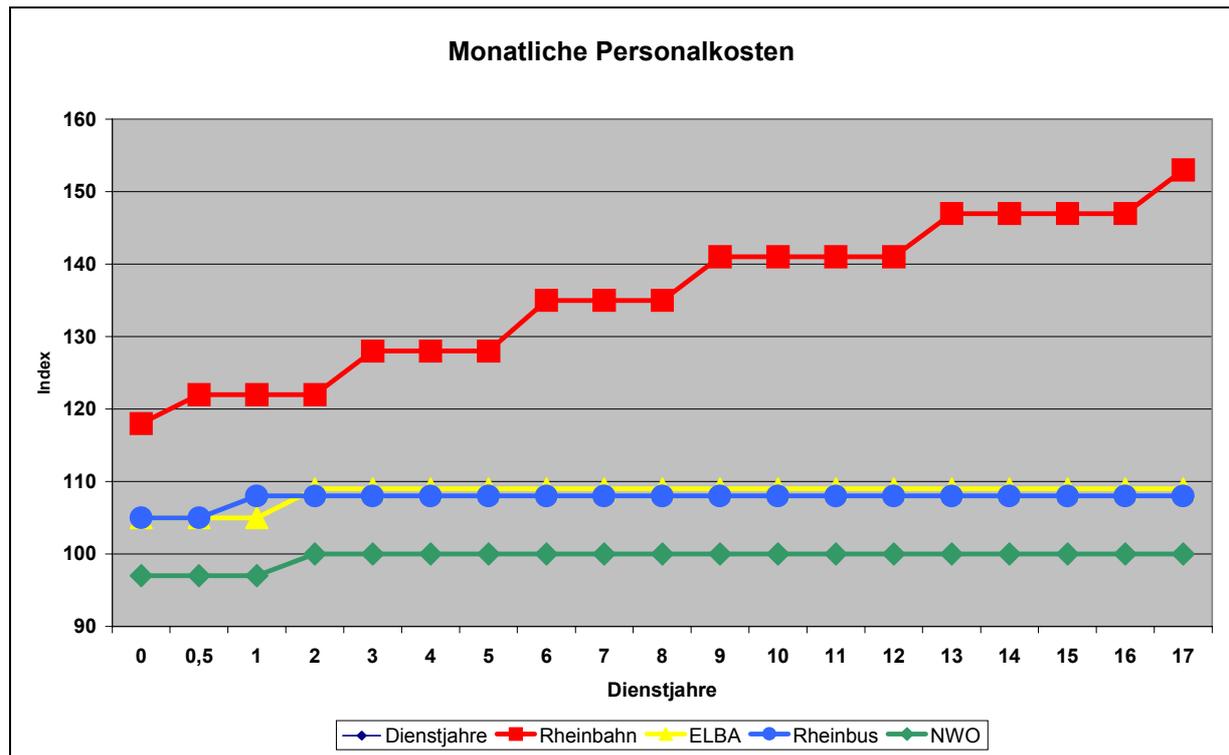


ABBILDUNG 5.13: LOHNNIVEAU IN ÖFFENTLICHEN UND PRIVATEN BUSUNTERNEHMEN SOWIE GEMISCHTWIRTSCHAFTLICHEN TOCHTERGESELLSCHAFTEN. [RHEINBAHN, UNVERÖFFENTLICHTE UNTERLAGEN]

Aber, so der sozialdemokratische ehemalige Verkehrsminister Reinhard Klimmt, auch die Gewerkschaften müssen ihren Beitrag leisten, die kommunalen Verkehrsunternehmen wettbewerbsfähig zu machen [ebd., S. 1]. Dies aber scheint derzeit nicht in Sicht zu sein. Die unterschiedlichen Tarifniveaus sind dabei von den Gewerkschaften selbst verschuldet. Denn statt der bisherigen Wettbewerbsverhinderungspolitik der Gewerkschaften sollten diese überlegen, inwiefern sie selber dazu beitragen können, dass die ohnehin nicht mehr aufzuhaltende Entwicklung nicht zu Lasten der Arbeitnehmer geht. Hier kritisiert z.B. Fritz, dass die Gewerkschaften an der heutigen Situation selber schuld seien. „Um das „schäbige“ Lohnniveau anzuheben, ist die Gewerkschaft gefordert.“ Diese sollten sich darum kümmern, dass die Tarife angepasst werden und dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Dies wäre „empfehlenswerter als die zukunftslose Verteidigung der wohlerworbenen Rechte der Stammebelegschaften.“ „Hier zeigt sich eine Schwäche sozialdemokratischer Gewerkschaftspolitik“ [Fritz 1999, S.58].

| <b>5.14: Anforderungen an die Fahrer</b>  |   |
|---|---|
| Anforderungen   | Beispiele, Details  |
| Ausbildungsgrad und -ansprüche  | Nur Fahr-, Linien- und Tarifkenntnisse oder zusätzliche Serviceausbildung gemäß VDV-Medienpaket; Nachschulungsintervalle usw. |
| Dienstplan nach Fahrer- oder Kundenbedürfnissen   | Fahrzeiten, Lenkzeiten, Wendezeiten, durchgehende/geteilte Dienste usw.   |
| Fahrausweisverkauf, Fahrausweiskontrolle, Fahrgastinformationen durch den Fahrer                          |   |
| Dienstkleidung für Betriebspersonal   |   |
| Grobe Innensäuberung des Fahrzeuges einschließlich Kleinstreparaturen an den Endhaltestellen durch Fahrer |   |

ABBILDUNG 5.14: ANSPRÜCHE AN DIE FAHRER, [ANDERSEN 2001, S. 7]

Die so gescholtenen haben aber ebenfalls eine Erklärung für die ungleiche Entlohnung: „Die Unterschiede beim Lohn [der Fahrer] liegen darin, dass private [Verkehrsunternehmen] durchschnittlich acht Beschäftigte haben“, wovon nur wenige gewerkschaftlich verfasst sind. „Kommunale Verkehrsunternehmen hingegen haben durchschnittlich 500 Beschäftigte, mit einem hohen Grad an Gewerkschaftsmitgliedern.“ [VDV und ÖTV 1995, S. 15]. Dies klärt die Unterschiede in den Gehältern, obwohl es sich in beiden Fällen um die gleiche Gewerkschaft handelt, die die Löhne mit den jeweiligen Arbeitgeberverbänden aushandelt. Stattdessen fordert die Gewerkschaft ver.di, dass mittels eines Vergabegesetzes geklärt werden soll, dass niemand am Wettbewerb teilnehmen darf, der unterhalb der BAT-Tarife zahlt. „Ansonsten stünde der gesamte Spartentarifvertrag nur auf dem Papier.“ [Böhmer 2001, S. 32]. Dieser Vertrag enthält übrigens auch die Aussage, beide Vertragsparteien sollten sich bei der EU dafür einsetzen, dass „in Ausschreibungen arbeits- und sozialrechtliche Kriterien einzubeziehen sind.“ [Resch 2002, S. 41]. Mit ihrer Haltung verzögern die Gewerkschaften die Chancen der deutschen Wirtschaft auf eine erfolgreiche Teilnahme am Wettbewerb. Denn dass Private billiger sind, kann ja nicht mit rechten – in diesem Zusammenhang rechtlich korrekten – Dingen zugehen: „Da scheint das klassische ÖTV-Credo durch: Was preisgünstiger ist als der öffentliche Dienst kann nur durch Sozialdumping zustande kommen. Es gilt jedoch: Wettbewerb ist Voraussetzung für die Ausschöpfung von Effizienzpotentialen. Das schließt überhaupt nicht aus, dass Qualitäts-, Sicherheits- und Sozialstandards gewährleistet bleiben und in Ausschreibungen verankert werden.“ [Kossak 2001, S. 26].

Zu erwarten ist aber, dass sich die unterschiedlichen Tarifniveaus aneinander annähern werden. Es wird mehr leistungsbezogene Lohnbestandteile geben, die Mitarbeiter werden, wie dies heute bei den Global Playern bereits üblich ist, am Unternehmenserfolg beteiligt werden [Rosenloecher 1994, S: 45]. Der Geschäftsführer von Connex Deutschland, Jean-Michel Herrewyn ergänzt, dass man trotz dieser Entlastung einen hochwertigen ÖPNV für sein Geld bekommen kann [Herrewyn 2002, S. 27]. Trotz 40 % Kostenreduzierung hat man in Skandinavien „herausragende Sozialkriterien in die Ausschreibungen“ eingebracht, so dass aus der Sicht des Personals die Dinge nicht unbedingt schlechter geworden sind. Um die

Arbeitsplätze fürchten müssen im Wettbewerb eigentlich nur die Angestellten in den Verwaltungen der öffentlichen Verkehrsunternehmen. Denn die Fahrer, das zeigen auch die Erfahrungen aus Skandinavien, werden problemlos auch bei neuen Unternehmen eine Anstellung finden [Rosenloecher 1994, S: 43]. Die Arbeitnehmer dürften durch den Wettbewerb weitreichenden Schutz vor Kündigungen durch Betriebsübernahmen erwarten. Der Marktanteil großer Verkehrs-Konzerne wird gedeckelt werden können [Schrameyer 2000, S. 1]. Wegen der gesicherten Sozialstandards und der unverkennbaren Vorteile für die Fahrgäste haben sich auch ansonsten eher wettbewerbskritische Politiker von Bündnis 90/Die Grünen für den Wettbewerb entschieden [Fritz 1999, S. 54].

Der **Verfasser** kann sich aufgrund der Erfahrungen in Dänemark nur denjenigen anschließen, die eine deutliche Verschlechterung der Situation der Angestellten im ÖPNV nicht befürchten. Zum Nachteil wird sich der Wettbewerb hauptsächlich bei den heute nicht so leistungswilligen Fahrerinnen und Fahrern äußern. Der Druck wird zwar zunehmen, wer aber die neue Situation als Chance begreift, wird auch positive Effekte daraus ziehen können. Dies haben die Befragungen dänischer Fahrer gezeigt, die im Kapitel 3.8. vorgestellt wurden.

#### 5.4.5. Unternehmenskonzentration

Ebenso befürchtet der VDV, dass ein gigantischer Verdrängungswettbewerb zugunsten weniger großer multinationaler Konzerne durch den Wettbewerb droht. Während die Fahrgäste ausschließlich positive Effekte des Wettbewerbes zu spüren bekommen dürften, werden die Unternehmen in unterschiedlicher Form von den neuen Regelungen betroffen sein. Unstrittig ist, dass die Zahl der Verkehrsunternehmen in Deutschland von derzeit 6500 drastisch zurückgehen dürfte. Die Gründe dafür sind Aufkauf gerade kleinerer privater Unternehmen durch andere private, öffentliche oder große ausländische Unternehmen, Fusion mehrerer privater oder öffentlicher Unternehmen oder auch Konkurs kleinerer Omnibusbetriebe [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. Starke Konzentrationsprozesse wird es aber voraussichtlich nur in Ballungsräumen geben, auf dem Land wird die Anbietervielfalt eher zunehmen [Sistenich 2001, S. 13]. Falls alle Leistungen ausgeschrieben werden müssen, brähe nach Ansicht des **BDO** der Mittelstand zusammen. Dann könnte jedoch kein echter Wettbewerb zustande kommen. „Das hat der Gesetzgeber nicht gewollt, weil er die Interessen der Fahrgäste im Auge hat.“ [Rohde 1997, S. 248]. Gisela Volz, Vorsitzende des BDO-Tochterverbandes WBO (Verband baden-württembergischer Omnibusunternehmer) hält fest, dass der ÖPNV eine unternehmerische Aufgabe ist. Der Staat solle nur da eingreifen, wo das private Gewerbe unterstützt werden muss [Volz 1998, S. 5].

Gegen die neuen „großen“, die European Player sind die öffentlichen Verkehrsunternehmen „auf verlorenem Posten“ [Koutoumanos 1999, S. 16]. Drastischer ausgedrückt: „Sollte die EU-Kommission Anfang des nächsten Jahres tatsächlich den ÖPNV auf der Straße vollständig für den Wettbewerb freigeben, ist es um die kommunalen Verkehrsgesellschaften geschehen.“ [ebd., S. 15]. Der deutsche Städtetag, der Landkreistag und der VDV ziehen daher für sich den Schluss, dass es am besten sei, wegen dieser Gefahr für die Kommunalen Verkehrsunternehmen und der Gefahr einer Monopolbildung durch Private, alles beim alten zu lassen. Es wird befürchtet, dass diese Monopole sogar so stark werden könnten,

dass sie den Aufgabenträgern ihre Standards und ihre Meinung vorschreiben können [LKT NRW 2000(b), S. 100]. Doch auch mittelständische Unternehmer werden immer ihre Chance haben, allerdings nur in Nischenbereichen und ohne Einfluss auf die verbleibenden Großen [ebd., S. 101]. Die Gefahr ausländischer Monopole besteht jedoch nur, „wenn der Ordnungsgeber eines Tages ebenso unfähig gegenüber den europäischen Systemanbietern agiert wie derzeit gegenüber den Verkehrsunternehmen, die mit „Eigenwirtschaftlichkeit fingierender Finanzierung“ [...] gemästet werden.“ [Ewers 2000, S. 20]. Auch das Kompetenzcenter Wettbewerb, als Brainpool von mehreren deutschen Verkehrsverbänden gehalten, ist sich sicher, dass die Gefahr einer Oligopolisierung nicht besteht [Fritz 1999, S. 58]. Will, ebenfalls ein engagierter Mahner vor den Folgen des Wettbewerbes ergänzt: „Der Staat sollte Sorge tragen, dass der ÖPNV nicht zum Spielball von European Players wird.“ Die Kommunalpolitiker sollten sich der Tatsache gewahr werden, dass sie während der Laufzeit eines mit Privaten abgeschlossenen Verkehrsvertrages keinen Einfluss auf den Betreiber und seinen Verkehr haben: „Privates Kapital sucht stets Einfluss im Aufsichtsrat und will Rendite.“ [Will 2001, S. 28].

Während die Anzahl der Unternehmen insgesamt zurückgehen wird, ist mit einem Überrollen des deutschen Marktes durch die Global Player nicht zu rechnen [Deutsche Bank Research 2001, S. 30]. Das Monopol wird dadurch vermieden werden können, dass jederzeit neue Unternehmen auf den Markt gelangen können. Die Ausgangsbedingungen dafür sind recht gut und die öffentliche Hand könnte dann erneut die Initiative ergreifen [ebd., S. 32]. Die großen Verkehrsunternehmen werden es jedoch nicht so weit kommen lassen, wie man derzeit in der Abfallentsorgungsbranche erkennen kann. Daher ist nur von einer „begrenzten Marktbeherrschung“ zu sprechen [Schrameyer 2000, S. 1].

Es werden vermutlich *alle* diejenigen Unternehmen vom Markt verschwinden, die nicht wettbewerbsfähig sind. Die Betriebsform spielt dabei ebenso wenig eine Rolle wie die Frage, ob es sich um öffentliche oder private Unternehmen handelt. Der Markt wird um die „nichtwettbewerbsfähigen Ressourcen bereinigt“. Der zu produzierende ÖPNV bleibt jedoch orts- und zeitnah erhalten [Schuchmann 2001, S. 27]. Argumente dagegen sind laut der Deutschen Bank nur „politische Lobbyarbeit und nicht ernstzunehmen“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 23]. Eventuell hilfreich könnte die Ansicht des damaligen **Verkehrsminister Klimmt** sein, der in seiner Amtszeit davon sprach, die kommunalen Betriebe von ihren „Altlasten“ zu befreien und mit neuem Kapital auszustatten, „damit der Wettbewerb fair verlaufen kann“. Geholfen hätte aber wohl auch, wenn sich die Unternehmen von sich aus früher bemüht hätten, wie das kommende Kapitel zeigt.

Der **Verfasser** hat natürlich in seinen Reisen nach Dänemark auch die Folge der Konzentration auf dem ÖPNV-Markt sehen können. Daher ist er etwas skeptischer als Connex Chef Herrewyn oder andere Befürworter des Wettbewerbes. Allerdings überzeugt das Argument, dass in einem so großen Markt wie Deutschland Mono- oder Oligopole deutlich schwerer zu erreichen sind, als im kleinen Dänemark. Andererseits ist die heutige Situation ebenfalls von Monopolen geprägt, denn die öffentlichen Verkehrsunternehmen haben auf dem Gebiet ihres

Aufgabenträger zumeist eine so marktbeherrschende Stellung, dass kein anderes Unternehmen ohne Duldung des eigenen Verkehrsunternehmens Chance auf dem Markt hat. Was also soll schädlich daran sein, wenn demnächst andere Firmen eine ebensolche Stellung erlangen, solange mindestens drei oder vier Firmen auf dem Markt sind, die einander echte und ehrliche Konkurrenz bieten. Niemand hindert denn auch die Aufgabenträger daran, im Falle von marktschädlichen Ausmaßen der Konzentration wieder ein öffentliches Unternehmen zu gründen und sich an einem entstehenden Kartell nicht zu beteiligen.

#### 5.4.6. Die Frage der Übergangszeit

Die nächste heftig umstrittene Frage betrifft die Übergangszeiten von den heutigen Regelungen zum kontrollierten Wettbewerb. Die Forderungen reichen hier von „möglichst kurz“ bis zu „17 Jahre sind nicht lang genug“. Für ganz kurze Übergangsfristen setzen sich die Kreise in ländlichen Regionen ein. Dort meint man nur sehr kurze Fristen zu benötigen. „Hier geht es anders zu als in den Ballungsräumen.“ Die Meinung des VDV in dieser Frage wird sehr kritisch gesehen [Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr des deutschen Landkreistages 2000]. Sofern die Ziele des Mittelstandes in der neuen Verordnung gewährleistet werden, setzen sich auch die privaten Omnibusbetreiber für kurze Fristen ein, um die für sie heute ungerechte Situation möglichst schnell zu beenden [Deutscher Bundestag 2000, S. 3].

Der VRR setzt keine zeitliche Grenze. Er erklärt lediglich, dass die Unternehmen „ausreichend Zeit und Gelegenheit brauchen“, sich auf den Wettbewerb vorzubereiten [Zweckverband VRR 2001(b)]. Dass gerade die VRR-Unternehmen hier schon sehr viel Zeit ungenutzt haben verstreichen lassen, kommt in dieser Äußerung nicht zum Ausdruck. Ingo Schmitt, EU-Parlamentarier, ist sauer auf seine Kollegen. Nach dem ablehnenden Beschluss des EU-Parlamentes zur Vorlage der Kommission für eine neue Verordnung meint er: „Die Lobbyisten haben hervorragend gearbeitet um die eindeutige Mehrheit für den Parlamentsbeschluss zu erreichen.“ Er hält den Beschluss für wenig sinnvoll, weil er eine Entscheidung nur aufschiebe [Rüger 2002, S. 43]. Schmitt ist sich in einem Punkt mit dem Verfasser dieser Arbeit sehr einig. Das Problem des Wettbewerbes wird schon sehr lange diskutiert. Sehr lange werden Fristen gefordert, dabei läuft die Zeit. Schmitt dazu: „Das Problem wird schon seit 10 Jahren diskutiert, in drei Jahren wird die neue Verordnung Inkrafttreten, dann wird es noch vier Jahre Übergangszeitraum geben. Das macht zusammen 17 Jahre Vorbereitungszeit.“ [ebd., S. 43]. Niemand kann sagen, er habe nicht genug Zeit gehabt.

VDV-Hauptgeschäftsführer Girnau hingegen sieht einen extrem langen Zeitraum als angemessen an. Er erwidert auf die von MdEP Ingo Schmitt aufgestellte These, die Unternehmen hätten 17 Jahre Vorbereitungszeit (teils bereits gehabt), dass 17 Jahre doch auch viel zu kurz seien, schaue man sich als Beispiel die Energiebranche an [ebd., S. 46].

Die Deutsche Bank kommt in ihrer Studie zu dem Schluss, dass 5 Jahre Übergangszeit schon gewährleistet werden müssen. Dafür sollten nach dieser Frist keine Ausnahmen mehr vom Wettbewerb gestattet sein. Alle Unternehmen hätten

dann ausreichend Zeit gehabt, sich zu restrukturieren, was die Gründe für Ausnahmen entfallen lässt [Deutsche Bank Research 2001, S. 29]. Hingegen meinen die meisten Autoren, dass acht Jahre ein angemessener Zeitraum seien [Kiepe 2001, S. 5; VDV 2000(b), S. 6]. Nur, wann denn diese acht Jahre beginnen sollen, darüber äußert sich niemand. Die immer wieder geforderte Anpassungszeit läuft nämlich längst. Ihr Beginn wird etwa um das Jahr 1993 festzumachen sein, denn spätestens zu diesem Zeitpunkt war klar: Der Wettbewerb kommt. Details waren noch nicht klar, aber dass er kommen würde, daran bestand kein Zweifel. Somit ist die erste Anpassungsperiode längst abgelaufen. Geschehen ist wenig. Viele Unternehmen rechnen noch kaum mit Wettbewerb [Heyer 2001, S. 529]. Der Glaube daran, dass dieser Kelch an den deutschen Unternehmen vorbei gehen wird, kann tödlich sein: „Manche [Unternehmen] schlafen auch einfach. Beim Aufwachen aus diesem Big Sleep wird der Konkursrichter vor der Tür stehen.“ [Fritz 1999, S. 57]. „Die bislang herrschende Ignoranz was dieses Thema angeht, kann nur als „grob fahrlässig“ eingeschätzt werden.“ [ebd., S. 55].

Der durch die reservierte Haltung der deutschen Verkehrsfachleute ausgelöste Zeitverzug bei der Einführung wettbewerblicher Strukturen in der EU hat in Deutschland selbst den Verkehrsunternehmen und den Fahrgästen jetzt schon geschadet, weil ihnen die verlorene Zeit heute zur Vorbereitung auf den Wettbewerb gut tun würde. Dies erkennen selbst die Gegner des Wettbewerb. Zum Schutz vor dem Wettbewerb sagen sie: „Allerdings kann und darf der Schutz des eigenen VU vor Wettbewerb nur vorübergehend ausgelegt sein, da ein völliger Wettbewerbsverzicht das eigene Unternehmen auf Dauer schwächen und damit die finanziellen Belastungen der Eigentümer weiter erhöhen würde“ [Zweckverband VRR 1999, S. 7]. So schaden sich die Deutschen selber, wenn sie sich trotzig gegen Neuerungen stellen, die in anderen Ländern schon Realität sind: „Deutschland verzögert den Wettbewerb. Andere Länder üben aber schon daran, wenn sich dann hier in Deutschland Oligopole bilden, sind die Vorreiter-Länder schon wieder in der Dezentralisierungsphase.“ [Sibylle Barth am 04.02.1999, Seminar B90/die Grünen, Bremen]. Die Pläne der EU waren frühzeitig bekannt. In allen Veröffentlichungen der EU und Anderer, die seit 1995 erschienen sind, steht ganz deutlich: Bestellung durch den Aufgabenträger, Konzentration der Aufgaben beim Aufgabenträger, Ausschreibung nach Bestbieterverfahren, freier Marktzugang für alle Verkehrsunternehmen, Verbot jeder Beihilfe, die nicht diskriminierungsfrei gezahlt werden kann sowie das Verbot der Quersubventionierung. „Von daher kann niemand sagen, er hätte damals noch nichts gewusst.“ [Fritz 1999, S. 54]. Die CDU befürwortet vor diesem Hintergrund schnell mehr Wettbewerb und das bei kurzen Übergangsfristen [Meyer, W. 2001, S. 28]. Realistisch wird aber wohl die Ansicht der Deutschen Bank sein, dass wohl noch vier bis sechs Jahre vergehen werden, bevor der deutsche ÖPNV „im Wettbewerb“ ist [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. Fakt ist aber auch, dass sich der Europäische Gerichtshof wohl aller Wahrscheinlichkeit nach hinter das OVG Magdeburg stellen wird und die derzeitige Praxis untersagen wird. „Dann ist die derzeitige Diskussion um Übergangsfristen und Aufweichungen zur VO hinfällig.“ [KCW Hamburg 2002 (b), S. 19].

Der **Verfasser meint** dazu, dass sich die Frage nach Übergangsfirsten nicht mehr stellt. Ingo Schmitt hat Recht, wenn er behauptet, die Übergangszeit sei längst vorbei. Sie ist in Deutschland einfach verschlafen worden. Es mag sein, dass einige Unternehmen wirklich ahnungslos waren, viele haben aber darauf vertraut, dass schon nichts passieren werde. Das ist nicht nur grob fahrlässig, es ist so, als würde man die Wohnungstür nicht schließen weil die Chance gering ist, dass jemand einbrechen möchte. Hardliner könnten sich daher zurücklehnen und sagen, dass die Übergangszeit nun vorbei ist. Das Ausland hat sich vorbereitet, in Deutschland hat man den Startschuss verschlafen, selber Schuld. Der Autor ist der Ansicht, dass man es so handhaben sollte, wie es Kopenhagen getan hat, wie es aber auch der deutsche Kreis Kleve getan hat, der im Anhang vorgestellt wird. Dort wurde jährlich ein Anteil des Linienverkehrs in den Wettbewerb überführt, wobei man sinnvollerweise die achtjährige Konzessionslaufzeit als Maß nehmen sollte. Im Jahr 2003 könnte man die ersten 12 Prozent des Verkehrs ausschreiben und damit Erfahrungen sammeln. 2011 wäre dann der gesamte deutsche Verkehr im Wettbewerb. Eine darüber hinausgehende Schonzeit für bislang untätige Betriebe kann es nach Ansicht des Verfassers jedoch nicht geben, da damit diejenigen getroffen würden, die sich frühzeitig auf den Wettbewerb eingestellt haben, oft unter enormem Druck.

#### 5.4.7. Diverse Argumente

Der Wettbewerb wird kommen, da sind sich die meisten Fachautoren inzwischen sicher. Doch findet man nicht selten Beiträge, in denen der Tenor durchschlägt, dass man sich heute noch nicht darüber aufregen solle, vieles würde nicht so heiß gegessen wie gekocht. Und so besteht „kein Anlass, in vorausweisendem Gehorsam [jetzt schon] an Ausschreibungen zu denken.“ [Kahmann 2001, S. 532].

Dem – mittlerweile ehemaligen – Verkehrsminister Reinhard Klimmt ist vor allem folgendes wichtig: „Mobilität muss für alle Bevölkerungskreise verfügbar und bezahlbar bleiben, auch für diejenigen, die nicht über ein Kfz verfügen.“ Daher spricht er sich gegen den Wettbewerb aus [Klimmt 2000, S. 1]. Harry Hondius, pensionierter Ingenieur für Bahntechnik fragte noch deutlicher: „Niemand fragt, ob die Bürger den Wettbewerb überhaupt wünschen und ob er sinnvoll ist. Sind 65 % Kostendeckungsgrad nicht genug?“ [Hondius 2001, S. 6]. Auch im folgenden Zitat spielt für ihn der Kostendeckungsgrad eine entscheidende Rolle: „Darf ÖPNV eine Daseinsvorsorge sein oder muss er ein Service sein, der die Pflicht hat, immer und überall höchste Kostendeckungsgrade zu erreichen?“ [ebd., S. 6]. Die Frage ist nur, ob man nicht beides unter einen Hut bringen kann. Dies jedoch verneint Ronellenfitsch in seinem Gutachten für den VDV: „Daseinsvorsorge und Wettbewerb ergänzen sich, schließen einander in der gleichen Branche allerdings aus!“ [Ronellenfitsch 2000, S. 33]. Warum dies so ist, wird wiederum vom VDV erklärt. Denn der Verkehrssektor gehört „aufgrund des Misstrauens gegenüber der Marktwirtschaft und dem Wettbewerb zu den wettbewerblichen Ausnahmebereichen“ [Schütz 2001, S. 114].

Will und Hondius haben sich in Beiträgen für die Zeitschrift „Der Nahverkehr“ auch mit dem ÖPNV in anderen europäischen Ländern befasst. Sehr detailliert beschreiben sie die negativen Seiten des Wettbewerbes in den verschiedenen

Systemen. Beide Autoren beschränken sich jedoch darauf, die Zustände in unkontrollierten Wettbewerbssystemen darzustellen. Die einzige Ausnahme ist Schweden. Doch auch der dort praktizierte Wettbewerb gefällt beiden nicht. So meint Will: „Der Wettbewerb in Schweden ist positiv verlaufen, er wurde billiger und besser. Bedenklich ist nur, dass die neuen Behörden, die eigentlich auch gut sind, in ihrer Mitarbeiterzahl stark angewachsen sind.“ [Will 2001, S. 29]. Honnius ergänzt dazu, nachdem er seitenweise über die britischen Zustände geschrieben hat: „Aus Schweden kommen Berichte, die Öffnung des ÖPNV zum Wettbewerb sei global erfolgreich. In Stockholm wird angeblich mit 11.000 Arbeitnehmern die gleiche ÖPNV-Leistung erbracht, wie vorher mit 14.000. Große Investitionen, weniger Personal, das ist wohl das dort praktizierte Rezept.“ [Honnus 2001, S. 7].

Die Bahn, die derzeit mit Werbekampagnen ihr Interesse am Wettbewerb verdeutlicht, arbeitet intern noch schwer gegen jede Neuerung auf diesem Gebiet. So wurden Inhalte einer Studie bekannt, in der eine renommierte Wirtschaftsberatungsgesellschaft Bahnchef Hartmut Mehdorn unter anderem vorschlägt, das dem Wettbewerb positiv gegenüberstehende Bundeskartellamt zu umgehen. Auch werden gezielt Politiker benannt, die den Bahnforderungen freundlich oder ablehnend gegenüberstehen [ebd., S. 7]. Und die Bahn hält noch weitere Dauerschrauben bereit, um den Wettbewerb so lange wie möglich zu verhindern. So fordert DB Regio von den Ländern eine Fortzahlung von 20 % des bisherigen Umsatzes, wenn eine Strecke bei einer Ausschreibung an einen anderen Betreiber gehen sollte. Auch sollen in so einem Fall Strecken nicht modernisiert werden, und es wird damit gedroht, Städte vom Fernverkehr abzuhängen. Außerdem könne man für den Fortbestand zahlreicher Arbeitsplätze dann nicht garantieren [Ewers 2000, S. 17].

Das Europaparlament hält Wettbewerb in den Städten für schlecht, da in diesen Fällen die notwendige Koordination zwischen den einzelnen Unternehmen nicht gewährleistet werden kann. Auf dem Land dagegen sei Wettbewerb eine gute Sache. Territorial gebundene Unternehmen sollen auf ihrem Territorium nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden, dürfen sich nicht an anderen Orten am Wettbewerb beteiligen [Rüger 2002, S. 42]. Der **Verfasser meint**, dass diese Argumente vermutlich nicht kommentiert werden müssen. Es handelt sich um Scheingefechte der Lobbyisten, die sicherlich aus der Sicht der Interessensvertretung sein müssen, die aber objektiv jeder Grundlage entbehren.

Der Verfasser hat jedoch nicht nur die Argumente aus der Literatur zusammengetragen und sich daraus ein Bild gemacht. Auch in Deutschland wurden wieder Argumente aus erster Hand gesammelt. Diese sind im nachfolgenden Kapitel dargestellt.

### 5.5. Experteninterviews

Nach dem Erfolg der Interviewreihe mit dänischen Akteuren im ÖPNV war es fast ein Zwang, auch eine Reihe mit deutschen Experten durchzuführen, um die Ergebnisse miteinander vergleichen zu können. Außerdem hatte sich in Dänemark gezeigt, dass bei den Interviews deutlich interessantere Aussagen gemacht wer-

den konnten als in farbloser Literatur. Aus technischen Gründen konnten jedoch nicht alle Experten persönlich befragt werden, sondern äußerten sich schriftlich. Dies beeinflusste aber offensichtlich die Qualität der Antworten nur in Einzelfällen. Denn z.B. Thomas Schulte, Geschäftsführer der Connex Stadtverkehr GmbH, antwortete in einer Ausführlichkeit, wie sie sonst nur in einem persönlichen Interview erzielt werden kann. Angefragt war weiterhin der verkehrspolitische Experte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, Albert Schmidt. Er schickte jedoch keine Antworten, sondern ließ mittels seiner Mitarbeiterin mitteilen, dass er keine Zeit für eine Antwort finde. Einiges mitgeschicktes Material lässt jedoch zumindest bei einigen Fragen seine Meinung so eindeutig erkennen, dass seine Meinung hier soweit wie möglich einfließen soll.

Obwohl ausdrücklich die persönliche Meinung erfragt wurde, hatten doch einige Befragte Skrupel, da ihre Meinungen zum Teil von den Meinungen ihrer Arbeitgeber abwichen. Der Verfasser hat dafür besonderes Verständnis. Die Antworten eines Befragten werden daher anonymisiert wiedergegeben, um die Betroffenen nicht in Schwierigkeiten zu bringen. Ein vom Verfasser sehr geschätzter Experte bat darum, keine Antworten geben zu dürfen. Da aber auch seine Meinung dem Verfasser aus Vorträgen und Aufsätzen bekannt ist, geht sie an anderer Stelle in diese Arbeit ein.

#### 5.5.1. Die Akteure

Von den angefragten Experten haben sich 10 bereit erklärt, ihre Antworten namentlich zur Verfügung zu stellen. Dies sind:

- Dipl. Kfm. Gerd Blumenthal, damaliger kaufmännischer Vorstand und stellv. Vorstandsvorsitzender der Rheinischen Bahngesellschaft AG, Düsseldorf als Vertreter eines kommunalen Verkehrsunternehmens
- Bernd Lange, Prokurist und Leiter der Verkehrsabteilung der Busverkehr Rheinland GmbH, Düsseldorf, als Vertreter eines Bundesbusunternehmens
- Dipl.-Ing. Thomas Schulte, damaliger Geschäftsführer der Connex Stadtverkehrs GmbH, Frankfurt am Main, als Vertreter eines „Global Players“
- Dipl. Verw. Wiss. Christof Herr, Geschäftsführer des Zweckverbandes Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN), Bremen, als Vertreter eines Verkehrsverbundes aus Aufgabenträgern
- Dr.-Ing. Norbert Reinkober, damaliger Prokurist und Leiter der Leistungsabteilung der Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH, heute deren Geschäftsführer, Köln, als Vertreter eines Aufgabenträgerverbundes
- Stadtdirektor a.D. Dr. jur. Wolfgang Wagner, Geschäftsführer der Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH, Mannheim, als Vertreter eines Mischverbundes
- Dipl. Politologie Oliver Mietzsch, Verkehrsreferent beim Deutschen Städtetag, Berlin, als Vertreter des Städtetages als Organisation der kommunalen Aufgabenträger
- Dr. rer. Oec. Engelbert Recker, Referent für Wirtschaft und Verkehr beim Deutschen Landkreistag, Berlin, als Vertreter des Landkreistages als Organisation der nichtkommunalen Aufgabenträger
- Univ. Prof. Dr.-Ing. Carmen Hass-Klau, Lehrstuhl für öffentliche Verkehrssysteme an der Bergischen Universität GH Wuppertal, Wuppertal, als Vertreterin der Wissenschaft

- Min. Rat a.D. Prof. Dr. Heiner Monheim, Lehrstuhl für angewandte Geographie/Raumentwicklung und Landesplanung der Universität Trier, Trier, als Vertreter der Wissenschaft und mehrerer Vereine und Initiativen im Bereich des Verkehrswesens

Wenn die hier aufgeführten Akteure auch als Vertreter einer Organisation vorgestellt wurden, so soll dies lediglich ihren beruflichen, fachlichen und inhaltlichen Hintergrund darstellen. Ihre Antworten geben nicht unbedingt die Meinungen der jeweiligen Einrichtungen wieder. Es soll damit nur dargestellt werden, dass sich der Verfasser bemüht hat, Experten aller am ÖPNV beteiligten Organisationen, sprich „aller Seiten“, zu befragen, um ein objektives und vielseitiges Bild zu erhalten. Dies Bild wäre jedoch deutlich vollständiger, wenn die Verbände der Verkehrsunternehmen sich ebenfalls geäußert hätten.



**ANHANG:** Auch der Fragebogen an die deutschen Experten findet sich im Anhang wieder. Es ist im Kapitel 8.3.4. ab Seite 296 zu finden.

### 5.5.2. Die Antworten

#### **1. Umfang des ÖPNV-Angebotes**

Diese Frage kann naturgemäß nur geschätzt und vermutet werden. Von zehn Befragten sind sich aber die meisten sicher, dass der Wettbewerb einen positiven Einfluss auf den Umfang des Angebotes haben wird. Zwar warnen nahezu alle Akteure davor, dass letztlich der Aufgabenträger entscheidet, wieviel ÖPNV er haben möchte, aber der Wettbewerb wird nach einhelliger Ansicht zu einer Verbilligung des Angebotes führen, so dass die Aufgabenträger für gleiches Geld mehr Verkehr bestellen können. Unklar ist jedoch die Frage, ob alle Aufgabenträger die Ersparnisse nutzen werden. Einige Befragte können sich vorstellen, dass das Angebot zwar nicht wachsen wird, die Einsparungen aber dazu führen, dass das Angebot zumindest nicht zurückgefahren wird. Aus den Antworten lassen sich keine Trends ablesen. Optimisten und Pessimisten bezüglich dieser Frage finden sich in allen Lagern und können keiner Gruppe zugeordnet werden.

Skeptisch sind in dieser Frage die beiden Professoren und Bahnbus-Experte Lange. Die drei vermuten drastische Einschnitte in das Angebot, die darauf zurückzuführen sind, dass die Aufgabenträger aufgrund der Haushaltslagen sparen müssen, wo immer es geht. Aus den Antworten ist aber nicht herauszulesen, dass diese Einschnitte sich zwingend aus der Einführung des Wettbewerbs ergeben müssen, oder dass Wettbewerb zwingend solche Effekte bewirken wird.

Für den **ländlichen Raum** sind die Aussagen noch uneinheitlicher. Während die Verbandsvertreter und die Rheinbahn davon ausgehen, dass es auch dort zu positiven Effekten kommt, sehen die anderen Beteiligten die positiven Effekte dort weniger stark ausgeprägt, bzw. die negativen Effekte dort erst recht auftreten. Viele Beteiligte äußern die Vermutung, dass das Angebot auf dem Land sich ändern wird. AST und andere preisgünstige Angebote werden die oft leeren Geisterbusse ersetzen und so ein effektiveres Angebot darstellen. Ob die Alternative jedoch immer zugunsten des Fahrgastes ausfällt ist z.B. aus der Sicht des Herrn

Schulte unklar. Einigkeit besteht darin, dass mit den Ersparnissen Haushaltslöcher in anderen Bereichen gestopft oder vermindert werden. Deutlich wird hier ebenfalls die Finanzierung von Kindergärten genannt. Dies hatten auch die dänischen Interviewpartner schon angesprochen.

## 2. Qualität des ÖPNV-Angebotes

Auch hier ist nach Meinung aller Befragten die Entscheidung der Aufgabenträger wichtig. Allerdings sind die meisten Experten auch in diesen Fragen sehr zuversichtlich. Die Antworten gehen nahezu alle davon aus, dass die Aufgabenträger hier hohe Standards setzen werden, so dass die Qualität mindestens gleich bleibt, oder (bei sechs Befragten) eher noch verbessert werden kann. Auch bei dieser Frage gehen die Antworten wieder quer durch die befragten Gruppen. Die beiden Wissenschaftler und die Vertreter der nichtkommunalen Busunternehmen sind insgesamt skeptisch, wobei Prof. Monheim und Herr Schulte eine Chance sehen, dass dieses Negativ-Szenario nicht komplett Realität werden könnte. Jedoch bleibt auch in ihrer Meinung die Gefahr, dass die verlockenden Preissenkungen für die Kämmerer so attraktiv sind, dass sie sich gegenüber den Planern durchsetzen werden, so dass am Ende die Qualität auf der Strecke bleiben wird.

Einige Aspekte sind einzelnen Befragten wichtig: Als einziger verbindet Prof. Monheim die Fragenkomplexe 1 und 2 und legt dar, dass auch die Dichte des Angebotes ein Qualitätsmerkmal ist. Er sieht den Fahrgast in weniger, dafür aber besseren Bussen reisen. Herr Schulte sieht sein Unternehmen in einer guten Position die Qualität betreffend. Man müsse verstehen, was die Kunden wollten, so der Connex-Geschäftsführer. Dr. Reinkober sieht eine interessante Diskussion in Gang gebracht, die im Endeffekt dem Fahrgast nützen werde, belegbare Zahlen für die Qualität gebe es aber keine.

Die **Zuverlässigkeit** ist in den Augen der meisten Befragten mit der Qualität eng verbunden. „Hauptsache billig“, schreibt Prof. Monheim dazu, wie die Aufgabenträger seiner Ansicht nach über die Qualität denken. Er sieht auch hier die Tendenz zum „billigen Jakob“ im ÖPNV-Markt, ebenso denken wiederum die zweite Vertreterin der Wissenschaft und der Vertreter des Bahnbusse. Die anderen Befragten sind sich hingegen einig, dass zu den Qualitätsstandards auch solche gezählt werden können, die die Zuverlässigkeit erhöhen helfen. Die Vertreter der Verbände, sowie der kommunalen und privaten Unternehmen äußern hier uneingeschränktes Vertrauen in den Wettbewerb. Herr Schulte hofft auf verbesserte technische Systeme zur Erhöhung der Zuverlässigkeit in den Städten, geht aber davon aus, dass sich nicht alle Aufgabenträger diese Systeme leisten können und wollen.

Somit kann als **Fazit** für die Fragenkomplexe eins und zwei festgehalten werden, dass die Zuversicht deutlich überwiegt. Wichtig ist jedoch der Einfluss der Aufgabenträger, die bezüglich der Steuerung der Qualität und der Quantität des Angebotes eine starke Verantwortung haben. Der Fahrgast wird also darauf angewiesen sein, wieviel er seinem Aufgabenträger wert ist und wert sein kann. In gewisser Hinsicht ist er dies heute auch, denn die Entscheidungen über neue Linien oder eine bessere Qualität (auch Umfang) trifft heute ebenfalls der Aufgabenträ-

ger als Eigner der Verkehrsunternehmen und als Zuständiger für die Infrastruktur, etwa beim Bau neuer kommunaler Schienenbahnen.

Der Wettbewerb wird durch die Preissenkungen für gleichbleibendes Angebot hier den Aufgabenträgern einen gewissen Handlungsspielraum gewähren, der aber nur in Teilen genutzt werden wird. Falls es zu Einschränkungen kommen wird, so hätte es diese auch ohne den Wettbewerb gegeben, vielleicht sogar stärker als mit ihm. Negative Effekte auf diese Kriterien hat der Wettbewerb offenbar eher nicht. Albert Schmidt geht davon aus, dass Wettbewerb zu einer erheblichen Qualitätssteigerung führen wird [Schmidt 2000(a), S. 1]. Für diesen Fragenkomplex spielt offenbar nur eine geringe Rolle, woher die Befragten kommen. Eher skeptisch sind jedoch die Vertreter der Wissenschaft und des Bahnbusses, eher optimistisch die Vertreter der Verbände und der privaten Unternehmen. Klare Trends sind dies jedoch nicht.

### 3. Fahrpreise für den Fahrgast

Die Fahrpreise werden nach einstimmiger Ansicht der Befragten steigen. Das scheint aber – und auch hier liegt nahezu Einstimmigkeit vor – kein Effekt des Wettbewerbs zu sein. Dieser wird die Fahrpreise offenbar kaum oder gar nicht beeinflussen. Eine vielleicht eher abgekoppelte Entwicklung könnte es im Schienenverkehr geben. Herr Schulte fürchtet hier Parallelen zum Fernverkehr, der mit einem ganz anderen Preissystem aufwartet. Damit wäre diese Frage eigentlich beantwortet. Die Experten haben jedoch noch einige Ergänzungen genannt, die an dieser Stelle genannt werden sollen.

Die Preissteigerungen begründet Christof Herr mit „allgemeinen – im Rahmen der Inflation liegenden - Preiserhöhungen“, während Dr. Recker Verbesserungen im Angebot als Begründung für Preissteigerungen ansieht. Herr Lange sieht hingegen Preiserhöhungen trotz sinkender Qualität. Ausgiebig beantworten Prof. Monheim und Herr Schulte diese Frage. Letzterer ist der Ansicht, dass sich die Situation für den Fahrgast verbessern wird, da immer mehr Einheit in die Tarife kommt. Zum einen gibt es immer mehr Tarifverbände, zum anderen werden sogar zwischen den Verbänden Vereinheitlichungen stattfinden, die den Fahrgästen auch längere Strecken mit einem Ticket ermöglichen. Insofern werden die einzelnen Unternehmen trotz ihrer immer noch de facto bestehenden Tarifhoheit immer weniger Einfluss auf die Tarife haben. Haustarife wird es daher nicht geben.

Prof. Monheim fürchtet, dass politisch beschlossene Preise die Fahrgäste verschrecken könnten. Dabei teilt der Verfasser ganz eindeutig seine Ansicht, dass die Preiselastizität auch im ÖPNV nicht überschätzt werden darf. Preiserhöhungen führen nicht (wie bezweckt) in gleichem Maß zu steigenden Einnahmen, da ein großer Teil der Fahrgäste sich vom ÖPNV abwendet. Das trifft nicht nur auf die wahlfreien Fahrgäste zu, sondern auch auf diejenigen, die aus Preisgründen auf ein eigenes Auto verzichten, wozu sie bei ständig steigenden Preisen oft keine Veranlassung mehr sehen. Regionale Verbundsysteme bremsen laut Monheim aber die Möglichkeiten zu starken Preiserhöhungen. Albert Schmidt sieht im Wettbewerb die einzige Verhinderungsmöglichkeit gegen Preiserhöhungen für den Fahrgast [ebd., S. 2].

#### 4. Anzahl der Fahrgäste

Einmal mehr ist diese Frage unter den Akteuren umstritten. Die beiden Extrempositionen werden dabei vertreten von den Vertretern der kommunalen und bundeseigenen Busunternehmen. Gerd Blumenthal vertritt für die Rheinbahn ein sehr positives Bild. Die Unternehmen werden versuchen Gewinnmaximierung zu betreiben. Er sieht verstärktes Engagement im Marketingbereich und die verbesserte Qualität als Grundlage für deutlich steigende Fahrgastzahlen. Konträr dazu Herr Lange, der bemerkt, die Fahrgäste würden wegen deutlich sinkender Qualität „massiv abwandern“.

Thomas Schulte als dritter Unternehmensvertreter liegt mit seiner Ansicht dazwischen. Er verneint einen Zusammenhang der Anzahl der Fahrgäste mit dem Wettbewerb, wobei diese Ansicht von den meisten Befragten geteilt wird. Soll die Anzahl der Fahrgäste gesteigert werden, so sind laut Schulte zwei Dinge nötig: Eine massive Ausweitung des Angebotes und eine verbesserte Vertriebsstruktur mit einem verbesserten Zugang zu Informationen. Darin ist er sich mit dem Verfasser in höchstem Maße einig, da der ÖPNV in Deutschland heute noch oft zu schwer zu begreifen ist, was potentielle Kunden davor zurückschrecken lässt, den ÖPNV einmal auszuprobieren. Es ist aber möglich, die positiven Effekte des Wettbewerbs dafür zu nutzen, diese drei Bereiche zu intensivieren. Vielleicht weniger das Angebot, aber die Vertriebs- und Informationsstrategien könnten auch ohne allzugroßen Finanzaufwand intensiviert werden.

Die anderen Interviewpartner gehen nahezu alle davon aus, dass die Zahl der Fahrgäste zwar steigen wird, dies aber nichts mit dem Wettbewerb zu tun hat. Prof. Monheim knüpft diesen Optimismus jedoch an Bedingungen. Er geht davon aus, dass der Wettbewerb nur dann zu einem Fahrgastzuwachs führen könnte, wenn er gut gemacht sei. Leider vertraut er aber den deutschen Aufgabenträgern in dieser Hinsicht nicht, so dass er davon ausgeht, dass ein reiner Preiswettbewerb keinen positiven Einfluss haben wird. Er geht allerdings nicht davon aus, dass es negative Effekte geben könnte. Lediglich Prof. Hass-Klau ist der Ansicht, dass die Zahl der Fahrgäste abnehmen wird, sofern nicht zusätzlich restriktive Maßnahmen für den städtischen Autoverkehr durchgesetzt werden. Albert Schmidt vermutet eher mehr Fahrgäste [ebd., S. 2].

#### 5. Kostendeckungsgrad/Zuschussbedarf

Einmal mehr ist dies eine Frage, bei der sich die befragten Experten nicht einig sind. Dass der Wettbewerb dazu beitragen wird, das Preis-Leistungs-Verhältnis positiv zu beeinflussen ist dabei unumstritten und wird von allen Beteiligten so gesehen (was damit erstmals in der Befragung vorkommt). Allerdings gibt es Skeptiker, die sagen, dass dies zu sinkenden Zuschüssen führen wird, und Optimisten, die meinen, dass die sinkenden Preise vollständig in neue Qualitätsniveaus und steigende Angebote reinvestiert werden, so dass die Zuschüsse auf gleichem Niveau bleiben. Vorweg sei jedoch der Hinweis Dr. Wagners erwähnt, der daran erinnert, dass (wohl alle Befragten) die Effekte des reduzierten Querverbundes nicht in ihren Aussagen bedenken.

Die Vertreter der Verbände und der Spitzenverbände sind sich einig mit Herrn Schulte von Connex. Dieser weist darauf hin, dass die Wirkungen des Wettbe-

werbs in diesem Zusammenhang nur schwer zu quantifizieren sind. Er ist sich aber sicher, dass die Zuschüsse sinken werden. Christof Herr und Norbert Reinkober bringen ihre Antworten auf nahezu die gleiche Formel. Sie sehen „entweder weniger Geld für gleiche Leistung oder mehr Leistung für das gleiche Geld“. Herr Mietzsch weist in seiner Antwort schon darauf hin, dass man natürlich berücksichtigen muss, welche Effekte die weniger stark ausgelasteten kommunalen Unternehmen auf die Zuschüsse haben werden, während Dr. Recker die steigende Qualität so hoch ansetzt, dass sie die kompletten Einsparungen schlucken wird.

Am optimistischsten beurteilt Prof. Monheim die Situation. Er hofft auf „völlig neue und expansive Angebotskonzepte“, die „ein gutes Stück vom Zuschusskuchen binden werden“. Jedoch kann er sich vorstellen, dass in diesem Fall die Nachfrage so stark steigt, dass durch deutlich verbesserte Einnahmen der Zuschussbedarf dann im Endeffekt doch sinken wird. Am pessimistischsten ist hingegen Herr Lange, der in den Einsparungseffekten durch den Wettbewerb keinen Gewinn sieht. Er fürchtet, dass sich die derzeit bei einigen Unternehmen aufgebauten Wasserköpfe in gleicher Größe bei den Aufgabenträgern wieder aufbauen werden, wodurch die Kosten lediglich verlagert aber nicht verringert werden.

Die Frage der **indirekten Effekte des Wettbewerbs** auf die Kostenstruktur wurde von nahezu allen Beteiligten ausführlich beantwortet, so dass fast jede Antwort extra ausgewertet werden müsste. Alle Befragten sehen, dass es Verschiebungen auf der Unternehmensseite geben wird. Öffentliche Verkehrsunternehmen werden verkauft werden, werden fusionieren oder sich sonstwie verändern. Die Experten sind der Ansicht, dass es aber auch viel an der Rolle des Aufgabenträgers liegt, wie die Effekte aussehen werden. Wenn der so ausschreibt, dass sein eigenes Unternehmen Chancen behält (Losgröße, Qualität), dann lassen sich negative Effekte durchaus minimieren. Insgesamt sind die meisten Interviewpartner überzeugt, dass es nur geringe negative Effekte geben wird, dass die öffentlichen Unternehmen aber nur geringe Chancen haben, im Markt zu bestehen.

Konkret überwiegt bei den meisten Befragten die Zuversicht. Gerd Blumenthal etwa sieht keine Sofortbelastung für die Kommunen, warnt aber vor langfristiger Oligopolbildung. Er glaubt aber nicht daran, dass die Konzentration in Deutschland so weit gehen wird, wie dies in Dänemark geschehen ist. Es wird seiner Ansicht nach mindestens zehn Verkehrsunternehmen in Deutschland geben. Herr Lange sieht jahrzehntelange Belastungen der öffentlichen Haushalte durch das bestehende Personal bei öffentlichen Verkehrsunternehmen gegeben. Für Connex sieht die Sache ganz anders aus. Die öffentlichen Unternehmen müssen nach Ansicht des GF Schulte nicht Konkurs gehen, sie müssen sich auch nicht auflösen. Sein Unternehmen ist bereit, „strategische Partnerschaften“ einzugehen. Dies kann die öffentlichen Haushalte ebenfalls entlasten und führt zu einer effektiven Neuorientierung des Betriebes. Während Christof Herr externe Effekte sieht, befürchtet Norbert Reinkober keine besonderen Auswirkungen. Er geht davon aus, dass die Konzentration der Betriebe nicht so stark sein wird, wie dies in Skandinavien zu beobachten war. „Es wird immer Unternehmen vor Ort geben“. Außerdem seien in Deutschland einige Mittelständler richtig gut. Dies würde die

Effekte deutlich minimieren. Ähnlich sieht dies Dr. Wagner, der ebenfalls Chancen für gute private und öffentliche Unternehmen sieht, auch im zukünftigen Markt bestehen zu können. Jedoch wird es immer noch eine Reihe von Betriebsaufgaben geben.

Leider sind die Befragten nicht sonderlich optimistisch, was die **Zweckbindung eingesparter Mittel** angeht. Zunächst einmal muss festgestellt werden, inwiefern der Wettbewerb zu Einsparungen führt. Dies ist ja nur dort der Fall, wo heute schon ÖPNV aus dem öffentlichen Haushalt finanziert wird. Dort wo heute eine Finanzierung durch den Querverbund erfolgt, werden die Einsparungen dazu beitragen, dass die Kommunen beim geringer werdenden Querverbundsvolumen nicht mehr zahlen müssen. Von Einsparungen kann aber keine Rede sein.

Herr Schulte verurteilt die Einstellung, dass der Wettbewerb an sich zu Verlusten bei der Qualität führen muss. Im Gegenteil, der Wettbewerb kommt wie gerufen. Nicht die immer noch unklare Rechtslage aus Brüssel bringt einige Gebietskörperschaften auf die Idee, den Wettbewerb auszuprobieren. Lediglich die angespannten Haushalte zwingen zu Veränderungen. Wo aber die Kämmerer die Veränderungen diktieren, werden die Einsparungen wohl kaum für Verbesserungen genutzt werden, sondern die Haushaltslöcher stopfen helfen.

Einzig Christof Herr sieht eine Tendenz dahin, dass die Mittel teilweise reinvestiert werden, Dr. Wagner geht davon aus, dass die Mittel komplett benötigt werden, um den ÖPNV im Bestand und in der Qualität zu erhalten. "Die Mittel werden tendenziell auch dafür genutzt werden". Die anderen Befragten gehen davon aus, dass Einsparungen für die Kämmerer eine willkommene Unterstützung bei dringend nötigen Kürzungen im Haushalt sind. Das Geld wird vermutlich in die Sozialhaushalte fließen. Einmal mehr fällt das Stichwort „Kindergärten“.

Die **Höhe der Einsparungen**, die die Experten mit ca. 30 % beziffern, werden durch zwei Faktoren zustande kommen. Da die Tarife feststehen, kann daran nichts verändert werden. Aber Einnahmen können gesteigert werden, da ist sich Gerd Blumenthal von der Rheinbahn sicher. Dies kann über mehr Fahrgäste geschehen, wobei die Fahrgastzahlen überall dort steigen dürften, wo der Wettbewerb zu positiven Effekten für die Fahrgäste führt. Auf der Kostenseite können Einsparungen getätigt werden in den Bereichen Fahrplan, Werkstatt und Overhead.

Seine Kollegen sind weniger höflich und sprechen vom „Wasserkopf“, der bei den Unternehmen noch vorhanden ist. Auch die Fahrer werden über niedrigere Löhne ihren Anteil leisten. Herr Schulte verweist auf die Größenvorteile von Großunternehmen, im Englischen als economies of scale bezeichnet, die ebenfalls der Kostensenkung dienen. Prof. Monheim sieht noch Chancen, die Betriebsabläufe zu verbessern und das Personal multifunktionell einzusetzen, so dass Überkapazitäten abgebaut werden können. Interessanterweise sieht keiner der Experten die Hauptlast bei den Fahrern. Sie werden – wenn überhaupt – erst an letzter Stelle genannt. Der wasserkopffartige Verwaltungsapparat der öffentlichen Unternehmen ist offenbar das Hauptproblem deutscher Verkehrsunternehmen.

## 6. Situation des Fahrpersonals

Konkret nachgefragt zeigt sich, dass den Fahrern doch Geld in der Lohntüte fehlen wird. Grundlöhne des bestehenden Personals werden zwar nicht angetastet, aber „soziale Zusatzleistungen“ stehen in Gefahr gestrichen zu werden. Der Spartentarif ist aber eine Möglichkeit, wie die Fahrer trotzdem auch profitierend in den Prozess der Restrukturierung einbezogen werden können. Niedrigere Löhne wird es aber auf jeden Fall für neu einzustellende Fahrer geben. Thomas Schulte weist darauf hin, dass die privaten Unternehmen heute schon die niedrigeren Löhne bezahlen und deren Personal keine weiteren Einschränkungen zu befürchten hat. Der Aufgabenträger hat aber seiner Ansicht nach eine erhebliche Mitverantwortung für diesen Prozess, in dem er in den Ausschreibungen Sozialstandards berücksichtigen kann.

Trotzdem sieht Dr. Reinkober die Gefahr, dass das Sozialniveau der Busfahrer sinken wird. Der einstmals angesehene Beruf wird in einen schlechteren Ruf kommen. Auch die Bewerber um die offenen Stellen werden andere sein als zuvor. Vielleicht wird die Entwicklung auch davon abhängig sein, wo die Ausschreibung stattfindet. Denn in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit dürften die Löhne stärker sinken, als in Gebieten, wo nicht damit zu rechnen ist, dass man unkompliziert neues Personal rekrutieren kann. Oliver Mietzsch geht weiter davon aus, dass Sozialeinbußen ein vorübergehendes Phänomen sein werden. Nach der „Marktbereinigung“ wird die Situation sich wieder stabilisieren.

Inwiefern der Leistungsdruck zunehmen wird, haben in der Hauptsache die Fachleute aus den Betrieben beantwortet. Gerd Blumenthal rechnet mit Betriebsvereinbarungen, die dazu führen werden, dass die Arbeitsbedingungen härter werden. Da könnten Pausenzeiten reduziert werden und Wendezeiten als Pausenzeit angerechnet werden. Thomas Schulte sieht die Fahrer vor allem deshalb unter Druck stehen, da sie neben dem reinen Fahrdienst noch eine Reihe von anderen Tätigkeiten wahrnehmen und für den Kunden ein „Gesicht des Unternehmens“ sein müssen. Das gilt auch für die Annahme von Beschwerden, die immer mehr zunehmen.

Alle Befragten sind sich einig, dass es einen höheren Leistungsdruck geben wird. Herr Mietzsch ist jedoch auch hier der Ansicht, dass dies ein vorübergehendes Phänomen sein wird. Prof. Monheim möchte diesen Leistungsdruck nicht mit „Schinderei“ gleichsetzen. Er spricht davon, dass die Mitarbeiter stärker motiviert werden müssten, wozu es geeignete und ungeeignete Methoden gäbe. Für ihn steht das „eigenverantwortliche Arbeiten mit dem Kunden“ an erster Stelle.

Wird die Motivation falsch betrieben, wird dies nach Ansicht von Gerd Blumenthal dazu führen, dass die neue Arbeitsweise als stressig empfunden wird. Somit ändert sich das Betriebsklima. Herr Schulte sieht aber auch den anderen Fall. Er konnte beobachten, dass das Eingehen einer strategischen Partnerschaft bei dem bisher öffentlichen Personal auch zu einer Art „Aufbruchsstimmung“ geführt hat, die durchaus positiv genutzt werden konnte. Mitarbeiter würden sich nach diesem „neuen Denken äußerst stark engagieren“. Nur dürfte man ihnen nicht mit dem Wettbewerb und den evtl. Folgen für den eigenen Arbeitsplatz „drohen“. Diesmal schließt sich auch Dr. Wagner der Meinung des Herrn Mietzsch an, dass

das Klima nur kurzfristig härter wird. Danach rechnen beide mit einer Verbesserung des Arbeitsklimas. Dies wird von Beobachtern aus Skandinavien geteilt, die dort eine erhebliche Verbesserung des Arbeitsklimas festgestellt haben. Ein Problem kann nach Prof. Monheim daraus entstehen, dass in der Übergangsphase Fahrer für gleiche Leistung unterschiedliche Löhne bekommen.

Uneinheitlich sind die Antworten auf die Frage nach Entlassungen. Personal wird wohl vor allem im Overhead eingespart werden. Hier wird es aber über den natürlichen Personalabbau funktionieren, Entlassungen werden selten sein, zumal auch die Aufgabenträger Personal aufsaugen werden. Im Bereich des Fahrpersonals rechnen einige Experten mit tatsächlichen Entlassungen während die meisten davon ausgehen, dass ggf. vorhandene Überkapazitäten durch Personalabbau ausgeräumt werden. Das Personal wird aber wahrscheinlich den Arbeitgeber wechseln, falls Verkehre an Konkurrenten verloren gehen. Dies ist in Dänemark ebenfalls normal. Der Gewinner übernimmt das Personal vom vorherigen Betreiber. Die großen öffentlichen Unternehmen haben die Chance über die bereits beschriebenen Mutter-Tochter-Modelle überflüssiges Personal an ihre Tochtergesellschaft zu verleihen, so dass dies dort eingesetzt werden kann.

## **7. Situation der Verkehrsunternehmen**

Unbestritten ist, dass der Wettbewerb Einfluss auf kommunale und private Verkehrsunternehmen haben wird. Da sind sich alle Experten einig. Die Bewertungen sind allerdings höchst unterschiedlich. Gerd Blumenthal sieht zunächst eine Wirkung auf die Aufgaben der Verkehrsunternehmen. Diese werden sich auf die reine Fahrgasttransportfunktion konzentrieren und alle anderen Aufgaben an den Aufgabenträger abtreten. Der wird jedoch die Chance haben, die Strukturen und das Know-how der Unternehmen zu nutzen und gegen Bezahlung diese Leistungen wieder an ein Verkehrsunternehmen zu vergeben. Blumenthal zeigt auf, dass die Erstellung von Fahrplänen, das Aufstellen und Ausstatten von Haltestellen (Netzmanagementkosten) etwa 12 % des Leistungspreises ausmacht. „Wenn die Rheinbahn heute einen Kilometerpreis von 7 DM hat, dann ist davon eine Mark für Netzmanagement zu sehen. Diese muss man fairerweise abziehen, um einen Vergleich mit den Privaten [5 DM] ziehen zu können.“

Eine Reihe der Befragten geht in den Antworten auf die Zahl der Unternehmen ein. Sie gehen davon aus, dass sich die Zahl der im ÖPNV tätigen Unternehmen nicht wesentlich verringern wird. Denn von den heute mehr als 6000 Unternehmen haben etwa 90 % Subunternehmerstatus. Sie werden in Nischenmärkten Chancen haben. Abnehmen wird jedoch die Zahl der mittleren und kleinen öffentlichen Verkehrsunternehmen. Diese werden an Großunternehmen verkauft oder schließen sich zu (deutlich) größeren Einheiten zusammen. Für alle privaten Unternehmen bietet sich eine Chance, sich zu Netzwerken zusammenzuschließen, um so im Wettbewerb Möglichkeiten zu haben. Dafür stehen auch die großen „Global Player“ als Partner bereit, wie Thomas Schulte erklärt.

Dr. Reinkober sieht eine Doppelung bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen. Hier können seiner Ansicht nach die Verbände helfen, man lässt sie aber derzeit nicht. Dr. Wagner sieht durch die Maßnahmen einen Markt erst entstehen und bezeichnet die heutige Situation als „Monopol“. Daher stellt für ihn ein Oligopol

schon eine erhebliche Bereicherung der Situation dar. Dies setzt jedoch seiner Ansicht nach leistungsfähige Marktteilnehmer voraus. Etwa 20 % des Marktes wird durch kleine private Nischenanbieter aus dem Bereich des „gesunden Mittelstandes“ besetzt werden. Konkurse wird es seiner Ansicht nach nicht geben, wohl aber Unternehmensverkäufe oder –aufgaben.

Nischenmärkte und Zusammenschlüsse auf der Anbieterseite sehen auch andere Befragte als Möglichkeit an. Lediglich einzelne öffentliche Unternehmen müssten wohl notverkauft werden, andere würden sich freiwillig zusammenfinden oder in größeren Einheiten aufgehen. Die Gewinnmargen im Ausschreibungswettbewerb werden in den ersten Jahren recht gering sein, bis der Markt „bereinigt“ ist. Einige öffentliche Verkehrsunternehmen werden in die Versuchung kommen „zu niedrig“ zu bieten, was sie in die Zahlungsunfähigkeit treiben dürfte. Auch hier sind wieder die Aufgabenträger gefragt. Über geschickte Ausschreibungen haben sie die Chance Dumping zu unterbinden und eine Anbietervielfalt zu bewahren. Geringe Gewinnmargen sehen auch die Herren Mietzsch und Dr. Recker als wahrscheinlich an.

Prof. Hass-Klau geht davon aus, dass die Unternehmen nur die Chance haben zu fusionieren, wollen sie nicht untergehen. Prof. Monheim wünscht sich, dass die heute mit niedriger Qualität anbietenden Billigunternehmen vom Markt verschwinden. „Schrott“ sollte in Zukunft nicht mehr durch die Gegend fahren. Die Arbeitsplätze des Personals dieser Unternehmen sieht er als gefährdet an.

## **8. Stellung der Aufgabenträger**

Bei der Frage, ob die Aufgabenträger mehr oder weniger Einfluss bekommen sind sich nahezu alle Befragten einig: Der Einfluss wird deutlich zunehmen. Lediglich Prof. Hass-Klau gibt ein Minderheitenvotum ab. Sie glaubt an eine Schwächung der politischen Rolle des Aufgabenträgers. Probleme sehen einige Befragte darin, dass die Aufgabenträger nur sehr unzureichend auf ihre neue Kompetenz und die neuen Aufgaben vorbereitet sind. Herr Schulte hofft, dass die Aufgabenträger nicht den Fehler der Verkehrsunternehmen wiederholen und einen administrativen Wasserkopf aufbauen, der dann die kompletten Einsparungen wieder vernichtet. Dr. Reinkober betont, dass damit erstmals seit ihrer Einführung die Aufgabenträger zu einem Partner werden, der den Verkehrsunternehmen gleich stark gegenüber steht. Bislang war seine Rolle rechtlich und faktisch sehr unklar und oft von den Verkehrsunternehmen abhängig.

Dr. Wagner spricht davon, dass sich die Aufgabenträger erst „finden“ müssen. Sein Fazit, dem sich der Verfasser uneingeschränkt anschließen kann: „Alle reden vom Wettbewerb. Und die, die am lautesten darüber reden, tun am wenigsten.“ Prof. Monheim schließt sich an und wünscht sich viel mehr Information für die Aufgabenträger über ihre Rolle und das, was sie dafür tun müssen.

Die Frage, ob es für die Aufgabenträger eine Bedeutung hat, wenn sich auch auf der Unternehmerseite große mächtige Strukturen bilden, ist wieder einmal sehr umstritten. Die Antwortpalette reicht von: Keine Auswirkungen bis zu: Der Aufgabenträger wird weniger als heute zu sagen haben. Daher sollen einmal mehr die Antworten namentlich ausgewertet werden. Gerd Blumenthal ist der Ansicht,

diese Frage kommt auf den Aufgabenträger und seine Ausschreibungen an. Herr Lange ist erneut sehr skeptisch und rechnet mit sehr großer Marktmacht großer Unternehmen. Die gegenteilige Meinung vertritt Herr Schulte, der sagt, die Größe der Unternehmen spiele keine Rolle, da sowohl Aufgabenträger wie Verkehrsunternehmen sich an die gesetzliche Vorgaben zu halten hätten. Diese Ansicht teilt Dr. Reinkober.

Dr. Wagner sieht ebenfalls keine Gefahr. Er rechnet ja nicht mit zu großen Unternehmen und geht fest davon aus, dass mehr als fünf Großunternehmen bestehen bleiben. Dazu gibt es die von ihm genannten 20 % Nischenanbieter. Er rechnet damit, dass bei einem „übersichtlichen“ Anbietermarkt die Situation für die Aufgabenträger eher besser aber auf keinen Fall schlechter wird. Wichtig ist auf jeden Fall, das wird auch von anderer Seite bestätigt, dass die Aufgabenträger niedrige Marktzutrittschürden schaffen, um eine möglichst große Zahl an Verkehrsunternehmen zu erhalten.

Eher skeptisch sind die beiden Verbandsvertreter, die von mächtigen Organisationen auf der Seite der Verkehrsunternehmen ausgehen, die den Aufgabenträgern dann ihre Meinung aufdrängen können. Die beiden Professoren sehen keine Änderung bei größeren Unternehmen.

Wie es aussieht sind die Vertreter der Verbände in der Minderheit bei der Frage, ob die Verbände den Aufgabenträgern Aufgaben abnehmen sollten. Verkehrsunternehmen, Verbände und Wissenschaft sehen hierin keinen Nutzen. Die Gegenargumente reichen von „zentralistisch, sozialistisch“, „unübersichtlich“, bis „unbescheiden“. Thomas Schulte führt hierzu an, dass es sicher Sinn macht, Parallelorganisationen abzubauen und Aufgaben zu bündeln. Er mahnt aber an, dass es dann reine Aufgabenträgerverbände sein müssten. Falls Managementgesellschaften gebildet werden sollten, solle man darauf achten, diese mit dem nötigen Know-how auszustatten. Prof. Monheim ist dafür, die Planung vor Ort zu belassen. Dies brächte ein verstärktes Kostenbewusstsein und eine Orientierung auf den Kunden, den man kenne und der wisse, wo „sein“ ÖPNV entsteht. Dafür müssten die Akteure aber „professionalisiert“ werden.

Die Vertreter der Verbände sehen die Vorteile jedoch als überwiegend an. Der von Christof Herr geleitete ZVBN ist seit Jahren auch Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV, so dass er hier seine positiven Erfahrungen einbringen kann. Norbert Reinkober sieht ebenfalls, dass sich die bisherige Aufgabenübernahme durch Verbände bewährt hat und eine Bündelung positiv ist. Dr. Wagner und ein weiterer Verbandsvertreter sehen größere Einheiten grundsätzlich als sinnvoll an. Jedoch fragen sie, ob die Aufgaben zwingend komplett übertragen werden müssten. Es könnte auch über gemeinsame Managementgesellschaften rationalisiert werden. In diesem Zusammenhang ist das hessische Modell empfehlenswert, dessen lokale Nahverkehrsagenturen auch für mehrere Aufgabenträger die Aufgaben übernehmen können. Kleine Aufgabenträger wären entlastet, ohne die Aufgaben zu weit vom Fahrgast weg zu verlagern.

Was die Leistungen der Verbände angeht, so sind diese umstritten. Vom Grundsatz her könnten die Verbände offenbar etwas Gutes tun. Man ist sich aber einig

(unter Ausschluss der Betroffenen), dass die Verbände dazu derzeit nicht in der Lage sind, da sie den Wettbewerb so stark ablehnen, dass sie ihre ganze Tätigkeit nur auf diese Ablehnung fixieren und daher den positiv eingestellten Aufgabenträgern keine Hilfe sein werden. Hierzu das Zitat eines Befragten: „Die Verbände arbeiten an der Abwehr der Veränderungen. Um diesbezüglich einen möglichen Erfolg nicht zu gefährden, werden sie keine Hilfestellung im Hinblick auf eine konstruktive Vorbereitung des Wettbewerbs leisten können. Hierzu müssten sie den Wettbewerb akzeptieren, dieses würde aber die Abwehr der durch ihn bedingten Veränderungen unterminieren.“

Falls sie sich jedoch dazu entschließen könnten, dem Wettbewerb positiv gegenüber zu stehen, so könnten sie z.B. Ausschreibungsbausteine entwickeln, die sie ihren Mitgliedern dann zur Verfügung stellen könnten. Auch könnten sie in den Entscheidungsgremien Lobbyarbeit leisten und dadurch ihren Beitrag beisteuern. Die derzeit noch bestehenden umfangreichen Informationslücken bei den Aufgabenträgern könnten durch Informationsarbeit aus den Verbänden gestopft werden. Das geht bis zur Aufstellung exemplarischer Verhaltensregeln, Stichwort „Publizistische Offensive“.

Das Bewusstsein dafür, dass man plötzlich „Aufgabenträger“ ist und somit eigentlich die gesamte Problematik steuern sollte, ist bei den Städten und Kreisen nach ganz eindeutiger Meinung nahezu aller Befragter nicht vorhanden. Lediglich Herr Blumenthal sieht hier ein ausreichendes Bewusstsein gegeben. Die anderen Antworten reichen von „völlige Ahnungslosigkeit und Inkompetenz“ bis „ihrer Aufgaben noch nicht ganz bewusst“. Interessant ist, dass nicht eindeutig erkennbar ist, ob denn nun die kleinen ländlichen Aufgabenträger oder die großen Städte besser vorbereitet sind. Dr. Wagner lobt die kleinen Landkreise, die oft besser verstanden hätten, worum es gehen wird als die Großstädte. Diese hätten noch nie den Unterschied zwischen Eigentümerfunktion und Aufgabenträgerschaft verstanden. Herr Mietzsch sieht Ansätze einer Bewusstseinsbildung.

Übereinstimmend wird die Schwierigkeit darin gesehen, dass bei den Aufgabenträgern noch nicht genug Wissen und Kompetenz vorhanden ist. Außerdem leide der ÖPNV an seinem immer noch schlechten Image. Es gibt aber auch noch keine Hilfestellung, etwa vom Bund oder den Ländern. Daher bescheinigt Dr. Reinkober den Aufgabenträgern derzeit „typisches Verwaltungshandeln“ aber keine wirkliche Aufgabenträgerschaft.

## 9. Kommunale Unternehmen

In der Frage, ob kommunale Verkehrsunternehmen von der Pflicht, ihre Leistung durch Ausschreibung zu erlangen freigestellt werden können, ist weitgehend Einhelligkeit festzustellen. Lediglich die Vertreter der Verbände plädieren dafür, nicht aber die Vertreter *aller* Verkehrsunternehmen, aller Verbände und der Wissenschaft. Damit bestätigt sich die Einschätzung des Verfassers, dass die Abwehraltung der Verbände bei ihren Mitgliedern gar nicht so gut ankommt. Insgesamt herrscht die Meinung vor, dass gute und leistungsfähige Unternehmen sich keine Sorgen machen und den Wettbewerb nicht scheuen müssen. Daher ist auch eine Ausnahme gar nicht nötig. Diese dient nur dem Überleben der weniger guten und nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen. Unternehmen wie die Rheinbahn wer-

den es aus eigener Kraft schaffen und haben bereits gezeigt, dass sie Ausschreibungen gewinnen können. Hier sieht man den Wettbewerb eher als Chance denn als Risiko, auch wenn man sich anstrengen muss.

Der BVR ist ohnehin in der Vergangenheit von den öffentlichen Unternehmen am preiswertesten gewesen. Bundesbusunternehmen litten aber in der Vergangenheit oft an der Bevorzugung des kommunalen Verkehrsunternehmens durch kommunale Aufgabenträger. Sie fordern eine Gleichstellung mit privaten Konzessionsinhabern. Auch Herr Schulte sieht gerade im kommunalen Bereich die Notwendigkeit zu Ausschreibungen, während im regionalen Bereich die Strukturen schon so günstig wie möglich seien. Daher mache eine (vom VDV) geforderte Ausnahme keinen Sinn.

„Gleiches Recht für alle“ ist auch die Forderung der Verbände. Ausschreibungen seien gerecht; wer gut sei, müsse nichts befürchten. Es wird sogar die Meinung geäußert, dass dies zu einer Staatsverwaltungswirtschaft führen würde, die noch nie effektiv gewesen sei oder Fortschritte gebracht hätte. Und: „Ein damit einhergehendes Berufsverbot für alle konkurrierenden Unternehmer des Personenbeförderungsgewerbes wäre weder mit der Gewerbefreiheit noch mit der in der Verfassung verankerten Berufsfreiheit vereinbar.“ Die kommunalen Unternehmen haben nach Prof. Monheim „lange genug den Fortschritt verhindert“.

Die Befürworter Dr. Recker und Mietzsch argumentieren hingegen mit dem Recht auf Wahlfreiheit für die Kommunen und der Daseinsvorsorge. Leistungen der Daseinsvorsorge dürften nach EU-Recht nicht wie normale Handelsgüter behandelt werden. Das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung würde eingeschränkt.

Die Frage nach einer Regulierungsbehörde für den ÖPNV wird höchst unterschiedlich beurteilt. Einige Befragte, so z.B. Herr Blumenthal, Herr Herr, Dr. Reinke und Dr. Wagner sind der Ansicht, dass dies nicht nötig ist. Die Aufgabenträger hätten die Möglichkeit zur Regulierung. Außerdem gäbe es die Vergabekammern als Schiedsgerichte bei Streitfragen. Herr Schulte sieht auch in den Ideen der EU – festgeschrieben im neuen Verordnungsentwurf – eine Regulierungsmöglichkeit. Denn dort würden Obergrenzen festgeschrieben, wenn ein Anbieter in einer Region zu mächtig würde. Außerdem sind Konzessionen zeitlich begrenzt, so dass nach spätestens acht Jahren immer wieder neuer Wettbewerb entsteht. Unter anderem Dr. Wagner ist jedoch der Ansicht, dass im Schienenbereich Netz und Betrieb klarer getrennt werden sollten und es hierzu eine zusätzliche Regulierung geben muss. Dem schließt sich auch Albert Schmidt in einem Statement an [ebd., S. 6], der aber auch eine Regulierungsstelle „für den Übergang“ befürwortet [ebd., S. 10].

Die Befürworter einer zusätzlichen Regulierung haben höchst unterschiedliche Argumente im Sinn. Herr Lange fürchtet Benachteiligungen und unfairen Wettbewerb, Herr Mietzsch ist der Ansicht, dass sich so Verkehre zwischen mehreren Aufgabenträgern am besten koordinieren lassen. Diese wäre dann in diesem Spezialfall die „zuständige Behörde“. Prof. Hass-Klau ist ebenfalls der Ansicht, der Wettbewerb würde ohne eine zusätzliche Behörde nicht auskommen, was sie sehr bedauert, und auch Prof. Monheim befürwortet eine Regulierungsbehörde.

## 10. Situation in Deutschland

Ob man in Deutschland über die Möglichkeiten, Chancen und Risiken des Wettbewerbs genug informiert ist, empfinden die Experten sehr unterschiedlich. Die Rheinbahn, die Informationsveranstaltungen für Politiker und Interessierte abhält sieht danach ausreichende Informationen als gegeben an. Trotzdem meint Bernd Lange, dass die Risiken nicht genug bekannt seien. Herr Schulte sieht eine sehr einseitige Information als gegeben an. Es gäbe besonders aus den Reihen des VDV und des BDO Tendenzen, die „Risiken überproportional zu thematisieren, während die Möglichkeiten und Chancen nicht ausreichend angesprochen werden“. Nicht Großbritannien sollte Vorbild bei der Meinungsbildung sein, sondern Skandinavien mit seinen erfolgreichen Methoden. Trotzdem erkennt er „Beharrungstendenzen“ im Bereich der Risikobewertung.

Dr. Wagner erkennt eine ausreichende Information in Fachkreisen, aber kaum im politischen Raum. Dr. Recker sieht zwar ausreichende Informationen als gegeben an, betont aber, dass offen sei „welche Schlüsse daraus gezogen werden“. Die beiden Professoren sind klar der Ansicht, dass noch nicht ansatzweise genug Informationen vorhanden sind. Seminare erreichen nur die ohnehin meist gut informierten Insider, während politische Fachkreise außen vor bleiben.

Die Öffentlichkeit braucht nach Dr. Wagner auch nicht informiert zu sein. Der Fahrgast soll sich ja gerade nicht darum kümmern müssen, wie seine Busfahrt organisiert ist und zustande kommt. Einige Experten sind der Ansicht, dass Laien dieses Thema ohnehin nicht verstehen werden, „mindestens so lange es so schwerfällig erklärt wird“: Trotzdem fordert Herr Lange, dass die Fahrgäste wissen sollten „was auf sie zukommt“: Die Fachöffentlichkeit ist aber nach Ansicht der meisten Experten recht gut informiert. Allerdings gingen die Informationen nicht immer in die Tiefe und es mangelte an nötiger Sachlichkeit.

Positive Veränderungen lassen sich mit drei Schlagworten zusammenfassen: Mehr Transparenz, besseres Preis-Leistungsverhältnis, Dienstleistungsorientierung. Aber nicht alle Experten sind der Ansicht, dass es positive Effekte geben wird. Herr Lange und Prof. Hass-Klau sind skeptisch. Herr Lange sieht gar keine Vorteile, während Frau Hass-Klau zwar geringe Vorteile sieht, wobei die Nachteile allerdings stärker wiegen. Auch Herr Mietzsch sieht mehr Nach- als Vorteile, zählt aber trotzdem einige Vorteile auf.

Die Vorteile sind für die anderen sieben Befragten klar vorne. „Das Angebot wird besser, sonst bekommt der Fahrgast gar nicht mit, dass da was läuft“, so charakterisiert Gerd Blumenthal die Veränderungen. Thomas Schulte ergänzt, dass es eine „wachsende Transparenz bei der Vergütung von Verkehrsleistungen, [...] Einforderung von Qualitätsmerkmalen“ und reduzierten Finanzierungsbedarf gibt. Er hofft aber, dass die Unternehmen die Chance behalten, ihre unternehmerischen Potentiale nutzen zu können. Als weiteren Vorteil sieht er eine aktive Bemühung um den Kunden.

Dr. Reinkober ist dabei sogar der Ansicht, dass die bloße „Androhung“ des Wettbewerbs bereits einige diese Effekte ausgelöst hat. Dr. Wagner ist der Ansicht,

dass die Preisbildung „dauerhaft sachgerecht“ sein wird. Herr Mietzsch sieht Effizienzreserven, die durch den Wettbewerb ausgenutzt werden. Prof. Hass-Klau hofft, mittels Wettbewerb alte „verkrustete Strukturen und Bürokratien“ aufbrechen zu können, Prof. Monheim wünscht sich „Kreativität und Motivation“.

Negative Effekte werden ebenfalls gesehen. Herr Blumenthal erkennt aber im kontrollierten Wettbewerb nur geringe Gefahren. Herr Lange ist einmal mehr eher skeptisch. Seiner Ansicht nach drohen schlechtere Angebote, höhere Preise, weniger Kaufkraft durch deutlich niedrigere Löhne, Erpressbarkeit der Aufgabenträger durch Monopolisten. „Grundsätzlich eigentlich keine“ Nachteile sieht Connex GF Schulte. Natürlich werde es für heutige Verkehrsunternehmen Umstellungsschwierigkeiten geben, man müsse stärker auf den Kunden zugehen. Dies sei aber zugleich eine Chance. Sorgen hat Dr. Reinkober im Hinblick auf die Einheit des Marktes. Natürlich werde es eine Zersplitterung von Netzen geben können, fürchtet er. Auch seien derzeit selbstverständliche Randaufgaben, wie z.B. die Schulbetreuung gefährdet. Er geht auch nicht davon aus, dass sich die Verkehrsunternehmen mehr für ihre Kunden interessieren werden.

Dr. Wagner sieht dies alles nur als Umstellungsproblem an. Nach einer Übergangsphase werde es keine Nachteile mehr geben. Eine Reihe von Nachteilen sehen die Verbandsvertreter. Sie fürchten die Zerschlagung der gewachsenen ÖPNV-Struktur in Deutschland, die Bildung von Oligopolen, Sozial- und Umweldumping sowie Lohneinbußen für die Fahrer als Nachteile an. Außerdem werde der Leistungsdruck auf die Beschäftigten zunehmen. Ähnliche Gefahren sehen auch die Professoren. Prof. Monheim sieht eine geringe Gefahr darin, dass die lokale Identifizierung leiden wird.

Die **Erkenntnisse über** die Vorgehensweise in **Skandinavien** sind gemischt. Während einige der Befragten hier ein knappes „ja“ angegeben haben, sagen etwa die Hälfte aus, doch nur sehr oberflächlich und nicht in die Tiefe gehend informiert zu sein. Die besten Kenntnisse hat sicher Herr Schulte, da Connex auch in Skandinavien aktiv ist. Während Prof. Monheim den Skandinaviern weiteres Durchhaltevermögen wünscht, meint Dr. Reinkober, dass die Kenntnisse über den kontrollierten Wettbewerb in unseren nördlichen Nachbarländern in Deutschland noch vertieft werden müssten. Nicht zuletzt dazu soll diese Arbeit dienen.

## **11. Ihre Organisation**

Hierzu haben nicht alle Befragten geantwortet. Rheinbahnchef Blumenthal sieht ein großes Unternehmen mit einem weiten Spektrum von Aufgaben, die dem Verkehrswesen nahestehen. Es wird Fusionen geben, die Firma wird eine völlig andere Struktur haben und als Holding über mehreren Gesellschaften stehen, die die Fahrer beschäftigen, Werkstätten betreiben oder sich um die Infrastruktur kümmern. BVR-Prokurist Lange sieht zwar, dass sein Unternehmen Kostenvorteile hat, da es preisgünstig produzieren kann, fürchtet aber, dass Monopolisten mit Dumping-Preisen den Markt beherrschen und erdrücken werden. Die Opfer seien die Fahrgäste und der Aufgabenträger, denn danach sei mit Monopolpreisen zu rechnen.

Connex-Geschäftsführer Schulte begrüßt den Wettbewerb und den sich öffnenden Markt ausdrücklich. Connex werde aktiv versuchen, diesen zu gestalten. Basierend auf der bereits seit etwa 100 Jahren währenden Präsenz in der Bundesrepublik Deutschland und den Erfahrungen mit anderen Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbänden und Verkehrsgemeinschaften sowie den internationalen Erfahrungen wird Connex die Möglichkeiten der Ausschreibungen, aber auch der Partnerschaften mit anderen Unternehmen suchen. Er geht davon aus, dass mittelfristig gerade im Stadtverkehrsbereich erhebliche Zuwächse zu realisieren sein werden, dieses überwiegend in Kooperation mit kommunalen Unternehmen, die in den Wettbewerb zu führen sind, aber auch durch selektiven Erwerb von inhabergeführten Privatunternehmen. Letztlich wird es zu verschiedenen Gruppierungen kommen, die sich aktiv um Verkehrsleistungen bewerben werden und ähnlich wie bereits heute im SPNV immer wieder als potentielle Konkurrenten auftreten.

Die Verbände werden sich nach Ansicht der Dres. Wagner und Reinkober regional erweitern und verstärkt den Aufgaben der Aufgabenträger widmen. Die Verbände seien schlagkräftig genug. Landkreis- und Städtetag werden weiterhin beratend zur Seite stehen und die Entwicklungen kritisch begleiten. Auch die ÖPNV-Finanzierung wird dabei eine immer stärker thematisierte Frage sein. Beide Professoren haben zu dieser Frage verständlicherweise keine Aussagen machen können.



**ANHANG:** Die persönlichen Bemerkungen, Ansichten und Einschätzungen der deutschen Experten finden sich im Anhang ab Seite 298 im Kapitel 8.3.5.

## 5.6. Handlungsempfehlungen

Nach der Vorstellung des möglichen Wettbewerbs in Deutschland, dem Rechtsrahmen und der Argumentation beider Seiten ist der deutsche ÖPNV im Wettbewerb jetzt umfassend dargestellt worden. Zum Abschluss des Kapitels über Deutschland möchte der Verfasser seine während der Erarbeitungsphase gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse nun in konkrete Handlungsempfehlungen umsetzen, die seiner Ansicht nach dazu beitragen könnten, einen funktionierenden Wettbewerb zum Wohl des Fahrgastes zu schaffen und den Wettbewerb zu nutzen, um den ÖPNV in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Dabei sind drei Punkte zu beachten. Zum einen muss der Rechtsrahmen modernisiert werden. Dazu müssen sich sowohl die Aufgabenträger wie auch die Verkehrsunternehmen an die neue Situation anpassen. Nur wenn diese drei Faktoren zusammen kommen, ist es denkbar, das gesteckte Ziel zu erreichen.

### 5.6.1. Nötige Reform des Rechtsrahmens

Beim PBefG handelt es sich wie auch bei den Betriebsordnungen (z.B. BOKraft oder BOStrab) um Gewerbeamt. Die in ihnen enthaltenen Regeln entstammen dem ordnungsrechtlichen Rahmen, sind aber keine Gesetze, mit denen Verkehr geplant oder effektiv gestaltet werden kann. Darüber hinaus sind Regelungen enthalten, die zur Zeit der Entstehung z.B. des PBefG noch aktuell waren, ihren

Wert heute jedoch verloren haben. Soll der ÖPNV im Wettbewerb mit dem MIV bestehen, ist es nötig, den Rechtsrahmen an diese Gegebenheiten anzupassen.

Der deutsche Rechtsrahmen stellt sehr stark darauf ab, dass die Beförderung von Personen ein ausschließliches Recht, eine Konzession, voraussetzt. An die Erlangung einer Konzession sind strenge Vorschriften geknüpft. Das ist prinzipiell in Ordnung, schützt es den Fahrgast doch vor Unternehmen oder Fahrern, die dieser Aufgabe nicht gewachsen sind. Die Erlangung einer Konzession setzt voraus, dass die Fahrzeuge des Unternehmens technisch in einwandfreiem Zustand sind und die Fahrer bzw. der Betriebsleiter seine Sachkunde für diese Funktion nachweisen kann. Der Verfasser ist der Ansicht, dass dieser Teil der Gesetzeslage durchaus so beibehalten werden sollte. Mindestens der Betriebsleiter in einem Unternehmen sollte sein Handwerk mittels der Betriebsleiterprüfung nachweislich beherrschen. Große Teile dieser Regelungen könnten jedoch im Verkehrsvertrag zwischen dem Aufgabenträger und dem Verkehrsunternehmen geregelt werden. Dort hätte der Aufgabenträger auch die Gelegenheit, Regelungen zu treffen, die von den starren Angaben des Gesetzes abweichen. So können etwa strengere Auflagen für das Fahrpersonal gemacht werden, oder es kann festgelegt werden, dass der technische Zustand der Fahrzeuge mehr als im zweijährlichen Intervall durch einen unabhängigen Prüfer geprüft werden muss. Andererseits könnten gewisse Regeln entfallen, so macht es keinen Sinn nach § 40 PBefG benachbarte Verkehrsunternehmen anzuhören, wenn sich Fahrplanänderungen ergeben. Denn letztlich bestimmt der Aufgabenträger den Fahrplan. Wenn er damit einverstanden ist, ist kein förmliches Verfahren mehr nötig. Der Aufgabenträger sollte seine Ideen jedoch im Vorfeld auch auf die Belange der anderen Aufgabenträger ausrichten, oder diese frühzeitig informieren, falls er Änderungen auf einer Linie plant.

Es würde daher Sinn machen, die Mindestregulierungen, die in jedem Fall zu regeln sind, ohne feste Vorgaben in ein Rahmengesetz zu fassen und sie somit zum Pflichtinhalt von Verkehrsverträgen zu machen. Dieses Rahmengesetz könnte so z.B. einen Passus beinhalten der besagt, dass der Aufgabenträger in den Verkehrsverträgen zu regeln hat, dass z.B. eine ausreichende technische Kontrolle gewährleistet ist, damit der technisch einwandfreie Zustand der Fahrzeuge gesichert ist. Der Aufgabenträger könnte sich im Vertrag verpflichten, jegliche Maßnahmen auf einer Linie allen Verkehrsunternehmen zukommen zu lassen, deren Linien durch die Maßnahme betroffen sein könnten, etwa durch eine Anschlusslinie oder einen Parallelverkehr. Für Verkehre, die nicht durch einen Verkehrsvertrag zustande kommen, macht es jedoch Sinn, ein Prüfungs- und Anzeigeverfahren beizubehalten. Der Verfasser sieht somit das Konzessionswesen nicht unbedingt als entbehrlich an. Im gemeinwirtschaftlichen Bereich kann es gut durch die Verkehrsverträge ersetzt werden. Im eigenwirtschaftlichen Bereich kann die Konzession jedoch in ihrer jetzigen Form nicht unbedingt entfallen. Verkehre, die ohne jegliche Zuzahlung und auf Initiative eines Verkehrsunternehmens gefahren werden, sollten nach wie vor einen Schutzstatus genießen können. Der Autor stellt sich damit gegen den Entwurf der Kommission, die zu Beginn des Jahres 2002 ein Modell vorgeschlagen hat, das Verkehre, die nicht durch einen Verkehrsvertrag zustande gekommen sind, von einer Konzessionierung ausnimmt, so dass hier ein unkontrollierter Wettbewerb entstehen würde. Der Verfasser ist je-

doch der Ansicht, dass man auf diesem Wege Eigeninitiative der Verkehrsunternehmen zerstören oder zumindest unterdrücken kann. Diese sollen gerne über die ausgeschriebenen Verkehre hinaus aktiv werden. Dies dient ja auch dazu, Aufgabenträger, die sich ihrer Aufgabe nur mangelhaft stellen, mittels Verkehren, die nicht durch den NVP abgedeckt werden, ihr Fehlverhalten deutlich zu machen. Schreibt ein Aufgabenträger beispielsweise einen Zwei-Stunden-Takt auf einer Linie aus, ein Unternehmen stellt aber fest, dass dies bei weitem nicht ausreichend ist, kann es mit dem Aufgabenträger über eine Ausweitung des Angebotes verhandeln. Falls der Aufgabenträger auf die Anregung jedoch nicht reagiert, sollte das Verkehrsunternehmen die Möglichkeit haben, auf eigene Rechnung den Takt zu verdichten. Für diese Fahrten erhält es dann zwar keine Zuschüsse, sollte aber zumindest mittels einer Art Konzession davor geschützt sein, dass Konkurrenten von der Initiative erfahren und mit eigenen Fahrten versuchen, von dem dann offenbar lukrativen Geschäft des einen Verkehrsunternehmens zu profitieren.

Dies setzt jedoch eine Eigenwirtschaftlichkeit voraus, die diesen Namen auch verdient. Eigenwirtschaftlichkeit sollte nach Ansicht des Verfassers deutlich strenger als heute gefasst werden. Unstrittig sollten die Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf geeignet sein, eine Eigenwirtschaftlichkeit zu definieren. Dabei kommt es nicht auf die in dem konkreten Fahrzeug verkauften Fahrkarten an, eine Anrechnung von Anteilen verkaufter Monatskarten etc. ist natürlich damit ebenfalls gemeint. Auch einige wenige staatliche Ausgleichszahlungen sind nach wie vor wünschenswert. So sind etwa in Dänemark erst vor kurzer Zeit die Förderungen für die Beförderung von Behinderten und Schülern ins Gesetz aufgenommen worden. Wenn der Staat oder seine nachgeordneten Gebietskörperschaften der Ansicht sind, dass für bestimmte Personengruppen Tarifiereduzierungen stattfinden sollten, dann kann dies nicht zu Lasten der Einnahmen der Verkehrsunternehmen gehen. Allerdings sollten diese Zuschüsse nicht so gestaltet sein, wie dies bislang die Fördergelder etwa nach § 45a PBefG sind (s.u.). Verbundbedingte Lasten kann es in dem neuen System eigentlich nicht mehr geben. Unternehmen, die von sich aus zusätzliche Verkehre fahren möchten, sollten dies zu den Bedingungen rechnen, wie sie sich darstellen. Dazu gehören auch die in der Region gültigen Fahrpreise. Es kann nicht sein, dass ein Unternehmen staatliche Zuschüsse beantragt, weil ihm die regionalen Tarife zu gering erscheinen. Theoretisch könnte das Unternehmen sogar von den Verbundtarifen der Gegend abweichen und für seine Verkehre höhere Tarife verlangen, falls die Kunden dies akzeptieren. Ansonsten ist auf der besagten Relation eben kein Platz für zusätzliche Initiative.

Natürlich kann man die Eigentümer der Unternehmen nicht zwingen, diesen keine Zuschüsse zu geben. Wenn sich das Unternehmen in privatem Besitz befindet, sind diese Einlagen durchaus in wenigen Situationen sinnvoll. So kann ein Unternehmen in den ersten Jahren zuschießen, weil es sich für spätere Jahre Gewinne erhofft. Oder ein großes Unternehmen öffnet seinen Werksverkehr für werksfremde Fahrgäste. Daher nimmt es von seinen Angestellten Gebühren für die Fahrt. Es möchte aber die Kollegen nicht zu stark belasten und subventioniert daher die Fahrten entsprechend. In solchen Fällen ist gegen eine Gesellschaftereinlage zur Erlangung der Eigenwirtschaftlichkeit nichts einzuwenden. Lediglich den öffentlichen Organen sollte gesetzlich verboten werden, Gesellschaftereinlagen zur Er-

haltung der Eigenwirtschaftlichkeit zu zahlen. Denn dies wäre eindeutig geeignet, die Bestimmungen bezüglich gemeinwirtschaftlicher Verkehre zu umgehen. Ausnahmen könnten jedoch zugelassen werden, wenn sie durch ein möglichst „waserdichtes“ Verfahren durch Behörden mindestens auf der Ebene der Bezirksregierungen zugelassen werden. Für jegliche sonstige Zahlungen ist jedoch bei einem eigenwirtschaftlichen Verkehr, der diesen Namen auch verdienen soll, kein Platz. Die Bedingungen sind ja für alle Unternehmen gleich, sie haben die Möglichkeit sich auszurechnen, ob sie der Ansicht sind, dass sich ihre Eigeninitiative für sie finanziell lohnt. Wenn dies nicht der Fall ist, dann haben sie die Chance, sich an Ausschreibungen über gemeinwirtschaftliche Verkehre zu beteiligen. Eigenwirtschaftlich sollten demnach in Zukunft nur die Verkehre genannt werden, die sich durch die Einnahmen selbst tragen oder die von privatwirtschaftlichen Unternehmen entsprechend gesponsert werden. Alle anderen Verkehre sollten als gemeinwirtschaftlich gelten und damit den Bestimmungen der neuen EU-Verordnung unterliegen.

Dabei darf dies nicht falsch verstanden werden. Der Verfasser begrüßt ausdrücklich, wenn sich Unternehmen bereit finden, eigene Initiativen zu ergreifen und damit das Verkehrsangebot auszuweiten. Es sollte nur nicht so sein, dass diese Initiative letztlich doch wieder zu Lasten des Steuerzahlers geht und Gebietskörperschaften auf diesem Wege ihre eigenen Verkehrsunternehmen in die Lage versetzen, praktisch jeden Verkehr eigenwirtschaftlich zu betreiben. Dies ist jedoch die heutige Situation, auf Grund dessen auch heute gemeinwirtschaftliche Verkehre eine absolute Ausnahme darstellen und der gute Ansatz des PBefG in diesem Punkt faktisch unterlaufen wird. Ansonsten ist jede Initiative denkbar. Beispielsweise könnten sich Einzelhändler in Innenstädten zusammenschließen und eine „Einkaufslinie“ sponsern. Damit könnte für sie die Hoffnung verbunden sein, dass mehr Kunden in ihren Geschäften einkaufen. Sie könnten sich mit einem Verkehrsunternehmen zusammenschließen und dessen Defizite teilweise tragen.

Insgesamt sollte das Augenmerk künftig weniger auf gewerberechtlichen Fragen liegen als vielmehr davon geprägt sein, mit welchen Regeln es gelingen kann, den öffentlichen Nahverkehr zu fördern und den Kampf gegen den übermächtigen MIV zu Gunsten des Nahverkehrs zu unterstützen. Initiativen zu einem besseren und hochwertigeren Verkehr sollten unkompliziert gefördert werden können. Die Planung des NVP sollte sich eher daran orientieren, wo die Bedürfnisse der Fahrgäste liegen, als an gewerberechtlichen Fragen. Ohnehin ist der NVP derzeit ein sehr zahloser Tiger. An sich soll die Planung und Ausgestaltung des ÖPNV ja seit 1996 bei den Aufgabenträgern liegen. Jedoch sieht das RegG an einigen Punkte Positionen vor, die die Stellung des Aufgabenträgers erheblich schwächen. Da ist zunächst die Tatsache, dass die Verkehrsunternehmen bei der Erstellung durch die derzeitigen Regelungen ein erhebliches Mitspracherecht erhalten haben. Dieses könnte sich künftig als Bremse herausstellen. Denn welche Verkehrsunternehmen sind berechtigt sich an der Erstellung des NVP zu beteiligen? Wenn man dies nur auf die vorhandenen Verkehrsunternehmen beschränkt, wäre dies ein diskriminierender Eingriff in die Rechte der bislang nicht vertretenen Verkehrsunternehmen. Es würden sich erneut Kartelle bilden und die Verkehre nach ihren Wünschen untereinander aufgeteilt. Werden aber auch noch alle interessierten Konkurrenten mit in die Runde eingeschlossen, werden sich endlose

Diskussionen und möglicherweise Klageverfahren anschließen, die die Planung erheblich erschweren dürften. Eine Beteiligung der Verkehrsunternehmen macht daher nur im Rahmen einer einmaligen Anhörung Sinn. Jedes interessierte Verkehrsunternehmen sollte die Möglichkeit erhalten, einmal (oder mehrmals) eine Stellungnahme abzugeben, die aber mehr einen empfehlenden Charakter haben kann. Dies kann erneut dazu dienen, eigene Initiativen einzubinden. Es kann aber nicht mehr dazu kommen, dass Verkehrsunternehmen mit ihren Einsprüchen die Ideen des Aufgabenträgers dauerhaft blockieren. Unabhängig steht natürlich weiterhin jedem Unternehmen das Klagerecht zu, falls es in seinen Rechten unzulässig beschnitten wird.

### Mindestinhalte eines zukunftsweisenden ÖPNV-Gesetzes

#### Grundsätze:

1. Zulassung als Verkehrsunternehmen, Betriebsleiter
2. Verhältnis Aufgabenträger Verkehrsunternehmen
3. Stark eingeschränkte Definition des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“
4. Fahrgastgerechte Definition des Begriffes „Ausreichende Verkehrsbedienung“

#### Eigenwirtschaftlicher Bereich:

5. Im eigenwirtschaftlichen Bereich: Konzession als Schutz vor Konkurrenz
6. Anreiz zu Eigeninitiative der Unternehmen über den Wunsch des Aufgabenträger hinaus
7. Anreize für Initiativen von Dritten (Geschäftsleute, Firmen, etc.)

#### Gemeinwirtschaftlicher Bereich:

8. Gemeinwirtschaftliche Verkehre nur über Verkehrsvertrag
9. Verbot jeglicher Zuschüsse bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren über die Regelungen des Verkehrsvertrages hinaus
10. Verkehrsverträge müssen zu geringsten Kosten für die Allgemeinheit zustande kommen
11. Klare Vergabekriterien
12. Mindeststandards für Personal und Material
13. Dies nur als Mindestrahmen, der in Verträgen ausgeweitet werden kann.
14. Übernahmeregelungen für Material und Personal bei Vergaben zwischen Alt- und Neuunternehmer

#### Nahverkehrsplanung:

15. Stärkere Verbindlichkeit des NVP
16. Planung nach Bedürfnissen der Fahrgäste
17. Pflicht zu regelmäßigen Fahrgastbefragungen

#### Verschiedenes:

18. Förderrichtlinien, die zu fahrgastfreundlicher Leistung animieren, nicht gegenständig wirken
19. Keine räumlichen Einschränkungen mehr für öffentliche Verkehrsunternehmen

Aber auch die Genehmigungsbehörden – so sie denn nach wie vor die Zuständigkeit auch für Genehmigungen der durch Vertrag zustande gekommenen Verkehre haben – sollten den NVP stärker als bislang berücksichtigen müssen. Ihre Genehmigung muss einen leicht veränderten Charakter bekommen. Sie sollten Kontrollbehörde für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gleichermaßen werden. So könnten sie die Vergaben prüfen und ggf. Beanstandungen durch unterlegene Bieter bearbeiten. Ebenfalls könnten sie das wettbewerbskonforme Verhalten der Verkehrsunternehmen überwachen. Damit hätten sie die Funktion, die im Telekommunikationsbereich die Regulierungsbehörde hat. Somit könnte der Aufbau einer eigenen personalintensiven Behörde umgangen werden und trotzdem eine neutrale Stelle das Verhalten von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen beaufsichtigen. Das Personal ist dort ja bereits vorhanden und müsste nur ggf. leicht aufgestockt werden.

Einige Regelungen der angesprochenen dänischen Gesetze könnten auch in Deutschland Anwendung finden. So gibt es dort einige Regelungen, die die Stellung der Arbeitnehmer im Wettbewerb erheblich erleichtern. Da ist zum Beispiel die bereits erwähnte Gültigkeit von Tarifverträgen. Ein in Dänemark geschlossener Tarifvertrag gilt ggf. auch über das Ende eines Unternehmens hinaus. In vielen dänischen Verkehrsverträgen ist geregelt, dass der neue Betreiber nicht nur das Material übernehmen muss, sondern ggf. auch das Personal des bisherigen Betreibers beschäftigen muss. Dieses Personal muss er zu den bislang gültigen Konditionen des laufenden Tarifvertrages beschäftigen, solange dieser besteht. Die Beschäftigten können sich daher darauf verlassen, auch nach einem Betreiberwechsel zu den bislang gültigen Konditionen angestellt zu werden. Dadurch entfällt die Möglichkeit, mittels Lohndumping besonders preiswert zu bieten. Weiter wäre es denkbar festzulegen, dass niemand nominelle Lohnverluste erleiden darf. Somit würden Lohnunterschiede zwischen der Stammelegschaft eines Unternehmens und den durch Betreiberwechsel neu hinzugekommenen Kollegen dadurch abgebaut, dass die eine Gruppe von regelmäßigen Lohnerhöhungen profitiert, die andere nicht. Regelrechte Lohnkürzungen würde es jedoch nicht geben. Dies würde zwar dazu führen, dass es innerhalb eines Unternehmens für gleiche Arbeit unterschiedliche Bezahlungen gäbe, soziale Einzelschicksale durch einen Betreiberübergang könnten jedoch ausgeschlossen oder zumindest vermindert werden.

Ohnehin stellt die Übernahme von Material und Personal einen Weg dar, die Laufzeiten von Verträgen nicht mehr zu einem so extrem wichtigen Kriterium für die Wirtschaftlichkeit werden zu lassen. So sollten die Altunternehmer vor einer neuen Ausschreibung erklären dürfen, ob sie im Falle eines Verlustes des Verkehrs Personal oder Fahrzeuge behalten möchten, oder diese lieber an den neuen Betreiber übergeben wollen. Natürlich sind auch Regelungen über Teile von Material und Personal möglich. Dies kann dazu führen, dass das Material in vernünftigen Zeiträumen abgeschrieben werden kann. Bei Bussen reichen hierfür sicher 10 Jahre aus, aber bei Bahnfahrzeugen oder Immobilien (z.B. Betriebshöfen) sollten hier längere Zeiträume angesetzt werden. Für die Übernahme könnte ein gesetzlich festgelegter Zeitwert vereinbart sein, so dass es keine langwierigen Verfahren zur Ermittlung der Werte geben müsste. Dies würde außerdem dazu führen, dass auch kleine Unternehmen die Chance haben, sich am Wettbewerb

zu beteiligen, da die Zugangshürde so niedrig wie möglich sein wird. Man kann mitbieten ohne sich Gedanken zu machen, wo man im Erfolgsfall schnell genug Fahrzeuge und Betriebsanlagen herbekommen kann.

Noch günstiger ist es in diesem Fall, wenn die Anlagen nicht einem Verkehrsunternehmen gehören, sondern von einem Betreiber betrieben werden und gegen Gebühren zur Verfügung gestellt werden können. So ist es denkbar, dass der Aufgabenträger selbst oder ein großes Busunternehmen der Region einen Betriebshof unterhalten, andere Unternehmen dort aber die Chance haben, ebenfalls ihre Fahrzeuge warten zu lassen. Auch dritte Betreiber kommen in Frage. So könnten Kfz-Betriebe der Region einen Betriebshof eröffnen. Dort könnten sie neben den üblichen Reparaturarbeiten auch Reinigung von Fahrzeugen anbieten und diese über Nacht unterstellen. Bislang gab es keinen Markt für derartige Dinge, aber wenn die gesetzlichen Vorgaben in dieser Richtung gegeben würden, könnte sich ein solcher Markt schnell entwickeln.

Kurzum sollten alle Gesetze so geändert werden, dass 1. jegliche private Initiative erleichtert und gefördert wird, 2. der Aufgabenträger die Möglichkeit bekommt, gewerberechtliche Regelungen in den Verkehrsvertrag aufzunehmen und nach Bedarf zu verändern und 3. die Zugangshürden zum Wettbewerb so gering wie möglich werden. Wenn es darüber hinaus noch gelingt Umweltschutz- und Sozialziele in die Gesetze mit aufzunehmen, kann dies nur ein Schritt nach vorn sein.

Ein ganz wichtiger Punkt, der außerhalb des oben geschilderten Rahmens liegt, sollte allerdings nicht vergessen werden. Zu Recht fordern alle künftig vom Wettbewerb betroffenen Unternehmen immer, dass es ein gerechter Wettbewerb wird. Natürlich schließt sich der Verfasser dieser Meinung uneingeschränkt an. Daher sollte so bald als möglich das öffentliche Dienstrecht dahingehend geändert werden, dass die öffentlichen Verkehrsunternehmen nicht nur die gleichen Pflichten haben, wie private Unternehmen, sondern diesen im Wettbewerb auch rechtlich völlig gleichgestellt sind. Hier ist zum Beispiel zu benennen, dass ein öffentliches Unternehmen bislang nach der GO NW nur auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde aktiv sein kann oder in Ausnahmefällen unwesentlich darüber hinaus agieren darf. Der Verfasser hält es für unbedingt erforderlich, dass diese Unternehmen künftig auch europaweit tätig sein dürfen, denn sonst würde man ihnen Schranken auferlegen, die nach heutiger Faktenlage nicht mehr erforderlich sind. Denn der Sinn dieser Regelung lag darin, dass die in den Verkehrsunternehmen enthaltenen Steuersubventionen nur den eigenen Bürgern zugute kommen sollte. Zuschüsse werden künftig aber nicht mehr gezahlt, so dass einer Erweiterung des erlaubten Tätigkeitsrahmens nichts mehr im Wege stehen sollte.

#### 5.6.2. Empfehlungen an die Aufgabenträger im Wettbewerb

Die Aufgabenträger werden im künftigen Verfahren der Planung und Durchführung der Verkehre zum wichtigsten Akteur im ÖPNV. Sie haben die Möglichkeit, die Menge und Qualität des Angebotes zu steuern, sie haben aber auch die Kompetenz, kleinen Verkehrsunternehmen zum Überleben und Erfolg zu verhelfen oder sie in den Konkurs zu treiben. Die Aufgabenträger sind sich heute dieser kommenden Machtfülle noch nicht bewusst. Nur wenige haben sich intensiv mit

dem Wettbewerb befasst. Daher ist die wichtigste Empfehlung an die Aufgabenträger, sich sehr bald intensiv mit den neuen Regelungen auseinanderzusetzen und bei ihren Entscheidungen sehr umfassend zu überlegen, welche Auswirkungen ihre Beschlüsse haben können (indirekte Auswirkungen, Kettenreaktionen). Die kommunalen Gebietskörperschaften sollten sich frühzeitig auf die erweiterten neuen Aufgaben und erforderlich werdenden organisatorischen Maßnahmen in Abstimmung mit den Genehmigungsbehörden, Verbundgesellschaften und Verkehrsunternehmen vorbereiten [Mietzsch 2002, S. 38]. Die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger werden aufgefordert, die Neuorganisation des ÖPNV als Chance zu verstehen, die „Voraussetzungen für einen effizienten und finanziell optimierten Personenverkehr zu schaffen.“ [Andersen 2001, S. 1]. Kommunen, die sich dem Wettbewerb schlicht zu entziehen versuchen, indem sie ihn in ihrer Eigenschaft als Eigentümer eines Verkehrsunternehmens ignorieren, schaden sich und dem Unternehmen am meisten. „Mit einer schlichten Verweigerungshaltung und einer unnötig langen Verzögerung tun sich die politischen Entscheidungsträger auf Dauer keinen Gefallen. Vielmehr wäre dies mit einer weiteren Verschlechterung der Wettbewerbspositionen gegenüber dem MIV verbunden.“ [Deutsche Bank Research 2001, S. 26]

Enorm wichtig für das Gelingen des Wettbewerb ist die Wahl der Vergabekriterien. Wenn die Aufgabenträger den Preis als alleiniges Kriterium festsetzen, werden die öffentlichen Verkehrsunternehmen auch in drei Jahren noch kaum eine Chance haben. Zwar werden die Mitarbeiter dort dann nicht arbeitslos, aber es kommt zu den zahlreichen negativen Folgeerscheinungen, die in dieser Arbeit vorgestellt wurden. Daher sollten die Aufgabenträger sehr genau überlegen, wie eine Vergabe vonstatten gehen sollte. Zum einen gilt es, Qualität und Quantität des gewünschten Angebotes sehr genau festzusetzen. Zumal diese höhere Qualität ja auch den Fahrgästen zugute kommt. Weiter sollte der Aufgabenträger auch den qualitativ guten Unternehmen – was oft auch öffentliche sein werden – die Chance geben, ihre Qualitäten darzustellen. Ausschreibungen sollten den Unternehmen Raum lassen, ihre eigene Kreativität einzubringen. So spricht nichts dagegen, die im Gebiet des Aufgabenträger vorhandenen Unternehmen regelmäßig einzuladen und mit ihnen über neue Möglichkeiten zu sprechen, den Verkehr qualitativ und quantitativ weiter zu entwickeln. Dabei ist dann keineswegs klar, ob die Ideen des Unternehmens auch zum Zuschlag führen, aber es ist denkbar, Kreativität durch fiktive Summen zu belohnen. So werden sich die Unternehmen auch nicht in die Schmollecke zurückziehen und zu reinen „Lohnkutschern“ verkommen, sondern kompetente und leistungsfähige Partner bleiben, die gemeinsam mit dem Aufgabenträger versuchen werden, einen für die Fahrgäste optimalen ÖPNV zu annehmbaren Konditionen zu schaffen. Es ist in diesem Zusammenhang auch denkbar, dass man eine Summe zur Verfügung stellt und eine Aufgabe vorgibt, die für diese Summe erreicht werden soll. Wer dann das kreativste und wirkungsvollste Angebot abgibt, kann den Zuschlag bekommen. Beispiel kann die stärkere Anpassung des Verkehrs an die Interessen von Jugendlichen in ihrer Freizeit ein Ziel sein. Da wird ein Unternehmen eine Diskolinie vorschlagen, ein anderes wird vielleicht nur vorhandene Linien verändern, ein drittes ein Taxisystem nennen, ein viertes mit Kombitickets arbeiten wollen. Der Aufgabenträger hat dann die Wahl dem Modell den Zuschlag zu geben, dass er für das Beste hält.

Dabei lassen sich oft auch kleinere Unternehmen der Gegend einbeziehen, womit man gleich die nächste Empfehlung ansprechen kann, denn es ist ebenso wichtig, dass auch den kleineren privaten Unternehmen vor Ort die Chance gegeben wird, sich am Verkehr im Wettbewerb zu beteiligen und vielleicht sogar Gewinn aus den neuen Regeln zu ziehen. Daher müssen die Zugangsschwellen so niedrig wie möglich sein.

Die Besitzer der Unternehmen sollten sich möglichst bald Gedanken machen, ob sie dies langfristig bleiben wollen oder sich mit einem anderen zusammenschließen, eine Kooperation mit Privaten eingehen wollen oder ihr Unternehmen ganz einfach verkaufen möchten. Auf jeden Fall ist es wichtig, eine saubere Rechnungsführung zu bekommen und die Aufgabenträger-Aufgaben aus der Struktur der Unternehmen zu lösen. Aber auch in ihrer Funktion als Aufgabenträger sind verschiedene Vorbereitungsaufgaben nötig. So müssen heute schon bei der Fortschreibung der Nahverkehrspläne verschiedene Kriterien berücksichtigt werden. Das sind nicht nur die klassischen Linienbündel. Es gilt auch bereits jetzt, Standards festzulegen, die dann später als Grundlagen für Ausschreibungen dienen können. Ein Satz wie: „Die Qualität der Fahrzeuge ist zu verbessern“, bringt nichts. Es wäre besser ein Standardheft zu entwickeln, wie man sich denn Fahrzeuge im Nahverkehr optimalerweise vorstellen kann. Dabei sind nicht nur die einzelnen Aufgabenträger gefragt, sinnvoll ist es, diese Standards zumindest für ganze Verbünde einheitlich zu gestalten. Daher sollten die Aufgabenträger auf ihre Verbünde oder die Landesverbände der kommunalen Verbände einwirken, möglichst bald mit der Entwicklung von Kriterienheften zu den einzelnen Komponenten zu beginnen. In einigen Verbänden gibt es bereits Arbeitsgruppen, die sich mit diesen Fragen befassen. Zu diesen Aufgaben können die Verkehrsunternehmen als Partner mit eingeladen werden.

Als nächstes ist die Frage zu klären, in welchen Schritten man den Wettbewerb einführen will. Der Kreis Kleve hat hier mit dem bisherigen Betreiber einen Vertrag geschlossen, der eine für beide Seiten günstige Regelung vorsieht. Es werden nicht sinnlos Linien ausgeschrieben, nur weil deren Konzession ausläuft. Man hat die Linien, deren Konzessionen noch laufen, zu Bündeln zusammengestellt. Diese Bündel werden in acht Schritten ausgeschrieben. Dies bietet dem Verkehrsunternehmen die Chance, sich langsam auf die Situation einzustellen, bietet aber auch dem Aufgabenträger die Möglichkeit, in den ersten Ausschreibungen die Vorgehensweisen zu erproben und ggf. bei den nächsten Schritten weiter anzupassen. Dies ist wichtig, wie man am Beispiel des Kreises Kleve sieht, deren zweite Ausschreibung von der Vergabekammer Düsseldorf kassiert wurde. Zwar musste die Ausschreibung für diese eine Linie wiederholt werden, jedoch eben nur für eine Linie und nicht für ganze Bereiche des Kreises. Auch bietet diese Vorgehensweise die Möglichkeit, dass Standards nach und nach qualifiziert erweitert werden können. Schrittweise das ganze Netz auszuschreiben bietet auch kleinem Verkehrsunternehmen die Chance, sich angemessen zu beteiligen, und die Handlungsweisen des Wettbewerbs zu üben. Viele haben ggf. noch nie an einer formellen Vergabe teilgenommen. Daher müssen sie sich am Anfang auf eine Vergabe konzentrieren können und das Verfahren nach und nach durchschauen.

Weiter muss sich der Aufgabenträger über die Größe der Lose im Klaren sein. Die möglichen Losgrößen haben verschiedene Vor- und Nachteile. Am effektivsten wird es sein, sehr große Lose auszuschreiben. Man hat nur einmal die Arbeit und die Unternehmen haben die Möglichkeit, economies of scale am besten auszunutzen. Über Umlaufverbände können Fahrzeuge effektiv genutzt werden. Wenn große Lose gebildet werden, ist dies jedoch abschreckend für die kleineren Busunternehmen. Sie haben oft nicht die Kapazitäten, von heute auf morgen Verkehre mehrerer Linien zu bewältigen. Dies trifft auch dann zu, wenn Material und Personal übernommen werden können, denn auch die Planungsleistungen sowie die Verwaltung des Angebotes wollen überdacht sein. Ihnen wird mit großen Losen die Möglichkeit genommen, sich am Wettbewerb beteiligen zu können. Dabei könnten sie eine sinnvolle Ergänzung zum Angebot großer Verkehrsunternehmen sein und dazu beitragen, die Preise dauerhaft zu stabilisieren. Jeder Aufgabenträger sollte daher dafür sorgen, eine möglichst große Vielfalt an Anbietern zu erhalten und Unternehmen mit verschiedenen Größen und Strukturen jeweils ihre Nische zu lassen. Gut gelungen ist dies auf Bornholm, wo ein großes Los und mehrere kleinere Lose gebildet wurden. Gedacht war, einem großen und preiswerten Unternehmen die Chance zu geben, sich für die leistungsstarken Regionallinien zu bewerben. Die kleineren Lose waren zugeschnitten für kleine lokale Unternehmen. Mit einer Ausnahme kamen alle Unternehmen zum Zuge, die bislang auf der Insel Verkehre anboten. Daher war es möglich, die Arbeitsplätze dort zu sichern und die Identifikation der Fuhrleute mit ihrem Verkehr zu erhalten, wie im Kapitel 3 erläutert wurde. Kleine Lose dienen auch dazu, dass Unternehmen sich weniger abhängig davon machen, eine einzige Ausschreibung zu gewinnen. Denn wenn sie diese Verkehre am Ende der Laufzeit verlieren, sind sie auf einen Schlag große Teile ihrer Unternehmensaufgabe los. Die Aufgabenträger sollten daher geschickt dafür sorgen, dass sie unterschiedliche Losgrößen vorhalten, damit möglichst viele Verkehrsunternehmen zum Zug kommen können. Daneben sollten sie Loskombinationen vorschreiben oder verbieten. Für alle Fälle sollte jedoch die Klausel in den Verträgen enthalten sein, dass ein Verkehrsunternehmen über einen gewissen Prozentanteil an allen angebotenen Verkehren hinaus nicht mehr an Ausschreibungen teilnehmen dürfen sollte. Das Aufteilen auf mehrere Unternehmen darf aber nicht dazu führen, dass in Deutschland bislang erreichte Standards für den Fahrgast wieder aufgeweicht werden. Dies gilt im Wesentlichen für den Bereich der Tarifgemeinschaften. Das Angebot eines in mehreren Fahrzeugen gültigen Tickets muss weiterhin Bestand haben. Auch in der Wahrnehmung der Fahrgäste muss das Angebot als ein Angebot bestehen bleiben. Der Fahrgast muss mit dem „Bus“ fahren und nicht mit dem „Bus der Firma xy.“ [ebd., S. 38].

Ein oft gehörtes Argument gegen den Wettbewerb ist, dass er zu „Rosinenpickerei“ führen könnte. Ganz abgesehen davon, dass jeder Verkehr, den ein Aufgabenträger anbieten wird auch einen Abnehmer finden wird, da man ja damit Geld verdienen kann, gibt es Steuerungsmechanismen gegen Preistreiberei bei weniger attraktiven Angeboten. Das wichtigste Mittel in diesem Zusammenhang sind dabei erneut Linienbündel [Recker 2001(a), S. 505]. Man schreibt in Teilnetzen aus, in die man gute und schlechte Linien zusammenpackt. Wer sich für die guten Linien interessiert, muss die schlechten trotzdem mitkaufen. Insgesamt ergibt sich

ein mittelmäßiges Paket, das mit Sicherheit seinen Abnehmer finden wird [FGSV 1999, S. 11]. Ein Beispiel dafür war das Paket, auf das sich die Nord-West-Bahn seinerzeit erstmals beworben hatte. Im Weser-Ems-Schienennetz waren dies drei Strecken mit der eher attraktiven Linie von Osnabrück nach Delmenhorst und zwei kleineren Linien im Raum Wilhelmshaven.

Damit lässt sich das „Rosinenpicken“ recht gut verhindern, der Aufgabenträger hat die Netzbildung selbst in der Hand. Möglicherweise kann man auch durch Kombinationen von Losen solche Netze bilden [ebd., S. 7]. Allerdings dürfen die Teilnetze auch nicht zu groß sein, da zu große Linienbündel zur Benachteiligung kleinerer Unternehmen führen, die dann keine Chance zum Mitbieten haben. Ihnen fehlt das Know-how und der wirtschaftliche Hintergrund dazu. Sie haben allerdings die Möglichkeit dieses über Kooperationen wettzumachen. Beispiele dafür gibt es mittlerweile auch in Deutschland [Schuchmann 2001, S. 21].

Zwar helfen alle bis hierher dargestellten Maßnahmen nicht, Oligopole auf jeden Fall zu verhindern, die Chancen, einen diversifizierten Markt mit einer Mischung aus großen und kleinen Unternehmen zu erhalten, sind jedoch deutlich höher. Dies dürfte langfristig zur Preisstabilität beitragen. Der nächste Schritt wird die Erarbeitung von allgemeinen Ausschreibungsunterlagen sein. Diese kann man mit minimalem Aufwand für jede weitere Ausschreibung nutzen. Die Aufgabenträger sollten hier besondere Sorgfalt walten lassen und bei jedem Punkt der Unterlagen überdenken, welche Auswirkungen es haben könnte, die Verkehre entsprechend zu beeinflussen. Ein einfaches Beispiel ist, dass logischerweise jeder Wunsch nach einer höheren Qualität dazu beiträgt, dass die Gebote einen höheren Preis erhalten, der Verkehr also teurer wird. Der „billige Jakob“, der mit Uraltfahrzeugen und schlecht ausgebildetem Personal arbeitet, ist natürlich billiger als ein Verkehrsunternehmen mit hochwertigen Fahrzeugen und ausgebildetem Personal. Beides hat seine Vorteile, denn vielleicht ist dem Aufgabenträger daran gelegen, eine Verbindung etwa im ländlichen Raum auf jeden Fall beizubehalten, er sieht aber, dass dies zu hohen Kosten führt. Eventuell sind die Menschen des Gebietes froh, überhaupt eine Verbindung zu haben und legen keinen Wert auf Niederflerbusse und einen Fahrer in Uniform. Genauso ist es aber möglich, dass in der Gegend ein hoher Bestand an Zweit- und Drittwagen vorhanden ist, und Menschen nur dadurch in den Bus zu bekommen sind, weil dieser hervorragend klimatisiert ist, und man dort auch im Anzug fahren kann, ohne angepöbelt zu werden. Vielleicht reicht auch ein Stundentakt, da der Bus ohnehin Zubringer zum Zug ist, der nur stündlich fährt. Es gibt also keine Standardlösung, welche Qualität zu wählen ist. Standards sollten jedoch trotzdem eingehalten werden. So macht es keinen Sinn, wenn A-Stadt einen Bus haben möchte, der in B-Stadt aber nie eine Ausschreibung gewinnen würde, nur weil ein kleines Detail nicht passt. Langfristig sollten Ausschreibungen daher auf Standardpaketen basieren, die auf höherer Ebene entwickelt wurden, wie dies im vorhergehenden bereits angedeutet wurde. Es kann ja auch verschiedene Standards geben, etwa die Qualitätsvarianten „Einfach“, „Normal“ und „Komfort“, sowie eine für Schnellbusse. Gleichermaßen können auch andere Kriterien standardisiert werden. Leistungsanreize für Verkehrsunternehmen steigern auch in diesem Fall den Willen zu qualitativ guter Leistung und gegen die sogenannte „Lohnkutschermentalität“ [Berschin 1998, S. 606]. In Netzen, in denen mehrere Konzessionäre tätig sind,

sollten dann Regelungen für die Nutzung von Haltestellen, Erstellung gemeinsamer Fahrpläne, ein gemeinsames Marketing und Beschwerdemanagement getroffen werden [FGSV 1999, S. 11].

Wichtig ist, dass sich die Aufgabenträger darüber klar werden, welche Aufgaben bislang von Verkehrsunternehmen für sie erledigt wurden, an die sie künftig selber zu denken haben. Da ist z.B. der große Bereich der Information. Meist hat in der Vergangenheit das Verkehrsunternehmen darüber informiert, wenn Änderungen am Fahrplan erfolgten oder neue Angebote eingeführt wurden. Bei einem hart umkämpften Markt ist es den Verkehrsunternehmen jedoch nicht möglich, hierfür große Summen auszugeben, da dies ihre Marge ggf. schmälern würde. Daher sollte der Aufgabenträger diese Information entweder selber durchführen, an einen Verbund übertragen oder mit in die Ausschreibungsunterlagen aufnehmen, dass die Information dem Verkehrsunternehmen obliegt, das die Verkehre durchführt. In diesem letzten Fall ist jedoch darauf zu achten, dass das betreffende Verkehrsunternehmen neutral informiert und auch die Angebote der Konkurrenz, etwa Zubringerverkehre oder Anschlussbeziehungen, ausführt. In Dänemark hat es sich daher als sinnvoll herausgestellt, dass die Aufgabenträger selber die Fahrgastinformation übernehmen. Dabei bietet es sich an, dies den vorgeschalteten Regiegesellschaften zu überlassen.

Regiebetriebe sollte ohnehin jeder Aufgabenträger zumindest in einer Übergangszeit vorhalten. Sie haben eine Menge Vorteile. Unter anderen ist es mittels eines Regiebetriebes möglich, den Querverbund so lange weiter zu nutzen, wie dieser in nennenswertem Umfang zur Verfügung steht. Denn so können die Verluste der Regiegesellschaft auf dem gleichen Wege steuerlich verrechnet werden, wie dies bislang mit den Verlusten der Verkehrsunternehmen geschah. Der Aufgabenträger selbst hätte dann nur die Differenz zu zahlen. Wenn auch dieser Vorteil nur noch wenige Jahre bestehen dürfte, ist dieser Effekt als Anschubfinanzierung doch beachtenswert. In dem Maße wie die durch den Querverbund zur Verfügung stehenden Gelder weniger werden, werden auch die Verkehrsleistungen preiswerter werden, so dass die Zuschüsse sich nur sanft verändern werden. Außerdem ist sich der Verfasser mit zahlreichen Autoren einig, dass eine privat-rechtlich organisierte Regiegesellschaft in öffentlichem Besitz die wirtschaftlichen Aufgaben besser erbringen kann, als dies eine Abteilung einer öffentlichen Verwaltung leisten könnte. Nicht umsonst weisen die Unternehmen heute oft und gern darauf hin, dass unternehmerische Leistungen von Unternehmen erbracht werden sollten. Regiebetriebe haben als weiteren Vorteil, dass sie auch gemeinsam von mehreren Aufgabenträgern gebildet werden können, so dass sie mit ausreichendem Fachpersonal besetzt werden können, ohne dass dies die Kosten mehr als nötig in die Höhe treibt.

Wichtig ist aber, dass sowohl der Regiebetrieb wie auch der Aufgabenträger selber, mit dem Unternehmen nicht mehr verbunden ist. Gefordert wird die strikte Trennung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, die weder personell noch kapitalmäßig verflochten sein sollten [Andersen 2001, S. 11]. Unter diesen Aspekten stimmen auch die privaten Omnibusunternehmen dem Wettbewerb zu. Sie fordern jedoch, dass sichergestellt wird, dass der Wettbewerb ein wirklich fairer und gleicher Wettbewerb zwischen allen Beteiligten ist und die Aufgaben-

träger ihre eigenen Verkehrsunternehmen nicht bevorzugen. Ihrer Ansicht nach sollte jeder Aufgabenträger sein Verkehrsunternehmen verkaufen müssen [Mörl 2001, S. 533]. Sofern doch ein Aufgabenträger ein eigenes Unternehmen besitzt, sollte die Aufgabenträgerschaft an die nächsthöhere Behörde, also in der Regel die Bezirks- oder Landesregierung übergehen [ebd., S. 533]. Viele Kommunen kommen dieser Forderung bereits jetzt nach und verkaufen ihr Verkehrsunternehmen. Dies aber nicht nur im Hinblick auf den kommenden Wettbewerb, sondern auch, weil bei den derzeit unausgeglichenen Haushalten ein Verkaufserlös kurzfristig Deckung verspricht [Deutsche Bank Research 2001, S. 31]. Dabei gibt es mehrere Möglichkeiten. Zum einen den Komplettverkauf, bei dem die Kommune das Verkehrsunternehmen zu 100 % abstößt. Bei einem Teilverkauf behält sie meist eine knappe Mehrheit der Anteile zurück, selten eine Minderheit. Auch werden im Rahmen einer Public-Private-Partnership gemeinsame Tochterunternehmen mit Privaten gegründet. Zuletzt kann die Stadt auch 100 % der Anteile behalten, das Unternehmen jedoch formell privatisieren [ebd., S. 31].

Wenn die Politik als oberstes Entscheidungsorgan im ÖPNV künftig noch bereit ist, Verkehre aus sozialen oder ökologischen Gründen zu subventionieren, dann müssen diese Subventionen transparent gezahlt werden. Ohne politische Willensbekundung darf es künftig keine Subventionen mehr geben [Müller-Hellmann / Wolf 1999, S. 20]. Werden für diese Subventionen Gelder aus dem Querverbund eingesetzt, dann muss dies auch für die Einzahler, also die Strom- und Gaskunden sichtbar werden. Diese finanzieren dann über ihre Abgaben den ÖPNV mit [ebd., S. 20]. Um die nötige Transparenz zu erreichen, empfiehlt Andersen, die Geschäftsbereiche der Kommunalen Unternehmen zu privatisieren, um die Eigner vom wirtschaftlichen Risiko zu befreien. Dadurch würden die Unternehmen auch von den oben beschriebenen rechtlichen Schranken, denen öffentliche Unternehmen immer noch ausgesetzt sind, befreit werden [Andersen 2001, S. 13]. Dagegen steht aber die Forderung der Gewerkschaft ver.di, welche die öffentlichen Unternehmen auf jeden Fall erhalten will. Um diese wettbewerbsfähiger zu machen, könnten die Unternehmen sich zu regionalen Mobilitätsdienstleistern weiterentwickeln und z.B. auch PWK und Fahrräder vermieten [Rüger 2002, S. 45].

Ein Vorteil der Vorgehensweise, wie sie etwa von HT durchgeführt wird, ist, dass die Zufriedenheit der Fahrgäste eine wichtige Rolle für die Bewertung einer Leistung spielt. Damit wird der Schritt von objektiven auf subjektive Faktoren gemacht. Denn es ist völlig egal, wie die Situation objektiv zu bewerten ist. Wichtig ist, dass die Fahrgäste das Fahrzeug gerne nutzen. Daher muss dieses das entscheidende Kriterium sein und bleiben. Mit dem von HT entwickelten und inzwischen auch in Deutschland kopierten Modell einer monetären Bewertung der subjektiven Qualität entfallen nicht nur langwierige und kostenintensive Prüfungsverfahren. Denn die Fahrgäste selber prüfen den Bus. Es hat aber auch den Vorteil, dass die Unternehmen selber experimentieren können, womit sie den Fahrgästen einen Gefallen tun. Wenn sich die Unternehmen den Wünschen der Fahrgäste maximal annähern, dann werden diese das mit hoher Zufriedenheit danken, was sich für das Unternehmen wieder in Geld niederschlägt. Es zahlt sich demnach aus, sich am Kunden zu orientieren. Auf diese Weise können auch neue Standards entwickelt werden, die dann nicht am Schreibtisch erdacht werden,

sondern ganz konkret aus der Zufriedenheit der Kunden abgeleitet werden können. Falls es z.B. die Nutzung der Fahrzeuge steigert, wenn diese mehrmals am Tage gereinigt werden sollten, dann ist es eine gute Idee, dies auch zu tun, auch wenn dies bedeutet, dass man mehr Fahrzeuge benötigt. Falls die Kunden aber bereit sind, auf übertriebene Reinlichkeit zu verzichten, dann kann man das Geld für die tägliche Reinigung evtl. für andere Verbesserungen nutzen.

Auch in anderen Zusammenhängen ist die Meinung des Kunden für die Aufgabenträger wichtig. Sie sollten sich der Tatsache bewusst werden, dass sie weiter weg sind vom Kunden als die Fahrer auf den Fahrzeugen. Diese haben aber nicht den kurzen Draht zum Aufgabenträger wie sie dies zu ihren Schicht- oder Betriebsleitern haben. Daher ist es für den Aufgabenträger wichtig, sich darum zu kümmern, wie der Kunde über das Angebot denkt. Dies kann mittels Fahrgastbefragungen geschehen, oder dadurch, dass der Aufgabenträger Vertreter in die Personalversammlungen bei den Unternehmen entsendet, damit Kritik und Vorschläge der Fahrer nicht versanden, sondern in die Planung einbezogen werden können. Dadurch ist es auch möglich, einen Rückschluss über die Arbeit der Aufgabenträger zu bekommen. Fahrer könnten ihren Unmut über zu kurz geplante Übergänge oder Pausenzeiten gleich an der zuständigen Stelle abladen. Wenn der Aufgabenträger den Fahrern das Gefühl gibt, dass ihre Meinung ihm nicht egal ist, sondern sie als „Fachleute“ ernstgenommen werden, dann steigert das ihre Motivation und damit auch ihre Leistung. Daher sollte der Aufgabenträger bei seiner Arbeit von Anfang an die Belange des Personals im Auge behalten. Wendezeiten sollten so berücksichtigt werden, dass dort Verspätungen abgebaut werden, damit sich der Stress, den eine Verspätung beim Personal auslöst, nicht über den ganzen Tag hinziehen muss. Dem Personal ist weiterhin entgegen zu kommen, da es zu extremem Dauerstress führt, wenn die Fahrer ständig fürchten müssen, durch eine verlorene Ausschreibung ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Gerade unter älteren Fahrern wird dies deutliches Unbehagen auslösen. Das Gefühl, jahrelang gute Arbeit geleistet zu haben und aufgrund eines unverständlichen Vertrages ausgemustert zu werden, steigert sicher die Motivation nicht. Mit Hilfe der oben angesprochenen Übernahmeregeln kann man dieser Gefahr begegnen und den Fahrern das Gefühl vermitteln, dass sie zwar ihren Arbeitgeber wechseln können, aber ihren Job unter den gleichen Bedingungen behalten.

Selten äußern sich aus dem politischen Raum Befürworter des Wettbewerbs. Eine Ausnahme ist der hessische Verkehrsminister Dieter Posch. Er fordert in einem Gastkommentar im „Nahverkehr“ deutlich, was zu tun ist. Politische und betriebswirtschaftliche Zuständigkeiten sollen entmischt werden, der „quasi automatische Verlustausgleich“ soll abgeschafft werden. Stattdessen sollen die Zuwendungen an die Leistung für den Fahrgast gekoppelt werden. Es soll sichergestellt werden, dass die Mittel optimal angewendet werden. Dazu sind Leistungsanreize nötig. Er billigt zwar den VDV-Vertretern zu, sich in der Anfangsphase gegen die neuen Regelungen auszusprechen, fordert nun aber ein aufeinander zugehen, statt des Festhaltens am „Staatsbürokratismus.“ „Wettbewerb ist für unternehmerische Tätigkeiten der Normalfall – das sollten auch die Verkehrsunternehmen im ÖPNV zur Kenntnis nehmen.“ [Posch 2002, S. 6].

## **Erfolgsversprechendes Verhalten von Aufgabenträgern im Wettbewerb**

### Vorbereitung auf den Wettbewerb

1. Der Wettbewerb muss als Chance verstanden werden
2. Die Aufgabenträger müssen sich intensiv mit den neuen Regeln auseinandersetzen
3. Die Aufgabenträger müssen sich ihrer neuen Aufgaben bewusst werden
4. Der Wettbewerb muss schrittweise eingeführt werden

### Ausschreibungen

5. Den Unternehmen muss Raum für eigene Kreativität gelassen werden
6. Entscheidungen zur Vergabe müssen genau überlegt und Konsequenzen abgewogen werden
7. Linienbündel müssen erstellt werden
8. Wettbewerb muss so gesteuert werden, dass Unternehmen jeder Größe Chancen haben
9. Losgrößen müssen definiert werden
10. Zugangsschwellen zum Angebot gilt es zu reduzieren
11. Maximalanteile einzelner Verkehrsunternehmen müssen festlegen werden
12. Ebenso die gewünschten Qualitätsstandards
13. Die Einheitlichkeit des Angebotes muss bewahrt bleiben
14. Tarifstrukturen müssen übernommen werden
15. Vertragsdauern sind festzulegen

### Finanzielle Aspekte

16. Trennung von Aufgabenträger und eigenem Verkehrsunternehmen
17. Trennung der Rechnungsführung
18. Regiebetriebe müssen gegründet werden, um den Querverbund weiter zu nutzen
19. Subventionen müssen transparent gezahlt werden

### Erfolgreiche Weiterentwicklung des Wettbewerbes

20. Ausschreibung aus Standardpaketen
21. Erarbeitung von allgemeinen und verbundweiten Ausschreibungsunterlagen
22. Monetäre Bewertung von Qualität
23. Information der Fahrgäste betreiben
24. Meinungen der Kunden kennen und ermitteln
25. Meinungen der Fahrer kennen und ermitteln
26. Unternehmen für die Interessen der Fahrgäste begeistern
27. Regelung zur gemeinsamer Nutzung von Haltestellen erstellen
28. Steuerungsmechanismen gegen Preistreiberei einführen

ABBILDUNG 5.16: EMPFEHLUNGEN AN AUFGABENTRÄGERN IM WETTBEWERB, EIGENE AUFSTELLUNG

Ein Problem ist dabei natürlich die Frage, wie man ein Unternehmen für den Fahrgast und seine Interessen begeistern soll, wenn dieses Unternehmen eigentlich nur den Aufgabenträger als Kunden hat. Dies ist im Bruttovertrag der Fall. Hierbei liegt das wirtschaftliche Risiko vollständig beim Aufgabenträger. Der Er-

steller hat daher kein Interesse an möglichst hohen Einnahmen. Die Regieaufgaben liegen komplett beim Aufgabenträger. Im Nettovertrag hingegen muss der Ersteller auf die Erträge Einfluss nehmen können. Auch die Losgröße spielt eine Rolle. Große Lose sind zwar mittelstandsfeindlich, bieten aber einen Anreiz zu guter Qualität [Schuchmann 2001, S. 14]. Wobei die dänischen Beispiele gezeigt haben, wie man auch bei Bruttoverträgen gute Qualität erreichen kann.

Einige Argumente aus dem wirtschaftlichen Bereich können hier noch angefügt werden. So widerspricht Frau Höhnscheid klar der Argumentation, dass die Verträge möglichst lange laufen sollen, damit sich die Investitionen möglichst über lange Zeiträume abschreiben lassen. Denn je länger die Genehmigung läuft, desto stärker wird der Unternehmer gegenüber dem Aufgabenträger und desto schwerer ist der Wechsel von einem Betreiber zum anderen. Der durch eine lange Vertragslaufzeit gut geschützte und wirtschaftlich starke Konzessionär hat eine deutlich stärkere Position gegenüber seinen Mitbewerbern. „Die vergleichsweise lange Dauer ist auch nicht mit dem Argument zu rechtfertigen, die Unternehmen müssten die Gelegenheit erhalten, mindestens ihre Ausgaben für Fahrzeuge und ähnliches zu erwirtschaften. Das betriebsnotwendige Kapital kann jederzeit veräußert werden. Insofern fallen keine sunk costs an.“ [Höhnscheid 2000(b), S. 66]. Die Dauer der Verträge wird wohl länger sein als die derzeit in der Diskussion befindlichen fünf Jahre. Eine aus jeder Sicht optimale Vertragsdauer wird man wohl jedoch kaum finden können, es gibt Argumente für möglichst lange, aber auch möglichst kurze Verträge, je nachdem ob Unternehmen oder Aufgabenträger gefragt sind [Deutsche Bank Research 2001, S. 28].

Zusammengefasst kann man sagen, dass der Aufgabenträger verschiedene Möglichkeiten hat, den Wettbewerb zu einem Erfolg zu machen. Er kann die Motivation des Personals steigern, hat die Möglichkeit, die Bedürfnisse und Wünsche der Kunden mit in seine Arbeit einzubeziehen und sollte versuchen, die breite Struktur der Verkehrsbetriebe soweit wie möglich zu erhalten. Das sollte nicht bedeuten, dass er sich nur an den Wünschen der Unternehmen oder deren Personale zu orientieren hat, letztlich soll es schon der Aufgabenträger sein, dessen Entscheidungen Veränderungen hervorrufen. Aber auch bei Aufgabenträgern arbeiten „nur“ Menschen, mit ihren Fehlern und eigenen Ideen. Niemand kann aber wissen, ob diese Ideen ankommen. Daher macht es Sinn, sich auch von den Erfahrungen anderer Beteiligten leiten zu lassen. Außerdem ist man gut beraten, sich langfristig eine gute Kultur der Zusammenarbeit und Unternehmenskreativität zu sichern, damit man nicht eines Tages nur noch ein Unternehmen in seinem Gebiet hat und diesem auf Wohl und Wehe ausgeliefert ist. Um dies zu leisten muss der Aufgabenträger allerdings jetzt beginnen sich vorzubereiten. Und er darf nie der Ansicht sein, seine Aufmerksamkeit dürfe irgendwann nachlassen, da er nun das optimale Modell für einen zukunftsweisenden ÖPNV gefunden habe.

### 5.6.3. Strategien für die Verkehrsunternehmen im Wettbewerb

Nach den Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber und die Aufgabenträger geht es in diesem Kapitel um die Verkehrsunternehmen. Auch wenn in den Kapiteln zuvor bereits eine Menge an Empfehlungen gegeben wurden, sollen sie hier zusammenfassend dargestellt werden. Das Wichtigste vorweg: Die Unternehmen müssen den Wettbewerb endlich als Chance begreifen, nicht *nur* als Gefahr. Sie

müssen endlich damit anfangen, sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen und versuchen, die Zeit aufzuholen, die sie damit vertan haben, den bevorstehenden Wettbewerb vor sich zu verleugnen.

„Angriff ist die beste Verteidigung“, ist ein Sprichwort, dessen militärischen Ursprung man heute nur noch ahnen kann, da es in jedwedem Zusammenhang gebraucht wird. Es gilt auch für den Wettbewerb. Doch wer angreifen will, muss zunächst seinen Gegner kennen und sich auf den Schlag intensiv vorbereiten, sonst führt der Angriff ins Leere. Daher kann an dieser Stelle nur nochmals darauf hingewiesen werden, dass der Startschuss für den Wettbewerb in ganz Europa schon vor Jahren gefallen ist. Unternehmen haben sich in vielen europäischen Ländern darauf vorbereitet. Auch wenn heute nahezu nur noch britische und französische Unternehmen gemeint sind, wenn man von Global Playern spricht, so gab es doch auch intensive Vorbereitungen in ganz Skandinavien, auf der Iberischen Halbinsel und in Italien. In den Benelux-Staaten sind diese Vorbereitungen ebenfalls mittlerweile recht weit vorangeschritten. Nur in Deutschland tat sich lange Zeit nichts. Viele – besonders öffentliche – Unternehmen sitzen vor dem Thema wie das Kaninchen vor der Schlange und unternehmen nichts. Dieses Abwarten was passieren wird – schlimmer noch das Abwarten in dem Glauben, dass das Gewitter schon vorbeiziehen wird und dann die Sonne wieder scheint, ist für die Verkehrsunternehmen aber auch für deren kommunale Eigentümer, die Gebietskörperschaften als Aufgabenträger und die Belegschaften der Verkehrsunternehmen mit ihren Gewerkschaftsfunktionären, unverantwortlich [Schuchmann 2001, S. 7]. „Deshalb sollten die öffentlichen ebenso wie die privaten deutschen ÖPNV-Unternehmen sich nicht um eine Wettbewerbsverhinderungsstrategie bemühen oder einfach den Kopf in den Sand stecken und die Entwicklung nur abwarten, sondern diese als Chance begreifen.“ [Ipsen 2000, S. 8]. Allerdings gehen Branchenexperten davon aus, dass diejenigen Betriebe, die bislang noch nicht mit der Neuorientierung begonnen haben, nicht mehr genug Zeit dafür haben werden [Barth / Kretschmann 2001, S. 33]. Schöner beschreibt es eine andere Quelle mit den Worten: „Wer zu spät kommt, den bestraft der Wettbewerb“ [Petzel 1998, S. 250].

Doch diese Aspekte sind im Rahmen dieser Arbeit oft genug genannt worden, auch dass dies heute nicht mehr allgemein gesagt werden kann, da es einige Unternehmen gibt, die mitten in den Vorbereitungen stecken. Doch die große Masse, allen voran der Verband deutscher Verkehrsunternehmen, machen zumindest äußerlich den Eindruck, als hockten sie immer noch vor dem Thema wie das Kaninchen vor der Schlange. Doch der Wettbewerb wird diesen Unternehmen nicht den Gefallen tun und „wieder gehen“. Im Gegenteil, der „Feind“ wird immer stärker, während die Unternehmen Zeit zur Vorbereitung einer sinnvollen Verteidigung verlieren. Obwohl dies nicht ganz stimmt, denn verteidigt haben sich die Verkehrsunternehmen, sie haben mit allen Mitteln versucht zu verhindern, dass der Feind auch zu ihnen kommt. Heute dürfte aber jedem klar sein, dass nicht nur eine neue Verordnung der EU oder ein Gerichtsurteil den Wettbewerb in Deutschland einführen werden. Die normative Kraft des Faktischen leistet hier erhebliche Unterstützung. Überall in Deutschland beginnt man damit, den Wettbewerb schrittweise einzuführen. Er wird zwar langsam kommen, aber es wird keine „Inseln der Seligen“ geben. Und wenn der Kämmerer einer Stadt von seinem

Kollegen in der Nachbarstadt gezeigt bekommt, wie viel Geld man sparen kann, wird er nur schwer davon zu überzeugen sein, dass man es nicht doch auch einmal nach dem neuen Modell versuchen sollte. Sofern die Vorstände der Unternehmen dies einmal verstanden haben, ist ein wesentlicher Teil der Vorbereitung schon getan. Dies meint auch Heyer: „Wettbewerb beginnt im Kopf der Geschäftsführer.“ [Heyer 2001, S. 529].

Doch egal welche Motive ein Unternehmen dazu bringen, es ist unschädlich, sich jetzt schon damit auseinanderzusetzen was geschehen wird, wenn die Unternehmen aus ihrem rechtlichen Schutz-Reservat vertrieben werden. Hilmar Schmidt-Kohlhaas, Vorstandssprecher der BVG in Berlin, macht dies deutlich. In einigen Thesen formuliert er diese Grundsätze:

- Jedes Verkehrsunternehmen muss sich Veränderungen unterziehen, seinen Anteil steigern und gleichzeitig wirtschaftlicher werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Unternehmen privat oder öffentlich betrieben wird.
- Es wird noch dauern bis zum Beginn des Wettbewerbes. Trotzdem müssen die Unternehmen sofort anfangen, sich darauf vorzubereiten, sonst kann ein erfolgreiches Überleben nicht sichergestellt werden.
- Ohne eine Steigerung der Qualität und eine stärkere Orientierung an den Wünschen der Fahrgäste wird es zu einem Abbau von Arbeitsplätzen kommen, weil in diesem Fall der Modal-Split-Anteil des ÖPNV sinken wird [Rüger 2002, S. 46].

Deutsche Unternehmen müssen schnellstmöglich mit Restrukturierungen beginnen, um zeitnah wettbewerbsfähig zu werden. Doch der Weg ist noch weit. Alleine die Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr müssen binnen weniger Jahre 580 Mio. DM einsparen. Selbst in dem sehr unwahrscheinlichen Fall, dass die EU bestimmte Zahlungen nachträglich noch als zulässig billigen würde, wären immer noch 350 Mio. DM nötig. Dies sind (rechnerisch ermittelt) 10 bis 15 % der Gesamterstellungskosten des ÖPNV im Verbund [Zweckverband VRR 2001(b)].

Als nächstes gilt es, jedem Mitarbeiter den Wettbewerb als etwas positives darzustellen. Denn die Belegschaften sind oft kaum informiert über das, was auch auf sie zukommen wird. Unwissenheit aber führt sehr schnell zu Angst und damit zur Ablehnung, ja sogar heute schon zur Demotivation, bevor überhaupt etwas geschehen ist. In Betriebsversammlungen, über Betriebszeitungen, schwarze Bretter etc. muss das Unternehmen versuchen, alle Fahrer, das Personal in der Planung und in den Werkstätten davon zu überzeugen, dass man im Wettbewerb nicht verlieren muss. Dass man gewinnen kann, wenn man den Wettbewerb als Chance begreift und gemeinsam versucht, das eigene Unternehmen zum Sieger des Wettbewerbs werden zu lassen. Wenn es gelingt, diese Aufbruchsstimmung zumindest bei einer großen Mehrheit der Beschäftigten zu implementieren, dann wird allein diese dazu führen, dass sich die Rädchen im Betrieb etwas schneller drehen werden. Für eine Restrukturierung ist dies von erheblicher Bedeutung. Man kann die Anzahl der Reservefahrer nur dann verringern, wenn der Krankenstand niedriger wird und die Motivation steigt. Man kann die Leistung von Werkstätten etc. nur erhöhen, wenn auch dort die Motivation steigt. Motivation ist aber nicht nur durch Geldzahlungen zu erreichen. Wie im vorhergehenden Kapitel

muss auch hier gesagt werden, wie wichtig es ist, dass die Fahrer sich als diejenigen fühlen sollen, die ein Ohr am Kunden haben und durch ihre Erfahrung und ihr Wissen dazu beitragen können, dem Betrieb als Ganzes etwas Gutes zu tun. Schicht- oder Betriebsleiter müssen sich dieses Wissen zu eigen machen, darauf hören, was seitens des Personals für Erfahrungen gemacht werden. Motivation kann aber auch durch Vergünstigungen oder einfach nur ein öffentliches Lob erfolgen. Die amerikanische Idee des „employée of the month“ mag uns Europäern lächerlich erscheinen, aber wenn in der Betriebszeitung steht, dass Fahrer x eine gute Idee hatte, die dem Betrieb hilft enorme Kosten zu sparen und dass die Konzernleitung ihm dankbar ist, dann hat das eine Wirkung. Auch die Teilnahme an Fortbildungen kann motivierend wirken. Motivation erfordert allerdings sensible und geschulte Vorgesetzte. Nicht jeder, der ein guter Fahrer war und daher zum Schichtleiter befördert wurde, kann diese Tätigkeit wahrnehmen. Daher sollte es den Verkehrsunternehmen nicht zu teuer sein, ihre Vorgesetzten zu Seminaren zu schicken, wo Führungskompetenzen erlernt werden können. Durch die Ernennung von Vorgesetzten auf Probe kann der Tatsache entgegengewirkt werden, dass eine gute Abteilung durch einen unfähigen Chef heruntermotiviert wird. Ein Wechsel der Gruppe sollte möglich sein, damit ein Fahrer ohne Nachteile erwarten zu müssen einen ungeliebten Vorgesetzten loswerden kann.

Neue Mitarbeiter sollten schon gezielt auf ihre Servicefreundlichkeit hin eingestellt werden. Das ist wichtig für das Image und die Qualität der Leistung. Gute Mitarbeiter müssen mit Anreizen motiviert und gefördert werden [Will 2002, S. 63]. Lohnkutscherei ist auch bei Anreizen nicht serviceorientiert. Daher müssen die Dienstleistungen der Verkehrsunternehmen zum Markenprodukt auch für den Fahrgast werden [ebd., S. 64]. Ronellenfitsch ergänzt dies allgemein: „Um Kosten zu senken, müssen sich die Unternehmer um den wirtschaftlichsten Einsatz ihrer Leistungsmittel bemühen. Der Wettbewerb verhindert zugleich den Aufbau ständiger Machtpositionen.“ [Ronellenfitsch 2000, S. 40].

Kaum nötig sollte es sein, über einen anderen Teil der Vorbereitung zu sprechen, die Restrukturierung. Es ist eine Tatsache, dass öffentliche Verkehrsunternehmen teurer sind als private Verkehrsunternehmen. Und das liegt eben nicht nur an den höheren Löhnen. Tatsache ist, dass in öffentlichen Betrieben die Effektivität deutlich geringer ist, als in der privaten Omnibusbranche. Die Vorstände sollten sich fragen, woran dies liegen könnte. Ein Teil wird durch die oben geschilderte mangelnde Motivation zustande kommen. Wer einmal im Betrieb eine unkündbare Stelle hat, wird sich kaum noch anstrengen, es sei denn, er wird motiviert und tut seine Arbeit gern. Ein weiterer Teil ist aber auch durch das System bedingt und kann durch die einzelnen Mitarbeiter kaum aus eigener Kraft geändert werden. Dabei handelt es sich um umfangreiche Hierarchien. Der Vorstand muss nicht jeden Fahrer beim Namen kennen, das geht in großen Betrieben kaum. Es ist aber fraglich, wie viele Hierarchieebenen nötig sind, um ein effektives Arbeiten zu gewährleisten. Dazu sind viele Verfahrensabläufe in den öffentlichen Verwaltungen – und dazu gehören auch die Unternehmen – so versandet und aufgebläht worden, dass man sich fragen muss, warum überhaupt noch etwas funktioniert. Dieser Teil der Handlungsempfehlungen ist das, was klassischerweise von Unternehmensberatungen durchgeführt wird. Daher will der Verfasser als Ingenieur gar nicht auf alle Details hinweisen, es gibt dazu genug Fachliteratur, die den Vor-

ständen sicher bekannt sein wird. Es gilt Kosten zu sparen, mit welchen Mitteln auch immer.

Auch wenn die Unternehmen nur noch im Auftrag der Aufgabenträger agieren werden, sollten sie dennoch versuchen, ihr Produkt als Marke zu vermarkten. Wenn es gelingt, dem Kunden klar zu machen, dass er in einem Rheinbahnbus sitzt und eben nicht in einem Bus, der im Auftrag der Stadt Düsseldorf fährt, dann wird sich der Kunde wieder mit „seinem“ Unternehmen identifizieren. Er wird dadurch subjektiv zufriedener sein, als er es wäre, wenn ein anonymes Unternehmen die gleiche Leistung erbrächte. Diese Zufriedenheit wird sich auch in der Zusammenarbeit mit dem Aufgabenträger niederschlagen. Damit kann es gelingen, auch dort eine Identifikation mit einem Produkt zu schaffen, wo diese nicht von vornherein vorhanden ist (vgl. den Busfahrer, der seit Jahren eine Linie fährt und aus der „Busfahrt“ eine „Fahrt mit Fahrer X“ macht). Ein Produkt, das „Markenqualität“ bietet, darf eben auch etwas teurer sein. Vielleicht gelingt es ja auch, den Aufgabenträger davon zu überzeugen, dass die Standards dieser Marke für ihn unverzichtbar sein sollten. In diesem Augenblick hat das Verkehrsunternehmen bei ihm schon einen deutlich besseren Stand als die Konkurrenz, die erst einmal beweisen muss, dass sie ebenfalls in der Lage ist, diese Qualität zu liefern. Auch dieser Ansatz ist nicht ganz neu, man kann sich täglich davon überzeugen, wie wichtig die Bildung von Marken für deutsche Verbraucher geworden ist. Und auch im kontrollierten Wettbewerb hat der Kunde eine Wahlmöglichkeit. Er kann zwar nicht wählen, ob er die Verbindung von A nach B mit der Rheinbahn oder mit Connex bewältigt, er kann aber zwischen dem „Markenbus“ und dem „Markenauto“ wählen. Daher sollte sich der ÖPNV endlich der gleichen Mittel bedienen wie die Automobilindustrie.

Die Verbünde werden zu völlig neuen Abrechnungsformen kommen müssen, da die bisherige Abrechnung die durch die Erbringung der Leistung entstehenden Kosten nicht ausreichend berücksichtigt. Ggf. wird der Aufgabenträger nur noch direkt mit dem Ersteller abrechnen, der Umweg über den Verbund wird sich vielleicht erübrigen können. Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste werden jedoch wohl nicht auf die in der Verordnung genannten 20 % zulässiger Beihilfen angerechnet werden müssen, so dass sie weiterhin existieren können [Deutscher Städtetag 2001, S. 3].

Als nächstes sollten sich die Unternehmen ihre Aufgabenpalette genau ansehen. Welche der Aufgaben sind „Kernaufgaben“, welche erbringt das Unternehmen freiwillig dazu? Randaufgaben sollten rechnerisch getrennt werden. Dies kann – wie es auch Gerd Blumenthal im Interview beschrieb, am besten in Form einer Holding Gesellschaft geschehen. Diese Holding hätte eine Tochtergesellschaft, die im Wettbewerb an Ausschreibungen um reine Carrierdienstleistungen teilnimmt. Daneben gäbe es Tochterfirmen für Planung, Service, Betriebshöfe, etc. Die Palette der Aufgaben als ganzes muss nicht unbedingt kleiner werden, im Gegenteil. Das Unternehmen könnte alle Aufgaben, die weitestgehend mit öffentlichem Verkehr zusammenhängen, ausüben. Das kann eben auch bis zum Betrieb von Pendlerkindergärten oder Fahrradstationen an Bahnhöfen gehen. Jede Tätigkeit, die dazu beiträgt, den Modal Split zugunsten des ÖPNV zu verschieben, kann hilfreich sein. Kooperationen sind möglich, so kann z.B. eine Arbeitslo-

seninitiative die Fahrradstation betreiben und der Bahnhofskindergarten von Kirchen gefördert werden. Mit ein wenig Phantasie können hier Unternehmensstrategen sicher mehr Ideen entwickeln als ein in betriebswirtschaftlichen Fragen laienhafter Ingenieur. Wichtig ist in diesem Zusammenhang nur, dass die Vielzahl der Nebenaufgaben die Bilanz des Fahrbetriebes nicht berührt, so dass dieser in der Lage ist, Leistungen guter Qualität zu einem angemessenen Preis abzuliefern. Auch die Politik kann einen Beitrag dazu leisten, dass Verkehrsunternehmen in diesem Sinne umgebildet werden können. Heute werden öffentliche Verkehrsunternehmen oft sehr weitgehend durch politisch besetzte Aufsichtsräte beherrscht. Je nach politischer und persönlicher Konstellation greifen sie sehr weitgehend in die Geschäftspolitik ein. Der Verfasser – selbst politisch aktiv – ist aber der Ansicht, dass dies nur dadurch gerechtfertigt ist, dass öffentliche Verkehrsunternehmen bislang mit öffentlichen Geldern operieren. Das wäre im künftigen Modell kaum noch der Fall. Daher erübrigt sich die Aufsicht durch ein politisches Gremium. Daher sollte sich die Politik ein Stück weit aus der Verantwortung zurückziehen und Platz machen für Fachleute aus der Wirtschaft, die eine betriebswirtschaftlich fortschrittliche Strategie der Vorstände aus rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewerten und fördern können. Politiker sollten hingegen die Aufsichtsgremien der Regiegesellschaften besetzen, da dort künftig die politischen Grundannahmen getroffen werden.

Die Unternehmen sollten sich künftig ihrer Rolle als Dienstleister stärker bewusst sein. Dieser Begriff kommt ursprünglich von „dienen“, was vielen Dienstleistern in Deutschland jedoch kaum bewusst ist. Heute haben sich einige Vertreter der Verkehrsunternehmen eine Arroganz im Verhalten gegenüber den Aufgabenträgern angewöhnt, dass man vergessen kann, dass sie rein rechtlich in deren Auftrag arbeiten. Künftig wird es mehr denn je darauf ankommen, dass sich Verkehrsunternehmen beim Aufgabenträger beliebt machen. Das sollte nicht so weit gehen, dass die Verkehrsunternehmen den Aufgabenträgern nach dem Mund reden, aber ein wenig mehr Offenheit wäre hier schon angebracht. Gerade öffentliche Verkehrsunternehmen sollten sich der Tradition bewusst werden, dass sie über lange Zeit wirtschaftlich selbständiger Teil der öffentlichen Verwaltungen gewesen sind. Sie sollten aus dieser Tradition heraus auch im Wettbewerb den Aufgabenträgern das Gefühl vermitteln, ihnen hilfsbereit und wohlgesonnen zur Seite zu stehen. Falls sie dies nicht tun, werden die Global Player nicht zögern, und binnen Monatsfrist diese Aufgaben wahrnehmen. Ohne Sympathie der Aufgabenträger allerdings dürfte es für die derzeit öffentlichen Verkehrsunternehmen noch schwerer werden, den Übergang zu schaffen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der ehemalige VDV-Geschäftsführer Girnau darauf aufmerksam gemacht hat, dass öffentliche Verkehrsunternehmen weniger gut kontrolliert werden müssten als private, da sie ohnehin alles nach Recht, Gesetz und dem Willen des Aufgabenträger leisten.

Der Verfasser hat in seinem Berufsleben einen durchaus anderen Zustand erlebt. Gerade in Zeiten knapper Kassen und bei Personen, die auch persönlich Rechenschaft ablegen müssen, wird auch in den öffentlichen Unternehmen versucht, Dinge nach eigenem Willen zu betreiben. Jedoch kann der Verfasser allen Unternehmen nur empfehlen, Kontrollen durch ihr Verhalten überflüssig zu machen. Die Regeln des Wettbewerbs sind vielleicht nicht immer angenehm, aber

sie erfüllen den Zweck, dem Fahrgast einen guten und angenehmen ÖPNV zu bieten. Wenn der Fahrgast trotz aller Beteuerungen keinen qualitativ hochwertigen Verkehr vorfindet, da ein Verkehrsunternehmen der Ansicht ist, z.B. auf einer bestimmten Linie - aus welchen Gründen auch immer - keinen neuen Bus einsetzen zu müssen, wird es nicht gelingen, den Modal Split zu verändern. Daran sollten aber alle, Politik, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gleichermaßen interessiert sein. Daher sollten Verkehrsunternehmen auch künftig sehr genau auf das achten, was die Fahrgäste wünschen. Sie sollten auch nicht zögern, hier den Aufgabenträgern so weit wie möglich Verantwortung abzunehmen. Denn die Verkehrsunternehmen haben einfach den direkteren Draht zum Kunden. Da hilft es auch nichts, wenn sich die Mitarbeiter des Unternehmens sagen, dass es doch letztlich egal sein kann, ob sich der Kunde wohlfühlt, Aufträge bekomme man ja ohnehin nur vom Aufgabenträger. Aber am Ende entscheidet doch der Kunde mit dem Kauf einer Fahrkarte darüber, ob ein Angebot sinnvoll ist oder nicht.

Sechs Wege wurden in dieser Arbeit immer wieder genannt, die dazu führen sollten, die Kostenstrukturen der öffentlichen Verkehrsunternehmen so weit zu verändern, dass der Wettbewerb auch für sie zum Erfolg werden kann. Sie gelten ausdrücklich auch für kleine und kleinste Unternehmen, denn auch sie können eine Chance haben, gegen die großen Global Player.

**Lösungsweg 1: Kooperation.** Dies ist zum einen die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen. Dabei gibt es mehrere Möglichkeiten, die allesamt an anderen Stellen dieser Arbeit schon genannt wurden. Ein Verkehrsunternehmen kann mit anderen eine Kooperation eingehen. Diese anderen können ebenfalls öffentlich, aber genauso gut auch privat sein. Dies dient aber im Endeffekt nur dazu, Großunternehmensvorteile z.B. beim Einkauf zu erreichen und Betriebshöfe optimaler auszunutzen.

**Lösungsweg 2: Wachstum.** Die Unternehmen müssen dies erkennen und größer werden. Neben Kooperationen müssen die Unternehmen sich auch zu mehreren zusammenschließen. Alle öffentlichen Verkehrsunternehmen des Verbundes Rhein-Sieg zusammen sind kleiner als das größte deutsche Nahverkehrsunternehmen, die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG). Und ein einziger normaler Global Player ist zehnmal so groß wie die BVG [Schrammeyer 2000, S. 1]. Dafür müssen zunächst jedoch Egoisten über Bord geworfen werden, will man nicht gemeinsam untergehen [Klimmt 2000, S. 1]. Einen Ansatz dazu bieten die Kölner Verkehrsbetriebe, die Stadtwerke Bonn und die Rheinbahn in Düsseldorf. Die drei Unternehmen erwarten durch die gemeinsame Übernahme des Unternehmens Moselbahn „dem bereits bekundeten Kaufinteresse großer französischer Verkehrsunternehmen eine Rheinische Allianz öffentlicher Nahverkehrsunternehmen entgegensetzen zu können.“ [KCW Hamburg 2002(a), S. 12].

**Lösungsweg 3: Tochtermodelle.** Der nächste Schritt, eine gemeinsame Tochter, bringt mehrere Vorteile. So kann dieses neue Tochterunternehmen mit den Möglichkeiten eines privaten Unternehmens ganz anders agieren, als dies die heutigen öffentlichen Unternehmen können. Nötig macht das das immer noch unbefriedigende Dienstrecht für öffentliche Unternehmen in Deutschland. Tochter-

unternehmen haben nicht nur den Vorteil, dass sie Personal zu den niedrigeren Tarifen des privaten Omnibusgewerbes einstellen können, sie bekommen oft auch Personal von der Muttergesellschaft ausgeliehen. Wobei die Konditionen dann die gleichen wären, als wären die Fahrer neu eingestellt. Auf diese Art werden die Verluste wettbewerbsneutral von der öffentlichen Muttergesellschaft aufgefangen, während die private Tochtergesellschaft Gewinne macht und preiswert bieten kann. Durch die natürliche Fluktuation wird der Anteil der teureren BAT'ler immer geringer, der der preiswerten Beschäftigten wächst [Koutoumanos 1999, S. 16]. Auf diese Art kann auch der schwindende Querverbund erhalten bleiben [Lixenfeld 2000, S. 120]. Beispiele dafür gibt es in Hannover und München und bei der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG) [Girnau 1997, S. 12].

**Lösungsweg 4: Fusion.** Zuletzt sollten die oft recht kleinen öffentlichen Unternehmen über Fusionen mit den benachbarten Verkehrsunternehmen nachdenken. Nicht nur, dass man sich damit einen Konkurrenten zum Partner macht, auch ist man mit dieser neuen Größe den ebenfalls großen Global Playern besser gewappnet. Die Spitze der Möglichkeiten schließlich ist eine Zusammenarbeit, wie sie die DNVG darstellt, wo die Grenzen zwischen öffentlich und privat verschwimmen und ein gemeinsamer, leistungsstarker Unternehmensverbund aufgebaut worden ist. Wichtig ist nur, dass diese Zusammenarbeit aktiv bestritten wird. Jedes Verkehrsunternehmen sollte von sich aus Möglichkeiten überlegen. Nur dann hat man Chancen, eine solche Zusammenarbeit zum eigenen Vorteil nutzen zu können. Wird sie einem Verkehrsunternehmen von außen aufgezwungen, so ist dies vergleichbar mit der in der Wirtschaft im Moment so allgegenwärtigen „feindlichen Übernahme“.

**Lösungsweg 5: Aktive Teilnahme am Geschehen.** Man kann Unternehmen helfen, indem man versucht, seinen Weg in den Wettbewerb aktiv und nicht reaktiv zu gestalten. So sollte man versuchen, das Unternehmen schrittweise wettbewerbsfähig zu machen und seine Verkehre in Abschnitten auf den Markt zu werfen. Dabei sollte man das Verkehrsunternehmen fragen, welches Tempo es sich dabei zutraut und welche Losgrößen ihm angenehm sind, damit sinnvolle Pakete entstehen. Das würde einem Unternehmen den Einstieg deutlich erleichtern [Deutsche Bank Research 2001, S. 29]. Daneben sollten die Unternehmen neue Märkte erschließen und dazu ihre Leistungen als Markenprodukt verstehen, das einzigartig ist. Dazu gehören aber auch ein striktes Qualitätsmanagement und eine starke Serviceorientierung [Will 2002, S. 62]. Es gilt also, die Zeichen der Zeit zu erkennen. Statt einer defensiven Haltung „Wir müssen uns restrukturieren, um nicht bei der drohenden Ausschreibung unterzugehen“ gilt es, eine offensive Haltung an den Tag zu legen: „Wir wollen noch besser werden, damit wir Ausschreibungen in anderen Regionen gewinnen und wachsen können“ [Reinhold 2002(b), S. 24].

Wenn die Unternehmen – wobei es keine Rolle spielt ob sie privat oder öffentlich geführt werden – den Wettbewerb jetzt als Chance begreifen und aktiv am Marktgeschehen teilnehmen, dann sehen die meisten Autoren ihre Chancen gar nicht so schlecht. Auch dazu einige Beispiele: Die Deutsche Bank sieht inländische Betriebe keineswegs als chancenlos an, wenn die noch vorhandenen Fristen genutzt werden: [Deutsche Bank Research 2001, S. 1]. „Voraussetzung dafür: Libe-

ralisierung muss als Chance genutzt werden.“ Der Chef der BVG, Hilmar Schmidt-Kohlhaas meint dazu, dass sich jedes Unternehmen aktiv Veränderungen unterziehen muss. Man muss seinen Modal-Split-Anteil steigern und wirtschaftlicher werden. Bis zum Beginn des Wettbewerbes wird es noch dauern, jedoch müssen die Unternehmen sofort anfangen, sich darauf vorzubereiten, wenn sie nicht scheitern wollen. Das geht nicht ohne eine Steigerung der Qualität und die stärkere Orientierung am Fahrgast [Rüger 2002, S. 46].

**Lösungsweg 6: Outsourcen.** Daneben können die Unternehmen das tun, was branchenübergreifend immer getan werden muss: Outsourcen, Kooperieren, Fusionieren, die Angebotspalette ausdehnen, gemeinsam mit anderen den Einkauf rationalisieren, Ausweitung der Tätigkeiten in andere Regionen oder andere Geschäftsfelder [Deutsche Bank Research 2001, S. 37]. Der Overhead muss abgebaut, Aufgabenverantwortung übertragen werden. Flache Hierarchien helfen ebenso wie eine Zusammenarbeit mit dem privaten Omnibusgewerbe und die Ermittlung der Kundenbedürfnisse [Will 2002, S. 63]. In Spitzenzeiten kann man die Takte verdichten, damit man mit kleineren Fahrzeugen auskommt und die großen nicht den ganzen Tag über unausgelastet durch die Gegend fahren [Deutsche Bank Research 2001, S. 37].

Der **Zeitpunkt** für eine **Privatisierung** wird derzeit als günstig angesehen. Noch sind die öffentlichen Verkehrsunternehmen durch die Konzessionen in ihrem Bestand geschützt. Jedoch mahnt der VDV: „Die noch verbliebenen Übergangsfristen sollten nicht als „Verschnaufpause“ gesehen, sondern zur aktiven Gestaltung der Reform genutzt werden. Denn gerade im ÖPNV gilt: Verspätungen bestraft das Leben.“ [Andersen 2001, S. 19]. Er macht seinen Unternehmen dies auch unmissverständlich deutlich: „Wettbewerbsfähigkeit bedeutet daher, dass die Verkehrsunternehmen binnen kurzer Frist in der Lage sein müssen, ausreichende Verkehrsdienste eigenwirtschaftlich in einer Qualität anbieten zu können, die gegenüber den Angeboten anderer Betreiber bestehen, und erfolgreich an Ausschreibungen gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen teilnehmen, also zu Marktkonditionen anbieten zu können.“ [VDV 2000(b), S. 3]. Auch der VRR schließt sich dieser Betrachtungsweise an: „Es wäre daher schlicht fatal, die öffentlichen Verkehrsunternehmen nach der Devise „Wettbewerbsschutz so lange wie möglich“ in falscher Sicherheit zu wiegen. Der nicht von der Hand zu weisende Interessenkonflikt des Aufgabenträgers, der zugleich Eigentümer des örtlichen Verkehrsunternehmens ist, lässt dies allerdings nicht völlig ausschließen, wobei eine derartige Sichtweise leicht zum Bumerang werden könnte.“ [Zweckverband VRR 1999, S. 8].

Die andere Möglichkeit zu sparen ist die Eingruppierung von Fahrern in ein niedrigeres Lohnverhältnis. Damit dies nicht zu finanziellen Einbußen für die Beschäftigten führt, sind in dieser Arbeit mehrfach Modelle angesprochen worden, bei denen ein öffentlicher Mutterkonzern Beschäftigte zu marktgerechten Preisen an privatwirtschaftliche Tochterunternehmen verleiht. Damit kann man der Tatsache begegnen, dass heute noch ein großer Teil der Fahrer öffentlicher Verkehrsunternehmen zu BAT-Preisen arbeitet. Neue Fahrer können dann direkt durch die Töchter eingestellt werden, so dass hier keine Überleitung mehr nötig ist. Fahrer

in bestehenden Arbeitsverhältnissen könnten durch langsame Übergangsmodele langfristig auf Teile des Lohns verzichten, ohne dass sie in substantielle Nöte kommen. Dies sollte jedoch nur ein letzter Weg sein, falls es nicht gelingt, hier mittels der Leihmodelle oder geschickter Ausschreibungen des Aufgabenträgers zu günstigeren Lösungen zu kommen.

### **Erfolgversprechendes Verhalten von Unternehmen im Wettbewerb**

#### Vorbereitung auf den Wettbewerb:

1. Den Wettbewerb als Chance begreifen
2. Aktiv am Marktgeschehen teilhaben
3. Den Gegner kennen lernen
4. Sich frühzeitig umorientieren

#### Dienstleister werden:

5. Sich stärker an den Wünschen der Fahrgäste orientieren
6. Ein Markenprodukt werden
7. Qualität steigern
8. Rolle als Dienstleister stärken
9. Seine Marktanteile steigern und gleichzeitig wirtschaftlicher werden
10. Servicefreundlichkeit entwickeln
11. Ggf. fusionieren
12. Beim Aufgabenträger beliebt werden
13. Kontrollen durch gutes Verhalten erübrigen
14. Politik aus den Aufsichtsräten zurückdrängen und diese mit Managern besetzen

#### Finanzielle Aspekte:

15. Sich restrukturieren
16. Aufgaben in Kern- und Randaufgaben trennen, Randaufgaben rechnerisch abtrennen
17. Infrastruktur ausgründen
18. Töchter ausgründen

#### Neue Unternehmenskultur:

19. Den Mitarbeitern den Wettbewerb als positiv vermitteln
20. Eine Aufbruchsstimmung implementieren
21. Betriebliche Hierarchien verflachen
22. Führungskompetenz entwickeln
23. Die Fahrer und ihre Erfahrungen ernst nehmen
24. Die Motivation der Mitarbeiter steigern

ABBILDUNG 5.17: EMPFEHLUNGEN AN VERKEHRSUNTERNEHMEN IM WETTBEWERB, EIGENE AUFSTELLUNG

Nur so ist es zu schaffen, dass nicht ein kommunales Monopol gegen ein privates Monopol ausgetauscht wird [Deutsche Bank Research 2001, S. 32]. Zum Schluss noch drei Vorschläge, wie sich die Lasten der kommunalen Verkehrsunternehmen mindern lassen. Zum einen sind sie heute oft noch Betreiber der gesamten

Infrastruktur von der Wartehalle bis zum U-Bahn-Tunnel. Diese Infrastruktur muss nicht beim Betreiber angesiedelt werden. Auch die Nutzung zur Miete unter Bereitstellung durch Dritte, etwa der Aufgabenträger selber oder eine von ihm gegründete Managementgesellschaft, macht Sinn, da in diesem Fall auch ein diskriminierungsfreies Angebot gewährleistet werden kann und die öffentlichen Verkehrsunternehmen von den Lasten befreit sind [Wittig 2001, S. 87]. Alle Unternehmen, die etwa in einem Verbundgebiet aktiv sind, könnten einen „Club der Betreiber“ gründen und so das Drei-Ebenen-Modell zum „Vier-Ebenen-Modell“ weiter zu entwickeln. Das muss aber ein Verein sein, der nicht wie der Zusammenschluss „kommunaler Verkehrsunternehmen im VRR“ nur eine bestimmte Klientel umfasst, sondern alle – auch neu dazustoßende – Betreiber unbürokratisch aufnimmt [Andersen 2001, S. 11]. Hier liegt dann die Kompetenz zur Lösung strittiger Fragen und Probleme. Zuletzt sei die Frage gestellt, ob kommunale ÖPNV-Unternehmen nicht auch noch andere Möglichkeiten bekommen können, Geld zu verdienen. So sei an das Modell der Stadtverkehr Detmold GmbH erinnert, die auch die städtischen Parkuhren betreibt und damit den Busverkehr subventionieren kann.

In diesem Kapitel sollte deutlich geworden sein, dass es eben kein „vorausseilender Gehorsam“ ist, sich bereits jetzt intensiv Gedanken zu machen, wie man als Unternehmen mit den neuen Gegebenheiten klar kommen will. Der Verfasser sieht gute Chancen für diejenigen öffentlichen oder privaten Unternehmen, die sich rechtzeitig auf die neuen Gegebenheiten einstellen. Der Wettbewerb ist nicht nur Risiko, er ist auch Herausforderung. Eine Herausforderung für Unternehmen allerdings, die es in der Vergangenheit nicht gewohnt waren, sich Herausforderungen zu stellen. Darin liegt das Hauptproblem. Doch inwiefern sind Dänemark und Deutschland eigentlich zu vergleichen? Kann ein so kleines Land Vorbild für ein so großes sein? Gibt es Unterschiede in der Lebensweise oder in der Staatsform, die einen direkten Vergleich behindern? Um diese Fragen geht es im folgenden Kapitel.

## 6. Dänemark und Deutschland im Vergleich

### 6.1. Kann das „Dänische Modell“ Vorbild sein?

Dänemark ist eines der Länder, die den kontrollierten Wettbewerb in Reinform verwirklicht haben. Das Dänische Modell hat dazu geführt, dass in gut zehn Jahren die Qualität des ÖPNV ebenso wie die Quantität (9 % Angebotsausweitungen) gesteigert werden konnten, wobei gleichzeitig die Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Verkehrsunternehmen um bis zu 25 % gesenkt werden konnten. Die Zahl der Fahrgäste stieg, wenn auch nur um ca. 2 %. Allerdings konnten auch einige – wenn auch wenige – negative Effekte beobachtet.

Das „Dänische Modell“ beinhaltet Belange der Umwelt, der Fahrer, und regelt den Umgang mit Material, das bei unterlegenen Betreibern überflüssig werden könnte, aber man kümmert sich auch um den Fahrgast, was auf den ersten Blick verwunderlich wirkt, weil doch die Aufgabenträger für die Verkehrsunternehmen die einzigen Ansprechpartner sind und die Unternehmen kaum Spielräume haben, sich zu verwirklichen. Allerdings ist das Modell auch nicht von heute auf morgen entstanden, sondern das Ergebnis von zehn Jahren Arbeit im Wettbewerb. Dabei unterliegen die Anforderungen und Regelungen der Aufgabenträger ständigen Veränderungen und werden auch weiterhin immer wieder angepasst werden.

Wesentliches Kennzeichen des Dänischen Modells ist, dass der Aufgabenträger eine Machtfülle hat, wie sie wohl einmalig ist. Wenn den Unternehmen sogar vorgeschrieben werden kann, wie lang Wendezeiten sein dürfen, wie gut Sozialräume für das Personal sein müssen und zu welchem Preis Personal beschäftigt werden soll, dann ist die Frage, wo denn überhaupt noch die Unterschiede in den Angeboten herkommen können. Denn mehr und mehr preisbildende Möglichkeiten werden durch den Aufgabenträger geregelt. Die Fahrzeuge sind durch das HT-Regelwerk technisch so genau beschrieben, dass der Unternehmen hier kaum Geld sparen kann. Auch beim Personal kann nicht viel gespart werden (nur 10 % der Einsparungen entstammen dem Personalsektor), da Personal zu übernehmen ist, und bestimmte Sätze vorgeschrieben sind. Auch was als Pausenzeit gilt, wird von HT definiert, so dass sogar die Produktivität der Unternehmen faktisch genormt wird.

Bleiben als kostenbildende Faktoren eigentlich nur noch die Verwaltung der Verkehrsunternehmen und der Bereich der Werkstätten und Nebenfunktionen, sowie der Einkauf. Dabei ist nahezu ausschließlich die Größe der Bieter entscheidend. Denn viele Einrichtungen lohnen sich erst ab bestimmten Größen, so eine Personalabteilung oder bestimmtes Personal mit Spezialaufgaben. Kleine Unternehmen müssen hier entweder Allround-Personal einsetzen, was gegenüber den Spezialisten weniger gut agieren kann, oder können bestimmte Aufgaben nicht wahrnehmen, was in vielen Fällen nicht geht. Daher ist die Größe der Unternehmen ein ganz entscheidender Faktor bei der Frage der Wirtschaftlichkeit. Dies ist aber im Hinblick auf die negativen Effekte einer Oligopolisierung nicht immer wünschenswert. Auch können sich nur ganz große Unternehmen die Margen von teils nur 2 % leisten, ohne daran zugrunde zu gehen.

Die Machtfülle der Aufgabenträger hat als weiteren Nachteil die Tatsache zur Folge, dass die Unternehmen kaum noch die Chance auf eine unternehmerische Betätigung haben. Sie werden zu reinen Transportdienstleistern, was die Potentiale vieler Unternehmen sicherlich nicht ausfüllt. Gerade unter den öffentlichen Verkehrsunternehmen gab es einige, die innovativ arbeiteten und damit Aufgaben im Interesse des gesamten ÖPNV-Systemes wahrnahmen. Durch die Aufgabenverteilung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen liegt es jetzt in der Hand der Aufgabenträger innovativ zu sein und neue Ideen auszuprobieren. Damit ist Innovation zu einer politischen Aufgabe geworden, wobei zweifelhaft ist, ob die politisch-administrative Ebene geeignet ist, diese Innovation zu schüren und voranzubringen. Denn sie hat kaum Anreiz dazu, es sei denn die Innovation dient der Ersparnis. Allerdings stünde es den Dänen gut an, wenn sie den Unternehmen etwas mehr Freiräume ließen. Denn wie im Kapitel 8.4. zu sehen, sind gerade die Großen wie Connex und Arriva oft sehr einfallsreich im Erfinden neuer Faktoren, die den Fahrgast zum Umstieg bewegen sollen. Das können sie aber nur, wenn die Aufgabenträger ihnen die Gelegenheit dazu lassen. Denn bei einer Marge von 2 oder auch 5 % ist der Betrieb eines Kindergartens im Hauptbahnhof sicher nicht mehr möglich. Doch war die gewählte Vorgehensweise am Anfang gut, da es nötig war eine sehr starke Hand zu zeigen. Zunächst musste sich aus dem Monopol ein Markt herausbilden, der zu einer klaren Rollenverteilung führte, jetzt nach 13 Jahren jedoch kann und sollte ein Dialog in Gang gesetzt werden.

Der zu starke Konzentrationsprozess ist sicher eine der negativen Folgen des dänischen Modells. Es hat sich gezeigt, dass der Gewinner einer Ausschreibung sich bei weitem nicht sicher sein kann, diese auch in der kommenden Runde zu behalten.<sup>20</sup> Kleinere Unternehmen sind aber nicht so mobil, dass sie ihre Betriebsanlagen räumlich verlegen könnten, wenn sie in Region A verloren, in B aber gewonnen haben. Daher können sie nicht mithalten. Dazu kommt das Problem des staatlichen Busunternehmens Combis, das daran Konkurs ging, dass man versucht hat, Ausschreibungen um jeden Preis zu halten, koste es was es wolle, um die unkündbaren Beamten zu beschäftigen. In diesem Fall ist der kontrollierte Wettbewerb sicher außer Kontrolle geraten, denn Combis hat erst viele kleine Unternehmen in die Pleite getrieben, um dann selbst mit staatlichen Millionen saniert zu werden. Dem starken Konzentrationsprozess versucht man jedoch intensiv entgegenzuwirken, indem man über Losgrößen und Loskombinationen zur Diversifikation beiträgt. Dies ist aber ebenfalls eine Tendenz der späteren Jahre.

Interessanterweise hat sich aber die Befürchtung, die politischen Entscheidungen könnten zu einem Billig-ÖPNV führen, nicht bestätigt. Im Gegenteil, die *trafiksselskaber* (Verkehrsgesellschaften) als verlängerter Arm der Politik haben in vielen Fällen innovativ gearbeitet und dadurch Qualität und Quantität steigern können, man suchte einen Kompromiss zwischen den Interessen der Fahrgäste und denen der öffentlichen Kassen. Wobei nicht beurteilt werden kann, ob das Personal der Verkehrsgesellschaften oder die politisch besetzten Aufsichtsräte die treibende Kraft waren. Die Antwort auf diese Frage mag lokal auch unterschiedlich sein.

---

<sup>20</sup> Eine gute Übersicht über die laufenden Entwicklungen bei Ausschreibungen findet sich auf der Web-Site [www.mylidretid.dk](http://www.mylidretid.dk) des 22-jährigen Thomas de Laine, der minutiös festhält welches Unternehmen wo welche Verkehre gewinnt oder verliert.

Leider wird sich ebenfalls nie feststellen lassen, wie die Entwicklung verlaufen wäre, wenn die Unternehmen mehr Freiheiten gehabt hätten. Denkbar wäre, dass es dann eine höhere Betonung des Preises als Kriterium gegeben hätte, denkbar wären aber auch gesteigerte Versuche, durch Innovation die Zufriedenheit der Fahrgäste und die Kosten-Nutzen-Relation zu steigern, um am Markt besser da zu stehen. Beispiel ist hier die Automobilindustrie, die in Sachen Innovation oft Vorbild sein kann.

Unbestritten hat der Wettbewerb in Dänemark zu einer „neuen Dynamik“ im ÖPNV geführt, andere sprechen von einem „reinigenden Gewitter“. Neben der Ausweitung des Angebotes spielt hier vor allem die Steigerung der Qualität eine entscheidende Rolle. Dies gelang vor allem, weil es möglich wurde, die Erfüllung der festgelegten Qualitätsstandards objektiv monetär zu messen und so den Unternehmen einen Anreiz zu geben, Qualität zu liefern, die auch über das gewollte Standardmaß hinausgeht. So haben die Verkehrsunternehmen die Gelegenheit, auch auf Kundenwünsche zu reagieren, was ihnen mehr und zufriedenere Fahrgäste bringt. Dazu können sie die Ergebnisse der regelmäßigen Fahrgastbefragungen nutzen, die klar aussagen, welche Faktoren die Fahrgäste gerne verbessert hätten. Kriterien, die objektiv messbar sind, führen dann direkt zu einer Steigerung der Zahlungen durch den Aufgabenträger, andere führen über höhere Werte bei der Kundenzufriedenheit zu einer besseren Bezahlung. Trotzdem sind einige Experten immer noch der Meinung, diese Anreize müssten verbessert werden. Dies ist aus deutscher Sicht nicht so ganz verständlich, sollte aber im Hinterkopf bleiben. Vielleicht gelingt es, in Deutschland stärkere Anreize zu schaffen. Eine wahrhaft gelungene Idee ist jedoch die Tatsache, dass die Zufriedenheit der Fahrgäste über ein kompliziertes Messsystem zum Vergabekriterium wurde. Diese Idee hat in Mecklenburg-Vorpommern und dem Rhein-Main-Gebiet inzwischen Nachahmer gefunden.

Es hat aber auf jeden Fall der Innovation nicht geschadet, dass sie derzeit fast nur noch von Aufgabenträgern betrieben wird. Dabei ist in Dänemark eigentlich nur ein Aufgabenträger personell in der Lage, wirklich über das Tagesgeschäft hinaus zu denken. Nur der Aufgabenträger im Raum Kopenhagen, die Gesellschaft HT, kann aufgrund seiner Größe Kapazitäten vorhalten, die langfristige strategische Überlegungen und innovationsfördernde Programme planen können. Dabei wurde im Verlauf der Bearbeitung des Themas immer deutlicher, dass HT im Großraum Kopenhagen genau das für den ÖPNV leistet, was in deutschen Verkehrsverbänden geleistet wird. Sie ist Verbund und Aufgabenträger in einem. Und wenn man dies bedenkt, dann ist auch der Personaleinsatz nicht zu hoch, um auf einen weiteren oft geäußerten Kritikpunkt zu kommen.

Die Kosten für den Betrieb dieser Planungsgesellschaft liegen lediglich bei rund 4 % des Umsatzes im ÖPNV des Gebietes. Diese 4 % finden sich auch in anderen dänischen Regionen wieder. Diese Kosten hat es vor der Einführung des Wettbewerbes nicht gegeben, da die Verkehrsgesellschaften eine Konstruktion des Wettbewerbes sind. Bedenkt man aber, dass die Kostensenkungen insgesamt bei 15 bis 20 % liegen, ist ein Nettogewinn von bis zu 16 % feststellbar. Wobei diese Zahlen eher zu niedrig als zu hoch angesetzt sind, da es ja auch schon zuvor öf-

fentliche Aktivitäten im ÖPNV gegeben hat, die man eigentlich noch mit einrechnen muss.

Problematisch ist der kontrollierte Wettbewerb natürlich für diejenigen, deren Arbeitsplatz von ihm abhängt. Dabei ist unstrittig, dass es durch ihn keine Massenentlassungen von Busfahrern geben wird, da auf jeden Bus ein Fahrer gehört, auch im Wettbewerb. Und das Einsparpotential beim fahrenden Personal, bedingt durch andere Pausenzeiten und niedrigere Bereitschaftsreserven ist nicht so hoch, dass es hier zu Entlassungen kommt, lediglich die Zahl der Neueinstellungen dürfte vorübergehend geringer sein, als die Zahl der ausscheidenden Fahrer. Durch die Ausweitung des Angebotes wird dieser Effekt aber noch weiter minimiert, da sich 6 % mehr Leistung eben auch nicht ohne Personal bestreiten lassen. Am ehesten wird sich die Zahl der nicht fahrenden Mitarbeiter der Verkehrsunternehmen reduzieren. Dabei ist jedoch ebenfalls davon auszugehen, dass dies so weit wie möglich – zumindest in den größeren Betrieben - ohne Entlassungen von statten gehen kann. Bei kleineren Betrieben waren in Dänemark in den letzten Jahren Entlassungen nicht immer vermeidbar und es gibt keinerlei Angaben dazu, ob diese Menschen in den neuen Betrieben wieder eine Einstellung fanden. Zu Bedenken ist in diesem Zusammenhang aber, dass z.B. HT verpflichtet war, vom Konkurs bedrohte Betriebe aufzukaufen und das Personal in die eigenen Einheiten zu integrieren.

Die Gehälter der Bediensteten sind nicht sprunghaft gesunken. Tatsache ist, dass die Gehälter beim Übergang von der öffentlichen in die Privatwirtschaft oft eingefroren wurden, und die Beschäftigten so über einige Jahre hinweg einen Reallohnverlust erlitten. Dieser Verlust war in Dänemark jedoch nicht so stark, wie man es von Deutschland aus vermuten könnte, da die Unterschiede zwischen den fünf existierenden Tarifen nicht so stark waren, wie dies in Deutschland der Fall ist. Der Lohn neu eingestellter Fahrer ist jedoch durchweg geringer als der der „alten“. Das kann man auch deutlich daran erkennen, wer sich noch um eine Stelle als Fahrer bewirbt. Der Anteil der Beschäftigten mit „ethnischem Hintergrund“, wie man in Dänemark eingebürgerte Ausländer nennt, ist stark gestiegen, während der soziale Status des Berufes abnahm. Es ist jedoch nur selten zu bemerken, dass dies zu einem Verkehr führt, der nicht in gleicher Qualität durchgeführt werden kann. Der Verfasser konnte sich selbst mehrfach davon überzeugen, dass die neu eingestellten Fahrer ihre Aufgabe in der Regel beherrschen. Gesunken sind jedoch ihre Kenntnisse über Fahrpläne und Anschlüsse.

Neben dem Lohn spielt aber auch die Zufriedenheit mit der Arbeit eine entscheidende Rolle. Nur zufriedene Fahrer sind in der Lage auch einen Fahrgast zufriedenzustellen und sich um sein Wohlergehen zu kümmern. Es gilt daher, die Fahrer zu motivieren. Es hat sich gezeigt, dass gegenüber den Zuständen im „Beamten-ÖPNV“ die Motivation vieler Fahrer trotz härter werdender Arbeitsbedingungen gesteigert werden konnte. Dabei zeichnete sich in den Umfragen deutlich ab, dass es auf den jeweiligen Betriebs- oder Abteilungsleiter ankommt, wie er mit seinen Mitarbeitern umgeht. Von ihm ist entscheidend abhängig, ob die Fahrer den Wettbewerb als Chance für sich begreifen, oder ihn als potentielle Gefahr ablehnen. Ein Fahrer, der sich von seinem Chef ernstgenommen fühlt, der die Chance hat, unbürokratisch Verbesserungen und Kritik vorzubringen, wird auch

verstehen, warum es nötig ist, dass Pausenzeiten minimiert werden. (Un-)Zufriedenheit ist dabei auch als Stressfaktor von hoher Relevanz und beeinflusst das allgemeine Befinden. Durch Haustarife können die Unternehmen gewisse Spielräume nutzen, um die Fahrer mit in den Prozess des „Aufschwunges“ einzubeziehen, ohne sie zu Opfern des Wettbewerbs zu machen. Dabei spielt ein ganz subjektives Empfinden, spielen Gefühle eine Rolle, Fahrer wollen sich als Mensch und als „Fachmann am Steuer“ ernstgenommen fühlen, ebenso wie man die Verwaltungsmitarbeiter ernst nimmt.

Hier sind jetzt die Gewerkschaften gefragt. Denn ihre Aufgabe ist es, das Wohl der Fahrer innerhalb des Prozesses zu bedenken, dies ist nicht Aufgabe der Aufgabenträger, wie der Autor immer wieder zu hören bekam. Dabei sind die dänischen Gewerkschaften etwas weiter als die deutschen, die bislang oft nur die Ablehnung des Wettbewerbs fordern. Dabei geht es den Fahrern finanziell auch nach Einführung des Wettbewerbs nicht schlecht. Sie sind dadurch von einem relativ hohen Lohnniveau auf das Niveau abgesunken, was auch in anderen Branchen Arbeitnehmern mit gleichwertiger Ausbildung gezahlt wird. Ein wichtiges Detail, um Lohndumping bei Ausschreibungen zu vermeiden war dabei, dass in Dänemark die Tarifverträge, die einmal ausgehandelt wurden, auch gelten, wenn ein neuer Betreiber das Personal übernimmt. Bei bestehenden Verkehren, bei denen ein Personalübergang vorgeschrieben ist – und das sind die meisten – muss das Personal demnach mindestens zum gleichen Lohn weiterbeschäftigt werden, damit müssen alle Bieter kalkulieren.

Zu Koordinationsproblemen, die daraus herrühren, dass die Anzahl der Betreiber auf engstem Raum zunimmt, ist es in Dänemark angeblich nie gekommen. Dies ist aber nicht sehr verwunderlich, aufgrund der Detailfülle der Ausschreibungsunterlagen können eigentlich keine Koordinationsprobleme mehr auftreten. Diese vielen Details, die Ausschreibungen im *hovedstadsområde* (Hauptstadtgebiet) zu einer umfangreichen Lektüre werden lassen, sind kritisch zu betrachten. Engen sie doch die Bieter oft sehr stark ein, nehmen ihnen die Möglichkeit, selber etwas Gutes für den (mal wieder vergessenen) Fahrgast zu tun. Dies ist jedoch in der Realität kaum noch nötig, da die Verkehrsgesellschaften dies bis ins kleinste Detail tun, daher rührt ein Teil der dicken Unterlagen. Auf diese Art können hohe Qualitätsstandards bei *allen* Verkehren garantiert werden. Denn man darf nicht vergessen, auch in Deutschland gibt es einige (meist öffentliche!) Unternehmen, die hervorragende Qualität in ihren Verkehren bieten. Aber leider ist diese Qualität nicht durchgängig und negative Eindrücke bleiben beim Fahrgast hängen. Potentielle Neukunden werden durch diese negativen Ausreißer verschreckt, da sie auch daran mit Schuld sind, dass das Image des ÖPNV in Deutschland so niedrig ist. In Dänemark ist das durch die Qualitätsvorgaben der Verkehrsgesellschaften anders.

Dazu kommt auch, dass viele der Details eigentlich nur für den Notfall gedacht sind. Es werden teils sehr umfangreiche Regelungen für den Fall getroffen, dass ein Unternehmen nicht von sich aus auf Zuverlässigkeit und Qualität achtet. Gute Unternehmen werden diese ganzen Regeln nicht brauchen. Allerdings fällt bei der Durchsicht der Ausschreibungen von HT dann doch auf, dass man die Regelwut auch auf die Spitze treiben kann. Zwar lässt sich alles begründen, doch ist frag-

lich, ob ein noch höherer Standard nicht nur zu höheren Kosten, nicht aber zu zufriedeneren Kunden und somit höheren Einnahmen führt. Es macht Sinn, auf stark frequentierten Linien Busse mit drei Doppeltüren im Einsatz zu haben. Der Fahrgastwechsel wird beschleunigt. Kritisch wird es jedoch, wenn diese Fahrzeuge dann bei anderen Aufgabenträgern nicht fahren dürfen, da sie spezifisch auf die Bedürfnisse eines bestimmten Aufgabenträgers zugeschnitten sind. Soweit bekannt, ist HT hier eine Ausnahme, während sich die anderen (kleineren) Aufgabenträger auf landesweite Standards für Fahrzeuge etc. geeinigt haben. Diese Standards sind extrem wichtig, um eine niedrigere Hürde zu schaffen, so dass auch kleinere Unternehmen leichter in anderen Regionen Fuß fassen können. Der Oligopolisierung wird damit Einhalt geboten. Diese Standards, die auch von den Verbänden mit initiiert wurden, tragen erheblich zum Gelingen des Wettbewerbes bei. Vielleicht kann in Zukunft ein gemeinsamer Standard auch für die dicht besiedelte Hauptstadtregion gefunden werden, der mit den Standards der anderen Aufgabenträger kompatibel ist. Dabei sollte auch angestrebt werden, dass sich die Standards über mehrere Ausschreibungsrunden nicht ständig ändern, damit Busse nicht nach fünf oder sechs Jahren abgeschrieben sein müssen, sondern wenigstens zwei Zyklen halten. In diesem Zusammenhang könnte man auch eine Regelung finden, die alle Busse zulässt, die in der Runde zuvor schon gefahren sind.

Immer wieder wird in den Ausschreibungen aber auch in der gesamten Literatur der Kunde erwähnt. Man könnte meinen, er spiele im Wettbewerb keine Rolle mehr, da die Verkehrsunternehmen nur noch die Aufgabenträger als ihre Kunden sehen (müssen). Wer einmal mit dem dänischen ÖPNV unterwegs war wird merken, dass man sich dort auch auf dem Land deutlich mehr als „Kunde“ fühlt, als es hier in Deutschland der Fall ist. Es scheint gelungen zu sein, dass zumindest den meisten Beteiligten der Fahrgast wieder ein Stück näher gekommen ist. Zwar schimpfen viele Fahrer, der Kunde sei „zu weit weg“, jedoch glaubt der Verfasser, dass es derzeit gelingt, dieses Problem aus den Anfangstagen des Wettbewerbes in den Griff zu bekommen. Es wird wieder erkannt, dass der Kunde Auftraggeber einer Dienstleistung ist, und der Aufgabenträger zwar einen erheblichen Einfluss hat, im Endeffekt aber nichts anderes ist als eine Hilfskonstruktion, die im Spiel zwischen Nachfragern (Fahrgästen) und Anbietern (Verkehrsunternehmen) vermitteln soll.

Trotzdem haben die Verkehrsunternehmen mit ihrer Behauptung Recht, sie verstünden mehr von den Wünschen der Kunden als die Aufgabenträger. Damit kommen wir wieder zum Anfang zurück und der Meinung des Autors, dass den Verkehrsunternehmen die unternehmerische Tätigkeit nicht abgesprochen werden sollte. Dabei sollten man sich aber fragen, wie es zu dieser Situation kam. Denn die Aufgabenträger haben sich nach Meinung des Verfassers nicht umsonst um die Steuerung der Qualität gerissen. Fakt ist, dass es in der jüngeren Vergangenheit doch zu viele schwarze Schafe unter den Unternehmen gegeben hat, die den Verkehr mit Zwangskunden verwaltet haben, ohne sich um ihn als Kunden zu kümmern oder innovativ zu sein. Daher wurde in Dänemark der Spruch geprägt, dass jeder das tun solle, was er am besten kann. Und das sei bei den Aufgabenträgern eben die Pflege der Kundenwünsche, während die Verkehrsunternehmen bitteschön fahren sollten. Vielleicht ist es am besten, hier einen kurzen und un-

komplizierten Kommunikationsweg zu schaffen, damit beide Seiten sich optimal einbringen können. Teilweise besteht dies auch in Dänemark schon, zumindest berichteten HT und Arriva (ehemals Teil von HT) von Kontakten zwischen dem Fahrpersonal und den Planern der Behörde. Trotzdem wird eine Schiedsstelle gefordert, die sich um Streitfälle kümmert. Dies könnte zumindest in der Anfangszeit eine gute Sache sein.

Was hat der Wettbewerb nun dem Fahrgast gebracht? Oben wurde hierzu bereits ein verbessertes Angebot und bessere Qualität genannt. Von den ersparten 2 Mrd. DKK wurden immerhin zwei Drittel reinvestiert und kamen somit dem Fahrgast direkt zugute [HT 1999(c), S. 7]. Die Dänen danken dies durch einen hohen Modal-Split Anteil des ÖPNV von bis zu 23 % (am motorisierten Verkehr)<sup>21</sup>. „Der Durchschnittsdäne reist, nachdem die Verbesserungen durch den Wettbewerb gegriffen haben, {nach einer Untersuchung des ÖPNV in sieben europäischen Ländern} mehr als doppelt soviel mit dem ÖPNV wie der Engländer und etwa 140 % der Deutschen.[Møller Jensen 1999, Kap. 5, S. 2]. Sicherlich sind diese Zahlen nicht allein auf den Wettbewerb zurückzuführen. Ergänzend dazu wird auf Kapitel 3.6.4. verwiesen, in dem genauere Zahlen nachzulesen sind.

Der Rest der Einsparungen kommt sozialen Einrichtungen zugute, die mit Sicherheit auch im Interesse der Fahrgäste sind, denn auch diese sind Nutzer von Kindergärten oder Krankenhäusern. Der Kostendeckungsgrad liegt heute bei 66 %, somit hoch im Vergleich zu Deutschland, er lag in Skandinavien traditionell sogar vor Beginn der Anwendung des Wettbewerbes überwiegend deutlich niedriger, was sich durch ungünstigere Strukturen und schon immer höhere Qualität erklären lässt. Außerdem ist die Berechnungsgrundlage eine andere, da in Deutschland verschiedene öffentliche Zahlungen bereits im Kostendeckungsgrad eingerechnet sind. Das ist in Dänemark nicht der Fall, so dass die Zahlen nicht vergleichbar sind.

Das Beste an dem, was in Dänemark in den letzten 13 Jahren im ÖPNV geschehen ist, ist aber wohl die Art, wie man den zugegeben schwierigen Übergang gemeistert hat. Eine Diskussion um die Dauer des Übergangprozesses fand nie so statt, wie derzeit in Deutschland. Man legte von vornherein fest, dass nicht ab einem Tag x alle Verkehre in die neuen Regeln übergehen sollten. Vielmehr wurde ein schrittweiser Prozess beschlossen, der insgesamt eine neunjährige Übergangsperiode brachte. Allerdings fanden schon im ersten dieser neun Jahre die ersten Ausschreibungen statt. Die Restrukturierung der öffentlichen Verkehrsunternehmen musste also unmittelbar beginnen. Und auch für die noch nicht ausgeschriebenen Verkehre wurden neue Zahlungsmodalitäten gefunden, eine Subventionierung von Dumpingangeboten durch noch nicht ausgeschriebenen Verkehre fand nicht statt.

Zumeist kam es dabei auch zu einem harmonischen Übergang vom alten in das neue System. Auf Bornholm etwa änderte sich im Endeffekt nur das Firmenlogo, Personen, Material und Anlagen blieben die gleichen. Von den beschriebenen

---

<sup>21</sup> Insgesamt sind es 19 % der geleisteten Personenkilometer. Leider liegen keine Angaben vor, die eine mit Deutschland vergleichbare Datenbasis haben.

Fehlern abgesehen hat das Modell dazu geführt, dass es aus Fahrgastsicht einen deutlich besseren ÖPNV gibt, der sowohl für ihn aber auch für die öffentlichen Kassen bezahlbar geblieben ist. Und es hat sich gezeigt, dass die vielen im Vorfeld befürchteten Knackpunkte des kontrollierten Wettbewerbes durch geschickte Maßnahmen zu minimieren sind. Es ist möglich, Koordinationsprobleme in den Griff zu bekommen, ebenso kann man die Situation der Fahrer auch im Wettbewerb erträglich gestalten.

Es hat sich gezeigt, dass es am Anfang nicht ganz leicht war, das richtige Kräfteverhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu finden. Zehn Jahre danach gelingt es langsam, sich von dieser reinen Lehre zu verabschieden und die Stärken beider Seiten optimal in den Prozess einzubringen. Der Fahrgast spürt die Verbesserungen deutlich. Auch 13 Jahre nach Beginn des Wettbewerbes ist die Branche von einer geradezu knisternden Dynamik geprägt, die sich nur dann richtig erfahren lässt, wenn man einmal mitten drin war und erlebt hat, wie gut ÖPNV sein kann. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Dynamik jetzt, wo beide Seiten ihre Rolle gefunden haben eher noch zunehmen wird.

Die aufgetretenen Kinderkrankheiten sollten nicht verschwiegen sein. Die Zuverlässigkeit in bestimmten Bereichen etwa ist zurückgegangen, da es z.B. weniger Reservefahrer gibt. Ein so radikaler Umbruch wie er im dänischen ÖPNV zu bewältigen war, wird jedoch nie ohne Startschwierigkeiten ablaufen können, das werden auch die härtesten Kritiker des Wettbewerbs zugeben müssen. Und gemessen an den Erfolgen sind die Fehler doch recht bescheiden ausgefallen und lassen sich, wie man sieht, im Nachhinein korrigieren. Noch ist die Situation nicht optimal, einige von den Fehlern sind noch nicht komplett ausgemerzt. Doch der Verfasser ist sicher, dass dies noch gelingen kann.

Trotzdem bleiben die Skeptiker südlich der deutsch-dänischen Grenze hart. Sie befürchten, dass der Wettbewerb in Deutschland schädlich für das hohe Niveau des ÖPNV sein kann. Dies glaubt der Verfasser jedoch nicht.

## **6.2. Ist die deutsche Skepsis begründet?**

In Deutschland ist man deutlich skeptischer und befürchtet Nachteile. Ausgangssituation für die Mitarbeiter der EU-Kommission war natürlich, dass man Handlungsbedarf gesehen hat, um etwas zu verbessern. Dabei sind aber die Ideen nicht vom Schreibtisch aus entstanden. Man sollte sich ins Gedächtnis rufen, wie es dazu kam, dass die EU den kontrollierten Wettbewerb als Leitgedanken in ihre Gesetzgebung eingebracht hat. Wenn auch nicht direkt, so doch auf Umwegen ist das Modell Ergebnis der beiden Studien NEA und ISOTOPE (beide 1998), die eine solche Vorgehensweise empfohlen. Dieses und die positiven Erfahrungen in einigen EU-Ländern gaben den Ausschlag.

Dies läuft der vielgeäußerten Meinung entgegen, dass in Deutschland ein hochwertiger, wenn nicht der hochwertigste ÖPNV in ganz Europa angeboten wird. Glaubte man dem VDV, dann wird bei uns hochwertiger ÖPNV von guten Unternehmen im Sinne der Aufgabenträger angeboten. Leider ist das Bild, das der Verfasser vom deutschen ÖPNV hat, nicht in allen Punkten mit der Meinung des

VDV übereinstimmend. Teilweise ist nämlich die heutige Situation nicht so positiv, wie sie geschildert wird. Der Fahrgast entschied sich immer häufiger für Alternativen zum ÖPNV und der Kostendeckungsgrad liegt ohne die zahlreichen Zuschüsse aus öffentlichen Kassen bei 40 %. Niemand kann konkret sagen, was der ÖPNV kostet, weder pro Fahrgastkilometer noch pro Wagenstunde. Eine Entscheidung der demokratischen Souveräne, der politisch gewählten Gremien ist mangels ausreichende Information oft nicht möglich. Ob die dem Staat und seinen Gliederungen anvertrauten Steuergelder sinnvoll verwendet werden kann oft nicht mehr nachvollzogen werden, somit ist in vielen Fällen öffentlicher Unternehmen die politische Aufsicht über die Ausgaben nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet. Ein Umstand, der nicht gerade dazu beitragen dürfte, das ohnehin angeschlagene Image des ÖPNV (gerade bei Nichtnutzern) zu verbessern. Dabei ist auch der Fahrgast noch nicht berücksichtigt. Seine Interessen kommen häufig zu kurz (siehe die Systematik der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG).

Der öffentliche Verkehr wird heute oftmals nur noch verwaltet, Umweltschutzgedanken oder Verkehrsplanung findet sich nur in den Köpfen einiger Politiker oder weniger Fachleute ohne Einfluss. Die Aufgabenträger, Verwaltungen als administrativer Teil der politischen Entscheidungsebene, sind oft nur Bittsteller bei starken Unternehmen mit durch jahrzehntelange Praxis vorgegebenen „Territorialmonopolen“. Es sind sogar Fälle bekannt, dass Mitarbeiter von Aufgabenträgern, die versucht haben, sich gegen die mächtigen Unternehmen durchzusetzen, von den Angehörigen des „Kartells“, wie VDV-Unternehmen bisweilen genannt werden, denunziert worden sind. Dabei geht es mehr um Firmenpolitik (Stichwort Erhaltung der Stellung des Unternehmens) nicht um Fahrgastwünsche. Selbst nur ansatzweise mit der Materie betraute Kreispolitiker schimpfen über „ignorantes Verhalten“ der Verkehrsunternehmen, selbst wenn diese im Eigentum der Aufgabenträger sind und der Kreistag somit eigentlich deren oberste Kontrollinstanz ist. Doch selbst als Eigentümer eines Unternehmens hat der Aufgabenträger kaum einen Einfluss, ist diesem ausgeliefert, allein schon, weil in der Vergangenheit die ÖPNV-Planung oft ausschließlich in die Hände der kommunalen Verkehrsunternehmen gelegt wurde.

Dies alles wäre akzeptabel, wenn nicht die Zuschüsse ständig stiegen, aber mit einer höchst umstrittenen und nicht rechtsfähigen Definition von Eigenwirtschaftlichkeit die gesetzlich gewollten Einflussmöglichkeiten der Aufgabenträger ausgebremst würden. Anreize zur Innovation in den Unternehmen und dem Angebot, die dringend nötig sind, um den Wettbewerb gegen das Auto nicht ganz so hoch zu verlieren, gibt es nicht, auch ohne sie wird das Unternehmen für seine Leistung bezahlt. Ein veraltetes „Personenbeförderungsgesetz“, das zum Gewerbe recht zählt und nichts mit Verkehrsplanung, Fahrgastwünschen oder Umweltschutz zu tun hat, tut sein übriges. Reibungsverluste in der Arbeit zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen kennzeichnen das Bild. Gewerkschaften setzen sich nur dort für ihre Klientel ein, wo sie Anhänger haben, an der Zerteilung des Marktes in teure öffentliche und preiswerte private Gesellschaften sind sie die Hauptschuldigen. Nochmals sei aber darauf hingewiesen, dass es hier nur um einige schwarze Schafe innerhalb der Branche geht, wobei der Verfasser der Ansicht ist, dass es davon nicht nur einzelne gibt, sondern ein großer Teil der öffentlichen Unternehmen „aus der Bahn“ geraten ist.

Aber es ist nicht alles schlecht. Eindeutiger Pluspunkt im deutschen ÖPNV sind die Verbände. Sie tragen dazu bei, die Qualität im deutschen ÖPNV zu halten und zu verbessern. Leider aber werden auch sie manchmal nicht durch Vertreter der Politik oder der Fahrgäste beherrscht sondern sind Zusammenschlüsse der Verkehrsunternehmen und somit lokale Ausprägungen des „Kartells“. Sofern die Aufgabenträger hier an Einfluss gewinnen, können die Verbände eine große Hilfe bei der Einführung des Wettbewerbes und seiner Durchführung werden.

Eines unterscheidet Deutschland von allen anderen Ländern, in denen der Wettbewerb schon angewendet wird. Es gibt mit dem VDV und seinen Mitgliedsunternehmen einen starken Meinungsbildner, der offensichtlich so stark ist, dass er es schafft, viele andere Beteiligte sowie weitere Meinungsträger auf seine Seite zu ziehen. Der Bundestag, die Landesregierungen, der Zusammenschluss kommunaler Spitzenverbände, sie alle übernehmen oft recht unreflektiert die Meinung des VDV. Genau an dieser Tatsache ist der Verfasser im Laufe der Bearbeitung dieser Dissertation oft genug verzweifelt. Dabei gilt der Vorwurf nicht dem VDV und seiner Unternehmen. Der Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen hat die Pflicht, die Interessen seiner Unternehmen mit allen Mitteln zu vertreten, das hat er getan und wahrlich nicht schlecht. Zu kritisieren sind diejenigen, die sich die VDV-Meinung ungeprüft zu eigen machen. So kommen aus dem Bundestag Stellungnahmen, die eindeutig die VDV-Meinung widerspiegeln. Die Betroffenen haben indes nie die Frage gestellt, ob die dort als Lobby für einige Verkehrsunternehmen vertretene Meinung auch die „des deutschen Volkes“ sein kann. Denn bei der derzeitigen Kostenstruktur der öffentlichen Verkehrsunternehmen ist klar, dass sie erhebliche Anstrengungen leisten müssen, wobei nicht geklärt ist, ob sie trotz dieser Anstrengungen nicht doch zu den großen Verlierern des Wettbewerbes zählen.

Das Ergebnis ist: Deutschland vertritt keine einheitliche Position, da es staatlicherseits nur wässrige Aussagen gibt und der VDV eben nicht die Meinung *aller* Interessenten vertreten kann. Daher werden Paul Hodson und seine Kollegen bei der EU mit unklaren deutschen Meinungen konfrontiert, die kein Bild ergeben, mit dem man in Brüssel arbeiten könnte. Ergebnis dieser Taktik: Die Experten des VDV sind eigentlich die einzigen, die in Brüssel vorsprechen und die deutsche Meinung für sich reklamieren. Eine Reihe anderer Experten vertritt, wie die Interviews des Kapitels 5.5. zeigen, eine positivere Meinung zum Wettbewerb. Wobei diese Aussage nicht so aufgefasst werden soll, dass alle Kritiker des Wettbewerbes keine Ahnung haben! Aber es ist vielen offensichtlich leichter gefallen, sich der Meinung der Lobbyisten anzuschließen, als sich selber mit der Materie zu befassen. Oft wird lediglich polemisiert, eine sachliche Argumentation findet sich selten.

Daher gibt es derzeit bezüglich des Wettbewerbes in Deutschland nichts wichtigeres, als dass sich endlich Unternehmensgeschäftsführer, Politiker und Funktionäre ernsthaft mit ihm beschäftigen. „Wake up or die“, ist das, was uns Skandinavier derzeit empfehlen. Viele Probleme, die derzeit gesehen werden, sind einfach durch zu langes Abwarten entstanden. Seit 1993, spätestens 1995 hätte man sehen können, wohin die Reise gehen wird. Eine offensive Herangehensweise hätte

viele Probleme gar nicht erst entstehen lassen. Die Öffentlichen hätten nicht automatisch als Verlierer des Wettbewerbes gelten müssen. Dann bräuchten sich heute viele gut bezahlte Menschen weniger Sorgen um ihren Job zu machen, und könnten sich (wieder) verstärkt dem Wohl des Fahrgastes widmen. Dass der ÖPNV in den Händen von großen Global Playern nicht zum „Spielball“ wird, sondern qualitativ und quantitativ aufgewertet wird, zeigen nicht nur Beispiele aus Dänemark, sondern auch die gezeigten Beispiele aus Deutschland.

Eine der Thesen, die immer wieder angesprochen werden, ist, dass nur ein ÖPNV, der von öffentlichen Unternehmen erstellt wird, qualitativ hochwertig sein kann. Der Wettbewerb würde dazu beitragen, die Qualität herunterzuwirtschaften. Diese Arbeit sollte gezeigt haben, dass der Wettbewerb gerade ein Mittel sein kann, einen qualitativ hochwertigen ÖPNV *flächendeckend* einzuführen. Heute ist Qualität eine Angelegenheit im Vorstand eines Verkehrsunternehmens. Setzt sich der Finanzvorstand durch, wird oft gespart und möglichst preiswert produziert. Hat der Planungschef das Sagen, liefern heute öffentliche Unternehmen den besten ÖPNV in Deutschland und darüber hinaus. Der Wettbewerb verlagert diese Fragestellung auf die politisch bestimmten Gremien. Es obliegt dem Aufgabenträger, die gewünschte Qualität aller Leistungen in seinem Territorium zu bestimmen. Zwar bestimmen derzeit oft noch die Verwaltungen im stillen Kämmerlein über Niederflur, Taktfrequenzen und Komfort ab, mehr und mehr wird dieses Thema aber politischer Alltag werden. Fahrgastverbände haben hier die Möglichkeit, auf Politiker einzuwirken und die Wünsche der Fahrgäste vorzutragen. Letztlich ist es dann eine politische Entscheidung, wie viele öffentliche Gelder dafür ausgegeben werden, den Menschen eine vernünftige, hochwertige und vor allem akzeptierte Alternative zur Mobilität mit dem eigenen PKW anzubieten.

Viele Beispiele in Deutschland und Europa belegen, dass überall dort, wo sich die Aufgabenträger dazu entschließen, das Angebot quantitativ oder qualitativ zu verbessern (z.B. Stadtbuss), die Fahrgäste die Alternative wahrnehmen und deutlich verstärkt den ÖPNV nutzen. Das gilt, wie die Beispiele der Kreise Bornholm (DK) und Kleve (D) zeigen, ausdrücklich auch für den ländlichen Raum. Wo hohe Finanzmittel durch Kreativität und Innovationsgeist ersetzt werden, ist es auch dort möglich, den Fahrgästen ein mehr als „ausreichendes“ Angebot zu bieten, dass nicht nur Zwangskunden zur Benutzung von Bus und Bahn einlädt. Der oft befürchteten „Rosinenpickerei“ kann mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden, wie ebenfalls einige Beispiele zeigen. Die vielfach befürchteten Koordinationsprobleme lassen sich lösen. Das hat Dänemark dadurch versucht, dass man mit einer Fülle von Regelungen jeden Eventualfall ausschließt, es gibt auch andere Wege, etwa den gemeinsamen Dialog. Denn in vielen Fällen muss man auch heute ehrlicherweise zugeben, dass die Koordination zwischen verschiedenen Verkehrsunternehmen nicht immer reibungslos klappt. Regie- und Koordinationsaufgaben können nicht nur Verbände leisten, auch die Aufgabenträger können sich hier engagieren, ohne dass dies zu Mehrkosten führt, die an die Höhe der Einsparungen auf Verkehrsunternehmensseite heranreichen. Viele sind dazu heute schon bereit. Ob letztlich doch der Preis das ausschlaggebende Vergabekriterium sein wird, liegt an den Aufgabenträgern und der Lobby der Fahrgäste vor Ort. Möglich ist es, Dänemark zeigt aber, dass es dort nur zum Teil dazu gekommen ist.

Bleibt die Frage nach der Form der Unternehmen. Der deutsche ÖPNV wird geprägt von etwa 400 großen öffentlichen Unternehmen, die ihre qualitativ gute Leistung durch übergeleitete Gewinne aus Monopolpreisen bei der Gas- und Wasserversorgung finanzieren. Doch dieser Querverbund, der von vielen als einziger Garant für Qualität gesehen wird, wird ohnehin nicht mehr lange zu nutzen sein, da auch diese staatliche Versorgung einem marktwirtschaftlichen System weichen wird. Es ist auch nicht einzusehen, warum Gaskunden für den ÖPNV zahlen sollen, ohne ihn zu nutzen. Auch Steuergelder werden von jedermann gezahlt, hier hat man aber größeren Einfluss darauf, wie diese verwendet werden, in dem man den Politikern sein Vertrauen schenkt, die sich für die eigenen Belange am besten einsetzen. Das Argument, öffentliche Unternehmen bräuchten nicht durch den Aufgabenträger kontrolliert zu werden, was wiederum zu Einsparungen führe, kann vom Verfasser nur belächelt werden, da er in der täglichen Arbeit nahezu ausschließlich mit der Kontrolle von öffentlichen Unternehmen beschäftigt ist.

Natürlich wird es zu Umwälzungen in der Struktur der Unternehmen in Deutschland kommen. Das wird im Einzelfall auch zu sehr negativen Effekten für die betroffenen Personen führen. So sozial ist die „soziale Marktwirtschaft“ eben doch nicht. Aber auch in anderen Branchen gibt es Konkurse. Dies ist für den Betroffenen schlimm, während es zu einer „Selbstreinigung“ der Branche führt. Das Prinzip des „Survival of the fittest“ hat schließlich kein Mensch erfunden, die Natur macht es uns vor. Was zu einer Zeit gut war, ist in anderer Zeit überflüssig oder gar falsch, was man an den verschwundenen Tante-Emma-Läden erkennen kann. Diese hatten eine Menge von Vorteilen gegenüber dem Supermarkt auf der grünen Wiese, aber die Welt um sie herum hat sich geändert, hat dem Megastore die Tore geöffnet. Dieser ist nicht unbedingt besser, aber er gehört heute selbstverständlich dazu. Und vielen Millionen Verbrauchern bietet er Vorteile. Genau das passiert derzeit in einer Branche, die bislang in einem beschützten Umfeld gearbeitet hat. 6000 Unternehmen betreiben heute in Deutschland ÖPNV. 5600 davon sind kleine und kleinste Unternehmen, die in Nischenmärkten ihren Weg gefunden haben mehr schlecht als recht zu überleben. Auch dazu gibt es in der Natur und anderen Wirtschaftszweigen genug parallele Beispiele. 400 Unternehmen wurden durch ein umfangreiches Schutzrecht vor jeglichen Umwelteinwirkungen geschützt, eine davon war übrigens der ökonomische Zwang, sich dem Willen des Fahrgastes als Konsument der Leistung zu unterwerfen. Ohne diesen Schutz wären diese Unternehmen längst gezwungen gewesen, sich zu verändern, sie wären heute nicht mehr die gleichen. Nun stehen viele vor dem Problem, den Startschuss für den Wandel überhört zu haben.

Im Gegensatz dazu gibt es die Privatunternehmen, die aber heute nicht mehr nur mit wenigen Leuten oder ganz alleine einen Betrieb aufrechterhalten. Diesen Kleinstunternehmen konnte man oft genug zurecht anlasten, dass in diesen Betrieben die Masse an Gesetzen oft gar nicht beachtet wurde. Einen Betriebsrat gab es nicht, aber ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen Chef und Fahrer regelte Probleme. Der Bus wurde gefahren, bis der TÜV ihn aus dem Verkehr zog, teils länger. Diese Unternehmen waren ebenso wie die beschriebenen öffentlichen Unternehmen oft eher träge und kundenfeindlich. Für sie war Nahverkehr oft ein Zubrot, meist befuhren sie ohnehin Linien, die nahezu ausschließlich

auf Schülertransport ausgerichtet waren. Dieser Schülertransport wurde aber oft mit ältesten Fahrzeugen ohne jeglichen Komfort und auf großen Umwegen gefahren. Schüler als künftige Fahrgäste wurden hier mit ÖPNV von der schlechtesten Seite konfrontiert, was die Tendenz zur Ablehnung des ÖPNV's als Alternative zum PKW nur beschleunigte. Jedoch ergaben sich aus dem Schülerverkehr so hohe Subventionen, dass ein solches Verhalten sich rechnete. Doch es ist nicht dieser Privatunternehmer, der sich anschickt, den deutschen Markt zu übernehmen. Aus dem Ausland drängen leistungsfähige Großunternehmen auf den Markt, die es sich nicht leisten können, gegen Gesetze zu verstoßen. Und auch für ihr Personal gibt es Gewerkschaften, die Fahrer arbeiten nicht im rechtsfreien Raum. Und da Arriva oder Connex keine britischen oder französischen Fahrer ins Land holen werden, sind es die gleichen Leute wie bisher, die am Steuer sitzen werden.

Im Wettbewerb, zumindest im kontrollierten mit den Vorgaben der EU, der derzeit im Raum steht, gewinnt der „wirtschaftlichste“ Unternehmer, also der mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Es ist egal, ob es sich dabei um ein öffentliches oder ein privates Unternehmen handelt. Auf beiden Seiten gibt es gute und weniger gute. Mit Hilfe des Wettbewerbes sollen alle Unternehmen eine faire Chance erhalten zu zeigen, dass sie die besten sind. Was „am Besten“ ist, entscheidet stellvertretend für den Fahrgast der Aufgabenträger. Wird der Preis als das ausschlaggebende Kriterium definiert, so haben dies die Aufgabenträger getan, nicht der Wettbewerb. Wird aber Qualität als ausschlaggebend genannt, dann haben die guten öffentlichen Verkehrsunternehmen eine Chance, die sie nutzen können. Die Steuerzahler haben aber die Gewissheit, dass ihre Mittel so effektiv wie möglich eingesetzt werden.

Der wirtschaftliche Erfolg des Wettbewerbes ist unumstritten. Er dient einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und hilft den Kostendeckungsgrad zu steigern. Den zuvor genannten Argumenten des Harry Hondius ist entgegen zu halten, dass der Kostendeckungsgrad zwar nicht Hauptargument sein darf, sonst gäbe es kaum noch ÖPNV, aber dass es doch ein angenehmer Nebeneffekt ist, wenn man guten ÖPNV, eine gute Daseinsvorsorge, so kostendeckend wie möglich bekommt. Es kann nicht schädlich sein, gute Leistung für wenig Geld zu produzieren. Und es kann auch nicht schädlich sein, wenn eine Behörde festlegt, für genau definierte Leistungen so wenig wie möglich zu zahlen. Auch die Befürchtung, dass im Wettbewerb „alles schlechter“ wird, braucht mit Blick auf Dänemark hier nicht kommentiert zu werden. Dahingestellt sei auch, ob es nicht doch möglich ist, preiswerter als öffentliche Verkehrsunternehmen zu sein, ohne Gesetze zu brechen, oder sein Personal auszubeuten. Sofern ein Verdacht in dieser Richtung besteht, steht es jedem unterlegenen Bieter frei, eine Vergabe anzufechten.

Auch wenn die Zahl der Fahrgäste nicht direkt durch den Wettbewerb beeinflusst wird, wie Dr. Barth es aussagt, so wird er doch dazu führen, dem ÖPNV ein neues Image zu geben und ihn wirtschaftlich neu zu ordnen und den Kunden wieder mehr in den Mittelpunkt zu rücken. Nur das kann ein langfristiger Überlebensweg für eine ganze Branche sein, nicht das Festhalten an einer überkommenen Eigenwirtschaftlichkeit. Und ein besseres Image ist ein wesentlicher Baustein dafür, dass spätestens mittelfristig die Fahrgastzahlen steigen werden. Einen di-

rekten Zusammenhang nachzuweisen ist aber schwer – wenn nicht ganz unmöglich – da eine Reihe von parallel wirkenden Faktoren einer objektiven Messung entgegenstehen.

In der Übergangs sind Probleme jedoch in der Tat nicht ausgeschlossen. Dies betrifft neben den öffentlichen Verkehrsunternehmen zunächst deren Angestellte und Beamte. Der soziale Status des Busfahrers wird im Übergang leiden. Auch werden sich nur noch Menschen mit niedrigerem sozialen Status für diesen Beruf entscheiden, als dies bislang der Fall war. Ebenso wird es nur vorübergehend Probleme damit geben, dass die Anzahl der Beschäftigten in der Branche abnehmen wird. Ein so radikaler Umbruch kann nicht ohne Kinderkrankheiten ablaufen. Allerdings zeigen die dänischen Erfahrungen, dass es möglich ist, die Auswirkungen und Probleme in den Griff zu bekommen. Diese Arbeit soll dazu beitragen, dass man die dänischen Fehler vielleicht sogar im Vorfeld erkennen und bereits von Anfang an mit in die Überlegungen einbeziehen kann. Vielleicht wird es gelingen, besser zu werden als das Vorbild. Dazu ist aber zunächst ein Umdenken erforderlich, dass in Deutschland derzeit nicht zu erkennen ist.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass ein großer Teil der deutschen Skepsis bei näherer Betrachtung als unbegründet bezeichnet werden kann. Ängste der „Verlierer“ sind sicherlich begründet, sie dürfen aber nicht dazu führen, den Wettbewerb als ganzes in ein schlechtes Licht zu rücken. Die wenigen begründeten Bedenken sollten aber ernst genommen werden, damit man ihnen rechtzeitig Lösungen entgegenhalten kann. Dann kann der Wettbewerb auch in Deutschland dazu beitragen, dem ÖPNV eine „neue Dynamik“ zu geben. Dänemark macht uns dies vor.

### **6.3. Ausgangssituation in beiden Ländern**

In den beiden vorhergehenden Abschnitten dieser Arbeit war zu erkennen, dass der kontrollierte Wettbewerb in Dänemark zu einem Erfolg geführt hat, in Deutschland aber vor seiner Einführung trotzdem heftig kritisiert wird. Verschiedene Meinungsbildner brachten erhebliche Bedenken vor, es könne in Deutschland zu einem erheblichen Rückschritt kommen. Somit stellt sich die Frage, ob es in Deutschland aufgrund der Ausgangssituation Punkte gibt, die bei Anwendung des gleichen Modells andere Wirkungen vermuten lassen. Kann etwas, das in Dänemark gut ist, in Deutschland scheitern?

Der auffälligste Unterschied zwischen beiden Ländern ist sicherlich die Größe, gemessen an der Fläche oder der Einwohnerzahl. Während in Deutschland ca. 80 Mio. Menschen leben, sind es in Dänemark nur ca. 5,7 Mio., was nur 7 % der deutschen Bevölkerung entspricht. Ist der kontrollierte Wettbewerb eventuell nur in relativ kleinen Märkten anzuwenden? Der Verfasser meint, dass genau das Gegenteil der Fall ist. Der Markt, in dem sich der Wettbewerb bewegt, ist längst nicht mehr nur ein einzelnes Land, wie schon der Begriff „Global Player“ vermuten lässt. Die vom Verfasser befragten Experten gehen weiter davon aus, dass z.B. die negative Begleiterscheinung der Oligopolisierung auf großen Märkten nicht so intensiv sein wird, wie auf kleinen Märkten, was eher dafür spricht, dass der Wettbewerb in Deutschland ein Erfolg werden könnte.

Nur gefühlsmäßig lässt sich die Frage beantworten, ob das Nationalbewusstsein beider Völker einen Unterschied begründen könnte. Hierzu meint der Verfasser, dass die Dänen ein etwas unverkrampfteres Verhältnis gegenüber ausländischen Einflüssen haben, da sie diese im Alltag deutlich stärker verspüren als die Deutschen (sei es im Fernsehen, wo Filme nur synchronisiert werden, oder sei es dass man von der Hauptstadt aus das Nachbarland sehen kann). Dies würde allerdings lediglich die starke Kritik Deutschlands erklären. Es ist nicht davon auszugehen, dass es den Erfolg eines möglichen Wettbewerbs in Deutschland gefährden könnte.

Was die geschichtliche Entwicklung angeht, so ist diese in beiden Ländern bezüglich des ÖPNV ähnlich. Wenn auch die Ausformung etwas anders war, die Stellung der privaten Fuhrleute ist in beiden Ländern die gleiche gewesen. Erneut hält der Verfasser die Bedingungen für einen Wettbewerb in Deutschland eigentlich für besser, da hier noch mehr Unternehmen bis zuletzt über Preise selber verhandelt haben und sich nicht einem landesweiten Standardvertrag unterworfen haben. Deutsche Unternehmen haben in den vergangenen Jahren kaum die Notwendigkeit dazu gesehen, sich über die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen Gedanken zu machen. Dies gilt allerdings nur für die öffentlichen Verkehrsunternehmen, nicht für die große Zahl kleiner privater Betriebe, die in Nischen und auf einigen wenigen Konzessionen überlebten. Die Zahl der öffentlichen Unternehmen in Dänemark ist erheblich geringer, lediglich in den großen Städten hat es diese gegeben. Im SPNV gab es noch die sogenannten „Privatbahnen“, die aber eigentlich „Kommunalbahnen“ hätten heißen müssen. Da Dänemark etwas ländlicher strukturiert ist als Deutschland, ist aber die Stellung städtischer Unternehmen innerhalb des gesamten Landes etwas geringer als hierzulande.

Einzigartig sind in Deutschland die Verbände, die mittlerweile fast flächendeckend existieren. In Dänemark gibt es nur in der Region Kopenhagen mit HT (HUR) eine Organisation, die einem deutschen Verband entspricht. In den anderen Regionen übernehmen heute die Verkehrsgesellschaften Verbundfunktion, es gibt sie aber erst seit der Neuordnung 1994. Zuvor gab es weder Verbände, noch waren die in Deutschland so geschätzten „Verbundvorteile“ durchgehend verwirklicht. Dies alles hat sich in Dänemark einige Jahre später als in Deutschland entwickelt, wobei auch hier diese Entwicklung noch nicht so sehr alt ist. Die Staatsbahn war zunächst nur im Großraum Kopenhagen in die gemeinsamen Aktivitäten integriert, erst seit wenigen Jahren werden flächendeckend in den Bahnen die Tarife des ÖPNV anerkannt. Aber auch diese Fakten sprechen nicht dafür, dass es in Deutschland zu Problemen in der Anwendung des kontrollierten Wettbewerbs kommen wird. Denn funktionierende Verbundstrukturen können entscheidend dazu beitragen, dass die befürchteten Koordinationsprobleme schon im Vorfeld vermieden werden können. Und während in Dänemark die Verbundstrukturen erst aufgebaut werden mussten, haben sie in Deutschland zumindest in den Ballungsräumen bereits eine Tradition und sind gut eingespielt.

Wenn man die Größe des Landes gemessen an den Einwohnern zugrunde legt, kann man kaum Unterschiede in der Anzahl der Verkehrsunternehmen feststellen. In Deutschland gibt es ein Unternehmen auf gut 12.000 Einwohner, in Däne-

mark für gut 14.000. Das ist in etwa gleich. Auch der Anteil der öffentlichen Unternehmen ist in etwa gleich. In Deutschland sind die ganz großen Betriebe etwas größer als in Kopenhagen, was mit der Einwohnerzahl der Städte zu tun hat. Jedoch ist auch die Struktur der Betriebe etwa gleich. Öffentliche Betriebe sind auch ungefähr so organisiert, wie dies in Deutschland ist. So sind z.B. die Aufsichtsräte politisch besetzt. Demnach liegt auch bezüglich der Unternehmen der einzige messbare Unterschied darin, dass deren Gesamtanzahl durch die geringere Größe des Landes kleiner ist. Auswirkungen auf den Erfolg oder Misserfolg eines kontrollierten Wettbewerbs sieht der Verfasser dadurch jedoch nicht.

Ein wirklich bedeutsamer Unterschied ist jedoch der in Deutschland vorhandene Querverbund, den es in dieser Form in Dänemark nicht gibt. Unabhängig von der Frage, ob er legitim ist ändert dies nichts an der Tatsache seiner Existenz, die dazu geführt hat, dass die tatsächlichen Zuschüsse der öffentlichen Hand an die öffentlichen Verkehrsunternehmen um ein bis 1,5 Mrd. € vermindert werden konnten. Bei einer Gesamtfördersumme von 11,25 Mrd. € (2000) ist der Anteil jedoch verschwindend gering und beträgt zwischen 10 und 15 %. Dies sollte man sich vor Augen führen, wenn man die Argumentation des VDV in dieser Sache liest. Zwar ist es erfreulich, dass bislang die Kommunen und Kreise um diese Summe entlastet wurden, jedoch kann es auch ohne diesen Anteil funktionieren. Zumal durch den Wettbewerb im Energie- und Versorgungsmarkt der Querverbund ohnehin Jahr für Jahr abschmilzt und bereits in den nächsten Jahren gegen Null tendieren dürfte. Beide Argumente tragen dazu bei, dass der Verfasser auch im deutschen Querverbund kein Argument erkennen kann, das dafür sprechen würde, dass Wettbewerb in Deutschland nicht funktionieren kann.

Etwas intensiver sollte sich dieses Kapitel der Frage widmen, inwiefern das System der öffentlichen Verwaltung in beiden Ländern zu Unterschieden führen kann. Dänemark hat die Größe eines durchschnittlichen deutschen Bundeslandes, ja eines Regierungsbezirkes in NRW. Daher ist die Verwaltungsstruktur auch gut mit eben diesem zu vergleichen. Unterhalb der Ebene des Gesamtstaates gibt es mit den *amt*en (Landkreisen) nur eine Zwischenebene vor der Kommune. Die Stellung der Kreise und Kommunen ist daher deutlich höher zu werten, als dies in Deutschland ist. Hinsichtlich der Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Verwaltungsebenen ist jedoch kein großer Unterschied zu erkennen. Das bedeutet, dass ein dänisches *amt* etwa die Aufgaben eines deutschen Kreises hat. Lediglich politisch ist sein Einfluss höher, da die 16 Landräte (*amtsborgmester*) einen kurzen Draht zu den Abgeordneten des Parlamentes und der Regierung haben. Für den ÖPNV ist dies jedoch ebenfalls eher als weniger wichtig einzustufen. Denn so viele Entscheidungen werden dann in diesem Sektor doch nicht landespolitisch getroffen. Insofern ist auch dieser Unterschied offenbar für die Betrachtung der Thematik irrelevant. Auch die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland scheint in diesem Zusammenhang keine Rolle zu spielen. Denn außer der Gesetzgebung eines Grundsatz-Gesetzes in dieser Frage spielen beim kontrollierten Wettbewerb die Landes- und Bundesbehörden keine Rolle. Ob die Verteilung von Fördergeldern eine Relevanz hat, sei ebenfalls tendenziell eher verneint.

Eine andere Stellung als hierzulande hat in Dänemark der öffentliche Dienst. Zwar gibt es ebenfalls den Beamten, dieser Stand hat aber eine geringere Ausbreitung als dies in Deutschland der Fall ist. Ebenfalls ist ihre Lobby etwas geringer. Dadurch lässt sich allerdings lediglich die lautere Ablehnung in Deutschland erklären, ein objektives Kriterium ist dies nicht, da bei der Privatisierung von z.B. Combis die Frage, was mit den unkündbaren und relativ teuren Beamten geschieht, eine wichtige Rolle spielte. Nicht abschließend konnte die Frage geklärt werden, inwiefern die Stellung der Gewerkschaften in Dänemark sich von der in Deutschland unterscheidet. Ein wichtiger Unterschied ist aber, dass die Gewerkschaften nicht, wie hier, dazu beigetragen haben, die Lohnunterschiede zwischen der Privatwirtschaft und den öffentlichen Betrieben in erheblichem Umfang anwachsen zu lassen. Auch haben sich die Gewerkschaften nicht um eine Verhinderungsstrategie gekümmert, sondern versucht dazu beizutragen, ihren Mitgliedern den Übergang in den Wettbewerb möglichst zu erleichtern und für sie auch unter den neuen Gegebenheiten möglichst gute Arbeitsbedingungen zu erwirken. Der Dialog mit den Gewerkschaften wird von den meisten dänischen Fachleuten als sehr konstruktiv und angenehm bezeichnet. Aber auch dies ist kein Argument gegen den Wettbewerb in Deutschland. Im Unterschied zu Deutschland gibt es in Dänemark bis Ende 2002 nur *einen* Verband der Busunternehmer. In ihm sind die großen staatlichen und die neuen europäischen Unternehmen nicht Mitglied. Seine Stellung entspricht am ehesten dem deutschen BDO, auch seine Argumente entsprechen denen des Verbandes der deutschen privaten Busunternehmer. Ein Pendant zum VDV gibt es nicht. Allerdings ist das Vorhandensein eines starken Verbandes öffentlicher Verkehrsunternehmen kein Argument gegen den Wettbewerb sondern eher Ausdruck dafür, dass diese Unternehmen eine stärkere Stellung haben. Umso weniger sollten sie sich vor dem Wettbewerb fürchten müssen.

Die dänischen und deutschen ÖPNV-Gesetze lassen sich nicht eins zu eins vergleichen. Das dänische *buslov* (Busgesetz) entspricht am ehesten der deutschen BOKraft, enthält aber auch Elemente des PBefG. Die Gesetze über den Nahverkehr innerhalb und außerhalb des Großraums Kopenhagen entsprechen am ehesten den Regionalisierungsgesetzen, enthalten aber auch wichtige Elemente, die im deutschen PBefG geregelt sind. Diese Gesetze wurden aber mit dem Beginn des Wettbewerbs komplett überarbeitet. Dies kann man mit den deutschen Gesetzen demnach ebenso gut tun. Hier spielt lediglich der politische Wille eine Rolle. In ihrer derzeitigen Form behindern die deutschen Gesetze die Ausübung des Wettbewerbes. Daher kommt er – obwohl er rechtlich schon existent ist – derzeit nur schleppend zur Anwendung. Dies ist der Grund, weshalb so viel davon abhängt, wie die neue EU-Verordnung zum Wettbewerb im ÖPNV denn nun letztendlich aussehen wird, bzw. ob das EU-GH gewisse Teile des Magdeburger Urteils als europarechtswidrig einstuft. In diesem Falle müssten die dem Wettbewerb entgegenstehenden Gesetze geändert werden. Die deutschen Gesetze aber als einen Faktor darzustellen, der den Erfolg des Wettbewerbes schmälern würde, hält der Verfasser für sehr fragwürdig.

Es stellt sich die Frage, ob das politische Umfeld Einfluss auf den Erfolg des Wettbewerbes im ÖPNV haben könnte. Dänemark wurde in der Zeit der wichtigsten Entscheidungen zunächst konservativ, später dann sozialdemokratisch re-

giert. Es ist nicht feststellbar gewesen, dass mit dem Wechsel der politischen Mehrheiten der Kurs in der ÖPNV-Politik gewechselt worden wäre. Im Gegenteil, die vorsichtigen Schritte der Regierung Schlütter wurden durch die Regierung Nyrup Rasmussen zu endgültigen Gesetzen geformt und konsequent fortentwickelt. In Deutschland haben sich beide großen Parteien in diesem Thema massiv zurückgehalten. Während die Regierung den Kurs des VDV recht offen übernimmt, verweisen Unionspolitiker ebenfalls darauf, dass man sich eigentlich so genau nicht auskenne, man aber dem VDV glaube, dem man in dieser Hinsicht Kompetenz unterstellt. Lediglich der Grünen-Politiker Albert Schmidt, MdB, Verkehrsexperte seiner Fraktion hat eine eigene, sehr fundierte Meinung zu der Thematik. Wobei seine Meinung sehr sachlich geprägt ist. Er versucht, den ÖPNV zu stärken, wozu ihm in seinen Statements auch für die Grünen ziemlich untypische Wege recht sind.

In Dänemark ist Verkehr weniger über Images definiert. Dänen verhalten sich in der Wahl der Verkehrsmittel etwas rationaler als Deutsche. Das Fahrrad hat oft genug die Funktion, Zubringer zum ÖPNV zu sein, das Auto ist Gebrauchsgegenstand, kein Status-Symbol. Dies lässt sich zum Beispiel anhand der Zulassungszahlen der KFZ-Meldestellen messen. Während in Deutschland knapp 20 % der PKW der oberen Mittelklasse oder Oberklasse angehören und 46 % der Autos der kleinen Klasse, sind dies in Dänemark nur 4,5 % in den oberen Klassen und 63 % in den kleineren KFZ-Größenklassen<sup>22</sup>. Von daher haben die Dänen keine so ablehnende Meinung vom ÖPNV, wie dies in Deutschland oftmals der Fall ist. Dies lässt die „Hemmschwelle“ für die Benutzung des ÖPNV etwas niedriger ausfallen, als man dies aus Deutschland kennt, wo man den Bus eben doch nur nutzt, wenn das Auto in der Werkstatt ist, oder man keinen Parkplatz zu finden glaubt. Daher werden in Deutschland gute Angebote nicht richtig wahrgenommen, da man dem ÖPNV gar nicht erst die Chance gibt. Dies könnte tatsächlich mal ein Grund dafür sein, dass es der ÖPNV trotz Wettbewerbes nicht leicht haben wird, in den kommenden Jahren nennenswerte Modal-Split-Anteile zu gewinnen (auch wenn es in Einzelfällen gegenteilige Beispiele gibt). Dies kann aber den Erfolg des Wettbewerbes nicht beeinflussen, denn ein Angebot wird es immer geben. Und wenn dieses dann so gut wie möglich ist, wird dies dem Verkehr bestimmt auch nicht schaden. Der Grad der Motorisierung ist in Deutschland ein wenig höher als in Dänemark. In der Generation der dänischen Studenten ist der Autowunsch oft nicht so ausgeprägt wie in Deutschland. Man gibt verdientes Geld lieber für andere Güter aus und fährt zur Uni mit dem Fahrrad oder der Bahn. Auch der Anteil der Zweitwagen ist auf diejenigen beschränkt, die keine andere Alternative haben. Oft fahren Menschen mit guten Bürojobs im Anzug und Fahrradhelm mit dem Rad ins Büro, während die Partner(innen) mit dem Familienauto Kinder und Haushalt versorgen.

Der Anteil der klassischen „ÖPNV-Kunden“ der sogenannten „Vier A's“, der Armen, Alten, Auszubildenden und Arbeitslosen ist in Dänemark nicht nennenswert anders als in Deutschland. Zwar beschränkt sich dieses Phänomen auf die Städte, doch auch dort gibt es einen hohen Ausländeranteil und sozialschwache

---

<sup>22</sup> Quelle: Angaben der Zulassungsstellen unter [www.kba.de/Abt3\\_neu/KraftfahrzeugStatistiken](http://www.kba.de/Abt3_neu/KraftfahrzeugStatistiken) und [www.dst.dk/359.asp](http://www.dst.dk/359.asp)

Schichten. Kopenhagen hat hier z.B. keine andere Struktur aufzuweisen als Hamburg. Insofern lässt sich auch hier kein Unterschied in den Ausgangssituationen beider Systeme entdecken. Während in Dänemark mehr Menschen ihre Fahrten zum Zwecke der Berufsausübung mit dem ÖPNV erledigen, ist der Anteil der Freizeitfahrten etwas geringer. Man reist allerdings zu Ferienhäusern im In- und Ausland, jedoch spielt hier der ÖPNV keine Rolle. Ein Teil dieser geringeren Nutzung wird jedoch durch Touristen wieder ausgeglichen. Nur so ist der hervorragende ÖPNV auf Bornholm zu erklären, der in den Sommerferien zu erweiterten Fahrplänen führt, während in Deutschland die Angebote eingeschränkt werden.

Als letzter Aspekt sollen noch die Marotten und typischen Eigenarten beider Völker erwähnt werden. Dänen sind auf ihre Weise weniger konservativ als wir Deutschen. Wenn der Wettbewerb dazu führt, dass der Bus nicht mehr vom Unternehmen A gefahren wird, sondern von B, dann ist das nur dann ein Problem, wenn persönliche emotionale Bindungen bestehen, etwa wenn der alte Busfahrer aus dem Dorf durch einen neuen ersetzt wird, obwohl er das Rentenalter noch nicht erreicht hat. Wenn aber der Busfahrer, der die Schulkinder alle beim Namen kennt, jetzt Angestellter einer anderen Firma ist, was soll's? Die Welt wird sich weiter drehen, auch wenn Combus von Connex und Arriva aufgekauft wird und die ehemaligen Bahnbeamten jetzt im Auftrag der Franzosen und Briten arbeiten. Das ist in Deutschland etwas anders. Man erinnere sich an den Verkauf von Mannesmann an Vodafone. Ein Aufschrei ging durch das Land, dass dieses Traditionsunternehmen nun von Engländern beherrscht wird. Für den Telefonkunden änderte sich zunächst einmal gar nichts. Die Rechnungen bekamen ein neues Logo, der Service blieb, lediglich ins Ausland wurden die Verbindungen billiger. Sonst hat sich effektiv nichts geändert. Ein ähnlicher Aufschrei steht ins Haus, wenn die Stadtwerke xy plötzlich in französischer Hand sein sollten. Gerüchte von Massenentlassungen deutscher Busfahrer und importierten Billig-Fahrern aus Portugal oder Polen machten die Runde. Wer genau nachdenkt wird feststellen, dass dies keinen Sinn macht. Der ÖPNV ist keine Großbaustelle, auf der moderne Gastarbeiter einige Monate lang schufteten, um dann in die Heimat zurückzukehren. Und ob ein Deutscher türkischer Abstammung auf meinem Bus sitzt, kann mir als Fahrgast doch egal sein, wenn er mir die nötigen Informationen verschaffen kann, freundlich ist und sicher fährt. In Dänemark ist der Anteil der „ethnischen Dänen“, also Menschen mit ausländischer Abstammung, deutlich gestiegen. Aber es ist nicht feststellbar, dass diese Menschen den Job anders oder gar schlechter erbringen als dänischstämmige Kollegen. Im Gegenteil, viele bemühen sich, (geringe) Unzulänglichkeiten in der Sprache durch Freundlichkeit, ein Lächeln oder verstärkte Bemühungen um den Fahrgast wettzumachen. Allerdings gibt es dagegen in Deutschland mitunter Vorurteile, leider!

**Fazit dieses Kapitels ist:** Beide Länder sind zwar in vielen Dingen grundverschieden, aber Auswirkungen auf den Erfolg des Wettbewerbes lassen sich daraus kaum ableiten. Der typisch deutsche Aufschrei gegen Veränderungen scheint weniger rational denn emotional zu sein. Ein Teil ist sicher der Lobbyarbeit der Verbände zuzuschreiben, ein anderer der Werthaltung der Deutschen. Meist – so lehrt die Vergangenheit – ist dieser Aufschrei nur von kurzer Dauer. Wenn man sich an das Neue erst einmal gewöhnt hat, dann „verliert es seinen Schrecken“. Dies zeigt sich dort, wo schon privatisiert wurde. In der Region Düsseldorf be-

treibt die Regiobahn GmbH die private S-Bahn-Strecke 28 von Mettmann nach Kaarst. Die Menschen lieben die rot-weißen Züge, identifizieren sich stark mit der Bahn und seinem Angebot. Unbekannt ist weitgehend, dass die Bahn nur zum Teil „regional“ ist. Denn die *REGIOBAHN* GmbH ist eine Infrastrukturgesellschaft, betrieben werden die Fahrzeuge von der Rheinisch-Bergischen-Eisenbahn, einer 100%igen Connex-Tochter. Die Logos der RBE weisen darauf hin. Sonst merkt man nicht, dass hier ein Unternehmen am Werk ist, das weltweit im ÖPNV-Geschäft aktiv ist. Die Fahrgastzahlen sind gegenüber dem Betrieb unter DB AG-Regie erheblich gestiegen.

Die Ausgangsbedingungen in Deutschland sind aufgrund der Größe des Marktes besser als im kleinen Dänemark. Außerdem gibt es noch einen weiteren Grund zum Optimismus. Während man in Skandinavien bei Null anfangen und sich die gesamten Erfahrungen selber erarbeiten musste, kann man in Deutschland auf die Erfahrungen aus den Nachbarländern zurückgreifen. Dänische Experten wie Jørgen Hammer oder auch Per Als reisen auch zu uns und halten Vorträge auf deutschen Fachkongressen. Wenn es gelingt, die Fehler, die unsere Nachbarn am Anfang ihrer Versuche mit dem Wettbewerb gemacht haben, von vornherein auszuschließen, dann kann das Experiment hier noch besser gelingen als in Skandinavien. Nur müssten die deutschen Experten endlich damit aufhören, sich beharrlich zu weigern die Realitäten anzuerkennen. Der Wettbewerb lässt sich nicht mehr aufhalten. Es geht nur noch um die Frage, inwieweit er aus Deutschland selber zu steuern ist, oder ob wir uns die Meinungen anderer aufzwingen lassen.

Doch wie wird die Zukunft des deutschen Nahverkehrs sein, wenn der Wettbewerb eingeführt wird? Es gibt Tendenzen, die offensichtlich auch den Wettbewerb zu einem zyklischen Modell werden lassen. Bei seiner Einführung hat er andere Auswirkungen, als nach einigen Jahren und auch das beste Modell hat nur eine begrenzte Lebensdauer.

## 7. Prognose und Fazit

### 7.1. Prognose

Ziel der Arbeit war es einzuschätzen, wie der ÖPNV künftig aussehen wird. Denn noch zu offen sind die Faktoren, die eine Rolle dabei spielen könnten, den ÖPNV in den kommenden Jahren zu formen. Daher soll als Grundannahme davon ausgegangen werden, dass der Wettbewerb kommt und dass er ähnlich dem dänischen Modell oder der ursprünglichen Entwurfsfassung der EU-Verordnung kommen wird.

Es ist davon auszugehen, dass der Wettbewerb in Zyklen verlaufen wird. Deutschland befindet sich derzeit in der

- **Phase Null:** Chaos. Keiner weiß, wie es weitergehen wird, viele reden, wenige wissen worüber. Ob es eine vergleichbare Situation in Dänemark gab, konnte leider nicht recherchiert werden. Falls ja, dann war sie kurz und hat keine Spuren hinterlassen. Es folgt die
- **Phase eins:** Die Vorbereitung auf den Wettbewerb. Diese Phase hat in Deutschland teilweise schon begonnen, was man an progressiven Verkehrsunternehmen wie der Rheinbahn erkennen kann, die sich seit Jahren massiv vorbereitet und auch schon an einer Reihe von Ausschreibungen teilgenommen hat. Für diese Phase hatten dänische Verkehrsunternehmen zumindest im HT-Gebiet deutlich weniger Zeit als ihre deutschen Pendanten. Leider nutzen aber nur sehr wenige Verkehrsunternehmen die Chance und bereiten sich jetzt in einem frühen Stadium aktiv vor. Die
- **Phase zwei** ist die Markteinführung des Wettbewerbes. Dabei ist nicht von einzelnen Ausschreibungen auszugehen, vielmehr geht es dabei um die Phase, in der allen bewusst ist, dass künftig alle (oder zumindest die meisten) Verkehre im Wettbewerb vergeben werden. In Deutschland haben wir diese Phase noch nicht erreicht, in Dänemark kam es zu dieser Phase 1989 und 1990. Und auch dort gab es Probleme bei der Implementierung, weswegen das bereits mehrfach geschilderte umfangreiche Regelpaket geschaffen wurde. Denn diese Überregelung war nichts anderes als eine Reaktion der Aufgabenträger auf die Tatsache, dass die Verkehrsunternehmen natürlich mit allen Mitteln versuchten, Schlupflöcher zu finden und diese für ihre Belange zu nutzen.

In Deutschland ist davon auszugehen, dass es ebenso wie in Dänemark zu Versuchen kommen wird, die geltenden Regeln zu umgehen. Den Aufgabenträgern wird daher nichts anderes übrig bleiben, als ebenfalls mehr und mehr Details in ihre Ausschreibungen zu übernehmen, da besonders in der Anfangsphase die Voraussetzungen, unter denen die Bieter arbeiten, noch zu vielfältig sind. So werden einige preiswerte Unternehmer versuchen, die Regelungen bezüglich der Qualität zu umgehen, oder sich nicht an gesetzliche Standards halten. Daher muss die Ausschreibung und der daran angeschlossene Verkehrsvertrag hier Sanktionsmöglichkeiten vorsehen. Zwei Strategien sind möglich. Zum einen kann man geschickt versuchen, trotzdem so gering wie möglich in die unternehmerische Freiheit einzugreifen. Dies kann darüber geschehen, dass man ein Punktwert für die Qualität einzelner Komponenten entwickelt und dem Verkehrsunternehmen die Gelegenheit lässt, selber zu de-

finieren, mit welchen Methoden es die Punktzahl erreichen will.

Zum anderen ist es hilfreich, wenn nicht jeder Aufgabenträger seine eigenen Regelwerke festlegt. Hier sind die Verbände, aber auch die kommunalen Spitzenverbände gefragt. Ähnlich wie in Dänemark könnten sie Standards setzen, die dann als Anlagen in die einzelnen Verkehrsverträge eingehen könnten. Dies kann auch dazu beitragen die Zugangshürden zum Markt so niedrig wie möglich anzusetzen. Einige Verbände haben die Erstellung solcher Standardwertkataloge schon begonnen. Entwicklungen hierzu sind z.B. aus den Verbänden Rhein-Main, Bremen/Niedersachsen und Rhein-Ruhr bekannt. Daher geht der Verfasser davon aus, dass die Entwicklung nicht ganz so extrem ablaufen wird, wie dies in Dänemark der Fall war. Die Regeldichte wird zumindest einheitlicher sein, auch wenn zu befürchten ist, dass die Verbände sich untereinander doch wieder nicht einigen können. Weiterhin wird die starke Stellung der deutschen Verkehrsunternehmen und des VDV dazu führen, dass sich Unternehmen schon früh gegen zu hohe Regeldichten zur Wehr setzen werden. Dabei ist die Dichte des Regelwerkes nicht an sich schlecht. Wenn sie dazu führt, dem Fahrgast einheitliche und vor allem gute Bedingungen zu bieten, das Personal vor Einbußen schützt und den Unternehmen sowohl Anreiz bietet wie auch die Freiheit lässt, sich über das geforderte Mindestmaß hinaus zu engagieren und sich unternehmerisch zu betätigen, dann haben Regeln auch in einer großen Fülle ihren Sinn. Sie stellen nur dann ein Problem dar, wenn sie einigen Unternehmen den Zugang zum Markt erschweren oder dazu führen, dass die Leistungspotentiale der einzelnen Verkehrsunternehmen nicht optimal genutzt werden können.

- **Phase drei** schließlich ist die, in der sich der Markt bereinigt hat. Eine Reihe teurer oder schlechter Unternehmen ist aus dem Markt ausgeschieden, das Machtverhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen hat sich wieder eingependelt. Die Unternehmen haben die dann sehr starke Dominanz der Aufgabenträger „geschluckt“ und verhalten sich wie Dienstleister. Die bislang öffentlichen Unternehmen haben sich deutlich verschlankt, zahlreiche Mitarbeiter aus dem Overhead haben von sich aus die Unternehmen verlassen und sind zu den Aufgabenträgern gewechselt. Die Stellung der großen ausländischen Unternehmen ist erheblich gewachsen. Sie haben zahlreiche kleinere private aber auch öffentliche Unternehmen übernommen. Einige wenige öffentliche Unternehmen haben sich auf diesem Wege ebenfalls erheblich vergrößert. („Verkehrsbetriebe Rhein-Ruhr“ oder „Deutsche Nahverkehrsgesellschaft“ (in veränderter Form)). Ob diese Unternehmen dann noch den derzeitigen Eignern gehören oder privatisiert sein werden ist offen. Für eine Privatisierung spricht, dass die Neutralität gegenüber den Verkehrsunternehmen größer wird, wenn man als Aufgabenträger kein eigenes Unternehmen besitzt. Wenn aber jeder Aufgabenträger nur mit einem geringen Bruchteil an einem Unternehmen beteiligt ist, wird die emotionale Bindung etwas lockerer werden, was zu einer ausreichenden Neutralität führen könnte. Außerdem werden die Betriebe Geld verdienen (müssen). Daher sind sie für die Gesellschafter keine Belastung mehr (wie heute), sondern könnten haushaltsneutral arbeiten.

Zu dieser Zeit sind die meisten Unternehmen so groß geworden oder haben Kooperationen aus mehreren kleinen aber leistungsfähigen Unternehmen gegründet, dass sie wieder eigene Strategieabteilungen unterhalten können. Sie werden (wie heute bereits Connex) mit Zusatzangeboten, die sie selber entwickeln, versuchen, für Fahrgäste aber auch Aufgabenträger Anreize zu bieten, und letztere verstärkt mit Aufgaben im Bereich des Nahverkehrs zu betrauen. Dies wird der reine Betrieb sein, kann aber z.B. auch die Bereitstellung von Betriebshöfen für andere Unternehmen beinhalten. Dies könnte aber auch ohne Beteiligung des Aufgabenträgers auf bilateralem Wege geschehen. Da die Unternehmen sich in Form einer Holding mit Tochterbetrieben organisiert haben, wird es ihnen möglich sein, verschiedene Aufgaben rund um den ÖPNV wettbewerbsneutral auszuüben.

Die Befürchtung, die Unternehmen könnten zu reinen Lohnkutschern degradiert werden, teilt der Verfasser daher nicht. Die großen Konzerne werden auch auf der Basis „guter Ideen“ miteinander konkurrieren, werden eigene Konzepte entwickeln und sich den Aufgabenträgern als kompetente Dienstleister mit Vollangebot präsentieren. Allerdings wird es dazu eine Umstrukturierung geben müssen, so dass rechnerisch zwischen dem reinen Betrieb und den sonstigen Aktivitäten getrennt werden kann. Dann ist es auch an der Zeit, die Zügel wieder etwas zu lockern und von der reinen Lehre des Wettbewerbes zurückzuweichen. Die Global Player werden nicht mehr gefürchtet sein, sondern ebenso agieren wie große (ehemals) öffentliche Betriebe. Daher ist der Bedarf an starren und sehr detailverliebten Regeln nicht mehr in dem Maße gegeben wie zuvor. Zwar wird man weiterhin eine starke Kontrolle ausüben müssen, aber man kann sich z.B. mit einer Reihe von interessierten Verkehrsunternehmen an einen runden Tisch setzen und gemeinsam ein Konzept ausarbeiten, das dann hinterher vom Aufgabenträger ausgeschrieben wird. Auch wird sich das zwischenzeitlich rauhe Klima im Umgang miteinander wieder etwas harmonischer gestalten, so dass auch nachträgliche Absprachen und Lösungen „auf dem kleinen Dienstweg“ denkbar werden.

Nach **Ansicht des Verfassers** ist dies die optimale Phase im Wettbewerb. Sie kann allerdings nur eintreten, nachdem die anderen Phasen durchlaufen wurden. Dänemark befindet sich am Beginn der dritten Phase und kann gute Erfolge verzeichnen. Man kann wieder „vernünftig miteinander umgehen“, muss nicht mehr für jede Kleinigkeit Verträge bemühen. Trotzdem arbeitet das System immer noch effektiv und wirtschaftlich, ist das Angebot für den Fahrgast immer noch gut. Dass es zu dieser Phase kommen wird, vermutet nicht nur der Verfasser. Auch der „Erfinder“ des Wettbewerbes, Paul Hodson von der EU-Kommission, erklärte dem Verfasser gegenüber, dass ihm diese Phase eigentlich sympathischer ist, als die Phasen zuvor. Doch auch er ist der Ansicht, dass es nicht geht, ohne vorher hart durchgegriffen zu haben. Auch die dänischen Experten erklären rückwirkend, dass es gut war, die einzelnen Phasen durchlaufen zu haben, dass es nun aber notwendig ist, die Zügel wieder schleifen zu lassen und den Verkehrsunternehmen wieder mehr Spielräume zuzubilligen. Dann könnte auch das Potential, dass in den Unternehmen steckt, wieder voll genutzt werden.

Leider geht der Verfasser allerdings davon aus, dass auch diese Phase nicht unendlich lange anhalten wird. Es ist davon auszugehen, dass die Verkehrsunternehmen, nachdem sie von den Aufgabenträgern wieder ein Stück Unabhängigkeit zurückbekommen haben, schnell wieder der Versuchung erliegen werden, sich über die Aufgabenträger zu stellen. Daher ist sich der Verfasser unter anderem mit Hammer und Englund einig, dass sich der oben beschriebene Zyklus der Phasen eins bis drei wiederholen muss. Es wird der Punkt kommen, an dem die Aufgabenträger erneut handeln, und sich Kompetenzen von den Unternehmen zurückholen müssen, um den einmal erreichten Schwung aufrechtzuerhalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Phasen beim zweiten Durchgang schneller durchlaufen werden, da der Lernprozess für die Unternehmen schneller vonstatten geht, da es sich um ein bekanntes Phänomen handelt. Die Verschiebung der Kompetenzverhältnisse könnte etwa wie in der nachfolgenden Grafik verlaufen.

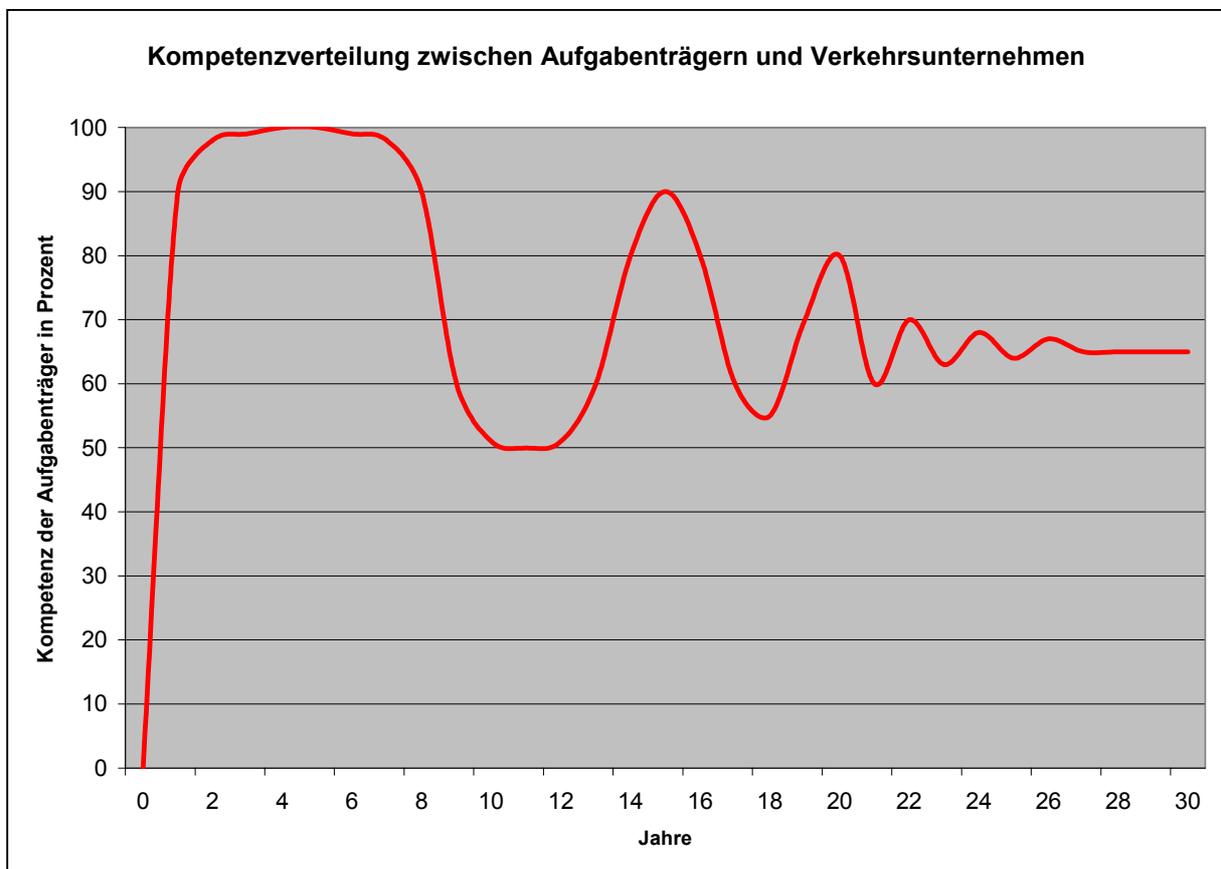


ABBILDUNG 7.01: KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN AUFGABENTRÄGERN UND VERKEHRSUNTERNEHMEN, EIGENE DARSTELLUNG

Der Verfasser hat unter anderem mit Jørgen Hammer lange diskutiert, inwiefern es möglich ist, auf die Phasen eins und zwei ganz zu verzichten und direkt in die Phase drei einzusteigen. Wenn man die Kompetenzen direkt auf die endgültige Basis festlegte, könnte man von Anfang an auf die Kreativität beider Seiten zurückgreifen und die Vorteile des „partnerschaftlichen Wettbewerbes“ der späten Phase drei nutzen. Jedoch wird das nicht möglich sein. Laut Hammer ist der „Weg der Unternehmen durch den Kohlenkeller“ für das Gelingen des späteren Miteinanders von entscheidender Bedeutung. Derzeit haben die Unternehmen fast 100 % Kompetenz. Einen Rückgang auf 50 % würden sie daher als herben

Verlust ihrer Kompetenz empfinden, sich mit allen Mitteln dagegen wehren und die Partnerschaft stets zu ihren Gunsten auszunutzen versuchen. Erst wenn sie die harte Phase erlebt haben, wird ihnen die Verteilung nahe 50 % als große Erleichterung vorkommen, die man sich nicht durch leichtfertiges Verhalten wieder verspielen sollte. Hammer hofft aber, dass die Phasen 1 und 2 in Deutschland schneller verlaufen könnten, als dies in Dänemark der Fall war. Dies könnte geschehen, wenn die deutschen Unternehmen aus den dänischen Erfahrungen lernten und von Anfang an erkennen, dass die Zeiten vorbei sind, in denen der ÖPNV eine kommerzielle Angelegenheit war. Heute gibt es, so Hammer, zwei Arten von Verkehren. In den Städten ist der ÖPNV eine verkehrspolitische Angelegenheit, auf dem Land eine soziale. Beide Aufgaben könnten nicht von kommerziellen Unternehmen erfüllt werden. Die Unternehmen können jedoch dazu beitragen, dass die von der öffentlichen Hand zu tragende Aufgabe optimal und so effektiv wie möglich durchgeführt werden kann. Doch dazu benötigt man das dargestellte Modell des Wettbewerbs in Phasen.

Doch wird es auch eine Zeit geben, wo auch das Modell „Wettbewerb“ wie jeder Produktzyklus mit Aufsteig und Niedergang nicht mehr den Erfolg bringen wird, den es heute verspricht. Zum einen ist damit zu rechnen, dass die Preise insgesamt wieder ansteigen werden – unabhängig davon, was sonst noch zum Preisanstieg beiträgt (höhere Anforderungen der Aufgabenträger, Inflation, Kosten für Treibstoff, etc.). Die Preise könnten langfristig sogar wieder auf das (inflationbereinigte) Niveau steigen, das sie vor der Einführung des Wettbewerbes hatten. Auch die qualitativen Verbesserungen werden irgendwann kaum noch spürbar sein. Es ist nicht absehbar, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte in 20 bis 25 Jahren gegenüber heute deutlich verbessert haben wird. Daher ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Aufgabenträger dazu werden durchringen können, dauerhafte Steigerungen der Qualität durchzusetzen. Sofern nicht die Unternehmen von sich aus eine zweite Ebene, einen Luxusnahverkehr mit deutlich höheren Preisen aber dafür auch qualitativ hochwertigem Angebot einführen (siehe Metropolitan), wird es einen ersten Schub zu Beginn der zweiten Phase geben, in der die Preise am stärksten sinken. Doch wenn sich das Preisniveau erstmal eingependelt hat, ist nicht damit zu rechnen, dass mehr in Qualität investiert wird. Außerdem ist damit zu rechnen, dass die Verkehrsunternehmen früher oder später zu ihrem alten Trott zurückfinden werden. Und das gilt ausdrücklich auch für die heutigen Angstgegner, die Global Player. Ihre deutschen Töchter werden ebenso wie die „runderneuerten“ Öffentlichen die Tendenz haben, wieder zu versanden. In der freien Marktwirtschaft begegnet man diesem Phänomen damit, dass man neue Produkte einführt. Dies ist im ÖPNV naturgegeben etwas schwieriger. Vor allem im kontrollierten Wettbewerb, wo die Unternehmen kaum Möglichkeiten haben, den Fahrgast bewusst in *ihr* Produkt zu locken. Daher bedarf es dann neuer Ideen und Denkmodelle, um den einmal erreichten Schwung kontinuierlich in Gang zu halten.

Die Rolle der Verbände wird stärker sein als je zuvor, denn sie werden benötigt. Zum einen um die notwendigen steigenden Kooperationsaufgaben zu erfüllen, zum anderen aber auch als Dienstleister für die oft kleinen Aufgabenträger. Mit Hilfe der Verbände kann es vielleicht gelingen, dass der Wettbewerb in Deutschland ohne allzu große Organisationen auf Seiten der Aufgabenträger auskommt.

Zwar ist unbestritten, dass es nötig sein wird, das Personal bei den Kreisverwaltungen und den Städten deutlich aufzustocken, aber dies sollte so maßvoll wie möglich geschehen. Daher kann es nur nützen, wenn die Erstellung von Leistungsverzeichnissen oder die Erstellung von Standards Aufgabe der Verbünde wird. Die Aufgabenträger brauchten dann nur noch spezifische Anforderungen und Charakteristika in vorgeformte Ausschreibungsunterlagen einfügen. So lässt sich lokales Wissen vor Ort mit der Leistungsfähigkeit eines großen Verbundes (etwa in Rechtsfragen) kombinieren. Einen Teil der Aufgaben werden auch die Spitzenverbände übernehmen können. So hat es in Dänemark einen runden Tisch gegeben, der die Standardanforderungen an Fahrzeuge entwickelt hat. Dabei waren die Vertreter des Unternehmensverbandes gleichermaßen beteiligt wie der Landkreistag oder die Gewerkschaften.

Die Zahl der Verkehrsunternehmen wird gegenüber heute deutlich abgenommen haben. Der Verfasser gibt aber denjenigen Recht, die vermuten, dass die Konzentration nicht dänische Verhältnisse annehmen wird. Neben den Nischenanbietern, die sich auf bestimmte Sparten innerhalb des ÖPNV spezialisiert haben, wird es deutlich mehr als zehn Unternehmen geben müssen. Der deutsche Markt ist so interessant, dass davon auszugehen ist, dass nach Beginn des eigentlichen Wettbewerbes *alle* großen Global Player an diesem Kuchen teilhaben wollen. Der Verfasser schätzt, dass es neben den ausländischen heutigen Großunternehmen mindestens zwei bis vier große inländische Unternehmen geben wird. Dies könnten die heute starken öffentlichen Unternehmen sein, die stark fusioniert und zugekauft haben, dies könnten ebenso Verbindungen wie die DNVG sein. Denkbar ist auch, dass nach erfolgtem Start des Wettbewerbes deutsche Firmen aus anderen Branchen den ÖPNV entdecken werden. Warum sollten Multis aus der Bereich Versorgung oder Mobilität wie RWE oder DaimlerChrysler, E.on oder Volkswagen nicht in die Branche einsteigen, wie dies Jahrzehnte zuvor bei den heutigen großen ausländischen Unternehmen geschehen ist? Es wird sich zeigen, welche dieser Vorhersagen in zehn bis 15 Jahren Realität geworden ist.

## 7.2. Fazit

Der Verfasser ist nach mehr als drei Jahren Recherche der Ansicht, dass der Wettbewerb ein geeignetes Mittel ist, gute Angebotsstandards zum Wohl des Fahrgastes durchzusetzen. Natürlich gibt es auch in Deutschland gute und schlechte Verkehrsunternehmen. Die guten brauchen keinen Wettbewerb, sie bieten auch ohne Druck von außen einen guten Nahverkehr zu einem akzeptablen Preis – immer zum Wohle des Fahrgastes und mit minimaler Inanspruchnahme öffentlicher Gelder. Leider gibt es aber auch jene, für die der Unternehmenszweck in den Hintergrund getreten ist, die innovationsmüde und schwerfällig geworden sind. Für sie ist der Wettbewerb ein geeignetes Mittel der Disziplinierung. Sicher ist er nicht das einzige Mittel. Es mag andere geben, die je nach Situation mehr oder weniger gut helfen. Er ist jedoch eine gute und relativ global wirkende Maßnahme. Als Abschluss dieser Arbeit sollen noch einmal Vor- und Nachteile deutlich einander gegenüber gestellt werden:

Die **Vorteile** des Wettbewerbes sind:

- **Preissenkungen:** Der Wettbewerb führt zu steigender Effizienz und damit zu höheren Kostendeckungsgraden. Es gibt entweder mehr Leistung zu gleichen Kosten, oder gleiche Leistung zu einem geringeren Preis. Die Folge sind wirtschaftliche Einsparungen. Dadurch können Zuschüsse abgebaut werden. Verbraucher und öffentliche Kassen werden davor geschützt, für die Leistungen mehr als nötig zu bezahlen. Preisbewusste Unternehmen werden belohnt, es gibt Anreize zu kostensparender und gleichsam guter Produktion. Zwar stellen sich nach den ersten Jahren stetig sinkender Preise auch wieder leichte Preissteigerungen ein, doch erreichen die Preise nicht mehr die ursprünglichen Höhen.
- **Kostentransparenz:** Aber die Kosten werden nicht nur zurückgehen, auch die Kostenstrukturen werden klarer, die Vergabe öffentlicher Mittel wird erstmals transparent und gerecht gestaltet. Vergaben werden nicht mehr automatisch an ein eigenes Unternehmen erfolgen, auch wird nicht mehr nach dem Zufallsprinzip nach Betreibern gesucht. Bezüglich öffentlich gezahlter Beihilfen gibt es eine Rechtssicherheit für alle Bieter. Kreativität im Erlangen von Subventionen wird nicht mehr belohnt (Stichwort: Mittlere Reiseweiten).
- **Ausweitung des Angebotsrahmens:** Durch die sinkenden Kosten haben die Aufgabenträger die Möglichkeit, das Angebot auszuweiten. Bei der Nahverkehrsplanung wird schnell klar, was man sich für die zur Verfügung stehenden Mittel leisten kann.
- **Höhere Qualität:** Die Qualität wird von der ausschreibenden Stelle bestimmt und kann je nach Wunsch gesteigert werden. Erfahrungen zeigen, dass es zu diesen Qualitätssteigerungen auch in Zeiten knappster Kassen kommt. Aber auch die Unternehmen bieten von sich aus mehr Qualität an, um im Wettbewerb den Wünschen der Aufgabenträger gerecht zu werden. Die höhere Qualität wird sich in neuen Fahrzeugen ebenso zeigen wie in innovativen Angebotsformen und einer verbesserten Fahrgastinformationspolitik.
- **Umweltstandards:** Auch die Umwelt kann profitieren, wenn Aufgabenträger Standards in diesem Bereich als Vergabekriterien in Ausschreibungen einbeziehen.
- **Belebung des Marktes:** Wettbewerb wird dazu führen, dass die derzeitige Innovationsmüdigkeit bekämpft, Verwaltungsdenken abgebaut, der Markt belebt wird. Wichtig wird für die Unternehmen sein, sich mehr am Kunden – Aufgabenträger oder Fahrgast zu orientieren. Dafür wird der Wettbewerb einige Anreize schaffen. Dies ist eine klare Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, da die heutige „Aufgabenallokation“ oft genug zu Situationen führt, wo die öffentlichen Verkehrsunternehmen gleichzeitig Akteur, Schiedsrichter und Genehmigungsorgan sind. Eine solche Situation kann keine Anreize schaffen oder beinhalten.
- **Politische Entscheidungskompetenz:** Mit dem Wettbewerb wird der Gedanke der Regionalisierung in die Tat umgesetzt, dass der Kostenträger auch die Kompetenz haben muss, über das Angebot zu bestimmen. Im Wettbewerb

liegt die Gestaltungskompetenz bei jeglichem Verkehr, der öffentliche Zuschüsse erhält, beim Aufgabenträger, der den Willen der Politik administrativ vor Ort umsetzt. Damit wird der lokalen Politik eine zentrale Steuerungsrolle bezüglich der Verteilung öffentlicher Mittel eingeräumt und der eigentlich untragbare Zustand beendet, dass ein Unternehmen (wenn auch ein öffentliches) selbständig über öffentliche Mittel verfügen kann. Die Kreis- und Stadtpolitik bekommt damit auch erstmals eine echte verkehrspolitische Kompetenz, der ÖPNV kann somit gleichberechtigt neben Straßenplanung und anderen Verkehrsprojekten stehen. Auch kann beides gemeinsam geplant werden. Damit wird der indirekte politische Einfluss zu einem direkten Einfluss, der vom Wähler nachvollzogen werden kann. ÖPNV-Themen können besser durch Parteien besetzt werden, da eine direkte Gestaltungsmöglichkeit existiert.

Damit kann der Aufgabenträger auch erstmals den Begriff „ausreichende Verkehrsbedienung“ mit Leben füllen und definieren. Dies kann dazu führen, dass er unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes und der Mobilitätsgarantie für seine Bürger eine höhere Bedienung als „ausreichend“ erachtet, als dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Der Wettbewerb kann zu einem völlig neuen Miteinander der Akteure (Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Kunden) führen und wird die heute leider oft vorhandenen Machtkämpfe zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen beenden helfen.

- **Bedingungen für das Personal:** Zwar wird dieser Punkt auch in den Nachteilen behandelt werden, jedoch bietet der Wettbewerb auch Chancen für das Personal. So konnten Unternehmen wie z.B. Connex den Wettbewerb nutzen, ihre Mitarbeiter an neue Aufgaben heranzuführen und weiter zu qualifizieren. Der Aufgabenträger hat dabei einen entscheidenden Einfluss, da er in den Ausschreibungsunterlagen die Bedingungen für das Personal festschreiben kann. Heute stehen die Bediensteten der privaten Unternehmer oft unter einem erheblichen Überstundendruck und sind der Willkür ihrer „Vorgesetzten“ ausgesetzt. Der Wettbewerb gibt hier erstmals die Chance auf einheitliche Bedingungen für alle Fahrer, egal ob öffentlich oder privat, gewerkschaftlich aktiv oder nicht. Schlechter wird es nur für diejenigen, die heute zu denjenigen gehören, die eher weniger als mehr arbeiten und ihren Job nicht als Herausforderung begreifen.
- **Transparenz in der Aufgabenerfüllung:** Unternehmen werden künftig klare Preise für ihre Leistungen nennen müssen. Wobei die Leistung „Beförderung von Fahrgästen“ sich auf diese Aufgabe reduzieren wird. Alle heute von den Verkehrsunternehmen durchgeführten sonstigen Leistungen werden extra berechnet werden, egal ob es die Ausführung von Planungsleistungen ist, die Gestellung von Infrastruktur, das Marketing, Beratung der Aufgabenträger. Diese Leistungen werden heute oft von den Unternehmen kostenlos übernommen, ihre Kosten gehen in den allgemeinen Fahrpreis ein. Die Palette der vom Verkehrsunternehmen durchgeführten Leistungen kann eher größer als kleiner werden (siehe Betrieb von Kindergärten, Vermietung von Werkstätten, Gleisbau, Vermietung von Linienfahrzeugen, etc.). Die Leistungen werden aber einzeln berechnet und können gezielt angeboten werden. Die Vermengung mit dem Kerngeschäft entfällt.

- **Niederlassungsfreiheit:** Unternehmen können sich überall in Europa ansiedeln und ihre Leistungen dort anbieten. Das sollte auch für öffentliche Verkehrsunternehmen gelten.
- **Steigende Fahrgastzahlen:** Der Wettbewerb kann dazu beitragen, die Fahrgastzahlen zu steigern, indem mehr Geld für Innovationen zur Verfügung steht, die Unternehmen von sich aus stärker auf den Fahrgast zugehen werden und die Qualität gesteigert werden kann. Dabei kann nicht behauptet werden, dass die Zahlen absolut steigen werden, denn eine Reihe anderer Faktoren beeinflussen das Geschäft. Es wurde jedoch bewiesen, dass in Regionen mit kontrolliertem Wettbewerb die Fahrgastzahlen tendenziell verbessert werden konnten. Das heißt, dass eventuell vorhandene Abwärtstrends gestoppt oder verlangsamt werden können. Es ist jedoch nicht möglich, für diese Entwicklungen einen mathematischen Wert anzusetzen, da die Vielfalt der sonst vorhandenen Faktoren eine Prognose verhindert. Hier spielt die Konjunktur eine Rolle, der Zustand des MIV-Straßennetzes, die Topographie (Fahrrad, Fußgänger), die Zentrenstruktur, etc. Dazu kommen mögliche MIV-reduzierende Maßnahmen wie eine Verringerung der Parkmöglichkeiten in Innenstädten oder die Größe von Fußgängerbereichen. Grundsätzlich positive Effekte auf die Anzahl der Fahrgäste können jedoch mit statistisch hinreichender Fallanzahl aufgezeigt werden.

Nicht verschwiegen werden sollen jedoch auch die **Nachteile** des Wettbewerbes, die entweder zu Beginn oder ständig auftreten können und werden.

- **Unternehmenskonzentration:** Ohne Zweifel wird der Wettbewerb zu einer erheblichen Marktberreinigung führen, eine große Anzahl von Unternehmen wird vom Markt verschwinden, oder sich zu einer unbedeutenden Randgröße entwickeln. Wobei festzuhalten ist, dass von heute 6.500 Unternehmen auf dem deutschen ÖPNV-Markt über 6.000 gemeinsam eine Randgröße bilden. Allerdings wird sich die Zahl der mittelgroßen und großen Unternehmen drastisch verringern und auch unter den kleinen und kleinsten Unternehmen wird es Fusionen, Kooperationen, Selbstaflösungen, Konkurse und Betriebsaufgaben geben. Die Oligopole werden jedoch immer durch den Aufgabenträger beherrschbar bleiben. Daher sollte man sich die Frage stellen, ob eine Situation mit einer Hand voll großer und weniger mittlerer Unternehmen wirklich eine Verschlechterung gegenüber dem heutigen Zustand darstellt, wo es eine Reihe lokaler Monopole gibt, die politisch kaum beherrschbar sind. Über Obergrenzen von Marktanteilen, oder der Neugründung kommunaler Unternehmen wird es auch künftig möglich sein, echte Oligo- oder Monopole zu verhindern und die Großunternehmen in gesunde Schranken zu weisen.
- **Weniger unternehmerische Freiheiten:** Die verbleibenden Unternehmen sind den Aufgabenträgern in wesentlich stärkerem Maße ausgeliefert als heute. Zumindest in der ersten Zeit werden die Aufgabenträger eine starke Macht haben, was durchaus auch dazu führen kann, dass unternehmerischer Sach-

verstand nicht mehr optimal genutzt werden kann. Tüchtige Unternehmen werden durch gute Arbeit jedoch soweit auf sich aufmerksam machen können, dass die Aufgabenträger erkennen, welchen Wert der in den Verkehrsunternehmen vorhandene Sachverstand hat. Daher werden diese Unternehmen schon sehr bald Beratungen für den Aufgabenträger leisten und damit den Sachverstand wieder einbringen können. Möglicherweise wird es auch einen Zustand geben, in dem die Verkehrsunternehmen den Aufgabenträgern eigene Vorschläge zur Gestaltung des Angebotes unterbreiten. Somit gibt es die Möglichkeit, sich die unternehmerische Freiheit teilweise wieder zurück zu holen.

- **Sinkende Gewinnmargen:** Dies wird ein Problem der Anfangszeit sein. Die Unternehmen werden aufgrund des Konkurrenzdrucks bis an die Grenze der Tragfähigkeit die Margen reduzieren, teils darüber hinaus, was zum Ende des Betriebes führen wird. Aber auch große Unternehmen halten dies nur begrenzte Zeit durch, daher werden die Margen nach ca. 10 Jahren wieder dort sein, wo sie heute liegen. Das müssen sie auch, damit die Unternehmen langfristig eine sichere Existenz haben.
- **Arbeitsbedingungen des Personals:** Selbstverständlich wird der Leistungsdruck zunehmen, da wo irgend möglich, Personal abgebaut werden wird. Dies wird diejenigen treffen, die heute am unteren Rand der Leistungsskala sind. Für die Angestellten der kleinen privaten Unternehmen wird sich das Klima eher verbessern. (siehe oben). Der Druck wird aber insgesamt nicht höher werden, als dies in anderen Branchen der Fall ist. Es wird dabei wie in anderen Branchen ebenfalls an den Vorgesetzten liegen, es den Angestellten so erträglich wie möglich zu machen. Wichtig sind hier die Rückendeckung durch den Chef, eine Gestaltung der Arbeit, die auf die Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnitten ist sowie eine gute gemeinschaftliche Zusammenarbeit. Diese ist in den großen Unternehmen heute teilweise nicht zu sehen. In der ersten Zeit wird es zu Unruhe unter der Belegschaft kommen. Besonders dann, wenn Betriebe von anderen Betrieben übernommen werden. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, dass die Belegschaften durch die Vorgesetzten gut und umfassend informiert werden, um die Unruhe so gering wie möglich zu halten.

Der Lohn der heute beamteten und öffentlich angestellten Fahrer wird zwar nicht zurückgehen, aber durch geringere Steigerungen über einen längeren Zeitraum an das Niveau der privaten Bediensteten angeglichen werden. Neu eingestellte Fahrer werden weniger verdienen als ihre älteren Kollegen. Dies ist der Nachteil, der in den Augen des Verfassers am stärksten ist. Wenn der Wettbewerb nicht auf Kosten der Busfahrer gehen soll, dann muss der Aufgabenträger diesem Punkt sehr viel Aufmerksamkeit schenken und sich bemühen, die negativen Effekte so weit wie möglich zu minimieren. Auch hierzu bieten die Ausschreibungsbedingungen eine Grundlage, die man nutzen kann und sollte.

- **Startschwierigkeiten beim Aufgabenträger:** Die Aufgabenpalette der Aufgabenträger wird größer, was zu erhöhtem Personalbedarf führt. Da die Aufga-

ben jedoch auch durch Verbände oder ähnliche Zweckgemeinschaften ausgeführt werden können, kann man die Mehrkosten in Grenzen halten. So wird es möglich sein, dass die Mehrkosten nicht in dem Maße anfallen, wie durch den Wettbewerb Einsparungen erreicht werden. Am Anfang wird es jedoch zu Überforderungen der Aufgabenträger kommen, da das nötige Personal noch nicht vorhanden ist und erst eingestellt und eingearbeitet werden muss. Auf der anderen Seite wird dieses Personal bei den Verkehrsunternehmen überflüssig und der dort vorhandene Sachverstand nicht mehr optimal genutzt. Dies führt in der Anfangszeit zum Verlust von Synergien. Durch Übergang des Fachpersonals von den öffentlichen Verkehrsunternehmen zu den Aufgabenträgern kann dieses Problem jedoch gemindert werden. Dies kann durch die gesamte Übernahme von Planungsabteilungen der Verkehrsunternehmen geschehen.

- **Öffentliche Verkehrsunternehmen sind dem Wettbewerb noch nicht gewachsen:** Sie werden daher enorme Probleme bekommen. Sofern sie nicht schnellstmöglich wettbewerbsfähig werden, oder mit anderen Unternehmen kooperieren, werden sie kaum Chancen auf einen Verbleib am Markt haben. Dies ist jedoch kein echter Nachteil, da das freiwerdende Personal eines unterlegenen öffentlichen Verkehrsunternehmens von den siegreichen Unternehmen aufgesogen werden dürften. Hierbei sollten aber auf jeden Fall die Belange der Beschäftigten bedacht werden, damit diese durch den Übergang nicht geschädigt werden. In Dänemark ist dies gut gelungen. Sollten Unternehmen den Wettbewerb nicht bestehen, ist demnach nicht mit Massenarbeitslosigkeit und ungenutzten Anlagen und Fahrzeugen zu rechnen, da die neuen Unternehmen kaum in der Lage sein dürften, Personal und Material komplett neu zu rekrutieren. Auch kann bei einem Betreiberwechsel die Übernahme festgeschrieben werden.
- **Synergieverluste:** Durch Ausschreibungen werden bestehende Netze zerstört, Umläufe können nicht mehr gefahren werden. Wobei geschickte Bündelungen der auszuschreiben Linien hier Abhilfe schaffen sollten. Es liegt im Interesse und in der Hand der Aufgabenträger hier vernünftige Lösungen anzubieten.
- **Beeinträchtigung langfristiger Planbarkeit:** Es ist nicht möglich, über die Laufzeit eines Verkehrsvertrages hinaus zu planen. Bei geschickter Bewirtschaftung der Anlagen und Fahrzeuge entstehen jedoch trotzdem keine sunk costs, da die Unternehmen nicht von einem einzigen Verkehrsvertrag abhängig sein sollten. Es liegt auch im Interesse des Aufgabenträgers, dass die Auflagen an das Material eine vernünftige Abschreibungszeit der Fahrzeuge ermöglichen.
- **Geringere Zuverlässigkeit:** Die Zuverlässigkeit kann sinken, da gerade in der Übergangsphase bewährte Zusammenhänge auseinander gerissen werden. Die Reduzierung von Reserven (Ersatzpersonal, Ersatzfahrzeuge, lange Pausenzeiten als Verspätungspuffer) wird ihr übriges tun. Ein geschicktes Pannenmanagement aller Beteiligten kann aber auch hier Abhilfe leisten. Werkstattpersonal kann in Phasen starker Grippewellen als Ersatzpersonal einge-

setzt werden, anstatt Routinekontrollen durchzuführen. Kooperationen benachbarter Unternehmen können helfen, eigene Reserven zu verringern. So kann ein Bus des Unternehmens A vom Unternehmen B gemietet werden, wenn eigene Fahrzeuge ausfallen.

- **Juristische Komplexität:** Für kleinere Betriebe wird es schwer, die vielen juristischen Details der Verträge zu verstehen und zu erfüllen, und in den Verhandlungen als kompetenter Partner aufzutreten. Hier können unternehmerische Dachverbände (z.B. der Bund Deutscher Omnibusunternehmen, BDO) Hilfe leisten, in dem sie ihre Mitglieder beraten, schulen und unterstützen. Standardisierte Verträge können ebenfalls hilfreich sein. Dies ist in Dänemark gelungen.
- **Überregulierung:** Die Aufgabenträger werden dazu neigen, alle nur denkbaren Details des täglichen Geschäftes zu regeln, wie dies in Dänemark geschehen ist. Dabei handelt es sich um eine Kinderkrankheit, an deren Beseitigung man in Dänemark arbeitet. Das Beispiel Bornholm hat gezeigt, dass es auch ohne geht, wenn ein gutes Klima zwischen den Beteiligten herrscht.
- **Nicht kompatible Anforderungen:** Am Anfang wird es zu einem Chaos an widersprüchlichen und nicht kompatiblen Anforderungen an Fahrzeuge, Personal und Leistungen kommen. Die Dachverbände der Verkehrsunternehmen sollten gemeinsam mit den Aufgabenträgern und deren Spitzenverbänden nach Standards suchen, die hier Abhilfe leisten können.
- **Zusammenbrechender Gebrauchtbusmarkt:** Aufgrund sich verändernder Anforderungen kann der Markt zusammenbrechen, was eine kürzere Abschreibung zur Folge hat. Eine geschickte Planung der Aufgabenträger wird hier dafür sorgen, dass es zu diesem Effekt nicht kommt. Das werden alleine die leeren Kassen der Aufgabenträger bewirken, die dazu führen werden, dass man auf den Rat der Unternehmen hört und die Anforderungen so gestaltet, dass vernünftige Abschreibungszeiten möglich sind.

Der aufmerksame Leser wird festgestellt haben, dass die Vorteile unkommentiert stehen gelassen wurden, während bei den Nachteilen immer gleich eine Ausweg gefunden wurde. Selbstverständlich ist mit dem Wettbewerb ein Risiko verbunden. Oft lassen sich negative Effekte nur vermeiden, wenn der Aufgabenträger aufmerksam ist und im Vorfeld gegensteuert. Auch die Vorteile müssen nicht in der geschilderten Form eintreten. Jedoch besteht die Chance aus den Erfahrungen in Dänemark und anderen Staaten dahingehend zu lernen, dass die dort aufgetretenen Kinderkrankheiten weitestgehend vermieden werden können.

## 8. Anhang

### 8.1. Zur Situation in Dänemark im Detail

#### 8.1.1. Von den Anfängen bis 1945

Die ersten Vorläufer des öffentlichen Personentransportes in Dänemark reichen zurück bis in die Zeit des Königs Christian IV. Er etablierte ab 1624 ein festes öffentliches Post- und Paketwesen. In den Kutschen wurden auch Personen befördert und schon 30 Jahre später gab es einige Fernlinien allein für den Personenverkehr. Im Lauf der Jahre wurde das Netz immer mehr ausgeweitet, weil man feststellte, dass es einen Bedarf für diese Verkehrsart gab. Die Entwicklung nahm ab 1800 an Dynamik zu, wobei die dynamischste Entwicklung natürlich in Kopenhagen zu finden war, wo die Bessergestellten Linientaxen für ihre Ausflüge ins Grüne nutzten [Effersøe 1988, S. 2]. Schon 1834 lag die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit bei 10 km/h, wobei darin der Aufenthalt an den Poststationen bereits enthalten war. 1840 umfasste das Netz 20 Hauptrouten mit einer Gesamtlänge von 4200 km und 85 Nebenrouten mit insgesamt 4000 km Linienlänge. Innerhalb des Netzes befand sich alle 15 km eine Poststation [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S. 9].

Neben den Postkutschen gab es ab etwa 1830 private „Tageswagen“, private Linienkutschen, die auf den Routen fuhren, die nicht von den staatlichen Postwagen befahren wurden. Diese entwickelten sich später zu den Vorläufern des privaten Linienverkehrs. Auch sie beförderten Post, was durch eine pauschale Aufwandsentschädigung von den Posthaltern abgegolten wurde. Bald gab es in jeder Stadt eine eigene Fuhrleutegilde. Die Mitglieder der Gilde hatten in dieser Stadt, sowie im Umkreis von zwei Meilen das Transportmonopol. Darüber hinaus wurden die Verkehre zwischen den Städten durch Konzessionen geregelt. Der Tarif für eine solche Fahrt wurde nach Abstand berechnet. Dies kann man sich vorstellen wie ein Linientaxi. Man nannte diese Wagen „Extrapost“ [ebd., S. 10]. Der erste Pferdebus mit festen Fahrplan, „Omnibus“ genannt, ein Wort, das man aus Hamburg übernommen hatte, fuhr in Kopenhagen schon im Jahr 1841. 1845 gab es in Kopenhagen bereits 30 Linien, die nach festen Tarifen fuhren [Effersøe 1988, S. 2]. Im Jahr 1847 öffnete die erste Pferdestraßenbahn, die Linie 1, ihren Verkehr. 20 Jahre später gab es bereits sechs private Straßenbahngesellschaften in der Stadt. Diese wurden allerdings 1911 zu einer großen kommunalen Straßenbahngesellschaft zwangsfusioniert.

Bis 1850 waren Postwagen und Extrapost auf dem Land ohne Konkurrenz für die gesamte Personenbeförderung zuständig. Auch das Meer hatten beide erobert, da man Fähren als gleichwertige Verkehrsmittel ansah, die ebenso wie Landverkehr auf festen konzessionierten Routen fuhren. Fähren und Kutschen zusammen erlebten einen erheblichen Bedeutungsgewinn. 1830 lag die Fahrgastzahl im Jahr noch bei 13.000, 1850 bei 100.000 und nur zehn Jahre danach bei 125.000. 1847 wurde die erste Bahnlinie zwischen Kopenhagen und Roskilde eröffnet, weitere folgten in den Jahren danach. Allerdings konnte man bis 1860 noch nicht von einem „Netz“ sprechen, erst um 1880 wurde das Bahnnetz angelegt, welches abgesehen von einzelnen kleineren Stilllegungen in groben Zügen bis heute unverändert besteht. 1885 wurde die staatliche dänische Bahngesellschaft Danske

Statsbanen (DSB) gegründet. Daneben wurden in diesen Jahren auch die sogenannten Privatbahnen gegründet, kleinere Seitenlinien, die überwiegend in der Hand von Städten und Kreisen waren, aber auch privates Kapital beinhalteten. Damals wie heute wurde zu jeder dieser Privatbahnen ein eigenes Gesetz erlassen [BAT 1999]. Die Eisenbahn wurde von den Städten eifrig dazu genutzt, der Nachbarstadt das Umland abspenstig zu machen, weshalb die Entstehungsgeschichte der Eisenbahn in Dänemark mit erheblicher Leidenschaft verbunden ist. Das führte aber auch zu sehr komplizierten Linienführungen, was dem Einfluss zahlreicher Kirchspielräte auf dem Land zuzurechnen ist. Die Ausbreitung der Eisenbahn ließ die Fuhrleutegilden überflüssig werden, weswegen sie 1863 per Gesetz abgeschafft wurden. Im gleichen Atemzug wurden die Konzessionen per Gesetz eingeführt [Rallis 1988, S. 29]. Auch das staatliche Postnetz wurde in seinem Umfang durch die Eisenbahn erheblich reduziert, da viele Bahnlinien parallel zu den alten Hauptlinien verliefen. Außerdem verdrängten reguläre Buslinien die bisherigen Postwagen [Rallis 1988, S. 10].

Der erste motorgetriebene Linienbus fuhr in Dänemark im Jahr 1903 zwischen Nykøbing/F und Nysted. Ingenieur Fuglesang, Betreiber der Linie, bat ein Jahr darauf die Post um Erlaubnis, die gesamten Postlinien mit seinen Motorfahrzeugen befahren zu dürfen. Indes wurde ihm dieses Monopol nicht gewährt, da auch andere Gesellschaften offen über die Einführung von Motorbussen nachdachten. Allerdings durfte er sich einige Linien aussuchen, die für seine Gesellschaft konzessioniert wurden. Die Konzessionen liefen über drei Jahre. Die Gesellschaft schien zunächst einen starken monopolartigen Charakter innerhalb des dänischen Personentransportsektors zu entwickeln, doch die Träume der jungen Ingenieure platzten [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S. 12]. Schon 1906 musste die Gesellschaft schließen, denn man konnte sich außerhalb Kopenhagens nicht an die motorgetriebenen Fahrzeuge gewöhnen. Außerdem schädeten die Motorwagen den lokalen Fuhrleuten, die immer noch mit Pferdewagen arbeiteten. Trotzdem – Dank des Widerwillens der Lokalpolitiker gegen die Kopenhagener Gesellschaft, konnte sich das Pferd gegenüber dem Kraftwagen durchsetzen. Ein erster Bus mit Elektromotor fuhr 1905 im Kopenhagener Stadtverkehr. Doch nach und nach bekam der benzingetriebene Bus Oberwasser. In den Jahren vor 1920 eröffneten zahlreiche Routen, meist auf privater Initiative. 1920 entstand auf der Insel Møn die erste Kommunale Busgesellschaft. Doch auch diese wurde drei Jahre später privatisiert. 1922 war das Busnetz in Dänemark auf 1000 Linien angestiegen. Erst zu dieser Zeit begann man das neue Verkehrsmittel zu akzeptieren. Da die schweren Busse die Straßen stärker beanspruchten als leichte Fahrzeuge, wurde in den 20'er Jahren ein erstes Busgesetz erlassen. Als Reaktion gründeten die Busunternehmer ihren Verband „Lokalforeningen Danske Busruter“. Dieser musste ab dem Inkrafttreten des Gesetzes im Mai 1923 zu allen Konzessionsfragen gehört werden. Konzessionen wurden durch die lokalen Polizeibehörden erteilt. Schon bald erkannte der Staat in den Konzessionen eine gute Geldquelle und erhob ab Oktober 1923 eine extrem hohe Gebühr für das Erteilen einer Konzession. Als Folge dessen wurde eine eigene Stelle in der Regierung gegründet, die sich mit dem Buswesen beschäftigte und später auch Konzessionen ausstellte. Damals gab es im Land 671 Busse und 51 Reservefahrzeuge. Fast alle Linien beförderten auch Post. Es wurden maximal fünf Umläufe am Tag gefahren [ebd., S. 18].

Bis 1930 waren Märkte und Kaufläden die Punkte einer Stadt, an denen gehalten wurde. Als der Verkehr jedoch dichter wurde, kam es zur Anlage von ersten Busbahnhöfen, meist um den starken Verkehr aus den Innenstädten herauszuhalten. Ab 1934 versuchte die Staatsbahn sich der lästigen Konkurrenten, der privaten Busbetreiber, durch Kauf zu entledigen und auch die Privatbahnen standen auf der Einkaufsliste von DSB. Diese Taktik führte allerdings zu einer angespannten Finanzlage der Staatsbahn, weswegen DSB sein Ziel, das Transportmonopol, nie erreichte. Trotzdem ist 1934 das Jahr, das als Beginn des staatlichen Bahnbusbetriebes in Dänemark angesehen werden muss. Weiter gibt es aus 1934 zu berichten, dass in Kopenhagen die erste S-Bahn fuhr. Nur zwei Jahre später wurden die ersten Nachtbusse eingeführt [Effersøe 1988, S. 10]. Gleichzeitig begann die Konkurrenz des Autos, so dass die Fahrgastzahlen der Eisenbahnen (ohne S-Bahn) 1980 gleich denen von 1930 waren obwohl die Bahnen immer mehr versuchten, sich den Eigenschaften des Autos anzunähern (schnellere Züge, direkte Wege). Wo dies nicht gelang, wurden die Strecken stillgelegt. [Rallis 1988, S. 5]. Der Anteil der Privatbahnen stieg ständig, und betrug 1930 schon 50 % des Streckennetzes [ebd. S. 63]. Zu diesem Zeitpunkt erreichte das Bahnnetz mit 5000 km auch seine größte Ausdehnung. Ende der 30'er Jahre wurden die Laufzeiten der Konzessionen auf acht Jahre verlängert, um bessere Abschreibungen zu erreichen. Zu dieser Zeit fuhren 1200 Busse auf 823 Linien, davon ein Fünftel im Besitz der Staatsbahn. Wie modern der ÖPNV damals schon war, zeigt sich daran, dass bereits 1939 ein Ticket sowohl für die Fahrten mit der Kopenhagener S-Bahn wie auch für die Fahrt mit den Straßenbahnen genutzt werden konnte. Überhaupt war dies die ganz große Zeit der dänischen Straßenbahnen [ebd., S. 12]. Der Krieg bedeutete auch in Dänemark einen Einschnitt im Transportsektor, da Benzin knapp wurde und meist zu militärischen Zwecken genutzt wurde.

### 8.1.2. 1945 bis 1973/1978

Wichtigstes Zeichen der Nachkriegsentwicklung war wohl der 1948 in kraft getretene „Fingerplan“, der erste Plan, mit der die Entwicklung der gesamten Region als Ganzes geplant werden sollte. Die gesamte Entwicklung der Region wurde auf das Oberzentrum Kopenhagen ausgerichtet. Von dort aus wurden in fünf Entwicklungsachsen (Fingern) die Entwicklung beeinflusst. Die Finger waren die S-Bahn-Achsen, die Gebiete um die Bahnhöfe wurden zu leistungsfähigen Mittelzentren ausgebaut. Dieser Plan wirkt bis heute fort und wurde bis zum Jahr 2000 nur insofern verändert, als dass die Finger verlängert wurde. Erst mit der Einweihung der Brücke nach Schweden begann ein neues Kapitel der Stadtentwicklung in Kopenhagen, da seither die Region um die schwedischen Gebiete erweitert wurde und ein neues Entwicklungszentrum auf der dazwischenliegenden Insel Amagar entstand. Aber noch im Jahr 2000 lagen nur 15 % der Bebauung der Region außerhalb der Fingergebiete in den dazwischenliegenden Freiraumgebieten.

Die Situation des dänischen ÖPNV war seit 1945 geprägt durch private Initiative. Behördliches Eingreifen gab es zunächst nicht. Private Busunternehmer (*vognmænd*) betrieben einzelne Linien auf eigene Rechnung und mit eigener Konzession, somit allerdings auch auf eigenes finanzielles Risiko. Die Linien entwickelten sich mehr oder weniger geplant dort, wo der meiste Transportbedarf und somit der höchste Profit vermutet wurde. Ein Fahrzweck war in den Nachkriegsjahren

die Fahrt der Landbevölkerung zum Markt in die Stadt (*markedskørsel*). Während auf dem Land die Arbeitsplätze meist noch im Umfeld der Wohngebiete lagen, setzte in den Städten die fortschreitende Urbanisierung auch das Phänomen des Berufspendelns in Gang [Rallis 1988, S. 83]. Die Tradition des Freizeitverkehrs der 20'er und 30'er Jahre setzte sich nach kriegsbedingter Pause bald fort. Aufgrund der Tatsache, dass es in den Nachkriegsjahren kaum Konkurrenz zum ÖPNV gab, waren die Linien zunächst recht rentabel.

Doch auch in dieser Zeit gab es schon Überlegungen, die private Initiative durch mehr behördliche Initiative zu ersetzen [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S. 43]. Der Staat versuchte nach 1945 alle Linien zu verstaatlichen, was jedoch nicht gelang. 1950 wurde ein neues Verkehrsgesetz erlassen. Die Laufzeiten der Konzessionen wurden auf fünf bis acht Jahre festgelegt. Die Kompetenz zur Erteilung von Konzessionen oblag bei Linien innerhalb eines Kreises der Kreisverwaltung, Linien zwischen mehreren Kreisen wurden von einer staatlichen Stelle konzessioniert [ebd., S. 46]. Als Folge gaben die bis dahin wild konkurrierenden Busunternehmen ihre Konkurrenz auf und arbeiteten verstärkt zusammen. Auch die Bahnen und die Privatbahnen wurden in die Zusammenarbeit mit aufgenommen, obgleich in diesen Jahren die Privatbahnen die Initiative ergriffen und Busunternehmen kauften oder ihnen die Konzessionen abnahmen. Aber auch die kommunalen Busbetriebe waren keine Engel und sorgten dafür, dass ihnen nach und nach alle lukrativen Konzessionen übertragen wurden [ebd., S. 52]. Im Jahr 1955 erkannte man den Wert einer starken Kooperation im ÖPNV und gründete in der Region Kopenhagen eine erste Koordinierungsstelle für den öffentlichen Nahverkehr. 1952 erreichte das Straßenbahnnetz seine größte Ausdehnung, doch schon bald danach begann man, weniger stark ausgelastete Linien auf Busbetrieb umzustellen. 1962 gab es nur noch 6 Straßenbahnlinien. Doch schon bald nahte das Ende der Straßenbahn in Dänemark. Im April 1972 fuhr nach 109 Jahren die letzte Straßenbahn durch Kopenhagen.

In den 60'er Jahren nahm die Konkurrenz durch das Auto immer weiter zu und ließ die Renditen der Busunternehmen sinken. Insgesamt jedoch stieg die Nachfrage nach Verkehr erheblich. Studien des dänischen Verkehrsministeriums weisen aus, dass sich die Verkehrsleistungen insgesamt von 1950 bis 1970 verdreifacht und seit 1970 bis heute nochmals verdoppelt haben. Im Vergleich zum Jahr 1950 ist die Leistung demnach sogar sechsmal so hoch wie damals [Trafikministeriet 1999, S. 9, 21]. Diese Entwicklung verlief allerdings nicht zu Gunsten des ÖPNV. Dieser verzeichnete schon seit den 60'er Jahren stagnierende Fahrgastzahlen, hingegen wuchs der Verkehr mit dem privaten Automobil erheblich. Faktoren für die einseitige Zunahme nur eines Verkehrsmittels sieht das Ministerium im wachsenden Wohlstand, aber auch in demographischen Faktoren, wie z.B. der Familiengröße. Jedoch gibt es auch Ausnahmen. So blieb der Autoverkehr in Kopenhagen seit 1970 auf einem in etwa konstanten Niveau, während das Wachstum des Verkehrs durch andere Verkehrsmittel, auch den ÖPNV, bewältigt wurde [N.N. 1998(d), S. 6]. Dem Problem eines wachsenden Individualverkehrs begann man seit Beginn der 70'er Jahre mittels gezielter Forschung und Verkehrsplanung aktiv entgegenzuwirken. Jedoch beschränkten sich die planerischen Prozesse weitestgehend auf die Hauptstadt und die größeren Provinzzentren. Öffentlichen Personennahverkehr auf dem Land und in den kleineren Zentren nah-

men auch weiterhin meist private Unternehmer (*vognmænd*) wahr, die kaum aktive Planung betrieben haben. Alle Busunternehmen versuchten in dieser Zeit der ständig steigenden Konkurrenz durch Wachstum entgegenzuwirken. Wer überleben wollte, musste sich möglichst viele Konzessionen sichern. In diese Zeit fielen jedoch auch die ersten Konzessionsübertragungen ohne Erstattung. So wurden im Bereich Kopenhagens mehrere Linien an die kommunalen Unternehmen zwangsvergeben, die bis dahin privat betrieben wurden. Die Situation war hart für die privaten Unternehmen, bis im Jahr 1970 eine Gesetzesnovelle dafür sorgte, dass bei den auch weiterhin vorgesehenen Zwangskommunalisierungen Erstattungen gezahlt werden mussten [Landsforeningen Danmarks Bilruter 1998, S.69].

Die Dänischen Staatsbahnen (*Danske Statsbaner*, DSB) übernahmen eine Art Schienenersatzverkehr, betrieben Buslinien dort, wo es keinen Schienenverkehr gab, aber die Notwendigkeit zu regionalem ÖPNV gesehen wurde. Doch schon 1950 zeigte sich, dass viele Bahnlinsen schlecht geplant und die Linienführung nicht durchdacht waren, ein großer Teil der Bahnen wurde stillgelegt, wodurch die Netzlänge sich nahezu halbierte. Der Verkehr wurde durch Schienenersatzverkehr mit Bussen ersetzt [Rallis 1988, S. 6]. In den größeren Städten gab es schon seit etwa 1920 kommunale Verkehrsunternehmen, die den lokalen Stadtverkehr (*bybustrafik*) wahrnahmen. Sie entstanden, da man schon bald nach dem Aufkommen motorisierter Verkehrsmittel den öffentlichen Verkehr als wichtig für die Stadtentwicklung betrachtete [Færdselsstyrelsen 1998, S. 198]. In vielen Städten übernahm man aber auch dann den Stadtbusverkehr in öffentliche Gesellschaften, wenn man feststellte, dass die Privaten den Verkehr nicht länger finanziell einträglich betreiben konnten. Wenn der Gewinn eines Unternehmers zu gering wurde, trat die betreffende Gemeinde (*kommune*) mit finanziellen Beihilfen ein.

Zwei politische Entscheidungen führten dann dazu, dass es mit dem bestehenden ÖPNV deutlich abwärts ging. Beide lassen sich mit dem deutschen Begriff der „Kommunalen Neuordnung“ umschreiben. Seit etwa 1970 wurden in Dänemark die Gebietskörperschaften Stadt (*kommune*) und Kreis (*amt*) zu deutlich größeren Einheiten zusammengelegt, als dies bislang der Fall war. Dabei gingen die dänischen Regionalplaner mit der Bildung von Großgemeinden (*storkommuner*) deutlich weiter, als es ihre deutschen Kollegen taten. Die verbliebenen 275 dänischen Kommunen sind im allgemeinen flächenmäßig deutlich größer als deutsche Gemeinden. Das gleiche gilt für die Kreise, von denen 14<sup>24</sup> ausreichen, um das gesamte Land Dänemark, mit Ausnahme der beiden kreisfreien Städte Kopenhagen und Frederiksberg, in Einheiten zu gliedern. Durch die recht geringe Siedlungsdichte waren und sind bis heute viele Aufgaben, die in Deutschland überwiegend in städtischer Regie betrieben werden, in Dänemark Aufgabe der Kreise. Neben dem Krankenhauswesen war dies auch das Schulwesen, welches in den Jahren um 1970 radikal zentralisiert wurde. Für die Schüler bedeutete dies erheblich längere Schulwege, die kaum noch ohne Bus bewältigt werden können, was oft auch schon für Grundschüler gilt [Hammer].

---

<sup>24</sup> Dazu kommt noch der Kreis Grønland, der aber für diese Arbeit keine Bedeutung hat, da es dort nur in Nuuk, Illulissat und Narssasuaq ÖPNV gibt.

Der traditionelle, privatbetriebene ÖPNV war dieser unerwartet auftretenden neuen Aufgabe kaum gewachsen. Zum einen nahm die Zahl der Fahrgäste konzentriert zu den Zeiten vor Schulbeginn und nach Schulschluss sehr stark zu, zum anderen erhielten die Schüler aus weit vom Schulort entfernten Gegenden einen Freifahrtschein (*fribefordring*). Relativ hohe Kosten standen relativ geringen Einnahmen gegenüber. Daher etablierten die Kommunen einen eigenen Schulbusverkehr, der oft von anderen Unternehmern ausgeführt wurde, als denen, die die Konzessionen auf der betreffenden Route inne hatten [ebd., S. 14]. Nach 1970 wurde die Situation im Schulwesen aus der Sicht der ÖPNV-Treibenden noch schlechter. Ein Wahlsystem, ähnlich der deutschen gymnasialen Oberstufe mit ihrem Kurssystem, wurde eingeführt. Dadurch gab es ab diesem Zeitpunkt keine einheitlichen Schulanfangs- und Endzeiten mehr. Die Busse müssen seither auch die entferntesten Gegenden mehrfach anfahren, um Schüler zur Schule und wieder nach Hause zu befördern. Dies ließ sich noch weniger durch privates Engagement bewältigen, da die Kosten für den Schülerverkehr erheblich stiegen, ohne dass höhere Gewinne zu erwarten gewesen wären. Der Bedarf an Zuschüssen der Kommunen an die Unternehmer stieg, egal ob sie auf der eigenen Konzession oder im Auftrag der Kommunen fahren. Bald schon waren viele Schulbuslinien (*skoleruter*) stärker und größer als die herkömmlichen Buslinien (*rutebilru-ter*). Neben dem Schulwesen ist der zweite wichtige Aspekt die parallel betriebene Zentralisierung auch im Gesundheitswesen. Nicht nur Krankenhäuser, auch das in Dänemark deutlich stärker als in Deutschland regulierte Arztsystem wurden an wenigen Standorten zusammengefasst. Die Folge war ein erheblicher Bedarf an Krankentransporten. Diese waren ebenfalls oft nur schwerlich mit dem bestehenden Linienverkehr (*rutebiltrafik*) zu bewältigen. Die Folge war eine Vielzahl unterschiedlicher Spezialverkehre (*særkørsel*). Per Gesetz wurde parallel dazu die kostenlose Beförderung auch zum Arzt oder Krankenhaus eingeführt. Dabei nahm der Umfang der Fahrtzwecke, die per Gesetz kostenlos angeboten werden, bis heute zu, so dass sogar Fahrten zu Veranstaltungen in Senioreneinrichtungen für ältere Menschen zumindest verbilligt angeboten werden. Kurz, der Zustand im ÖPNV wich immer mehr von dem ab, was durch private Unternehmer hätte bewältigt werden können. Als Folge schränkten die Busunternehmer ihr Angebot immer weiter ein, was die Nutzerzahlen erneut sinken ließ. Hingegen nahmen die Spezialverkehre für „Schüler, Klienten, Angestellte“ [Trafikministeriet 1999, S. 68].<sup>25</sup> an Anzahl und Menge zu.

### 8.1.3. Standardunternehmerverträge (*Standardentreprenørkontrakter*)

Inklusive seiner sechs Anlagen umfasst der Standardvertrag von 1988 60 Seiten. Auf diesen wird geregelt, wie sich Unternehmer und Behörde zu verhalten haben, um einen Busverkehr zu ermöglichen. So definiert § 1: „Ziel des Vertrages ist es, eine Verkehrsdurchführung auf dem Gebiet des Vertragsgebers (Aufgabenträgers, Anm. d. Verf.) unter Mitwirkung des Unternehmers zu etablieren oder aufrechtzuerhalten.“

Bereits im § 2 wird das Verhältnis zwischen Aufgabenträger und Auftragnehmer klar festgelegt. Dort steht nämlich, dass der Unternehmer „im Auftrag“ des Auf-

<sup>25</sup> Hammer führt hier aus, dass die Zentralisierung eine Folge der Motorisierung war, dass aber die Zunahme der Spezialverkehre danach wiederum Folge der Zentralisierung war.

traggebers agiert. Während § 3 für diese Arbeit nicht relevant ist, beschäftigt sich § 4 mit der Fahrplanung. Linienwegplanung, Fahrplanung sowie Tarifwesen sind Angelegenheit des Aufgabenträgers. Bei der Linienwegplanung und der Verteilung von Aufgaben auf mehrere Unternehmen hat der Aufgabenträger allerdings weitmöglichst auf die Wünsche der Auftragnehmer Rücksicht zu nehmen und dafür zu sorgen, dass diese soweit möglich die Strecken befahren, die sie vor Inkrafttreten des Vertrages gefahren sind. In einem umfangreichen Absatz wird ein Kommunikationsverfahren definiert, nach dem der Unternehmer alles dafür tun muss, den Aufgabenträger über alles zu informieren, was im Rahmen der Fahr- oder Tarifplanung für ihn wichtig ist. Außerdem hat er sein Wissen und seine Fachkenntnisse in den Planungsprozess einzubringen. Im Gegenzug unterrichtet der Aufgabenträger seine Unternehmer frühzeitig über geplante Veränderungen im System.

§ 6 regelt die Vorgehensweise, falls aufgrund welcher Gründe auch immer der Umfang des Angebotes eines Vertragsnehmers reduziert werden muss. Pro Jahr darf der Umfang des Angebotes um 10 % gekürzt werden, insgesamt aber maximal um 25 % seit Vertragsstart. Davon unabhängig ist die Reduzierung des Fahrplanangebotes pro Linie um eine tägliche Doppeltour pro Jahr. Übersteigen die Änderungswünsche des Aufgabenträgers diese Werte, hat er dafür zu sorgen, dass die dann überzähligen Busse des Vertragsnehmers anderweitig Einsatz finden. Eine interessante Ausnahme ist, dass bei Schließungen von Schulen alle darauf abgestimmten Linien komplett oder teilweise gekürzt werden dürfen, ohne auf die Grenzwerte Rücksicht genommen zu haben. Dies zeigt die starke Ausrichtung des Angebotes auf den Schulverkehr in ländlichen Regionen.

Der Auftragnehmer und seine Mitarbeiter haben weitestmöglich an Informationsveranstaltungen des Auftraggebers über z.B. Tarife und Fahrkartensystematik teilzunehmen. Die Kosten, auch die entgangenen Gewinne des Auftragnehmers trägt der Aufgabenträger, wie im § 7 geregelt wird. Der Unternehmer trägt laut § 8 die Verantwortung für die planmäßige Durchführung des Verkehrs, es sein denn, Einflüsse von außen machen dies unmöglich. Das Risiko für unwetter- oder katastrophenbedingte Ausfälle trägt der Auftragnehmer. Denn es wird klar geregelt, dass in den Fällen höherer Gewalt, in denen der Auftragnehmer nicht fahren kann, er das Recht hat, die gleiche Bezahlung vom Aufgabenträger zu verlangen, die er für eine Fahrt bekommen hätte. Abgezogen werden können lediglich Kosten, die tatsächlich nicht entstanden sind, also etwa Benzinverbrauch. Der Unternehmer ist nach dieser Regelung lediglich verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Kosten so gering wie möglich gehalten werden, etwa in dem er Personal zu dieser Zeit anderweitig beschäftigt, so dass keine Personalkosten anfallen u.ä.

§ 9 besagt, dass der Auftragnehmer mit dem Aufgabenträger und anderen Auftragnehmern eng zusammenarbeiten soll, damit ein für den Fahrgast zufriedenstellendes Angebot erbracht werden kann. § 10 erlegt dem Auftragnehmer auf, das Tarifsystem und die Beförderungsbedingungen des Aufgabenträgers anzuerkennen. Dies hat der Auftragnehmer nach § 11 mit eigenem Personal zu kontrollieren. § 12 regelt Fahrgastzählungen, § 13 die Tatsache, dass es dem Unternehmer obliegt, für Werbung an seinen Bussen zu sorgen, die er auf eigene Rechnung (§ 14) betreiben kann. Lediglich innerhalb des Busses müssen geringe

Flächen für Informationen des Aufgabenträgers freigehalten werden. Über die Sauberkeit und Verkehrssicherheit steht im Vertrag zunächst (§ 15) nur, dass die Busse in einem verkehrssicheren Zustand sowie gut gereinigt und gepflegt sein müssen. Weiter wird auf eine Anlage verwiesen, die weitergehende Details über die Beschaffenheit aller Busse regelt, die nach Beginn der Vertragslaufzeit angeschafft werden. (§ 17) In diesem Zusammenhang hat der Aufgabenträger den Auftragnehmer frühzeitig über kommende Vorschriften in der Busbeschaffenheit hinzuweisen. Er hat aber im Hinblick auf möglichst rationale Wartung und Anschaffung auf Wünsche des Aufgabenträgers bezüglich Fahrzeuggröße und Typ Rücksicht zu nehmen. Bereits zu Vertragsbeginn vorhandene Busse können auf Wunsch und Kosten des Aufgabenträgers an die Standards angepasst werden. Mit geringen Ausnahmen regelt § 18, dass ein Bus nicht älter als 12 Jahre sein darf.

Laut dem § 20 sind die Verträge allesamt Bruttoverträge, das heißt, dass die gesamten Fahrgasteinnahmen dem Aufgabenträger zufallen. Dieser zahlt dem Auftragnehmer für seine Leistungen Gelder nach bestimmten Sätzen, die in den §§ 21 – 26 geregelt werden. Diese Sätze sind stark aufgesplittet. Es wird nicht einfach nach Betriebsstunden bezahlt, hingegen müssen zahlreiche Komponenten beachtet werden. So wird zunächst ein Satz für die Personalkosten angerechnet, der nach Fahrplanstunde bezahlt wird. Die Kosten richten sich nach Tageszeit, Wochentag, Feiertag und Zusatzaufgaben während der Fahrt wie die Teilnahme an Fahrgastzählungen. Für den Autor völlig unverständlich ist die Tatsache, dass die Personalkosten jetzt noch mit einem Faktor multipliziert werden, der berechnet, wieviele Stunden ein Fahrer wirklich arbeitet, um eine Fahrplanstunde zu erbringen. Diese Faktoren werden in einer eigenen Beilage berechnet. Variable Kosten werden zusätzlich mit einem Betrag pro Fahrplanstunde und einem Monatsbetrag pro Bus berechnet. Als nächstes wird der verbrauchte Brennstoff berechnet und zwar in Abhängigkeit von der fahrplanmäßigen Durchschnittsgeschwindigkeit. Pro Bus und Monat wird ein fester Betrag bezahlt, der die Kapitalkosten für die Busbeschaffung abgelden soll. Bei besonders alten Fahrzeugen wird dieser Betrag erheblich reduziert.

Normalerweise leiht der Aufgabenträger dem Auftragnehmer die Ausstattung für den Fahrkartenverkauf und die Entwertung. Sofern diese Ausstattung bereits beim Unternehmer vorhanden sein sollte, zahlt der Aufgabenträger auch dafür. Im Vertrag sind für alle diese Werte Zahlen für das Jahr des Vertragsabschlusses genannt. Es wird aber auch geregelt, nach welchen Indices diese Sätze jährlich verändert werden. So gehen die durchschnittlichen Tarifierhöhungen für alle Industriearbeiter in die Personalkosten ein, aber auch der Verbraucherpreisindex spielt hierbei mit einem Drittel eine Rolle. Die Werte für Wartung und Reparatur werden über eben diesen Verbraucherpreisindex angehoben. Die Werte für die Beschaffung von Geräten und Brennstoffen wird über deren spezielle Preisindices angehoben, die Kapitalkosten für die Fahrzeugbeschaffung regeln sich über die Zinswerte.

Die weiteren Paragraphen sind für diese Arbeit uninteressant und regeln die Abrechnungsmodalitäten und einige weitere Formalien. In Anlage 2 findet sich dann eine Aufstellung von Merkmalen, die die Fahrzeuge haben müssen, die nach Ver-

tragsstart eingesetzt werden. Diese Regelungen sind zwar sehr genau, aber noch nicht so detailliert, wie dies später im Kapitel über die Verkehrsverträge nach Ausschreibung nachzulesen sein wird. Allen Regelungen ist gemein, dass sie entweder dazu dienen, die größtmögliche Sicherheit für Fahrgäste und Personal herzustellen oder die Reise für den Fahrgast so angenehm wie möglich zu machen. Auch erste Umweltauflagen, z.B. die Lärmentwicklung der Busse, werden geregelt. Die weiteren Beilagen zum Vertragswerk regeln dann sehr genau, wie die vorne genannten Kostensätze errechnet werden, also z.B. wie sich der Wert „Fahrplanstunde“ errechnet, wie viele Stunden nötig sind um eine solche zu erzeugen, wie viel Zeit vor und nach dem Dienst eines Fahrers vergehen darf, um den Bus klarzumachen und zahlreiche andere Regelungen. Somit wird eine absolute Berechnungsgrundlage geschaffen, nach der der Unternehmer exakt ausrechnen kann, wieviel Geld ihm der Aufgabenträger für seine Leistung zu zahlen hat.

| Aufgabe |  | Auftragnehmer | Aufgabenträger |
|---------|--|---------------|----------------|
| 1       | Fahrbetrieb                                | X             | -              |
| 2       | Linienplanung                              | O             | X              |
| 3       | Ergebnisermittlung und -kontrolle          | -             | X              |
| 4       | Verantwortung für ein Einnahmen            | -             | X              |
| 5       | Tarif- und Preissystem                     | -             | X              |
| 6       | Verkaufsgeräte                             | -             | X              |
| 7       | Ticketverkauf                              | X             | X              |
| 8       | Haltestelleninformationen                  | O             | X              |
| 9       | Telefonische Auskünfte                     | X             | X              |
| 10      | Haltestellen und Terminals                 | O             | X              |
| 11      | Wartehallen                                | -             | X              |
| 12      | Fundbüro                                   | X             | X              |
| 13      | Fahrpläne                                  | -             | X              |
| 14      | Mindeststandards für Fahrzeuge             | -             | X              |
| 15      | Wahl des Auftragnehmers                    | -             | X              |
| 16      | Festsetzung der Auftragnehmer-Erstattungen | X             | X              |

x: Verantwortlich, o: Mitverantwortlich, -: nicht verantwortlich

ABBILDUNG 8.01: ROLLENVERTEILUNG ZWISCHEN AUFGABENTRÄGER UND AUFTRAGNEHMER [DANSKE BUSVOGNMÆND O.J.]

Wie bereits mehrfach in dieser Arbeit erwähnt, waren die Preise, die auf diese Art berechnet wurden, im Vergleich zu anderen Dienstleistungen und auch zu heutigen Preisen extrem hoch. Dazu hatte der Unternehmer keinerlei unternehmerisches Risiko, konnte seine Einnahmen auf Jahre hinaus berechnen. Da wundert es nicht, wenn in zahlreichen Artikeln und Büchern über ein Leben wie bei der „Made im Speck“ gesprochen wird. Die Tabelle des Verbandes „Danske Busvognmænd (Abb. 8.01.) zeigt abschließend noch einmal die Rollenverteilung zwischen Aufgabenträger und Auftragnehmer [Danske Busvognmænd, o.J.(b)].

#### 8.1.4. HT's 9. Ausschreibung 1999

Im folgenden soll HT's 9. Ausschreibung, datiert vom 09.06.1999, vorgestellt werden. Die Ausschreibungsunterlagen sind mehrbändig und insgesamt fast 1000 Seiten stark, wobei die technischen Regeln etwa die Hälfte ausmachen. Auch wenn sich die Unterlagen innerhalb von zehn Jahren entwickelt haben, ist es nach Auffassung des Autors relativ schwer, sich durch die Berge von Informationen und Regeln durchzukämpfen. Allerdings wird mit einzelnen Darstellungen Bezug auf andere Abschnitte oder andere Beilagen genommen, so dass man nach einiger Zeit erkennt, dass sich das meiste doch wiederholt. Wenn man jedoch den kompletten Sermon einmal gelesen hat, wird deutlich, dass es HT gelungen ist, ein Regelungspaket zu entwerfen, in dem alle die Punkte geregelt sind, die wichtig sein könnten, um dem Fahrgast einen qualitativ hochwertigen ÖPNV zum geringst möglichen Preis zu bieten. Viele der Punkte erscheinen überreguliert, da man sich denkt, dass doch gewisse Spielregeln im Umgang miteinander von jedem eingehalten werden sollten. Jedoch regelt HT alles bis ins kleinste Details, so dass "Missverständnisse" und "Auslegungen" von vorneherein ausgeschlossen sind. Über die Sinnhaftigkeit einiger Regeln lässt sich streiten. Ob die Vorhänge in den Aufenthaltsräumen für Fahrer an den Linienenden nun zwei oder dreimal im Jahr gewaschen werden, wird nicht dazu beitragen, auch nur einen Fahrgast mehr zu befördern. Aber es schadet auch nicht, wenn das Personal eine Arbeitsatmosphäre vorfindet, in der gerne gearbeitet wird, und dazu gehört nun einmal auch eine gewisse Sauberkeit am Arbeitsplatz.

Um die umfangreichen Unterlagen einigermaßen logisch wiedergeben zu können, wurden die dort gewählte Sortierung aufgehoben und die Punkte thematisch neu zugeordnet. Nach einigen grundlegenden Regelungen wird auf die Organisation der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und HT eingegangen, dies auch im Hinblick auf den Einsatz von Subunternehmern. Ein großer Abschnitt ist der Qualitätswertbestimmung zugemessen, die eingerichtet wurde, um Qualität und ihren Nutzen für HT monetär messen zu können. Es folgen Angaben zu den Fahrern und Angestellten, sehr detaillierte Vorgaben zu den eingesetzten Fahrzeugen, Regelungen zu den Nebenanlagen des Unternehmers und zuletzt ein Sonderkapitel über den sogenannten "Servicebusverkehr", also den Verkehr mit Spezialfahrzeugen zur Beförderung von Behinderten. Dies alles führt dazu, dass die Unternehmen nur einen minimalen Spielraum bei der Abgabe von Angeboten haben. Im Gegensatz zu oft in Deutschland geäußerten Befürchtungen kann eben nicht an der Qualität gespart werden, auch nicht zu Lasten des Personals. Wodurch im dänischen ÖPNV trotz dieser Einschränkungen die dargestellten immensen Einsparungen erzielt wurden ist in Kapitel 3.7 dargestellt.

Im folgenden soll versucht werden, die Fülle der Angaben, die HT auf mehreren hundert Seiten darstellt, inhaltlich zusammenzufassen. Dabei wird versucht, einen Kompromiss zu finden, der auf der einen Seite zu ausschweifende Darstellungen verhindert, auf der anderen Seite aber auch die gesamte Bandbreite an Informationen wiederzugeben vermag. Teilweise wurde versucht, mittels von Stichpunkten eine besser lesbare Form zu finden, da es sich oft wirklich nur noch um Aufzählungen von Details aus den Unterlagen handelt. Zugunsten der Lesbarkeit auf Punkte zu verzichten, käme jedoch dem Anliegen der Arbeit nicht entgegen. Zwar hält der Autor die Regelungstiefe von HT in einigen Punkten für überdenkenswert.

Im Ganzen gesehen jedoch ist er der Ansicht, dass HT es geschafft hat, Unterlagen für Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen zu erstellen, die man so oder ähnlich auch auf deutsche Verhältnisse übertragen könnte. Diese Erkenntnis ist zwar Inhalt eines späteren Kapitels, doch ist es wichtig, an dieser Stelle die sehr umfassenden und zuweilen auch langatmigen Darstellungen des nun folgenden Textes zu erklären.

### 1. Allgemeines

Die neunte Ausschreibungsrunde umfasst ungefähr 600.000 Fahrplanstunden und insgesamt 163 Busse. Aufgeteilt ist sie in 10 Lose in einer Größenordnung zwischen 5 und 38 Fahrzeugen [HT 1999(d), S. 2]. Es gibt zwei verschiedene Möglichkeiten zu bieten. Einmal kann natürlich für jedes Los einzeln geboten werden. Es dürfen aber auch Angebote für Kombinationen von bis zu drei Losen abgegeben werden, wobei HT empfiehlt, dies dann zusätzlich zu Angeboten für Einzellose zu tun. Bestimmte Kombinationen sind jedoch ausgeschlossen, auch um Monopolbildungen zu vermeiden. Es darf nicht nur für Teile von Losen geboten werden. Auch darf ein Angebot keine Bedingungen enthalten, etwa dass ein Angebot nur gilt, wenn ein anderes Los gewonnen wird. Somit kann verhindert werden, dass einzelne Lose durch andere Gebote mitfinanziert werden sollen [ebd., S. 3]. Die Kosten müssen dezidiert angegeben werden. Ein Kostenblock besteht aus den festen Kosten pro Monat. Dazu zählen etwa der Betrieb des Betriebshofes und die Verwaltung. Der zweite Kostenblock betrifft die Kosten, die pro Fahrzeug anfallen, also etwa Zinsen auf die Fahrzeugfinanzierung, Abschreibungen, Wartung, Reinigung. Auch ein Punkt "Forschung" ist angegeben, was sich nur auf die Entwicklung neuer Fahrzeugtypen beziehen kann. Der dritte Kostenblock stellt die Kosten dar, die je Fahrzeugstunde anfallen. Hierzu zählen Löhne, Treibstoffe und Verschleiß. Diese Kosten sind aufgeteilt nach Werktag und Wochenende anzugeben, wahrscheinlich aufgrund der Wochenendzuschläge bei den Löhnen des Personals [ebd., S. 6].

HT muss aber bei der Bewertung nicht das preiswerteste Angebot wählen. In den Unterlagen steht oft die Formulierung das "wirtschaftlich vorteilhafteste" Angebot (*økonomisk mest fordelagtig*) solle den Zuschlag erhalten. Definiert wird dies aus einer Kombination aus günstigem Preis und Erfüllung der Qualitätsanforderungen, wie sie in dem unten beschriebenen Wertmodell genannt werden [ebd., S. 7]. Bei bestimmten Kriterien im Hinblick auf die Qualität behält sich HT eine nicht genormte Bewertung vor. Als Beispiel kann der Einsatz umweltfreundlicher aber teurer Gasbusse genannt werden. In dicht bebauten Innenstadtgebieten kann sich der deutlich reduzierte Schadstoffausstoß so positiv auswirken, dass die hohen Kosten gerechtfertigt sind. In ländlichen Gebieten ist die ökologische Wirkung jedoch geringer, daher wird man hier eher auf konventionelle Fahrzeuge zurückgreifen [ebd., S. 7]. Sofern zwei Angebote finanziell und qualitativ dicht beieinander liegen, wird HT sich für das Angebot entscheiden, das angesichts der finanziellen Gesamtsituation am sinnvollsten zu sein scheint. So kann man beispielsweise der Monopolisierung entgegensteuern, wenn man sich in einer solchen Situation für einen kleineren Mitbewerber entscheidet [ebd., Bilag 2, S. 1].

Der Vertragszeitraum variiert zwischen drei und acht Jahren mit Optionen im Hinblick auf eine Verlängerung bei den kurzzeitigen Verträgen. Diese werden nur im Hinblick auf Änderungen im Angebot abgeschlossen. Beispielsweise sollen im Rahmen der Einführung der Metro zahlreiche Linien geändert werden, so dass Verträge teilweise nur bis zur Einführung der Metro abgeschlossen werden können. Regulär sind die Vertragslaufzeiten jedoch eher am oberen Ende der Spanne angesiedelt und betragen meist zwischen sechs und acht Jahren. Während der Laufzeit des Vertrages gibt es nur ein außerordentliches Kündigungsrecht bei Vertragsverletzungen, eine reguläre Kündigung ist nicht vorgesehen. Bei den Verträgen, die mit der Metroeinführung zusammenhängen, hat HT ein Recht auf außerordentliche Verlängerungen, falls sich die Einführung der Metro verzögern sollte, wie dies ja auch bereits geschehen ist [ebd., S. 20]. Die Bezahlungsmodalitäten sind detailliert geregelt, wobei darauf hier nicht weiter eingegangen werden soll, weil dies für den Fahrgast ohne Belang ist [ebd., S. 25]. Bezüglich des Angebotsumfanges wird von HT vieles bereits festgelegt, so die Linienführung, der Umfang des Angebotes, Taktfrequenzen, Anschlussbeziehungen zu anderen Linien, Lage, Art und Ausstattung der Haltestellen. Über diese Punkte verhandelt HT auch selber mit den verschiedenen Beteiligten, also den Straßenbaulastträgern und der Polizei. In diese Verhandlungen sollen gemäß den Ausschreibungsunterlagen die Unternehmer weitmöglichst einbezogen werden. Letzteres gilt natürlich nur für Verhandlungen während der Laufzeit eines Vertrages [ebd., S. 2].

Auch organisatorisch greift HT ziemlich weit in die Zuständigkeit der Auftragnehmer ein. Zum Beispiel wird festgelegt, dass die Pause am Linienende nur mit maximal zwei Minuten bezahlt wird. Der Rest ist Sache des Unternehmens, wobei die Wendezeiten sich ja aus den von HT festgesetzten Plänen ergeben, so dass der Unternehmer keinen Einfluss auf deren Länge hat [ebd., S. 3]. Natürlich haben beide Seiten Stillschweigen über die Daten zu wahren. So ist genau geregelt, dass HT lediglich folgende Angaben über die Bieter veröffentlichen darf: Name des Bieters, auf welche Lose er geboten hat, Anzahl der Busse des Bieters, welche Fahrzeuge zum Einsatz kommen sollen, Gesamtpreis des Bieters im Monat [ebd., S. 26]. Falls sich während der Laufzeit des Vertrages Änderungen ergeben sollten, können diese im gewissen Rahmen umgesetzt werden. So hat HT das Recht, während der Laufzeit des Vertrages den Leistungsumfang um maximal 7,5 % pro Jahr, insgesamt aber maximal 20 % zu ändern, und zwar in beide Richtungen. Falls betrieblich die Notwendigkeit zu noch stärkeren Kürzungen bestehen sollte, verpflichtet sich HT dem Unternehmer Ersatzverkehre anzubieten, um dessen Verlust auszugleichen [ebd., S. 21]. Gleiches gilt auch für die Anzahl der vertraglich festgesetzten Busse. Pro Jahr darf sich der Umfang maximal um einen Bus, insgesamt nur um drei Busse ändern. Veränderungen im Leistungsumfang müssen mindestens drei Monate zuvor abgesprochen werden, wenn möglich natürlich auch schon früher. Ohne Einschränkungen darf jedoch innerhalb des festgelegten Leistungsumfanges inhaltlich etwas verändert werden. So kann etwa eine Linie eines Unternehmers im Umfang erheblich reduziert werden, wenn gleichzeitig eine andere im gleichen Umfang ausgeweitet wird [ebd., S. 22 f.].

Eine komplette und ziemlich umfangreiche Beilage enthält die Fahrpläne der ausgeschriebenen Linien. Nicht nur Takte und Frequenzen werden hier vorgegeben. Vielmehr ist der komplette Fahrplan Teil der Unterlagen. Nur so ist - nach Ansicht

von HT - bei einem komplexen Netz gewährleistet, dass Anschlussbeziehungen eingehalten werden können. Dies bedeutet für den Unternehmer natürlich eine erhebliche Einschränkung, da er seine Umlaufpläne an den Fahrplan anpassen muss. Möglichkeiten, durch Umlaufoptimierung Kosten einzusparen, wie dies bei deutschen Bahnbusunternehmen heute noch gang und gäbe ist, bestehen somit nicht.

## 2. Organisation

Breiten Raum nehmen innerhalb der Ausschreibungsbedingungen auch Angaben über die Organisation des Busunternehmens und die Zusammenarbeit zwischen HT und dem Unternehmen ein. Quintessenz ist immer die Tatsache, dass HT zu wissen wünscht, „mit wem man es zu tun hat“. So fordert HT detailliert Informationen über die Organisation und den Aufbau der Bieter. Auch wird sehr genau geregelt was zu geschehen hat, wenn einmal etwas nicht so läuft, wie das wünschenswert wäre. Die umfassendste und zugleich „schwammigste“ Regelung ist jedoch wohl die wichtigste: HT und der Unternehmer sollen in der Öffentlichkeit loyal einander gegenüber sein [ebd., S. 34]. Eigentlich auch wieder eine Selbstverständlichkeit, solange das Geschäft gut läuft, wichtig jedoch für atmosphärische Störungen zwischen den Parteien. Öffentlich auftreten soll jedoch dem Kunden und der Öffentlichkeit gegenüber nur HT. Dies wird später noch deutlich werden, wenn die Gestaltung der Busse beschrieben wird. Aber auch die Tatsache, dass Pressemitteilungen grundsätzlich durch HT zu geschehen haben [ebd., S. 34], ist Indiz dafür.

Sofern Probleme im täglichen Betrieb entstehen, wenn also „Ereignisse eintreten, die den regulären Verkehr beeinträchtigen können oder in die Arbeitsroutine eingreifen“ haben sich HT und der Unternehmer unaufgefordert darüber zu informieren [ebd., S. 20]. Das gilt zum Beispiel bei Verspätungen und anderen Betriebsstörungen wie etwa Unfällen oder ausbleibende Fahrten. Dies ist auch deshalb wichtig, damit HT über seine Kundencenter, das Telefon und das Internet die Kunden über eventuelle Unregelmäßigkeiten informieren kann. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass HT die Information seiner Kunden sehr wichtig ist. So kann man ein Mail- oder WAP-Abonnement bestellen. Man bekommt dann sofort per Mail oder über das WAP-Handy eine Information zugesendet, wenn auf den Linien, die man zuvor angegeben hat, Unregelmäßigkeiten auftreten [ebd., S. 21]. Die Unterlassung der gegenseitigen Information ist ein Sanktionsgrund nach dem Wertmodell, siehe unten. Der Unternehmer hat auf plötzlich auftretende Kapazitätsengpässe zu reagieren und von sich aus E-Wagen einzusetzen. Darüber hat er HT baldmöglichst zu informieren [ebd., S. 22]. Für die Information kann auch der Busfunk genutzt werden, sofern dies zwischen HT und dem Unternehmer technisch möglich ist [ebd., S. 17]. Die Umlaufpläne der einzelnen Fahrzeuge sind HT in computerlesbarer Form zur Verfügung zu stellen [HT 1999(g), S. 3]. Nach Einsicht in diese Pläne kann HT einzelnen Fahrzeugen E-Wagenfahrten auferlegen. Geschieht dies für den Unternehmer ohne Mehraufwand ist es für HT kostenlos, ansonsten sind diese Leistungen zu bezahlen [HT 1999(d), S. 23].

Fahrerwechsel haben während des Tages so zu geschehen, dass die Fahrgäste nicht beeinträchtigt werden. Regel ist hier, dass an den Endstationen getauscht werden soll, auf der Linie nur, wenn dies in weniger als zwei Minuten abgehandelt

werden kann [ebd., S. 14]. Für das Aushängen von Fahrplänen in die Aushangkästen ist der Unternehmer zuständig, HT bezahlt ihm dafür eine Pauschale. Gemäß dem geltenden ÖPNV-Gesetz haben die Busfahrer auch Post zu befördern und bestimmte Briefkästen zu leeren (hauptsächlich in ländlichen Gegenden). Die Gebühren, die die Post dafür zahlt, werden dem Unternehmer zusätzlich zu seiner Bezahlung gutgeschrieben [ebd., S. 32]. In alle laufenden Versuche zur weiteren Verbesserung des ÖPNV, zu Probeverkehren und Forschungsprojekten soll der Unternehmer grundsätzlich mit einbezogen werden [ebd., S. 23].

Mit den folgenden Regularien will HT sicherstellen, dass ihre Leitsätze im Bereich Umwelt, Mitarbeitermotivation und Qualität auch durch die Unternehmen mitgetragen werden. Auch geht es darum sicherzustellen, dass Kommunikationswege eindeutig sind und weder Informationen noch Aufträge „verloren gehen“. Dafür enthalten die Ausschreibungsbedingungen extra eine eigene Beilage. So muss der Unternehmer an HT melden, wie viele Mitarbeiter er beschäftigt. Es müssen spezielle Kontaktpersonen für die Zusammenarbeit mit HT benannt werden. Auch deren Kompetenzen und Funktionen innerhalb des Betriebes sind HT mitzuteilen [ebd., Bilag 8, S. 1]. Zwischen der Unternehmensleitung und den Mitarbeitern müssen klare Kommunikationswege vorhanden sein, die HT auch bekannt gegeben werden müssen. Die Firma soll „die Fahrer zu einer qualitativ hochwertigen Leistung motivieren“ [ebd., Bilag 8, S. 1]. Weiter ist für HT die Leitstelle des Unternehmers von Belang. Wie viele Mitarbeiter arbeiten dort, wann ist sie – gerade am Wochenende – besetzt, und wie ist die Kommunikation zwischen Fahrer und Leitstelle außerhalb der Bürozeiten gewährleistet? Es muss angegeben werden, wer im Unternehmen für die EDV zuständig ist, und wie man ihn erreichen kann. Auch ist die Zeit zu nennen, in der telefonisch Kundenbeschwerden oder Anfragen nach Fundsachen angenommen werden [ebd., Bilag 8, S. 2]. Angegeben werden muss auch, welche Garagenanlagen benutzt werden, welche Sozialräume, die an den Endhaltestellen für die Fahrer zur Verfügung stehen, von den Fahrern des Unternehmens benutzt werden sollen. Weiterhin muss enthalten sein, in welchem Turnus Busse ausgetauscht werden sollen, wobei sogar Lieferpläne enthalten sein müssen, gerade dann, wenn ab Vertragsbeginn nicht genug vertragsgemäße Fahrzeuge zur Verfügung stehen. Es ist zu nennen, wann und in welchem Turnus Fahrzeuge gereinigt werden und ob dies von eigenem oder Fremdpersonal geschieht [ebd., Bilag 8, S. 3].

HT fordert ein Umweltbewusstsein von den Unternehmen, die in ihrem Auftrag tätig sind. Darauf wird auch bezüglich der Fahrzeuge noch näher eingegangen. Organisatorisch ist von Belang, dass ein Umweltbeauftragter genannt werden muss. Dieser nimmt teil an der Entwicklung und Fortschreibung eines Umweltleitfadens, der jährlich neu herausgegeben wird. Er beschreibt die relevanten Umweltbelange und deren „Sollwerte“. Auch wird angegeben, wie diese Sollwerte gemessen werden sollen [ebd., S. 13]. Auch die Qualität muss im Unternehmen einen eigenen Beauftragten haben. In den Geboten zur Ausschreibung ist nicht nur der Name des Qualitätsbeauftragten zu nennen, sondern auch sein sonstiges Arbeitsgebiet, um HT zu zeigen, dass dieser nicht mit seinen sonstigen Aufgaben so überlastet ist, dass er die Aufgabe des Qualitätsbeauftragten kaum wahrnehmen kann. Auch zeigt z.B. die Auswahl eines hochrangigen Firmenvertreters oder die Einrichtung einer eigenen Stabsstelle, dass ein Unternehmen der Qualität ei-

nen besonderen Rang einräumt. Wichtig ist HT hierbei, dass gesichert werden kann, dass bei Kundenbeschwerden eine adäquate Reaktion erfolgen kann und Abhilfe geschaffen wird [ebd., Bilag 8, S. 5]. Zuletzt ist interessant festzuhalten, dass auch das Ausbildungsprogramm des Unternehmers zu nennen ist. Dazu zählt die Ausbildung von neuem Personal aber auch die Weiterbildung langjähriger Mitarbeiter [ebd., Bilag 8, S.4].

### 3. Subunternehmer

Was für die Unternehmen gilt, die direkt mit HT einen Vertrag haben, gilt natürlich genau so gut für Unternehmen, die als Subunternehmen für erstgenannte tätig sind. Auch diesen Subunternehmern ist eine eigene Beilage in den Unterlagen gewidmet. So muss HT von ihrem Auftragnehmer informiert werden, ob und in welchem Umfang er auf Subunternehmer zurückgreift. HT selbst kann auch bei diesen Unternehmen die gleichen Kontrollen vornehmen, wie bei ihren direkten Vertragspartnern [ebd., Bilag 3, S. 1]. Der Unternehmer muss für HT einen Ansprechpartner benennen, der für die Abwicklung aller Fragen bezüglich der Subunternehmen zuständig ist [ebd., Bilag 3, S. 3]. HT kann fordern, dass Fahrer ausgetauscht werden, wenn sie den Anforderungen von HT nicht genügen. Ebenso kann gefordert werden, dass ganze Subunternehmer ausgetauscht werden, wenn ihre Leistung insgesamt den Anforderungen nicht entspricht [ebd., Bilag 3, S. 4]. Das gilt natürlich auch, wenn einem Unternehmen die Betriebserlaubnis nach dem Busgesetz entzogen wird. Allerdings gilt dies in diesem Fall natürlich nicht nur für den Subunternehmer, denn wenn dem Primärunternehmer so etwas geschehen sollte, verliert dieser genauso automatisch seinen Vertrag mit HT. Wobei die umfangreichen Prüfungen von HT gegenüber ihren Vertragspartnern diesen Fall eigentlich betreffend den Primärauftragnehmern sehr unwahrscheinlich werden lassen.

### 4. Qualität

Das wichtigste Argument, das in Deutschland immer gegen Ausschreibungen genannt wird, ist, dass Ausschreibungen zu Lasten der Qualität gingen. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn alleine der Preis als Vergabekriterium herangezogen wird, wie dies in deutschen Vergaberichtlinien auch oft gefordert wird. Bei HT hat man diese Sorge sehr ernst genommen und die Ausschreibungsunterlagen so weit verfeinert, dass Wettbewerb und eine qualitativ hochwertige Leistung einander nicht ausschließen, sondern einander sogar ergänzen. Denn oberstes Ziel von HT ist es, den qualitativ sehr hochwertigen Verkehr im HT-Gebiet durch den Wettbewerb nicht zu gefährden, ja ihn noch zu fördern, indem HT, die Unternehmen, die Gebietskörperschaften und die Staatsbahn zusammenarbeiten [ebd., Bilag 7, S. 1].

Kernaussage der Ausschreibungsunterlagen ist daher, dass nicht der billigste Anbieter den Zuschlag bekommt, vielmehr ist – wie oben schon erwähnt – das „wirtschaftlich vorteilhafteste“ (*økonomisk mest fordelagtige*) Angebot zu wählen. Dieses „beinhaltet die Berücksichtigung sowohl des Angebotspreises und der Anforderungen, die HT an die Qualität und eine nachhaltige Firmenphilosophie stellt.“ [ebd., Bilag 2, S. 1]. Die Kriterien, nach denen ein Auftrag vergeben wird, teilen sich demnach auf in:

1. Ökonomische Kriterien: Dies sind busabhängige Kosten, fahrplanabhängige Kosten werktags und solche am Wochenende.
2. Qualitative Kriterien: Eingesetzte Fahrzeuge, Berücksichtigung von Umweltfaktoren, Berücksichtigung der Mitarbeiterbelange, Organisation des Unternehmens, Ausnutzung von Ressourcen und die weiter unten beschriebenen Hebesätze [ebd., Bilag 2, S. 2].

Um diese qualitativen Kriterien objektiv beurteilen zu können hat HT ein sehr komplexes Modell entwickelt, das mit „Wertmodell“, „Wertanalysemodell“, „Qualitätsanalysemodell“ und ähnlichen Begriffen benannt wird. Es handelt sich um ein Verfahren zur Analyse von Qualität und deren monetärer Bewertung. Eine korrekte deutsche Bezeichnung müsste somit „Qualitätsanalyse- und –bewertungsmodell“ lauten, was sich schön zu dem wesentlich praktischeren Wort „Qualitätsmodell“ zusammenfassen lässt. HT setzt für seine Verkehre Qualitätsstandards fest, deren Einhaltung kontrolliert wird. Die Ergebnisse werden laufend nach einem festgesetzten Verfahren elektronisch zwischen den Unternehmen und HT hin- und hertransferiert. Monatlich müssen die Unternehmen Meldung machen [ebd., S. 31]. Das Modell wurde angelegt, um Unternehmer, die die Qualitätsziele erfüllen oder übererfüllen, zu belohnen, Unternehmer, die hinter den definierten Mindestqualitätsstandards zurückbleiben, allerdings auch zu „bestrafen“. Um die „guten“ Unternehmen belohnen zu können, sind 1,5 % der Summe des Ausschreibungspreises in einem Qualitätspool enthalten und können bei Übererfüllung der Kriterien an die entsprechenden Unternehmen ausgezahlt werden. „Schlechte“ Unternehmen müssen eine Kürzung ihrer Forderungen hinnehmen [ebd., Bilag 7, S. 7]. Die Gelder, die im Rahmen dieses Pools gezahlt werden können, belaufen sich in der 9. Ausschreibungsrunde immerhin auf jährlich 220 Mio. DKK (29,59 Mio. €) [Trier 1999(c), S. 20].

In den Ausschreibungsunterlagen ist dies wie folgt dargestellt: „HT will [...] die Unternehmer belohnen, die eine Qualität liefern, die die festgesetzten Kriterien gut erfüllt, und zwar mit einem finanziellen Bonus. So kann es sich für die Unternehmer bezahlt machen, zielgerichtet auf eine Sicherung und Verbesserung der Qualität des Busverkehrs zu arbeiten, so dass es von den Kunden registriert wird.“ [HT 1999(d), S. 30]. Doch natürlich muss in einem solchen Modell auch der Unternehmer finanziell zur Rechenschaft gezogen werden, der sich nicht an die vereinbarten Standards hält. Seine Bezahlung für Leistungen an HT kann um bis zu 1,5 % reduziert werden, je nach dem Grad der Beeinträchtigung und der Gewichtung des einzelnen Qualitätskriteriums, das nicht erfüllt wird [ebd., S. 31]. Betriebsunregelmäßigkeiten durch höhere Gewalt oder andere Einflüsse, für die der Unternehmer nichts kann, werden ihm selbstverständlich weder als Malus berechnet, noch gehen sie in seine Qualitätsquoten ein [HT 1999(a), S. 25]. Zentrale Frage bei der Entwicklung eines Qualitätsmodelles war nun die Tatsache, dass subjektiv empfundene Qualität fair und vor allem objektiv gemessen werden musste. Ein standardisiertes Messverfahren musste entwickelt werden, um die Qualität stetig messen zu können und die Unternehmen zu mehr Eifer anzusporren. Die Ergebnisse der Messungen werden nämlich – auf elektronischem Weg – ebenfalls den Unternehmen zugestellt. So kann die jeweilige Unternehmensleitung feststellen, wo es noch Probleme gibt und versuchen, diese abzustellen [HT 1999(d), Bilag 7, S. 2]. Es gehen elf Qualitätskriterien in die Untersuchung ein.

Neun davon werden aus Fahrgastbefragungen gewonnen. Dazu wurden bislang Fragebögen in den Bussen ausgelegt. Heute ist man dazu übergegangen Interviews zu machen, da man schnellere und genauere Ergebnisse bekommt. Die Anzahl der ausgefallenen Fahrten – als zehntes Kriterium – meldet der Unternehmer selbst, das elfte, die Abfahrtszeit an der Endstation, wird per Computer gemessen [ebd., Bilag 7, S. 1].

Während die Verträge nach unten hin starr geschlossen sind (qualitative Abweichungen nach unten sind nicht vorgesehen) wurden ausdrücklich Anreize geschaffen, die Qualität noch über das gewünschte Maß hinaus zu verbessern. Sofern der Unternehmer freiwillig Qualitätsverbesserungen einführen will, beteiligt HT sich gerne ideell und materiell. Weiter kann sich der Unternehmer auch an HT's Qualitätsmessungen und –programmen beteiligen. Nach Absprache beider können auch die Standards aus den laufenden Verträgen erhöht werden, sofern z.B. technisch neue Möglichkeiten entwickelt worden sind, was sich im Qualitätsmodell immer vorteilhaft für den Unternehmer auswirkt [ebd., S. 31 f.]. Ein Unternehmer bekommt also einen Zuschlag gezahlt, wenn er gute Leistung bringt. Dies geschieht logischerweise erst im Nachhinein, denn zunächst müssen ja die Fahrgäste bewerten, ob ein Unternehmer gut oder weniger gut arbeitet. Dies ist unproblematisch bei Unternehmen, die auch schon in der vorherigen Messperiode bei HT fahren. Diese werden nach dem üblichen HT-Schema bewertet, wie es zuvor vorgestellt worden ist. Um auch neuen Unternehmen eine Chance zu geben, gute Leistung bereits vom ersten Tag an vergütet zu bekommen, wird in Fällen, in denen ein Unternehmer zuvor nicht bei HT gefahren ist, dessen Leistung im Auftrage anderer Verkehrsgesellschaften gemessen und bewertet [ebd., Bilag 2, S. 4].

Damit ist die eine Seite der Anstrengungen beschrieben, mit denen HT seine Unternehmen zu mehr Qualitätsbewusstsein anregen will, nämlich eine reale Bezahlung von Mehrleistung und ein Abschlag für Minderleistung. Die andere Seite des Modells ist dazu eine fiktive Bewertung von Qualität im Rahmen der Ausschreibung der Leistungen. Denn um die Gebote der Bieter objektiv bewerten zu können, muss die Qualität objektiv messbar gemacht werden, um als monetärer Faktor in die Bewertung einzugehen. Ansonsten könnte nur über das Kriterium des Preises gearbeitet werden, wobei die Qualität als „weicher“ Faktor mit einginge. Ein solches Verfahren würde dem Gedanken einer objektiven Vergabe durch Ausschreibungen nicht gerecht und wäre juristisch extrem angreifbar. In den Ausschreibungsunterlagen definiert HT ein bestimmtes Qualitätsniveau bezüglich der elf Kriterien. In den Geboten muss der Bieter darstellen, inwiefern er diese Kriterien erfüllt, oder eben über- bzw. untererfüllt. Dazu gibt der Bieter einen Preis für die Leistung an, die er anbietet. Wenn ein Bieter in seinem Gebot anbietet, einzelne Kriterien überzuerfüllen, wird ihm fiktiv ein Geldbetrag von dem angebotenen Preis abgezogen. Dabei liegt die Betonung auf „fiktiv“. Denn ansonsten würde er ja weniger Geld für mehr Leistung bekommen. Um aber das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ vom billigsten Angebot unterscheiden zu können, ist diese fiktive Berechnung nötig.

Denn so führt die Übererfüllung von Kriterien dazu, dass nach Anwendung des Qualitätsmodelles unter dem Angebot eines qualitätsbewussten Bieters ein niedri-

gerer Betrag steht. Und auch hier gibt es wieder den umgekehrten Weg. Untererfüllung einzelner Kriterien führt dazu, dass dem Angebot fiktive Geldbeträge aufgeschlagen werden. Qualitativ schlechte Angebote werden somit fiktiv teurer. Natürlich ist es auch möglich, dass ein Unternehmer für einzelne Kriterien Abschläge bekommt, da er diese übererfüllt, andere aber untererfüllt und mit Aufschlägen bestraft wird. Nur sofern alle Kriterien genau erfüllt werden, gibt es weder Zu- noch Abschläge. Dabei soll nochmals betont werden, dass diese Zu- und Abschläge fiktiv sind, also nur dazu dienen, ein Angebot herauszufiltern, für das sich HT dann ausspricht. Gezahlt wird dem Unternehmen am Ende der Betrag, den es in seinem Gebot genannt hat. Dazu kommen im Nachhinein eventuell die Beträge, die sich aus dem Qualitätspool (siehe oben) ergeben [Ganzer Absatz: ebd., Bilag 2, S. 1-7].

Die einzelnen Kriterien sind mit einem Preisfaktor verrechnet, der die Wertigkeit des Kriteriums ausdrückt. So gibt es Kriterien, deren Übererfüllung HT mehr wert ist, als die Übererfüllung anderer Kriterien. Eine starke Gewichtung des betreffenden Kriteriums führt zu hohen fiktiven Beträgen die abgezogen oder hinzugerechnet werden [ebd., Bilag 2, S. 8]. Zuletzt gibt es noch die Hebesätze, die in der Bewertung eine Rolle spielen. HT setzt in den Ausschreibungsunterlagen bestimmte Strafgebühren fest, wenn vereinbarte Leistungen nicht ordnungsgemäß abgewickelt werden. Diese Strafgebühren werden von der Summe abgezogen, die HT laut dem nach Ausschreibung zustande gekommenen Vertrag an den Unternehmer zahlt. So kostet es 1000 DKK (134,52 €) für jede von HT dokumentier-



te zu frühe Abfahrt eines Fahrzeuges an einer Bushaltestelle, ein nicht gereinigter Bus kostet 500 DKK und eine nicht repräsentable Uniform des Fahrers 250 DKK, um nur einige Beispiele zu nennen. Ein Unternehmer kann sich aber auch verpflichten, in solchen Fällen den doppelten oder dreifachen Satz zu bezahlen. Damit drückt er seine Bereitschaft aus, selber dafür zu sor-

ABB. 8.02: ÄUßERLICHE QUALITÄT (SAUBERKEIT, BORDSTEINBELEUCHTUNG, NIEDERFLUR, ETC.)

gen, dass diese Fälle möglichst selten vorkommen. Diese Bereitschaft wird ihm im Qualitätsmodell ebenfalls mit einem Abschlag auf seinen Preis bewertet. Somit steigen seine Chancen, den Zuschlag zu bekommen [ebd., Bilag 2, S. 3]. Auf diese Art kann HT genau zwischen Dumping-Angeboten und Angeboten mit einem

höheren Preis für eine gute Leistung unterscheiden und objektiv miteinander vergleichen.

Direkt gehen elf Kriterien in das Qualitätsmodell ein. Sie sind ebenfalls mittels Fahrgastbefragungen als diejenigen ermittelt worden, die für den Fahrgast entscheidend sind, also seine Entscheidung für oder gegen den ÖPNV am meisten beeinflussen. Es sind dies (in der von HT genannten Reihenfolge):

- Zustand und Sauberkeit des Busses außen (Fahrgastbefragung)
- Zustand und Sauberkeit des Busses innen (Fahrgastbefragung)
- Temperatur im Bus (FG-Befragung)
- Belüftung im Bus (FG-Befragung)
- Lärmpegel im Bus (FG-Befragung)
- Einhaltung des Fahrplanes (Fahrgastbefragung)
- Fahrstil des Fahrers (FG-Befragung)
- Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft des Fahrers (Fahrgastbefragung)
- Pünktliche Abfahrt an der Abfahrthaltestelle (Computergemessen)
- Anzahl ausgefallene Fahrten (Info vom Unternehmer) [ebd., Bilag 7,S.3].



ABB. 8.03: QUALITÄT IM FAHRZEUG HEIßT AUCH, DASS IMMER GENUG INFO-MATERIAL VORHANDEN SEIN MUSS.

Dabei sind die Angaben der Fahrgäste natürlich subjektiv. Aber das ist insofern nicht relevant, als dass es auch eine subjektive Entscheidung des Fahrgastes ist, den ÖPNV zu nutzen oder eben nicht. Bei den fahrgastbefragten Kriterien geht es nicht um absolute Zahlen, so die Frage, ob man „vom Boden essen kann“, oder ob die Scheiben mehrmals täglich gereinigt werden. Es geht vielmehr darum, ob die Fahrgäste zufrieden mit den genannten Kriterien sind und sich im Fahrzeug wohl fühlen. Dabei wird das Risiko statistischer Ungenauigkeit durch große Mengen an Befragungen relativiert. Und es hat sich gezeigt, dass die Meinungen der Fahrgäste zwar schwanken, aber insgesamt von einer recht genauen Analyse ausgegangen werden kann, was sich unter anderem daran zeigt, dass positive Veränderungen (z.B. neue Fahrzeuge auf einer Linie) von den Kunden auch durch höhere Zufriedenheiten honoriert werden [Gespräche mit HT-Verantwortlichen in 1999 und 2000]. Die Kriterien, für die Hebesätze gewählt werden können, sind auf mehreren Seiten in den Ausschreibungsbedingungen zusammengefasst. Sie umfassen alle Bereiche des ÖPNV. So sind dort Kriterien enthalten, die den Fahrgast direkt betreffen, wie Verspätungen, Verfrühungen, ausgefallene Fahrten, mangelnder Service, Sauberkeit, mangelnder Umgang mit Kundenbeschwerden. Andere Kriterien betreffen das Wohl der Fahrer, etwa Sauberkeit von deren Sozialräumen. Dazu kommen Umweltkriterien, mangelnde Einhaltung der Forde-

rungen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen HT und dem Unternehmer oder das unkorrekte Einsetzen eines „Zählbusses“.<sup>26</sup> [HT 1999(d), Bilag 3, S. 6 ff.].

Alle genannten Kriterien gehen natürlich nur dann in die Bewertung ein, wenn sie vom Unternehmer zu verantworten sind. Schnee und Eis als Verspätungsgrund sind nur dann einzubeziehen, wenn der Unternehmer noch mit Sommerreifen fährt. Ein Mechanismus von „Nullstellungen“ bezüglich bestimmter Kriterien ist jedoch vorhanden [ebd., Bilag 7, S. 3]. Es wird für drei verschiedene Typen von Busverkehren extra gemessen und ermittelt. Einmal sind dies die Schnellbusse, gekennzeichnet mit dem „S“ im Logo. Dann die sogenannten Stadtbusse, also Busse im hochfrequentierten Linienverkehr in der Innenstadt und den Zentren der Kreise. Des Weiteren gibt es den ländlichen Linienverkehr. In der Regel wird das gesamte Angebot eines Unternehmers zusammen bewertet. Allerdings sind auch Ausnahmen möglich, so dass nur einzelne Linien in die Bewertung eingehen. Kontrollen und Fahrgastbefragungen auf den Linien werden immer angemeldet. Es geht ja nicht darum, schwarze Schafe zu ermitteln, sondern dafür zu sorgen, dass die Qualität steigt [ebd., Bilag 7, S. 9].

Nachdem nun alle Grundvoraussetzungen genannt wurden, die für die Bewertung nach dem Qualitätsmodell eine Rolle spielen, ist es nun an der Zeit das Modell selber vorzustellen. Abschließend soll es an einem Beispiel verdeutlicht werden. Im Vertrag werden für die einzelnen Kriterien Indexwerte vorgegeben, die aus früheren Befragungen herrühren. HT nennt hier als Beispiel das Qualitätsziel „Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der Fahrer“. Vorgegeben wird hier, dass der Wert für dieses Kriterium zwischen 83,3 und 81,3 (Zufriedene Kunden geteilt durch alle Kunden mal 100) liegen soll. Dies sind Werte, die bei früheren Befragungen erreicht wurden [ebd., Bilag 7, S. 4]. Um die Zufriedenheit der Fahrgäste mit Zahlen ausdrücken zu können, werden die möglichen Antworten in Zahlen umgesetzt. Die Zahlen sind mit Bedacht gewählt. „Sehr zufrieden“ (Index 100) und „Zufrieden“ (Index 83 1/3) liegen noch sehr dicht bei einander. Denn ein zufriedener Kunde ist HT genug, ein sehr zufriedener Kunde bringt kaum Vorteile. Auch ein Kunde, der „mittel“ angibt wird noch mit einem Index von 66 2/3 bewertet. Starke Unterschiede gibt es hingegen zwischen einem Kunden, der „unzufrieden“ (Index 50) und „sehr unzufrieden“ (Index 0) ist [ebd., Bilag 7, S. 6].

| Antwort des Fahrgastes | Anteil | Mal | Faktor | Punkte |
|------------------------|--------|-----|--------|--------|
| Sehr zufrieden         | 33 %   | X   | 100    | 33,0   |
| Zufrieden              | 50 %   | X   | 83 1/3 | 41,7   |
| Etwas zufrieden        | 10 %   | X   | 66 2/3 | 6,7    |
| Unzufrieden            | 5 %    | X   | 50     | 2,5    |
| Sehr unzufrieden       | 2 %    | X   | 0      | 0,0    |
| Gesamt                 | 100 %  |     |        | 83,9   |

ABBILDUNG 8.04: KUNDENZUFRIEDENHEITEN ALS MAßSTAB [HT 1999 (D), BILAG 7, S. 6]

<sup>26</sup> Zählbus: Einige Fahrzeuge sind mit automatischen Fahrgastzählanlagen ausgestattet. Diese müssen nach bestimmten Programmen auf allen Linien im Wechsel eingesetzt werden.

Dazu schreibt HT: „Der Hintergrund für die Wahl dieser Skala war, dass es für HT wichtig ist, keine Kunden zu haben, die „sehr unzufrieden“ sind. Daher haben wir uns entschlossen, „sehr unzufriedene“ Kunden besonders stark zu werten, daher bringen sie überhaupt keinen Punkt im Zufriedenheitsindex.“ [ebd., Bilag 7, S. 6]. In der Beispieltabelle wird deutlich, wofür diese Indices wichtig sind.

Das Schlimmste, was dem Kunden allerdings im ÖPNV geschehen kann ist, dass sein Bus nicht kommt, die Fahrt also ausfällt. Dieses Kriterium geht nicht mit in den Index ein, sondern wird aufgrund seiner besonderen Bedeutung erst nachträglich mit dem Gesamtergebnis verrechnet. Dabei wird ein Wert aus der Gesamtzahl der Ist-Abfahrten durch Anzahl der Soll-Abfahrten gebildet. Je nachdem wieviel Prozent der Soll-Abfahrten durchgeführt wurden, kann sich der auszuzahlende Bonus jetzt noch erhöhen, oder verringern.

- Mehr als 99,96 % der Fahrten durchgeführt: Bonus mal 1,2
- Zwischen 99,91 und 99,95 % aller Fahrten durchgeführt: Bonus mal 0,9
- Zwischen 99,86 und 99,90 % aller Fahrten durchgeführt: Bonus mal 0,6
- Unter 99,85 % der Fahrten durchgeführt: Bonus mal 0,3

Dabei werden auch hier wieder nicht alle Fälle eingerechnet. Höhere Gewalt, unvorhersehbares Wetter und Streik sind keine Tatbestände für die Bewertung [ebd., Bilag 7, S. 8].

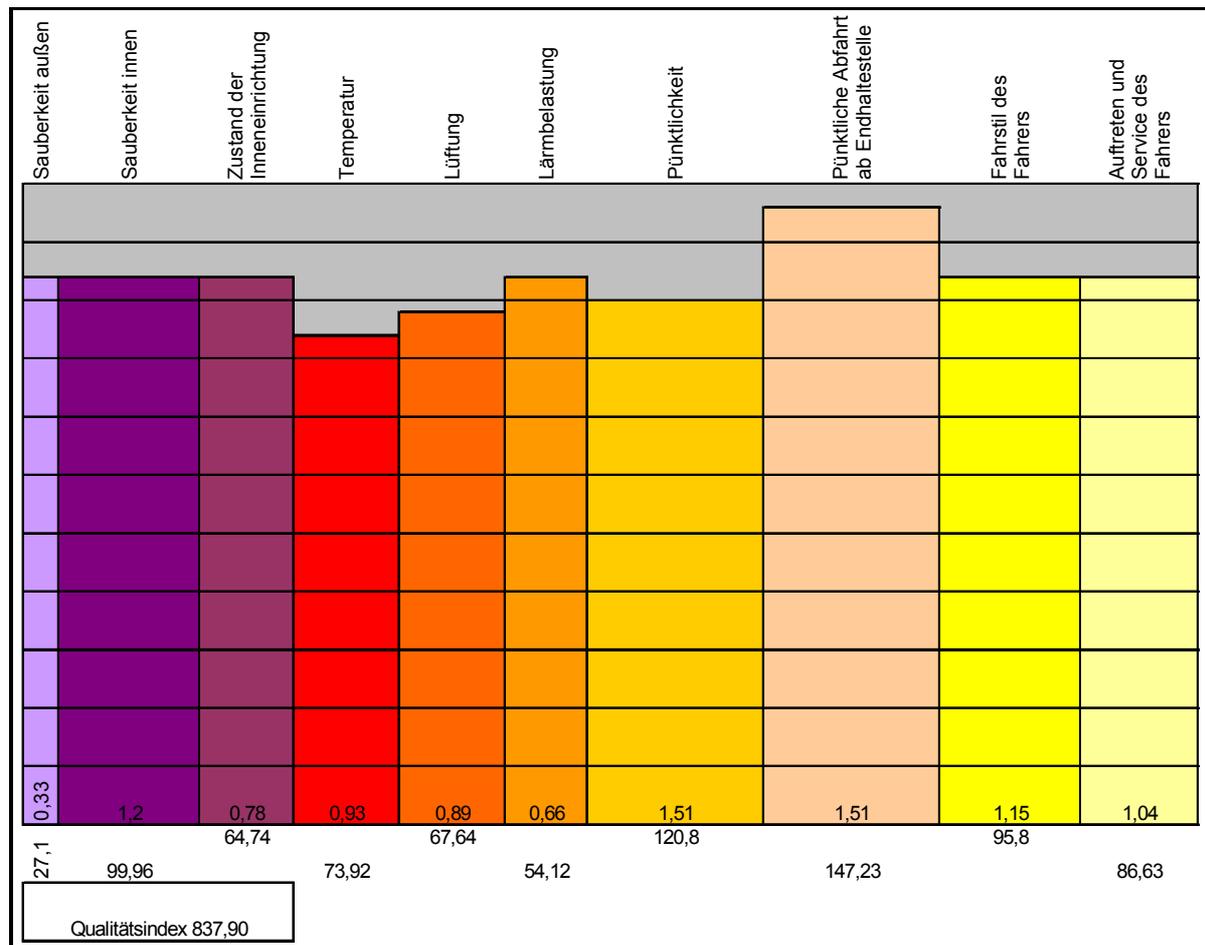


ABBILDUNG 8.05: GEWICHTUNG DER EINZELNEN QUALITÄTSKRITERIEN [HT 1999 (D), BILAG 7, S. 8]

Als nächstes gilt es zu ermitteln, wieviel Geld dem Unternehmer in dem Fall abgezogen werden soll, sofern er die geforderten Kriterien nicht oder nur unzureichend erfüllt. Maximal können ihm 1,5 % der Vertragssumme abgezogen werden. Der genaue Wert berechnet sich nach einer etwas komplizierteren Formel: Vertragssumme mal Gewichtung des nichterfüllten Kriteriums mal Differenz zwischen Istwert und Sollwert mal 1 % dividiert durch Gewichtung der Summe aller Kriterien. Auch hierzu wieder ein erklärendes Beispiel aus den Vertragsunterlagen [ebd., Bilag 7, S. 8]. Die Vertragssumme für einen Unternehmer beträgt jährlich 24 Mio. DKK. Das Kriterium „Pünktlichkeit“ hat eine Gewichtung von 1,51 (ermittelt aus der Fahrgastbefragung), dabei wurden bei dem Unternehmern 76,3 Zufriedenheitspunkte gemessen. 78,0 wäre Minimum gewesen. Damit ergibt sich folgender vom Unternehmer zu zahlender Abschlag:

$$\frac{24.000.000 \times 1,51 \times (78,0 - 76,3) \times 0,01}{10,00} = 61.608 \text{ DKK}$$

Somit werden dem Unternehmer 61.608 DKK von den von ihm geforderten 24.000.000 DKK abgezogen, also etwa 0,25 %. Sofern er in den anderen Kriterien nicht ebenfalls Mängel aufweist, stellt dies die Gesamtsumme dar, die ihm einbehalten wird. Ansonsten könnten ihm insgesamt 360.000 DKK abgezogen werden, was dann 1,5 % seiner Vertragssumme wären.

Aus den Antworten der Fahrgäste hat HT für die einzelnen Kriterien Mindestwerte der Fahrgastzufriedenheiten definiert, diese Mindestanforderungen bezüglich der Zufriedenheit schwanken je nach Kriterium und Art des Verkehrs (S-Bus, Citybus, normaler Bus) zwischen 71,0 und 83,3 Zufriedenheitspunkten<sup>27</sup>. 83,3 ist dabei gleichbedeutend damit, dass alle Kunden „zufrieden“ angegeben haben, während 71,0 etwas unterhalb der Mitte zwischen „zufrieden“ und „sowohl als auch“ liegt [ebd., Bilag 7, S. 11]. Somit gelingt es also tatsächlich, subjektive Zufriedenheit mathematisch so aufzuarbeiten, dass sie monetär messbare Ergebnisse liefern kann. Zwar sind eine Reihe von Annahmen in diesem Modell verarbeitet, da diese jedoch für alle Unternehmen gleichermaßen gelten und nicht aus sich heraus für Ungerechtigkeiten sorgen, ist dieses Modell nach Meinung des Verfassers sehr gut geeignet, dafür zu sorgen, dass eine gute Leistung im Rahmen des Wettbewerbes auch gewürdigt werden kann. Die Ergebnisse im ÖPNV des HT-Gebietes zeigen, dass das System offenbar funktioniert, denn seit Beginn des Wettbewerbes ist die Qualität eher gestiegen als gesunken.

## 5. Fahrpersonal

Wie im Rahmen von Erstausschreibungen in Dänemark üblich, müssen die Angestellten die bislang auf den von der Ausschreibung betroffenen Linien arbeiten, vom neuen Arbeitgeber, also dem Gewinner der Ausschreibung übernommen werden. Dabei präzisieren die Unterlagen genau, zu welchen Bedingungen die Angestellten bislang tätig sind. Ähnlich der deutschen Situation gibt es nämlich mehrere Tarife, zu denen Busfahrer arbeiten können. Sofern der alte Unternehmer dies wünscht, ist der neue Arbeitgeber verpflichtet, die Leute zu übernehmen [ebd., S. 6]. Dabei hat der neue Unternehmer sie zu exakt den gleichen Bedin-

<sup>27</sup> Zufriedenheitspunkte = Anzahl der zufriedenen Kunden durch Anzahl alle Kunden mal 100

gungen zu beschäftigen, wie es der alte getan hat. Das gilt für die Einstufung in den bisherigen Tarif, die Gehaltsgruppe, die gezahlten Sonderleistungen und Zulagen, Sozialleistungen, Urlaubsgeld, Rentenzahlungen, auch die Urlaubstage müssen „übernommen werden“, das heißt, dass etwa alter Urlaub noch abgebaut werden kann [ebd., S. 28]. Der alte Unternehmer muss dabei aber dem neuen sehr genaue Informationen darüber geben, was diesen „lohnmäßig“ zu erwarten hat, das heißt, mit welchen Zahlungen an seine neuen Mitarbeiter er rechnen muss [ebd., S. 27]. Die Ausschreibungsunterlagen sind hier sehr genau.

Es wurde im Vorfeld darüber berichtet, dass das Verkehrsministerium bis zum Jahresende 2000 eine eigene Richtlinie erarbeiten wird, die genau regelt, wie mit dem Personal verfahren wird, wenn der Arbeitgeber durch Ausschreibungen an Arbeit verliert. Diese Richtlinie wird die kompletten Übernahmemodalitäten regeln, sowie die Anstellungsbedingungen für das Personal bei einem neuen Arbeitgeber. Bisher kann über den Entwurf nur gesagt werden, dass er wohl weitgehend arbeitnehmerfreundlich sein wird. Leider konnten vor Abgabe dieser Dissertation keine weiteren Informationen zu diesem Thema eingeholt werden. Auch die Gesundheitsämter beschäftigen sich derzeit mit der Frage, ob durch Ausschreibungen die Arbeitsbedingungen des Personals negativ beeinflusst werden. Außerdem versucht man, auch den Arbeitsbedingungen des Personals einen geldwerten Faktor zuzuordnen, wie es bei der Qualität geschehen ist. Allerdings ist man hier noch nicht weiter gekommen, die Arbeiten laufen noch. Benötigt der neue Unternehmer mehr Personal, als der alte Unternehmer hergeben will, so ist er selbst dafür verantwortlich rechtzeitig genug Personal zur Verfügung zu haben, das nach den HT-Regeln ausgebildet wurde und den Anforderungen an Busfahrer entspricht. Er muss jedoch seinen Personalwunsch zuerst am schwarzen Brett des Altunternehmers bekanntgeben, um den bisherigen Mitarbeitern auf der ausgeschriebenen Stelle die Chance zu geben, freiwillig zum neuen Arbeitgeber zu wechseln [ebd., S. 28].

Einen Haken hat die Angelegenheit allerdings, der sich in keiner Ausschreibung findet. Zwar muss der Unternehmer die bisherigen Angestellten zu exakt den gleichen Bedingungen übernehmen, zu denen sie bislang angestellt waren. Die Praxis hat aber folgende Regel hervorgebracht: Alle Angestellten wurden zu den gleichen Bedingungen übernommen. Sofern ihre Löhne dadurch aber höher waren, als dies beim neuen Unternehmer normal war – und das war fast immer so – wurde mit den Gewerkschaften vereinbart, dass die übernommenen Mitarbeiter solange keine oder nur geringe Lohnsteigerungen hinnehmen müssen, bis sie in ihrem Gehalt dem normalen Niveau des neuen Arbeitgebers entsprechen. Somit verlieren die übernommenen Mitarbeiter zwar nicht sofort Teile ihres Gehaltes, aber auf Dauer sind sie dann doch zu schlechteren Bedingungen angestellt [Gespräch mit Jørgen Hammer, Chef von BAT, am 27.06.2000]. Auch bezüglich der Qualifizierung des Personals stellt HT an die Unternehmen eine Reihe von Anforderungen. Zunächst natürlich eine umfassende Ausbildung in Fahrplan und Tarif. Weiter ist in den Unterlagen aber auch zu lesen: „Die Fahrer sollen eine korrekte und freundliche Bedienung der Kunden leisten, den Bus unter allen Bedingungen korrekt bedienen können und fahrgastfreundlich sowie energiebewusst fahren. Das Anzeigen von Haltestellen und Tarifzonen hat nach HT's Bestimmungen zu geschehen. Außerdem sollen die Fahrer das gesamte Liniennetz so gut kennen,

dass sie in der Lage sind, Kunden richtig und freundlich weiterzuleiten.“ Diese Kenntnisse können jederzeit schriftlich und mündlich durch HT abgefragt werden [HT 1999(d), S. 32]. Der Unternehmer hat für eine Uniformierung und ein respektables Auftreten seiner Mitarbeiter dem Kunden gegenüber zu sorgen. Aber auch die Zufriedenheit der Fahrer liegt HT am Herzen. So soll die Zufriedenheit der Fahrer mit ihrem Arbeitsplatz einmal jährlich gemessen und überprüft werden. Alle Fahrer der Vertragspartner bekommen für die Zeit ihrer Anstellung als Busfahrer eine HT-Netzkarte [ebd., S. 33].

## **6. Fahrzeuge**

Der Bieter muss selbst die nötige Anzahl an Bussen und Reservebussen besorgen, die zur Ausübung der im Gebot angezeigten Leistung nötig sind [ebd., S. 10]. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Anforderungen von HT an die Fahrzeuge deutlich strenger sind, als dies im Rest des Landes der Fall ist. Während sich alle Verkehrsgesellschaften an inzwischen stark vereinheitlichte Kriterien halten, geht HT eigene Wege. Daher können Busse aus dem HT-Raum heraus exportiert werden, sofern ein Unternehmen dort eine Ausschreibung verloren, in der Provinz aber eine gewonnen hat. Andersherum kann ein Bus, der die Kriterien in der Provinz erfüllt, nicht ohne enormen technischen Aufwand im HT-Gebiet eingesetzt werden. Teils ist in den Ausschreibungen enthalten, dass die Busse vom Altunternehmern übernommen werden müssen. Dann sind die Altfahrzeuge hier sehr genau beschrieben. In diesem Falle sind sie oft auch von den speziellen Anforderungen von HT an die Fahrzeuge freigestellt. Erst wenn der Unternehmer neue Fahrzeuge beschaffen muss, muss er sich an die Regeln halten [ebd., Bilag 4, S. 3]. Wenn der Unternehmer eigene Busse einsetzt, muss eine Beschreibung der Fahrzeuge enthalten sein. Diese muss neben den Busstypen weitere Angaben enthalten, so die Anzahl von Steh- und Sitzplätzen, die Verteilung der Türen, das Fabrikat von Motor (Beschleunigung max. 15 Sekunden von 0 auf 40 km/h) und Chassis, dazu Zeichnungen über Form und Inneneinrichtung. Sofern die neuen Busse nicht gleich ab Vertragsbeginn eingesetzt werden können, sind Lieferpläne vorzulegen [ebd., S. 10]. Kein Bus darf älter als 144 Monate sein. Natürlich gelten die Richtlinien über die gesamte Vertragslaufzeit und auch für Reservebusse. Alle Busse sind in HT-Gelb (RAL 1028) zu lackieren. Auf bestimmten Routen sind Niederflurbusse vorgeschrieben, auf anderen dürfen für eine Übergangszeit noch ausnahmsweise Hochflurbusse eingesetzt werden. Die Größe der Fahrzeuge muss zwischen 11,5 und 12 m Länge (bei Gelenkbussen 17 bis 18 m) und 2,55 m Breite liegen. Auf einer Linie ist der Einsatz von Gelenkbussen zwingend vorgeschrieben. Niederflurbusse dürfen eine Stufenhöhe von 7 cm nicht übersteigen [ebd., Bilag 4, S. 4].

Auch wenn es eigentlich selbstverständlich sein sollte, es wird extra erwähnt, dass Busse verkehrssicher zu sein haben, für alle Fälle ist bei Vertragsabschluss eine Bankbürgschaft oder Versicherung in Höhe von 100.000 DKK (13.450 €) pro Bus zu hinterlegen [ebd., S. 27]. Der Fahrerplatz ist nach deutscher (!) VDV-Norm zu gestalten, die Reinigungsart und die –intervalle sind vorgeschrieben [ebd., Bilag 4, S. 11 + 16]. Für den Busbetrieb ist schwefelarmer Diesel zu verwenden (max. 50 ppm, Euro II-Norm), dafür muss der Unternehmer ein eigenes Brennstofflager unterhalten, in welchem Treibstoffe für 20 Tage für alle seine Linienbusse gelagert sein müssen [ebd., Bilag 4, S. 7]. Die Lärmemission darf 80 dB(A)

nicht übersteigen. Es folgen eine lange Reihe von Anforderungen an die Ausstattung der Fahrzeuge. Der Vollständigkeit halber seien diese hier genannt, wobei auf Details nicht eingegangen werden soll, das würde in diesem Zusammenhang zu weit führen [Soweit nicht anders angegeben stammen die folgenden Angaben aus: ebd., S. 1-19; Bilag 4, S. 6-18; Bilag 5, S. 2-3; HT 1999(h), S. 1-50].

### Außeneinrichtung der Fahrzeuge

- Art, Umfang und Schriftart von Beschriftungen (z.B.: auf dem Türöffner), Platzierung und Größe des HT-Logos, des Produktlogos (z.B. Schnellbus) und des Unternehmerlogos, Größe der Piktogramme für Rollstühle und Kinderwagen
- Art und Aussehen der Dachkonstruktion, der Flaggenhalter, der (Thermo-) Fenster, des Fensterbandes, des Linienbandes
- Werbung an Bussen. Hier: Grundsätzliche Zulassung, Umfang, Positionierung am Bus, Verbot politischer Werbung
- Lackierung und Farbe des Fahrzeuges
- Busnummer
- Matrixanzeige außen. Hier: Größe und technische Ausstattung, Schriftart, Inhalte, Sondertexte,
- Extra-Außenspiegel um Radfahrer besser sehen zu können
- Türen: Breite (700 mm Einzeltür 1100 mm Doppeltür), Schema der Türanordnung (vorne und in der Mitte Doppeltüren, hinten ggf. Einzeltüren), keine Trennstangen bei Doppeltüren zur besseren Nutzbarkeit für Rollstuhlfahrer und Kinderwagen, Rampe an der Mitteltür (Art und Funktion), Türausschwung maximal 350 mm, Sonderbeleuchtung der Türen, so dass beim Ein- und Ausstieg von Fahrgästen Trittstufen und der Bordstein beleuchtet werden können.

### Inneneinrichtung der Fahrzeuge

- Gestaltung des Deckenbereiches und der Trennwände sowie der Fahrerkabinnenrückwand und des Linienbandes



ABB. 8.06: LINIENBAND IM BUS MIT HALTESTELLEN UND UMSTIEGSMÖGLICHKEITEN

- Böden: Rutschfestigkeit, Farbe und Art des Teppichs, Markierung, Farbe und Höhe von Trittstufen
- Haltemöglichkeiten: Art und Ausgestaltung der Haltegriffe und –stangen, Gurte zum Befestigen von Kinderwagen, Rollstuhl oder Gepäck am Mehrzweckplatz
- Mindestmaße und Lage des Mehrzweckplatzes (200 mal 90 cm). Vorhandensein eines speziellen Stoppknopfes in Augenhöhe eines Rollstuhlfahrers, der beim Fahrer ein Sondersignal aktiviert, damit dieser die Rampe ausfahren kann.
- Sitze: Anzahl und Aufstellungsschema, Einzelsitze sind vorgeschrieben, Sitze alle nach vorne oder in Ausnahmen seitlich angeordnet. Rückwärtige Sitze sind in Kundenbefragungen abgelehnt worden. Sitzabstand, Dicke der Polsterung, Sitzdesign
- Infoständer mit Folderdispenser (Zuständigkeit der Befüllung liegt beim Unternehmer, HT stellt das Material, keine Folder im Bus führen zu Abzügen in der Bewertung). Nicht HT-eigenes Material darf nicht ausgelegt werden
- Anzeigen: Kombianzeige mit Uhrzeit (Funkuhr), Tarifzone, Stopp-Signal, Anzeige eines Linienplanes, verschiedener Logos und Piktogramme, Verkehrsinformationen
- Stoppknöpfe: Anzahl, Lage (100 – 150 cm über dem Boden) und relief-farbliche Gestaltung (gelb und gut ertastbar), Art der Knöpfe
- Kopfhörer an jedem Platz mit vorgeschriebenen Radioprogrammen, Leselampen am Platz
- Werbung: Anzahl und Größe von Wechselrahmen, Nutzungsrechte von HT auf diese Rahmen, Kosten dafür, sonstige Werbeflächen, Verbleib der Einnahmen aus Werbung beim Unternehmer.
- Mülleimer, Verbandskasten, Münzwechsler, Münzbrett
- Video im Bus

### Lüftung und Klimatisierung

Ein wichtiges Thema, da dies die Zufriedenheit der Fahrgäste besonders beeinflusst, ist auch die Lüftung der Fahrzeuge. 40 mal pro Stunde muss ein Luftaustausch stattfinden. Jeder Sitz muss eine eigene Lüftungsdüse haben, die vom Kunden bedienbar ist, auch die Fenster müssen sich vom Kunden öffnen lassen, allerdings nur solange die Klimaanlage nicht im Einsatz ist, dann müssen die Fenster blockieren. Die Klimaanlage muss in der Lage sein, die Fenster beschlagfrei zu halten, sonst müssen Thermofenster installiert werden. Weiter muss die Klimatisierung eine Absenkung der Temperatur um 5 Grad und eine Erhöhung der Temperatur um 30 Grad gegenüber der Außentemperatur leisten können. Auch die Lage und der Durchmesser der Ventilationskanäle ist geregelt.

### Technische Ausstattung

An technischen Details, die Fahrzeuge betreffend ist hier nur eine Auswahl dargestellt, die technischen Regelwerke sind enorm stark, aber die Relevanz bezüglich dieser Arbeit hat Grenzen.

- Geregelt wird die Antennenmontage durch den Unternehmer, Busfunk (HT)
- Einsatz von Bordcomputern mit Analyse über Ticketverkauf (von HT gestellt), Einbau eines Computerschranks (Unternehmer), Einsatz von Datensamm-

lungsgeräten (HT), Einsatz von Datenübertragungsgeräten (HT). Weitere EDV-technische Ausrüstung kann von HT gestellt werden, von HT angefordert und bezahlt sein, oder auf Kosten des Unternehmers installiert werden. Details hierzu sind konkret und sehr genau geregelt.

- Almex-Drucker (Unternehmer), Almex-Stempelautomat für Klip-Karten (Unternehmer), Einbau des Fahrkartendruckers (HT)
- Einsatz von elektronischen Fahrgastauskunftsgeräten (HT)
- Einbau eines GPS-Systemes (HT).
- Installation der Kabelwege. (Unternehmer)
- Es ist ein Kommunikationssystem von der Leitstelle des Unternehmers in die Fahrzeuge sicherzustellen, auch um die größtmögliche Verkehrssicherheit und schnellen Ersatz bei Pannen sicherzustellen, und natürlich einen größtmöglichen Schutz für Mitarbeiter und Kunden in Notsituationen, dafür ist der Unternehmer zuständig.
- Lautsprechersystem und LSA-Beeinflussungsanlagen (Unternehmer).
- Fahrgastzähleinrichtung: HT darf in den Bussen auf seine Kosten eine automatische Fahrgast-Zählvorrichtung anbringen. Dies geschieht in jedem 10. Bus. Jeder Umlauf muss einmal monatlich an Werktagen und alle 2 Monate am Wochenende gezählt werden. Der Unternehmer hat dafür zu sorgen, dass die Fahrzeuge entsprechend eingesetzt werden. HT bearbeitet die Zählungen und muss vom Unternehmer über jegliche Unregelmäßigkeiten informiert werden.
- Schulung des Personals auf die eingebaute Technik (Unternehmer).
- Sicherstellung, dass die Systeme sich nicht gegenseitig beeinflussen (Unternehmer).
- Zukunftsorientierte Technik: Die derzeitigen Versuchssysteme PrioBus und Skybus müssen mit ihrem technischen Gerät in den Bussen vom Unternehmer geduldet werden. Den Einbau und die Pflege der Geräte besorgt HT. Auch ist in den Unterlagen bereits ein Passus enthalten, dass alle zukünftigen technischen Systeme in den Bussen auf Kosten von HT eingebaut werden dürfen.

### Sonstige Regelungen

Abschließend wird geregelt, wer die Ersteinrichtung der Busse übernehmen muss, wo die Busse geparkt werden dürfen, wer welche Informationen (über den anderen) sammeln darf, welche Regelungen bezüglich eines Wiederverkaufes oder der Abtastung eines Busses zu beachten sind.

Zuletzt soll noch einmal betont werden, dass zu allen vorgenannten Details oft sehr umfangreiche Aussagen getroffen wurden. Für die Thematik dieser Arbeit ist es jedoch lediglich wichtig zu wissen, dass entsprechende Regelungen vorhanden sind. Diese hier auch noch beschreiben, würde das Thema sprengen. Die Informationen zum Thema „Fahrzeuge“ stellen daher nur eine Zusammenfassung der Thematik dar.

## **7. Anlagen**

Auch die Anlagen zum Betrieb des ÖPNV's sind in den Ausschreibungsunterlagen genau definiert. Bezüglich der eigenen Betriebshöfe und Nebenanlagen des Unternehmers ist durch eine offizielle Bestätigung der betreffenden Gemeinde

nachzuweisen, dass die Anlagen ordnungsgemäß sind, den Umweltbelangen entsprechen und somit in geordnetem Zustand sind [HT 1999(d), S. 13]. Es gibt aber auch Anlagen, die von HT betrieben werden. Zum Beispiel sind an den Endhaltestellen der Linien oft Toilettenanlagen eingerichtet, wobei das Nutzungsrecht für diese Anlagen durch die Unternehmer bei HT gemietet werden muss. In den Unterlagen wird die Innenausstattung der Toiletten und Sozialräume definiert und die Jahresmiete auf 4300 DKK pro Betriebsbus (also Busse, die diese Station anlaufen) festgesetzt. Für die tägliche Reinigung u.a. sind die Unternehmer zuständig. Sofern mehrere Unternehmer die gleiche Station benutzen, liegt die Zuständigkeit bei demjenigen Unternehmer, der die Anlage am meisten nutzt, gemessen an der Anzahl der Buskontakte [ebd., S. 14]. Dabei sind – einmal mehr – die Regelungen sehr genau, betreffen jedes Einrichtungsdetail. So gibt es Reinigungspläne für Vorhänge und Matten, aber auch so wichtige Details wie die Reinigung der Toiletten ist geregelt. Auch die Überwachung wird genau definiert und es gibt Sanktionen für den Fall, dass etwas nicht in Ordnung gehalten wird. Wie bereits oben genannt, muss ein eigenes Brennstofflager durch den Unternehmer vorgehalten werden, in dem Brennstoffe für bis zu 20 Tage Normalbetrieb lagern können. Engpässen auf dem Markt kann somit begegnet werden [ebd., Bilag 4, S. 7]. HT ist nach dem Auslaufen eines Vertrages nicht verpflichtet, Anlagen des Unternehmers zu übernehmen.

## **8. Servicebusverkehr**

„Servicebusverkehr ist eine kommunale Ergänzung zum normalen Linienverkehrsangebot in Stadt- und Vorstadtgebieten. Servicebuslinien richten sich primär an Bevölkerungsgruppen, die die Nähe der Bushaltestelle zum Ziel eher schätzen (kurze Fußwege) als eine höhere Reisegeschwindigkeit und dichte Taktabstände. Servicebusverkehr gibt Fahrgästen, die keine Möglichkeit haben, den normalen ÖPNV zu nutzen, die Möglichkeit den täglichen Transportbedarf, etwa zum Arzt, Einkauf, zur Post, Apotheke oder Bank selber durchzuführen. Der Verkehr ist so angelegt, dass er im Großen und Ganzen nur tagsüber stattfindet.“ [HT 1999(e), S. 2]. Die Busse sind so eingerichtet, dass Gehbehinderte, Rollstuhlfahrer und Personen mit Kinderwagen sie bequem nutzen können. HT kümmert sich im Servicebusverkehr um die Linienführung, Haltestellenplatzierung, Taktfrequenzen, Umsteigebeziehungen, Haltestellenausstattung. HT übernimmt auch die Abstimmung dieser Maßnahmen mit den Behörden vor Ort, also beispielsweise Polizei und Straßenbaulasträgern. Es gibt derzeit im HT-Gebiet fünf Linien, die in einem Los zusammengefasst worden sind. Für dieses Los gibt es spezielle Ausschreibungsunterlagen. Der Bieter muss aber auch hier nachweisen, welche Fahrzeuge er nutzt und wie hoch seine Kosten sind (feste Kosten pro Bus, Kosten pro Fahrplanstunde) [ebd., S. 4].

Die Fahrer auf Servicebuslinien sind verpflichtet, Behinderten und Menschen, die einen Kinderwagen schieben, Hilfe beim Ein- und Ausstieg zu leisten. Sie werden hierzu gesondert ausgebildet. Auf den Servicebuslinien sollen möglichst stets die gleichen Fahrer eingesetzt werden, um ein Vertrauensverhältnis zwischen den oft älteren Fahrgästen und „ihrem“ Fahrer zu schaffen. Ansonsten gelten bezüglich des Servicebusverkehrs für die Fahrer, die Unternehmer und mit Einschränkungen auch für die Fahrzeuge die gleichen Anforderungen wie in den Ausschreibun-

gen im allgemeinen Linienverkehr [ebd., S. 26]. In Abbildung 8.07 ist das Beispiel der Servicebuslinie in Helsingør abgebildet.

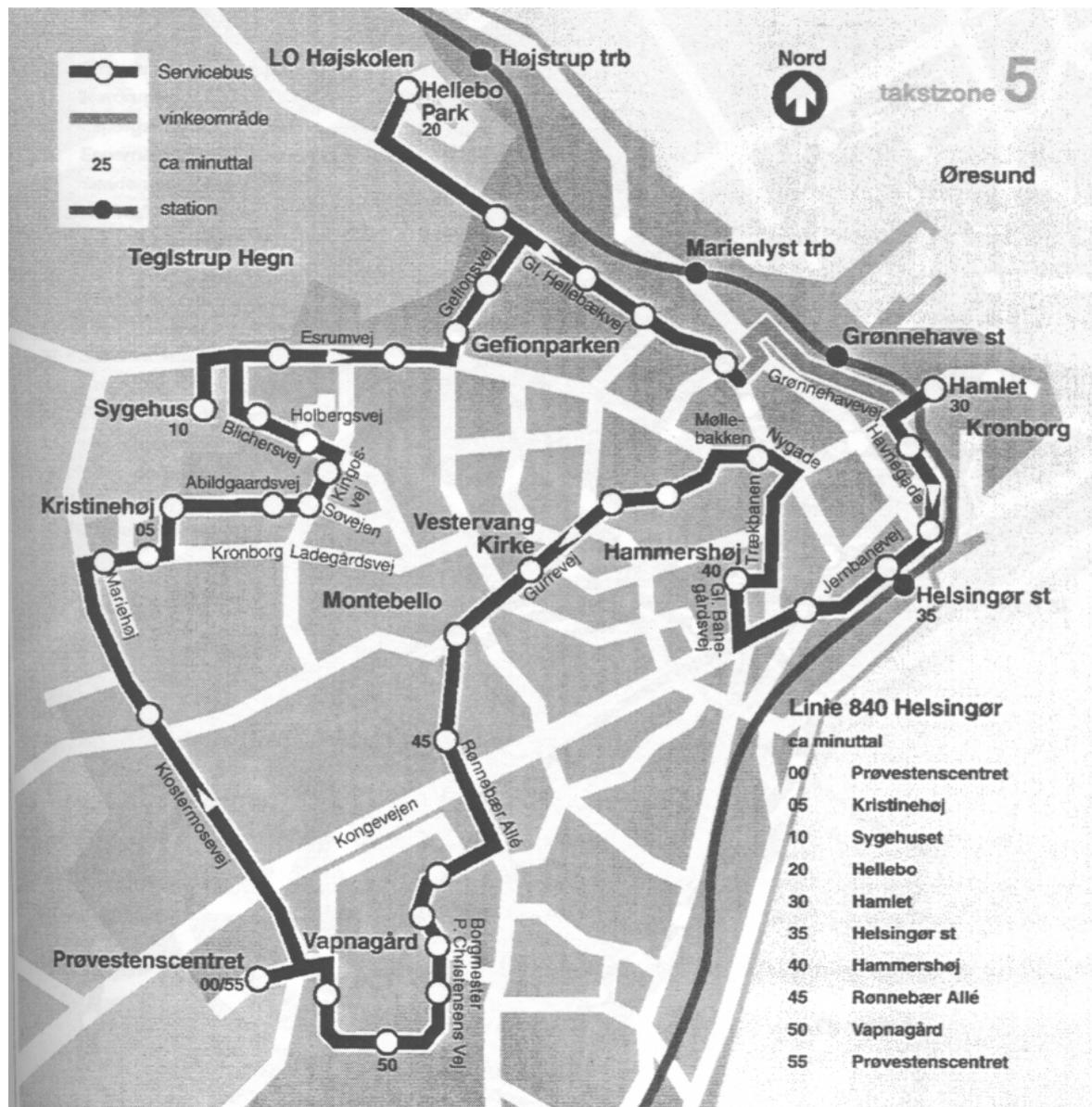


ABBILDUNG 8.07: SERVICEBUSLINIE IN HELSINGØR [HT 1999 (E), S. 26]

### 8.1.5. Die Verkehrsgesellschaften (*trafikskaber*)

Der öffentliche Nahverkehr wird derzeit in Dänemark durch die öffentlichen Verkehrs-Regie-Gesellschaften gesteuert. Sie heißen im dänischen *trafikskab*, was wörtlich übersetzt „Verkehrsgesellschaft“ bedeutet. Der folgende Abschnitt wird die heutige Rolle der *trafikskaber* beleuchten. Mit dem Gesetz über den ÖPNV außerhalb des HT-Gebietes wird der Rahmen für eine rechtliche Neuordnung des ÖPNV geschaffen. Möglich wird die Gründung von *trafikskaber*, die allerdings über das hinaus gehen, was man unter der wörtlichen deutschen Übersetzung „Verkehrsgesellschaft“ verstehen könnte. Andererseits finden sich auch in Deutschland genug kommunale Verkehrsunternehmen, deren Aufgabengebiet weit über das hinaus geht, was Aufgabe eines privatrechtlichen Unternehmens sein kann. Was in Deutschland ohne definitive Regelung besteht, ist in Dänemark

seit 1978 gesetzlich geregelt. Die *trafikskaber* sind eine Mischung aus Planungsbehörde und Verkehrsbetrieb.

Auf der einen Seite nehmen die *trafikskaber* die Funktion des Aufgabenträgers, im deutschen Sinne, wahr. Zu diesem Aufgabenbereich zählt die Bewilligung von Konzessionen an Private und die Betriebsaufsicht über den Verkehr der privaten Unternehmer (*vognmænd*). Auf der anderen Seite oblag ihnen bis in die 90'er Jahre auch eine betriebliche Funktion, oft mit eigenen Fahrzeugen. Damit unterlagen sie kaufmännischem Risiko. Allerdings ist festzuhalten, dass auch im eigenen kaufmännischen Bereich der *trafikskaber* die überwiegende Anzahl der Leistungen an Subunternehmer vergeben wurde [Færdselsstyrelsen 1998, S. 19]. Jedoch verfügten die meisten der Gesellschaften über einen eigenen Fahrbetrieb. Subunternehmer bekamen für die von ihnen wahrgenommenen Leistungen einen gesetzlich festgesetzten Preis, der nach feststehenden Verträgen ermittelt wurde. Diese Standardunternehmerverträge (*standardentreprenørkontrakter*) bestimmten über Jahre die Preise im dänischen ÖPNV.

Jedoch ist die Organisation und der Aufgabenumfang der Gesellschaften landesweit recht unterschiedlich geregelt. Nur in den beiden Großstädten Århus<sup>28</sup> und Odense<sup>29</sup> wird der Stadtbusverkehr im Jahr 2000 noch vom der *trafikskab* selber wahrgenommen. Dort nehmen aber die Stadträte auch erheblich Einfluss auf die finanziellen Gegebenheiten und bestimmen so Jahreswirtschaftspläne und verkehrliche Zielgrößen [Trafikministeriet 1999, S. 127]. Viele Gesellschaften, gerade in ländlicheren Regionen sind allerdings sehr kleine Gebilde, weswegen sie oft den Fahrbetrieb komplett vergeben hatten. Einige lassen sogar ihre planerischen Aufgaben durch Dritte wahrnehmen [ebd., S. 84]. Trotzdem haben auch kleinere *trafikskaber* einen so erheblichen Einfluss auf den ÖPNV in ihrer Region, dass der Transportråd (Transportrat) von „Nachfragemonopolen“ spricht [Transportrådet 1998(b), S. 14]. Die *trafikskaber* erhielten per Gesetz die Möglichkeit, Busunternehmen zu kaufen, sofern der Unternehmer das Unternehmen verkaufen wollte. Ohne dass dies im Gesetz wörtlich erwähnt wird, besaßen die *trafikskaber* in der Praxis das Vorkaufsrecht bei allen Verkäufen von privaten Busunternehmen. Dieses Vorkaufsrecht durften sie allerdings nur unter der Bedingung wahrnehmen, dass die Übernahme aus dem eigenen Budget heraus möglich war. Im Falle eines Kaufes bestand aus dem Gesetz heraus die Pflicht, das vorhandene Personal weiter zu beschäftigen (§ 5). Diese Weiterbeschäftigung durfte das Personal nicht schlechter stellen als zuvor. Mindestens die bisherigen Gegebenheiten mussten weiterhin bestehen bleiben.

Oft aber verbesserten sich die Bedingungen für das Personal sogar. Denn auch in Dänemark gibt es einen beruflichen Status, der dem deutschen Beamten entspricht. Wobei es sich bei den *tjenestemænd* (Dienstmännern) um eine Art des privilegierten Angestellten im öffentlichen Dienst handelt. Die Beschäftigung der *tjenestemænd* führt aber auch in Dänemark dazu, dass die Kosten für den Betrieb bei den öffentlichen Gesellschaften höher sind, als bei den Privaten [Trafikministeriet 1999, S. 125]. Dieses Phänomen wird aber nicht in aller Deutlichkeit gese-

---

<sup>28</sup> Århus: EW: 282.137, Fläche: 469 km<sup>2</sup>, Bevölkerungsdichte: 602 EW/km<sup>2</sup>

<sup>29</sup> Odense: EW: 184.224, Fläche: 304 km<sup>2</sup>, Bevölkerungsdichte: 605 EW/km<sup>2</sup>

hen. So spricht die hier in Auszügen wiedergegebene Untersuchung des Verkehrsministeriums vorsichtig davon, dass die Kosten „höher zu sein scheinen“. Andererseits hat eine Unternehmensberatung der im ÖPNV-Zusammenhang extrem konservativ denkenden Stadt Odense genau aufgrund dieser Tatsache empfohlen, etwa ein Drittel der Verkehre zur Probe auszuschreiben, um Einsparungen erzielen zu können. Bei der Übernahme privaten Personals in den öffentlichen Dienst aufgrund des Ankaufs eines privaten Unternehmens durch eine *trafikselsskab* regelt das ÖPNV-Gesetz in seinem § 5 sogar Dinge wie die Rentenzahlungen an die übernommenen Mitarbeiter. Je nachdem, wie lange der Betroffene bei einem privaten Busunternehmer, einer Privatbahn oder dem Kreis (durch die *trafikselsskab*) beschäftigt war, werden die Zahlungen anteilmäßig auf Unternehmer, Kreis und Staat verteilt. Was den Fahrbetrieb angeht, haben die *trafikselskaber* heute praktisch das Monopol auf Linienkonzessionen, da es kaum noch private Konzessionsanträge gibt. Ausnahme sind Sonderverkehre, wie Fahrten von der Innenstadt zu den in Dänemark stets sehr weit abgelegenen Flughäfen [Færdsselsstyrelsen 1998, S. 19]. Was den planerischen und administrativen Teil der Aufgaben der *trafikselskaber* angeht, so sind die Gesellschaften „öffentliche Serviceunternehmen, die innerhalb eines abgegrenzten Gebietes das Leistungsangebot bestimmen“ [Trafikministeriet 1999, S. 83]. "Leistungsangebot" bedeutet hier, welches Material eingesetzt wird, welcher Leistungsumfang gefahren wird, welcher Tarif zur Anwendung kommt, welche Tarifstruktur der Fahrgast zu erwarten hat und welches Niveau die Serviceleistungen haben sollen. Und in der Praxis bedeutet dies natürlich auch, dass die *trafikselsskab* und somit ihr Gesellschafter die gesamte finanzielle Verantwortung für den ÖPNV zu tragen hat, inklusive eines Defizits. Leider ist heute zu beklagen, dass die *trafikselskaber* den Verkehr eher verwalten und planen, als dafür zu sorgen, dass die Einnahmen durch Passagierzuwächse gestärkt werden [Transportrådet 1998(b), S. 14]. Hieran ändert auch die Kontrolle durch einen politisch besetzten Aufsichtsrat nichts.

Bei der Beratung über das ÖPNV-Gesetz auf dem Land entschied man sich bewusst für eine Lösung mit *trafikselskaber* als regionalen Planungsgesellschaften, da für die Planung sowohl lokale wie auch globale Aspekte zu beachten sind. Zum einen sind dies möglichst genaue Ortskenntnisse, die langwierige Untersuchungen entbehrlich machen. Auch die Einflussnahme lokaler Meinungsträger ist somit gesichert. Auf der anderen Seite wird die Planung in der Untersuchung des Verkehrsministeriums als „schwieriges Geschäft“ bezeichnet, welches Kenntnisse in Fahrplangestaltung, Betriebsablaufplanung, Preisgestaltung, Marketing und Kundeninformation verlangt. Daher kann nicht die einzelne Kommune Träger der Nahverkehrsplanung sein, da ihr dieses Know-how in den meisten Fällen fehlen dürfte. Doch auch die *trafikselskaber*, zumal wenn sie sehr klein sind, wie dies bei Bornholms Amts Trafikselsskab (BAT) auf Bornholm der Fall ist, verfügen nicht immer über das gesamte Know-how. Da sich die übergeordneten Behörden und Vereinigungen wie das Verkehrsministerium, der Landkreistag oder Universitäten allerdings laut einer Untersuchung des *Transportrådet* dieser Aufgabe ebenfalls nicht annehmen, wird ein nachhaltiger Wissensverlust befürchtet [ebd., S. 11]. In acht der elf dänischen Kreise außerhalb des HT-Gebietes existieren derzeit *trafikselskaber*. In fünf davon teilen sich die Kreise und die Kommunen die Defizite hälftig, wobei die Anteile der einzelnen Kommunen nach unterschiedlichen Schlüsseln berechnet werden. In drei Gesellschaften übernehmen die Kreise die

kompletten Defizite des regionalen Verkehrs, während die Kommunen jeweils für den Stadtverkehr auf ihrem Gebiet bezahlen. Dort wo keine Gesellschaften existieren, sind sowohl Planung wie Finanzierung der Regionalverkehre Angelegenheit der Kreise, während die Kommunen für Planung und Finanzierung ihrer eigenen Stadtbusverkehre zuständig sind. Je näher die Bezahlung an das „Besteller-bezahlt-Prinzip“ herankommt, desto effektiver arbeiten die *trafikskaber*, wie man in Untersuchungen herausgefunden hat. So ist es am effektivsten, wenn die Kreise den Regionalverkehr und die Kommunen den lokalen Verkehr bezahlen [ebd., S. 10].

Organisatorisch sind die *trafikskaber* ähnlich strukturiert wie ihr großer Bruder HT im *hovedstadsområde*. Es gibt einen Aufsichtsrat, der in der Mehrheit aus Vertretern des Kreises besteht. Daneben gehören ihm Vertreter der Kommunen an. Dabei wird oft auf die Verteilung des Proporztes zwischen den Kommunen geachtet. Auch Arbeitnehmervertreter gehören dem Aufsichtsrat an. Auf die Änderungen im Aufgabenfeld der *trafikskaber*, die sich aus der geänderten Gesetzeslage nach 1989 ergeben, soll an anderer Stelle eingegangen werden. Jedoch soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass auch heute noch die *trafikskaber* organisatorischen Änderungen unterliegen. Die privaten Unternehmer fordern eine weitestgehende Abkopplung der *trafikskaber* von den Behörden. Sie fordern, dass die Funktion des Planers künftig ebenso ausgeschrieben wird, wie der Busbetrieb. Dies führe ihrer Meinung nach ebenfalls zu Einsparungen. Bislang ist dieser Vorschlag jedoch weder von den Behörden noch von den Gesellschaften selbst kommentiert worden [Trafikministeriet 1999, S. 240]. Jedoch existiert ein Vorschlag, der ursprünglich einmal aus dem Lager von DSB kommt, dass kleinere Gesellschaften künftig zusammengelegt werden könnten. Dies sollte zu einer Steigerung der Effizienz führen, ohne dass der lokale Bezug zu sehr verloren geht.

Dies könnte dazu führen, dass den *trafikskaber* auch die Verantwortung für den SPNV überantwortet wird. Wobei dies nach dem Willen der Bahnverwaltung (*banestyrelsen*), des Transportrates (*transportrådet*) und der Stadt Århus auch den finanziellen Bereich umfassen sollte. Ob dies auch zur Neuverteilung staatlicher Fördergelder führt, ist in den Quellen nicht erwähnt. Derzeit sind die Gesellschaften dafür noch zu klein. Daher kann nach Ansicht vieler Experten diese Zusatzverantwortung nur auf größere Einheiten, deutschen Verkehrsverbänden gleich, also eine Art Zweckverband zwischen mehreren Kreisen, übertragen werden, um die Aufgaben weiter zu dezentralisieren. Damit würden Einheiten geschaffen, die der heutigen HT sehr ähnlich sind. Sechs solcher Zweckverbände werden vorgeschlagen, in denen die bestehenden *trafikskaber* aufgehen sollten [ebd., S. 235]. Dieser Vorschlag wurde jedoch bislang nicht wieder aufgegriffen und scheint in der Versenkung verschwunden zu sein.

8.1.6. Der ÖPNV im Kreis Bornholm

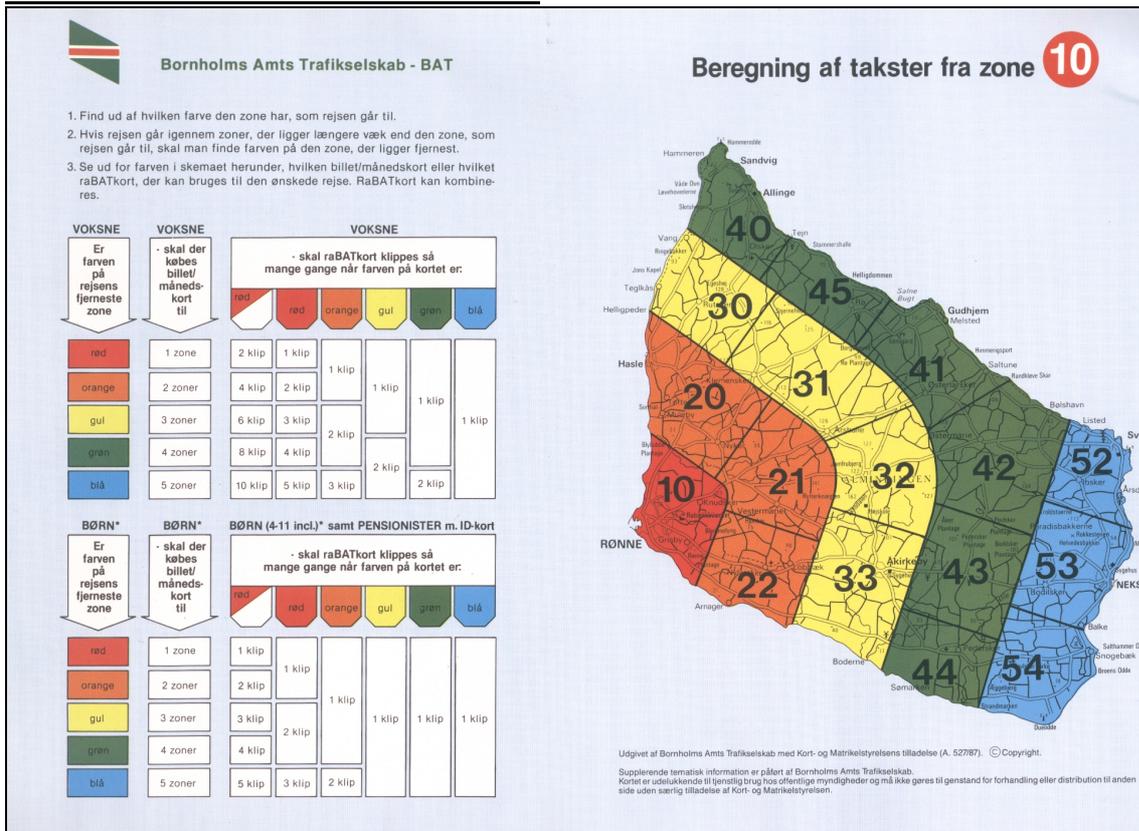


ABBILDUNG 8.08: HALTESTELLENINFORMATION VON BAT IN RØNNE, BORNHOLM [BAT, ORIGINALPLAN]



In diesem Kapitel soll das besondere Tarifsyst $\ddot{u}$ m beschrieben werden, dass in D $\ddot{a}$ nenmark landesweit in Gebrauch ist. Es wird hier aber am Beispiel Bornholms dargestellt, mit dem es besonders plastisch erl $\ddot{a}$ utert werden kann. Ganz D $\ddot{a}$ nenmark ist in Tarifzonen eingeteilt. In den St $\ddot{a}$ dt $\ddot{e}$ n sind die Zonen meist durch Haltestellen begrenzt. Auf dem Land gibt es keine Haltestellen, der Bus h $\ddot{a}$ lt nach Wunsch. In diesen F $\ddot{a}$ llen stehen dann am Stra $\ddot{u}$ ss $\ddot{e}$ nr $\ddot{a}$ nd Schilder, die die Zonengrenzen markieren. Fahrten werden pro Zone gezahlt. Dabei ist die Entfernung von der Start- zur Zielzone entscheidend, nicht auf welchem Weg die Fahrt zur $\ddot{u}$ ckgelegt wird. Somit ist es preislich egal, ob der Bus evtl. einen Umweg f $\ddot{a}$ hrt, solange es sich um die direkt $\ddot{e}$ st m $\ddot{o}$ gliche Linie handelt.

Abb. 8.09: Zonengrenze bei Rønne

An den Haltestellen ist farblich markiert der Abstand zwischen der Zone, in der man sich befindet, und den m $\ddot{o}$ glichen Zielzonen dargestellt. Wie dies

in der Praxis funktioniert, soll am unten stehenden Beispiel von BAT auf Bornholm dargestellt werden. Dort wo Buslinien das Gebiet zweier Verkehrsgesellschaften berühren, können mit Einschränkungen die Fahrkarten beider Gebiete genutzt werden. Wer etwa eine Strecke zurücklegen will, die zu je zwei Zonen durch das Gebiet von Vestsjællands Amts Trafikselskab (VAT) und Storstrøms Amts Trafikselskab (STS) führt, zahlt demnach vier Zonen, entweder bei VAT oder bei STS.

Abbildung 8.08 zeigt einen Haltestellenaushang an einer Haltestelle in Rønne. Die Insel Bornholm, das Gebiet von BAT ist in 17 Tarifzonen von etwa 5 mal 5 Kilometern eingeteilt. Rot dargestellt ist das Gebiet, in dem man von dieser Haltestelle aus mit einem Ticket zu einer Zone fahren kann. Geht die Fahrt in das orangene Gebiet kostet es zwei Zonen, gelb bedeutet drei, grün vier und blau fünf und mehr<sup>30</sup> Zonen. Es gibt Einzeltickets, Zehnerkarten, Monatskarten und Jahreskarten jeweils für ein bis fünf Zonen. Dazu kommen Sonderangebote wie Tageskarten, Wochenkarten, Gruppenkarten und Ausflugskarten, die für das Gesamtgebiet gelten.

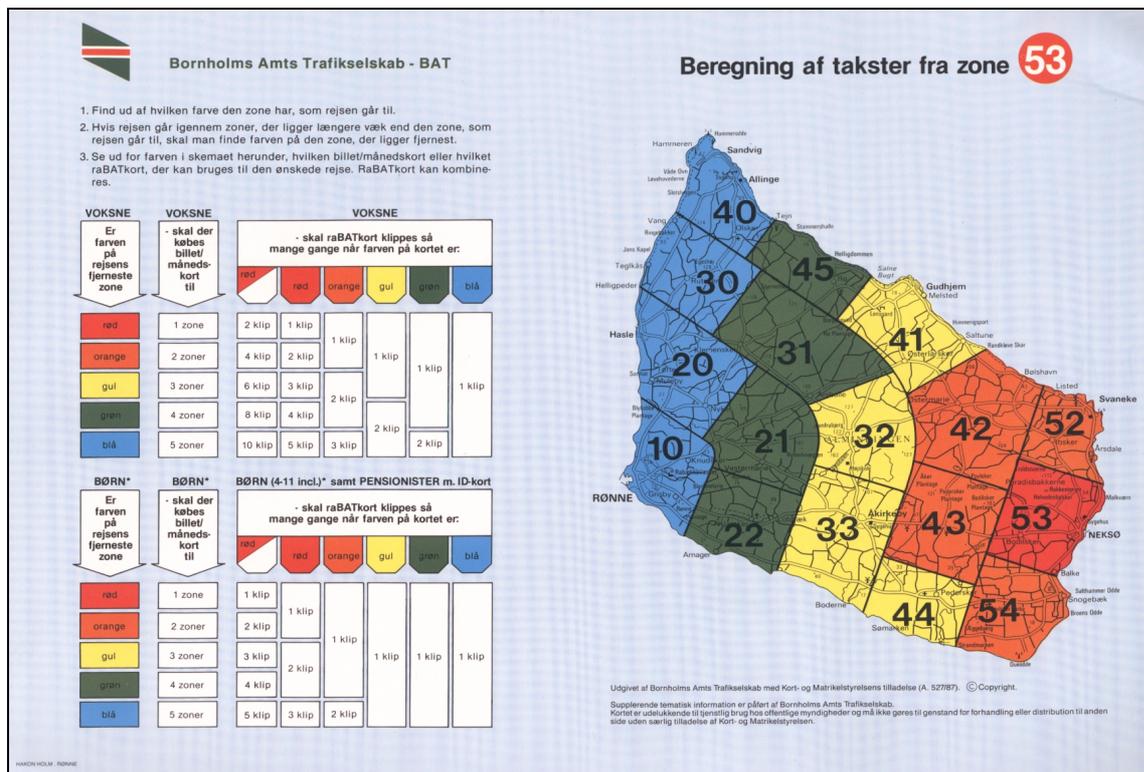


ABBILDUNG 8.10: HALTESTELLENINFORMATION VON BAT IN NEKSØ, BORNHOLM [BAT, ORIGINALPLAN]

Einzelkarten (*kontantbilletter*) kauft man direkt beim „Chauffør“ oder im Kundencenter, in den Großstädten gibt es ganz vereinzelt auch Automaten, jedoch nicht auf Bornholm. Zehnerkarten heißen eigentlich „RaBATkort“ aber jeder nennt sie nur „Klippekort“, da im Entwerfer eine Ecke „abgeklippt“ wird. Auch die *klippekort* (Zehnerkarte) gibt es zu ein bis fünf Zonen, wobei die Farbgebung beibehalten

<sup>30</sup> „und mehr“ ist auf Bornholm nur bei Fahrten von Zone 40 in Zone 54 möglich, diese Regelung hat aber in anderen *trafikselskabem* ihre Bedeutung.

wird. Ein Fahrgast, der eine gelbe *klippekort* beim Fahrer kauft, möchte eine Zehnerkarte zu drei Zonen haben. Wie man seine *klippekort* benutzt ist sehr variabel. Eine Fahrt über vier Zonen kann Mittels vier Klips einer roten *klippekort* bezahlt werden, aber auch durch zwei auf einer orangenen, einem auf einer gelben und einem auf einer roten, oder einem auf einer grünen, Hauptsache es wurden insgesamt vier Zonen bezahlt. Mehrere Personen können entsprechend auf einer *klippekort* reisen. Das ganze System beruht auf einer Addition an Zonen und ist somit sehr leicht verständlich. Der Rabatt gegenüber einer Einzelkarte steigt je hochwertiger die Zehnerkarte ist, eine rote Karte gibt nur 10 % Rabatt, eine blaue 30 %. Kinder zahlen genau die Hälfte, somit fährt ein Kind mit einem roten Klip zwei Zonen weit. Zur Feinjustierung gibt es *klippekort* auch für halbe Zonen.

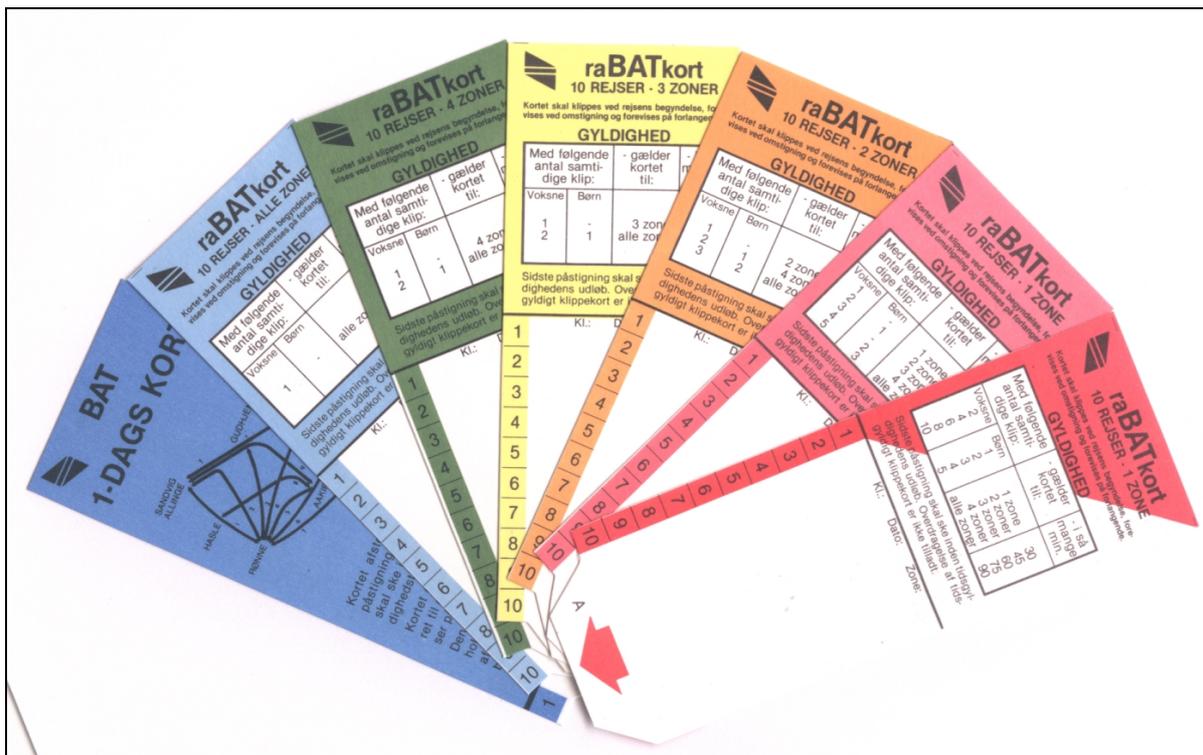


ABBILDUNG 8.11: RABAT-FAHRKARTEN VON BAT IM ÜBERBLICK [BAT, ORIGINALTICKETS]

Bei den zeitbezogenen Fahrkarten muss beim Kauf der Wohnort nachgewiesen werden, denn die Monatskarte gilt in dem gewünschten Umkreis um den Wohnort. Dabei zeichnet sich zentrale Lage aus. Wer in Zone 32 wohnt, benötigt nur eine gelbe Monatskarte (drei Zonen), um die ganze Insel bereisen zu können. Aus Zone 10 ist dafür eine blaue Monatskarte (fünf Zonen) nötig. Jahreskarten kosten den Preis von zehn Monatskarten. Um es noch praktischer zu machen, können auch alle Ticketarten kombiniert werden. Denkbar ist eine Reise von Rønne nach Nexsø mittels einer in Rønne gültigen roten Monatskarte, einem Klip auf einer gelben *klippekort* und einem Einzelfahrschein zu einer Zone.

Dieses System ist landesweit in Gebrauch. Lediglich der Preis pro Zone variiert. Auch die Farbgebung ist regional unterschiedlich, aber das System ist immer gleich. Dänen können also ohne Probleme in einer fremden Region mit Bus und Bahn fahren, ohne sich umstellen zu müssen. In den großen Städten ist oft der Stadtkern zu einer Art Doppelzone zusammengeschlossen, die als Mindestpreis zwei Zonen kostet. Jørgen Hammer, BAT-Chef und skandinavischer ÖPNV-Vor-

denker, ist gerade dabei, mit mehreren Kollegen ein elektronisches Ticket einzuführen, das in ganz Skandinavien gültig sein soll. Berührungslos werden mit Hilfe einer Chipkarte alle durchgeführten Fahrten gespeichert und am Monatsende nach dem best-price-Verfahren abgerechnet. So zahlt ein Kunde der täglich in einer anderen Stadt Nordeuropas unterwegs ist, am Monatsende nur den Preis einer Monatskarte, wobei der Computer die günstigste Mischung aus Monatskarte und ergänzenden Zehnerkarten ermittelt. Damit wird erstmals der Kunde von der Pflicht befreit, sich Gedanken über den Tarif zu machen. Der Kunde fährt und die Verkehrsunternehmen ermitteln den günstigsten Preis. Eine erhebliche Vereinfachung gegenüber den bisherigen Modellen [Die Informationen hierüber stammen aus mehreren Gesprächen mit Jørgen Hammer aus den Jahren 1989 bis 2000.]. Mit der Einführung des Angebotes wird für 2005 gerechnet. Die Entwicklungskosten betragen 900 Mio. [Larsen 2001(c), Sek. 1, S. 1].

Aber nicht nur das Tarifsystem auf Bornholm und in anderen dänischen Gegenden abseits der großen Städte ist oft vorbildlich. So zeichnet sich der ÖPNV Bornholms durch eine in ähnlichen deutschen Gegenden unbekanntere Qualität aus. Dazu gehört auch, dass die Busfahrer geschult sind, als Dienstleister dem Fahrgast Service zu bieten: Kinderwagen werden in den Bus gehoben, ein Fahrradgepäckträger steht zur Verfügung, auch dieser wird vom Fahrer bedient, die Information durch den Fahrer ist umfassend und weitreichend. Für Touristen ist dabei interessant, dass die Fahrer sich auch in den gängigen Fremdsprachen verständlich machen können, was zumeist gewährleistet ist. Es gibt ein umfangreiches Fahrplanheft, gemessen daran, dass es nur neun regionale Linien gibt. Es beinhaltet alle wichtigen Informationen zur Mobilität und schließt auch andere Verkehrsmittel wie Fähren, Flugzeug und Taxi mit ein. Erklärungen zur Benutzung von Bus und Fahrplanheft sind in allen für Bornholm wichtigen Sprachen (dänisch, deutsch, schwedisch, polnisch) gehalten. Die Fahrzeuge entsprechen den scharfen Kopenhagener Standards, dies merkt man als Fahrgast sehr deutlich: Die Klimaanlage z.B. ist in der Lage, auch an besonders warmen, kalten oder feuchten Tagen eine angenehme Temperatur zu schaffen. Und wie in Reisebussen hat jeder Fahrgast über seinem Platz eine eigene Lüftungsdüse, eine eigene Leseleuchte und ein Gepäckfach. Dank des meist sehr geringen Verkehrs und des eher großzügig gehaltenen Fahrplanes kommen selten Busse zu spät. In diesen Fällen gibt es eine Anschlussgarantie. Wenn es wirklich hart auf hart kommt, können Fahrgäste beim Fahrer ihren Umsteigewunsch melden, dieser gibt dann per Funk Anweisung an den Kollegen, an der Haltestelle zu warten. Und dies gilt nicht nur bei Bussen untereinander, auch die Fähren warten auf die BAT-Busse und umgekehrt. Alle diese Annehmlichkeiten und die Tatsache, dass Bornholm als Insel ein „geschlossenes Gesellschaftssystem“ darstellt führten dazu, dass die Bornholmer zu dem Unternehmen BAT eine emotionale Beziehung entwickelten. Wobei die Abkürzung schnell dafür sorgte, dass aus den Busfahrern BAT-Men wurden, die mit ihren BAT-Mobils über die Insel fahren.

#### 8.1.7. BAT's 1. Ausschreibung 1998

##### **1. Allgemeines**

Die Ausschreibungsunterlagen von BAT aus Bornholm sind nicht halb so dick wie die Unterlagen von HT. Im folgenden wird die 1. Ausschreibung bei Bornholms Amts Trafikselskab vom Mai 1999 beschrieben. Die Abgabefrist endete am 1. De-

zember 1998, Ergebnisverkündung war am 22.02.1999, am 29.Mai 1999 zum Fahrplanwechsel führen erstmals die Busse des siegreichen Unternehmens Linjebus A/S (Connex) auf Bornholm [N.N. 1998(a), S. 2].

Offizieller Vertragsstart war jedoch der 30.05.1999. Die Verträge mit den neuen Unternehmen haben eine Laufzeit von 5 Jahren. Alternativ durften jedoch auch Angebote für sechs oder sieben Jahre abgegeben werden [Bornholms Amts Trafikselskab 1999, S. 11]. Nach den Abmachungen oblag BAT unter anderem die Zuständigkeit für Tarife und Beförderungsbestimmungen. Wie bereits beschrieben, gab es vor Beginn des Wettbewerbes auf Bornholm eine intakte Mischung aus einem großen leistungsfähigen Busunternehmen (Combus) und einigen kleinen, die sich um die lokalen Verkehre kümmerten. Die Politik des Kreises Bornholm war nun in Sorge, dass sich durch die Ausschreibung daran etwas ändern würde und viele der zahlreichen kleinen Bornholmer Fuhrunternehmen Konkurs anmelden müssten. Daher beauftragten die Bornholmer ihren „Mann bei der EU“, Exminister und Europa-Parlamentarier Niels Anker Kofoed, damit, eine Anfrage diesbezüglich an die Kommission zu stellen. Wettbewerbskommissar Mario Monti hat darauf geantwortet, dass man die Ausschreibung selbstverständlich in kleine Lose aufteilen könnte. Zur Berechnung des Schwellenwertes, über dem europaweit ausgeschrieben werden müsste, müssten zwar alle Lose gemeinsam gewertet werden, aber es wäre gesetzlich nicht verboten, eine Bestimmung aufzunehmen, dass jeder Bieter nur auf eine gewisse Anzahl von Losen bieten darf. Alternativ wäre es auch möglich, dass jeder Bieter nur auf so viele Lose bieten darf, bis er einen bestimmten Prozentsatz des gesamten Verkehrs erreicht [Hammer 1998, S. 3]. Dieses Verfahren wurde bislang nur auf Bornholm angewendet. Der Verkehr auf Bornholm wurde in insgesamt 11 Lose eingeteilt. Jeder Bieter durfte nur auf maximal drei dieser Lose bieten [ebd., S. 3]. Um Missbrauch mit dieser Regelung auszuschließen wurde weiterhin festgelegt, dass eine Gesellschaft, die bereits auf drei Lose geboten hat, auch nicht mit mehr als 20 % an einer anderen Gesellschaft beteiligt sein oder dort per Vertrag Einflussmöglichkeiten haben darf, die ihrerseits auf Lose geboten hat [Bornholms Amts Trafikselskab 1999, S. 5]. Es darf nur auf einzelne Lose oder die in den Ausschreibungsunterlagen genannten Kombinationen von Losen geboten werden. Auch Gebote auf Teillose sind nicht zulässig.

Es werden sogenannte A-Verträge“ und „B-Verträge“ gebildet. B-Verträge sind Verträge kleineren Umfanges, oft Schulbusverkehre, bei denen die Anforderungen an die Fahrzeuge weniger groß sind und die Fahrzeuge auch nicht ausschließlich für den Auftraggeber (in diesem Falle BAT) genutzt werden müssen, so dass der Busunternehmer die Chance hat, mit seinen Bussen dann noch etwas dazuzuverdienen, wenn er sie außerhalb der Fahrzeiten im Linienverkehr etwa noch für Gelegenheitsverkehr einsetzt. Dies ist auf Bornholm regelmäßig in den Sommerferien der Fall, wenn die Busse der Lokallinien nicht verkehren, hingegen aber jeder freie Bus für die Beförderung von Touristen gebraucht wird.

A-Verträge sind die Lose 10 und 11, der Stadtbus Rønne und die 10 Regionallinien. Die Lose 1 bis 9 sind die 10 Lokallinien. Während das Los 11 mit 21 Bussen sehr groß ist, sind die anderen Lose maximal 2 Busse groß. Kombinationen sind immer dort möglich, wo Linien örtlich eng beieinander liegen. Dies drückt sich

schon durch die Liniennummern aus, Die Stadtbuslinien 21 – 24 können mit Linie 25 verknüpft werden, die im direkten Umland von Rønne fährt. Weiter können die Liniennummern 31 bis 32, 42 bis 43, 51 bis 53 und 61 bis 63 zu Kombinationen zusammengefasst werden [ebd., S. 5]. Diese beiden Einschränkungen in der Abgabe von Geboten waren eine der Ursachen dafür, dass nach erfolgter Ausschreibung noch sechs der bisherigen sieben Anbieter auf dem Bornholmer ÖPNV-Markt vertreten sind. In der Regel behielten somit die lokalen Busunternehmen ihre Verkehre. Lediglich DSB wurde von Linjebus verdrängt, dazu später mehr. Diesem Verfahren wird in ganz Dänemark derzeit große Aufmerksamkeit geschenkt, da es auch nicht dazu führte, dass die Preise für ÖPNV-Leistungen auf Bornholm deutlich teurer wurden als im restlichen Dänemark. Zwar spricht Trafikchef Hammer selbst davon, dass kurzfristig mit höheren Preisen zu rechnen sei, langfristig käme aber eine gesunde Konkurrenzsituation der Preisentwicklung positiver entgegen, als es der Fall wäre, wenn ein einziges Unternehmen den gesamten ÖPNV beherrschen würde [Hammer 1998, S. 3]. Während auf der einen Seite die Ausschreibungsunterlagen auf Bornholm Einschränkungen enthalten, die es bei HT so nicht gab, zeigt sich BAT auf einem anderen Gebiet gesprächsbereit. Die Ausschreibungsunterlagen geben nämlich deutlich die Gelegenheit, von den Forderungen abweichende Angebote abzugeben, so dass der Busunternehmer in gewisser Hinsicht einen größeren Handlungsspielraum hat, da er beispielsweise andere Busse nutzen kann, sofern sie den gewünschten Qualitätsanforderungen entsprechen [Bornholms Amts Trafikselskab 1999, S. 8].

## **2. Organisation**

Die folgenden Ausführungen wurden, um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, in der gleichen Reihenfolge aufgeführt, wie dies bei HT der Fall war.

Da die Ausschreibungsbedingungen bei BAT in nur wenigen Paragraphen zusammengefasst sind, ist ihre Regelungsdichte erheblich geringer als bei HT. Viele Probleme, die bei HT angesprochen werden, werden dahingehend gelöst, dass immer wieder auf eine gute Zusammenarbeit zwischen BAT und dem Unternehmer Wert gelegt wird. Sofern diese Zusammenarbeit gut läuft, ist ja auch der allergrößte Teil der Regelungen im HT-Ausschreibungswerk überflüssig. Wo HT detailscharf regelt, steht in den BAT-Unterlagen meist nur der Satz, dass bei Problemen eine gemeinsame Regelung erreicht werden soll [ebd., S. 59]. Auch BAT hat die Kompetenz, Busse kostenlos zu Verstärkerfahrten heranzuziehen, sofern der Umlauf des Busses dies ergibt. Sofern Verstärkerfahrten nicht mit den regulären Betriebsbussen durchgeführt werden können, werden sie zusätzlich bezahlt [ebd., S. 59]. Wenn Fahrten aufgrund von höherer Gewalt oder anderen Ereignissen nicht durchgeführt werden, bekommt der Unternehmer nur die fixen Kosten bezahlt, die auch ohne diese Fahrt anfallen (z.B. Personal), alle anderen Kosten werden nicht übernommen. Hat der Unternehmer den Ausfall der Fahrt zu verschulden, bekommt er für die ausgefallene Fahrt natürlich gar nichts [ebd., S. 61]. Im Falle von Fahrplan- oder Linienänderungen verpflichten sich BAT und der Unternehmer eng zusammenzuarbeiten. Das gilt zum Einen dafür, dass der Unternehmer alle Kundenbeschwerden oder Anregungen an BAT weiterleitet und die Verkehrsgesellschaft dabei unterstützt, den Beschwerdegrund zu beseitigen und z.B. mit Probefahrten dabei hilft, die Umsetzung der Anregungen zu prüfen. Dafür hat

BAT dafür zu sorgen, dass der Unternehmer rechtzeitig über alle laufenden Änderungen informiert wird [ebd., S. 58].

Sofern sich durch geänderte Anforderungen der Verkehrsgesellschaft die Angebotsmenge eines Unternehmers um mehr als 20 % reduziert, bekommt dieser einen Ausgleich für seinen entgangenen Verdienst. Dieser berechnet sich so, dass der Unternehmer für alle entgangenen Leistungen, die über die vereinbarten 20 % heraus gekürzt worden sind, 60 % der variablen und 50 % der Fixkosten bezahlt bekommt. Für die ersten 20 % bekommt er allerdings nichts [ebd., S. 59]. Der Unternehmer haftet für die korrekte und einwandfreie Durchführung der Leistung. Er hat bei Krankheit des Fahrers oder technischen Problemen am Fahrzeug umgehend ein Ersatzfahrzeug zu stellen, wobei die Qualität hier nicht genannt wird. Spätestens zehn Minuten nach dem regulären Beginn einer ausgefallenen Fahrt ist BAT über diesen Ausfall zu informieren. Auch haftet der Unternehmer gegenüber dem Fahrgast dafür, dass fahrplanmäßige Anschlussbeziehungen eingehalten werden, der Fahrgast also einen Anschlussbus oder die Fähre erreicht. Zuletzt ist noch anzumerken, dass selbstverständlich auch die bei HT vorhandenen Grundannahmen bei BAT getroffen werden. So müssen die Fahrzeuge verkehrssicher sein und der Unternehmer muss die Zulassung der Mobilitätsbehörde Færdselsstyrelsen haben [ebd., S. 6].

### **3. Subunternehmer**

BAT's Regelungen bezüglich des Einsatzes von Subunternehmern entsprechen denen bei HT, so dass hier nicht mehr näher darauf eingegangen werden braucht [ebd., S. 6].

### **4. Qualität**

BAT hat kein Qualitätsmodell ähnlich dem von HT. Es heißt lediglich, dass die Vergabe gemäß der EU-Verordnung 93/38 erfolgt. Unrealistische Angebote können von vornherein ausgeschlossen werden, ebenfalls solche von Firmen, die BAT als nicht geeignet für die Erfüllung der Aufgabe einschätzt. Bezüglich der Qualität und der in die Bewertung eingehenden Kriterien heißt es wörtlich: „Das Kriterium für die Wahl eines Angebotes ist, dass es das wirtschaftlich vorteilhafteste sein muss, wobei folgende Kriterien (in zufälliger Reihenfolge) in die Bewertung eingehen: Preis, Qualität, Busstandard (Typ und Alter), Busaustausch, Reservekapazität, Serviceniveau, Organisation, Leitung und Betriebsüberwachung, Erfahrung im Hinblick auf den ÖPNV“ [ebd., S. 14]. Nach Bewerbungsschluss werde BAT „eine ganzheitliche Bewertung der eingegangenen Angebote vornehmen und im Hinblick auf die obengenannten Kriterien das Angebot bestimmen, das BAT am vorteilhaftesten findet.“ Im Extremfall behält sich BAT sogar vor, die gesamte Ausschreibung zu wiederholen, wenn ihr kein qualitativ geeignetes Angebot unter den Angeboten zu sein scheint [ebd., S. 14].

Der § 8 des in den Unterlagen enthaltenen Vertrages zwischen BAT und dem Gewinner der Ausschreibung enthält Angaben zur Überwachung der Qualität. Er besagt, dass der Unternehmer verpflichtet ist, die abgesprochenen Qualitätskriterien zu kontrollieren. Andererseits ist aber auch der Unternehmer zur ständigen Kontrolle verpflichtet. Falls dennoch einmal ein Problem bezüglich mangelnder Qualität entstehen sollte, ist der Unternehmer verpflichtet, von sich aus Lösungs-

vorschläge zu erarbeiten. Diese werden danach mit BAT besprochen und im Falle einer Einigung umgesetzt [ebd., S. 61]. In den folgenden Fällen von mangelnder Qualität kann BAT von der Bezahlung des Unternehmens pro Fall 500 DKK (67,26 €) abziehen: Unpünktliche Abfahrt; nicht erreichter Anschluss; Verkauf einer falschen Fahrkarte; defekter Fahrkartendrucker oder Stempelautomat wurden nicht ausgetauscht; fehlerhafte Abstempelung einer *klippekort*; Einsatz eines nicht den Anforderungen entsprechenden Reservebusses ohne Absprache mit BAT; falsche Linienbeschilderung; Bus ist an der Endhaltestelle nicht für wartende Fahrgäste zugänglich gewesen; verschmutzter Bus; kein BAT-Fahrplan im Bus; Fahrer trägt seine Uniform nicht oder mangelhaft; BAT wird nicht rechtzeitig über Betriebsstörungen informiert; Fahrer raucht im Bus. Fällt aus Gründen, die der Unternehmer zu verantworten hat, eine Fahrt ganz aus, so verlangt BAT pro ausgefallener Fahrplanstunde, je nach dem gesamten Umfang aller ausgefallenen Leistungen zwischen 250 und 1.250 DKK (33,63 und 168,15 €). Der erhöhte Satz ist bei einem Ausfall von mehr als 0,2 % aller Fahrten zu zahlen. Pro Stunde werden an der Bezahlung durch BAT 25 DKK (3,36 €) abgezogen, wenn kein umweltfreundlicher Diesel verwendet wird [ebd., S. 68].

## 5. Personal

Bezüglich der Übernahme des Personals verweist Jørgen Hammer auf die EU-Verordnung 77/187 EWG, in der die Personalüberführung bei Firmenübernahmen geregelt wird. Ein Problem bei der Übernahme sind die ehemaligen Bahnbeamten, die noch bei Combustor Dienst tun. Eine Anfrage des dänischen Landkreistages (*Amtsrådsforeningen*) beim Verkehrsministerium ergab als Antwort, dass nicht vom neuen Eigentümer erwartet werden kann, Beamte zu übernehmen. Combustor hat jedoch mit den Interessenvertretungen der dänischen Beamten eine Übereinkunft geschlossen, dass Beamte in einem solchen Fall in den Angestelltenstatus wechseln können, sofern sie danach den gleichen Lohn bekommen, zuzüglich eines Zuschlages um ggf. Mehrkosten im Angestelltenverhältnis ausgleichen zu können. (z.B. Versicherungen). Auf dieser Grundlage könnten die Beamten übernommen werden [ebd., S. 9]. Hier kann bereits gesagt werden, dass die Beamten zum 1. Mai 1999 übernommen worden sind. Dabei gingen alle Absprachen, noch nicht genommene Urlaubstage und sonstige Verpflichtungen auf Linjebus über. Im § 7 werden die Anforderungen an die Fahrer definiert. Alle Fahrer müssen den Tarif so gut beherrschen, dass sie die richtigen Fahrkarten verkaufen können. Auch das Netz müssen sie so gut verinnerlicht haben, dass sie ratsuchenden Fahrgästen jegliche Auskunft erteilen können. Dazu müssen sie dänisch sprechen können. Deutsch oder andere Fremdsprachen werden zwar nicht gefordert, sind aber de facto bei vielen Fahrern vorhanden. Die Fahrer müssen freundlich und höflich den Fahrgästen gegenüber auftreten und den speziellen Belangen von Geh- und Sehbehinderten sowie älteren Fahrgästen Rechnung tragen können. Diesbezüglich wird auf entsprechende Ausbildungen verwiesen. BAT führt jährlich auf Kosten des Unternehmers und als Arbeitszeit für die Fahrer Infoveranstaltungen durch. Fahrer haben im Dienst eine Uniform zu tragen. Gibt es wiederholt berechtigte Klagen über einen Fahrer, muss der Unternehmer in der Lage sein, den entsprechenden Fahrer vom Dienst zu entfernen [ebd., S. 60].

## 6. Fahrzeuge

Die Busse der bisherigen Unternehmen müssen durch die Gewinner der Ausschreibung übernommen werden. Die Übernahme geschieht direkt zwischen dem alten und neuen Besitzer und nicht mit dem Umweg über BAT. Allerdings sind die Konditionen in den Ausschreibungsunterlagen enthalten. Natürlich wird auch die Zahl der Busse genannt, die bezüglich eines jeden Loses übernommen werden müssen [ebd., S. 19]. Bezüglich der technischen Anforderungen und der Ausstattung der Fahrzeuge verweist BAT ebenfalls auf die Richtlinien von *Amtsrådsforeningene*. Sofern sich die Anforderungen ändern, müssen auch die Busse entsprechend angepasst werden, wobei dies nur für Neufahrzeuge gilt. Bezüglich der Reservebusse müssen die Anforderungen nicht in jedem Detail eingehalten werden. Betriebs- und Reservebusse dürfen nur nach Absprache mit BAT ausgetauscht werden. Der Unternehmer garantiert BAT, dass die Zielbeschilderung funktioniert und alle Ziele auf den Zielfilmen stehen [ebd., S. 63]. Die zu übernehmenden Busse müssen den Anforderungen nicht entsprechen, die von BAT an neue Busse gestellt werden. Jedoch sind alle Busse in BAT-Farbe (Zinnoberrot) zu streichen, sofern diese nicht bereits in BAT-Design sind. Bei öffentlich geförderten Bussen darf kein Verkauf stattfinden ohne BAT vorab zu informieren.

Es wird genau festgelegt, wie sich die Preise für die zu übernehmenden Fahrzeuge zusammensetzen, so wird die gesamte Ausstattung einzeln wertgeschätzt und aufaddiert. Weiter regeln die Ausschreibungsbestimmungen, dass auch nach Auslaufen des Vertrages im Jahr 1994 die dann vorhandenen Busse wieder an den Gewinner der dann folgenden Ausschreibung übergeben werden müssen [ebd., S. 11]. Während der Fahrt sind die Haltestellen anzusagen, da keine Anzeige vorgeschrieben ist. Bezüglich der Reinigung der Fahrzeuge ist ein Reinigungsplan aufgestellt. Auch dieser ist nicht so genau, wie dies bei HT der Fall war. Er enthält auch Begriffe wie „schnellstmöglich“, die bei einem Unternehmer, der selbst auf Qualität bedacht ist, kein Problem darstellen dürften. Fundsachen werden ebenfalls behandelt [ebd., S. 59]. BAT legt den Umfang fest, in dem Werbung in und am Bus angebracht sein darf. Aber auch wo die Werbung platziert werden muss, ist enthalten. Die vorgeschriebenen Wechselrahmen im Bus sind für BAT's Informationen gedacht. Nur wenn BAT sie nicht benötigt, kann der Unternehmer diese zu Werbezwecken nutzen und dafür kassieren. Die Kundeninformationen von BAT sind auszulegen.

Die technischen Anforderungen, wie gesagt, von *Amtsrådsforeningene* ausgearbeitet, gelten für die Regionalbusse. Bei den Stadtbussen richtet man sich nach den Standards von HT, die deutlich strenger sind, als die des ARF. Die Busse könnten somit leicht umgerüstet werden, sofern sie verkauft werden sollen. Sie wären dann tauglich für den Betrieb im HT-Gebiet, aber auch für den Betrieb in der Provinz, wo sie die dortigen Kriterien übererfüllen würden [ebd., S. 83]. Technisch sind die Fahrzeuge mit den folgenden Einrichtungen zu versehen: Bordfunk, Fahrkartendrucker, Stempelautomat, Kommunikationsgeräte, Passagierzählsystem, LSA-Steuerung. Größere Reparaturen an diesen Einrichtungen zahlt BAT. Die persönliche Ausstattung des Fahrers hingegen ist finanziell Sache des Unternehmers [ebd., S. 62]. Eine ganze Tabelle regelt weitere Einrichtungen, so die Größe des Kofferraumes bei Regionalbussen, die Breite des Fahrzeuges (nicht unter 2,5 m), dass in Stadtbussen mindestens Platz für einen Rollstuhl oder

Kinderwagen sein muss, dass Regionalbusse einen Fahrradgepäckträger haben müssen. Geregelt werden weiterhin die Maße von Innenraum, Mittelgang, Einstiegsbereich, das Vorhandensein von Rollstuhlrampe und Kneeling-Technik, den Sitzabstand (Stadtbus 700 mm, Überlandbus 725 mm), die Anzahl der Sitz- und Stehplätze, die Türöffnungsmechanismen und -drücker, Beleuchtung, Bezüge auf Sitzen und Trittstufen, Anzahl und Gestaltung von Haltestangen, Gestaltung von Trennwänden, die Belüftung und Heizung, der Einbau von Thermofenstern, die Busfarbe, die Anbringung von Logos Aufschriften und Piktogrammen, Flaggenhalter, Haltestellenanzeige, Radio, Zählsysteme, Außenmatrix mit Ziel und Liniennummer, Radfahrer-Extra-Spiegel, Rollos, getönte Scheiben. Auch die Emissionen sind definiert, so dürfen Lärm- aber auch Abgase genannte Grenzwerte nicht überschreiten [ebd., S. 85 ff.].

## 7. Anlagen

Zu den Anlagen wird weniger definiert, als dies bei HT der Fall ist. Der Unternehmer muss selbst für die nötigen Anlagen wie Betriebshof, Sozialräume und Toilettenanlagen sorgen. In der vorliegenden Ausschreibung wurden diese Anlagen beim Übergang des Betriebes durch Linjebus von Combus abgekauft. Alle Teile, die übernommen werden sollten, wurden wertgeschätzt, bis hin zur kleinsten Schraube im Lagerbestand [N.N. 1999(b), S. 7].

## 8. Fazit

Die Ausschreibungen von HT und BAT sind kaum miteinander vergleichbar. HT liefert ein umfangreiches Vertragswerk, in dem auch die kleinsten Details minutiös festgehalten werden. BAT beruft sich bei seinen Verträgen oft auf bestehende Regelwerke von Verbänden oder auf Regelungen der EU. Beide Wege führen zum Ziel und beide Wege erscheinen dem Verfasser gleichermaßen zweckmäßig und der Situation angemessen. HT hat mit über 300 Mitarbeitern einen Personalbestand, der es erlaubt, mit den Ausschreibungen auch ein Stück ÖPNV-Innovation zu betreiben. BAT verfolgt mit seinem knappen Personalbestand das Ziel, guten Busverkehr für seine Fahrgäste zu erhalten, wobei dies nicht abwertend gemeint sein soll, denn Bornholm ist in Sachen ÖPNV immer an vorderster Stelle gewesen, wenn Innovationen in Bezug auf Service und Organisation umgesetzt werden sollten.

Bei der Bewertung der Ausschreibungsunterlagen muss man sich auch klarmachen, wer Adressat der Ausschreibungen ist. Der Wettbewerb im HT-Gebiet hat andere Akteure, als der Wettbewerb im überschaubaren Bornholm. Doch ist Jørgen Hammer etwas gelungen, was HT nicht erreichen konnte, aber vielleicht auch nicht erreichen wollte. Der Bornholmer Wettbewerb ist sehr freundlich vonstatten gegangen. Das Ziel, möglichst viele Bornholmer Busunternehmer als Partner von BAT zu erhalten, konnte erreicht werden, ohne dass dies zu deutlich höheren Preisen geführt hat. Für die ohnehin von hoher Arbeitslosigkeit geprägte Insel ist dies ein politisch sehr gern gesehener Erfolg gewesen. Auch ist sich der Verfasser mit Trafikchef Hammer einig, dass der Übergang vom alten zum neuen Betreiber kaum hätte harmonischer und besser ablaufen können. Direkt nach Bekanntwerden des Ausschreibungsergebnisses trafen sich Vertreter von Combus und dem Gewinner der Ausschreibung, Linjebus A/S, zu Absprachen über die Personalübernahme und die Abwicklung der Übergabe. Dabei sagte Linjebus zu,

dass das komplette Personal vom Fahrer bis zum Chef übernommen wird. Auch alle Gebäude und fast alle Busse konnten gemäß bilateraler Absprache übernommen werden. Der ehemalige Chef von Combust Bornholm, Ove Nielsen, wurde freigestellt und regelte bis zu seiner Anstellung durch Linjebus zu deren Betriebsaufnahme die reibungslose Abwicklung des Überganges [ebd., S. 6].

Die Betriebszeitung von Combust, Buster, schreibt: „Es kann gesagt werden, dass die Partner die Aufgaben auf Bornholm vorbildlich gelöst haben. Ich will gerne den Hut ziehen vor sowohl Combust wie auch Linjebus, weil sie so professionell gearbeitet haben.“ Weiter heißt es: „Dies geschieht im Gegensatz zu anderen Betriebsübergängen, wo man sich gegenseitig versucht Steine in den Weg zu legen.“ [ebd., S. 7]. In Gesprächen mit Fahrern konnte der Verfasser feststellen, dass diese Ansicht kein Einzelfall ist. Somit hat sich auf Bornholm durch den Wettbewerb nicht viel mehr geändert, als die Firmenlogos auf den Bussen. Trotzdem wird ein Wermutstropfen für das Personal bleiben, denn sie werden zwar zu den gleichen Bedingungen wie bislang beschäftigt, doch werden sich ihre Bezüge solange nicht erhöhen, bis ihre Kollegen bei Linjebus auf dem gleichen Niveau angelangt sind, wie es die ehemaligen Combust-Beamten haben.

| <u>Sparte</u>                                    | <b>Busse</b>                | <b>Lose</b> |
|--|-----------------------------|-------------|
| Ausschreibung A-Verträge                         | 23                          | 2           |
| Ausschreibung B-Verträge                         | 15                          | 9           |
| Ausschreibungen gesamt                           | 38                          | 11          |
| Anzahl Angebote                                  | 22                          |             |
| Anzahl neue Unternehmer                          | 1                           |             |
| Anzahl aufhörender Unternehmer                   | 2                           |             |
| Nettoveränderung                                 | -1                          |             |
| Vertragssumme insgesamt                          | 25,66 Mio DKK (3,45 Mio. €) |             |
| Durchschnittspreis pro Fahrplanstunde            | 346,07 DKK (46,55 €)        |             |
| Preisänderung durch Ausschreibungen              | 13 %                        |             |
| Anteil ausgeschriebene Verkehre am Gesamtverkehr | 100 %                       |             |

ABBILDUNG 8.12: AUSSCHREIBUNGEN AUF BORNHOLM: STATISTIK UND ERGEBNISSE [DANSKE BUSVOGNMÆND, O.J.(A)].

### 8.1.8. Ausschreibungen im Kreis Århus

Das zuvor beschriebene Beispiel zeigte eine Situation außerhalb von Kopenhagen. Man erkennt, dass es mehrere Wege gibt, ein Ziel zu erreichen, in diesem Falle das Ziel eines guten ÖPNV für wenig Geld. Als Exkurs soll hier abschließend noch kurz ein Beispiel vorgestellt werden, das ganz anders ist, als die beiden vorhergehenden: Die Einführung des Wettbewerbes im Kreis Århus.

Dieser Kreis war einer derjenigen, der als letztes Leistungen im ÖPNV in den Wettbewerb geschickt hat. Erst 1998 wurde die eine Hälfte des Angebotes ausgeschrieben, 1999 die zweite. Vor Beginn der Ausschreibungen führen im Kreisgebiet 63 Busse von Combust/DSB, 48 Busse vom kommunaleigenen Betrieb Århus Sporveje und 65 Busse von privaten Busunternehmen [N.N. 1998(e), S. 3]. Nicht ganz eindeutig ist die Haltung der Firma Århus Sporveje (AaS) im Konflikt um die Einführung des Wettbewerbes. So steht in einer Mitarbeiterzeitung des

Betriebes aus dem Jahr 1999: „Ausschreibungen ergeben 1. billigen Verkehr und 2. schlechten Verkehr, für die Verkehrsgesellschaft, für die Fahrgäste und für die Fahrer“ [Høyer 1999, S. 1]. Ein Jahr zuvor hatte noch in der Betriebszeitung von Combus „Buster“ gestanden: „Die Mitarbeiter von Århus Sporveje sind der neuen Herausforderung gegenüber positiv und verständnisvoll eingestellt. Sie wissen, dass nur Geld verdient wird, solange das Rad rollt. Daher ziehen sie mit bei den Bemühungen, die Effektivität zu steigern.“ [N.N. 1998(e), S. 3]. Nach Ansicht des Verfassers gibt dabei das erste Zitat die Stimmung im Unternehmen deutlich besser wieder, als das zweite Zitat. Vermutlich ziehen die Mitarbeiter im Kampf um die Effektivität notgedrungen mit, um ihre Arbeitsplätze bei AaS zu erhalten. Combus dürfte dies seinen Mitarbeitern gegenüber wohl eher so positiv dargestellt haben, um diese zu mehr Leistung zu motivieren. Denn AaS ist in Dänemark eine Bastion gegen den Wettbewerb. Wenn selbst dort von den Mitarbeitern behauptet wird, sie wären für Ausschreibungen, dann soll damit anderen Menschen gesagt werden, dass man eigentlich wirklich nur für den Wettbewerb sein kann.

In der Unternehmensführung von AaS weiß man um die Probleme, die auf den Betrieb zukommen. Zwar habe man den Vorteil der Ortsansässigkeit, doch sei der Markt in der Stadt recht attraktiv, und daher werde der Wettbewerb sicher knochenhart werden [ebd., S. 3]. In Århus entschied man sich bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen bewusst für ein weniger detailscharfes und bürokratisches System, um die Wünsche der Kreisverwaltung beispielsweise im Bezug auf die Qualität durchzusetzen. Auch hier werden mittels finanzieller Anreize gute Unternehmen belohnt. Dies geschieht allerdings deutlich flexibler als bei HT, da sich Unternehmer in der Region über zu scharfe Kontrollsysteme beklagt hatten. Allerdings wird es ein dem HT-Modell ähnliches Messinstrument bezüglich der Qualität geben, was auf Kundenbefragungen und Messabfragen bei den Unternehmen beruhen wird [N.N. 1999(c), S. 5]. Es wird auch versucht, die Anforderungen an die Fahrzeuge so zu stellen, dass diese nach Vertragsende weiter im Linienverkehr der Region eingesetzt werden können. "Wir wollen keine Massen an überflüssigen Bussen schaffen“, so Jens Erik Sørensen, Abteilungsleiter der Verkehrsabteilung beim Kreis Århus. Bislang hätten die Verkehrsgesellschaften ziemlich unterschiedliche Anforderungen an die Fahrzeuge gestellt, heute gingen sie dazu über, miteinander über Standards in den Anforderungen an Fahrzeuge zu sprechen [ebd., S. 5]. Die erste Ausschreibungsrunde gewann die Firma Combus, die Ergebnisse der zweiten Ausschreibung liegen dem Verfasser noch nicht vor.

Nicht ausgeschrieben wurde bis zuletzt in der Stadt Århus. Dort wird auch im Jahr 2003 noch Dänemarks teuerster ÖPNV produziert. Trotzdem stimmen dort die Finanzen, denn auch die Einnahmen sind sehr hoch. Daher bezahlen die Bürger der Stadt über ihre Steuern nicht mehr als die Bürger anderer Städte, so etwa in Kopenhagen. Derzeit ist politisch umstritten, ob der Verkehr in absehbarer Zeit ausgeschrieben werden wird. Ein Grund für die Ausschreibung ist nach Ansicht des konservativen Ratsherren Poul B. Schou die Antwort auf die Frage, ob man den hochwertigen ÖPNV; den man auch heute schon hat, zu angemessenen Preisen bekommt oder nicht. Trotzdem ist die Mehrheit im Rat heute noch gegen eine Ausschreibung. Erst nach dem Inkrafttreten der neuen EU-Verordnung kann die Kommune dazu gezwungen werden [Hansen 2000, S. 27].

### 8.1.9. Das Staatsunternehmen Combus

Wie die Deutsche Bahn vor der Privatisierung in Geschäftsbereiche eingeteilt war, so war die dänische Gesellschaft DSB vor der Privatisierung in sogenannte Divisionen unterteilt. Darunter befanden sich auch die Reedereidivision und die Busdivision. Sehr bald nachdem die EU die Liberalisierung des SPNV durch die Verordnung 91/440 EWG im Jahr 1991 beschlossen hatte, suchte DSB 1992 nach einer neuen Gesellschaftsform für ihre Busdivision. Diese sollte neue Märkte erobern können und auch im Ausland aktiv werden dürfen [N.N. 1992(b), S. 4]. Daher wurde mit Wirkung vom 1.1.1994 die DSB busser A/S gegründet, die zu diesem Zeitpunkt 25 % des dänischen Busverkehrs außerhalb des HT-Gebietes betrieb. Ziel der Gesellschaftsgründung war, „wirtschaftliche Bedingungen zu schaffen, die der Gesellschaft solide Grundlagen geben sollten, um sich im Wettbewerb behaupten zu können“ [Abild 2001(e), Sek. 4, S. 1]. Von Anfang an war geplant, dass diese Aktiengesellschaft an Private verkauft werden sollte. Dies wurde sogar gesetzlich detailliert geregelt. Dabei war dem Gesetzgeber wichtig, dass der Verkauf für die Bahnbeamten und Angestellten nicht zu Nachteilen führen durfte. Mitte der 90'er Jahre erfolgte die Umbenennung der Gesellschaft in Combus A/S [N.N. 1999(a), S. 2].

Zusammen mit der Busdivision wurde auch angeregt, die anderen Gesellschaften zu eigenständigen Aktiengesellschaften zu machen, wie dies auch in Deutschland der Fall war. Problematisch dabei war aber, dass die Reederei im Gegensatz zur Busdivision Verluste machte. So wurde die zunächst angedachte Verknüpfung zu einer Art „ideellen“ Verknüpfung umgearbeitet. Die defizitäre Reederei sollte abgestoßen werden, ihr Know-how sollte aber der erfolgsversprechenden neuen Busgesellschaft übertragen werden. Heute ist die Reederei Teil von Scandlines, einer privatisierten Gesellschaft, in die die Staatsreedereien der DB, der DSB und der schwedischen Bahngesellschaft SJ eingegangen sind. Aber auch diese Zusammenarbeit steht nach neuesten Meldungen wieder auf wackeligen Beinen. Es war geplant, Combus solange unter der Hand des Staates zu halten, bis die Gesellschaft nach der Privatisierung in ruhigeres Fahrwasser käme, dann sollte sie verkauft werden. Leider stellte sich dieses ruhigere Fahrwasser jedoch nie ein. Die Gesellschaft schlitterte von einem Skandal zum nächsten. Combus Mitarbeiter waren in aller Regel Beamte (*tjenestemænd*), die schon im Jahr 1992 25 bis 30 % teurerer waren als die Angestellten privater Busunternehmen [N.N. 1992(a), S. 8]. Da die Beamten unkündbar sind und auch nicht anders beschäftigt werden konnten, war es für Combus extrem wichtig, möglichst viele Ausschreibungen zu gewinnen, um bisherige Vertragsverkehre zu behalten oder neue Verkehre zu gewinnen. Dadurch wuchs Combus in wenigen Jahren um 30 % durch gewonnenen Ausschreibungen. Dabei wurde allerdings davon gesprochen, dass sich die Firma „zu Tode gewachsen habe“ [Hansen 1999(c)].

Dabei sprachen zunächst eine Reihe von Zahlen dafür, dass Combus den Übergang vom verwalteten ÖPNV zum ÖPNV im Wettbewerb geschafft hat. In der monatlichen Zeitung des Verbandes Danske Busvognmænd, dem Gegenstück zum VDV, heißt es noch im Sommer 1999: „Das staatliche Flaggschiff in der Busbranche, Combus, war ein gutes Beispiel dafür, dass man sich als öffentliches Unternehmen auf einem wettbewerbsorientierten Markt gut behaupten konnte.“ [ebd.,

S. 5]. Auch das Problem mit dem nun unpraktischen „Beamtenberg“ schien man in den Griff zu bekommen. Der Staat stellte seiner privatisierten Tochter 100 Mio. DKK zur Verfügung (ca. 13,5 Mio. €). Diese Gelder sollten den Beamten als Übergangsgeld ausbezahlt werden, um sie damit in den preiswerteren Angestelltenstatus zu locken. Man rechnete sich aus, dass man dieses Geld durch die dann besseren Verkaufsmöglichkeiten leicht wieder in die Staatskasse zurückbekommen würde [Abild 1999(a), Sek. 4, S. 1]. 85 % der Beamten nahmen dieses Angebot an. Die anderen wurden zur Muttergesellschaft DSB versetzt oder frühpensioniert [Hansen 1999(h), S. 6]. Die Einnahmen sprudelten zwar nur spärlich, aber das Unternehmen hatte sehr schnell die Umstellung geschafft. Im Frühjahr 1998 stammten bereits 85 % der Einnahmen von Combis aus ausgeschriebenen Verkehren. Das Problem war die Menge der Einnahmen, die nicht ansatzweise reichte, um das Unternehmen schwarze Zahlen schreiben zu lassen. Die Zahlenlage ist lange nicht eindeutig. Für 1998 finden sich Zahlen zwischen einem „leichten Defizit“ und 140 Mio. DKK (18,8 Mio. €), wenn es um die Beschreibung der Höhe der Verbindlichkeiten des Unternehmens geht. Letztlich sind es dann 141 Mio. aber das erfährt die Öffentlichkeit erst mit zweijähriger Verspätung. 1999 kommen noch einmal 175 Mio. DKK (23,5 Mio. €) dazu, eine erhebliche Menge Geld. Politisch führten diese Summen dazu, dass schon Anfang 1999 offen über einen schnellen Verkauf des Unternehmens diskutiert wurde.

Es gab sogar einen Interessenten: Die britische Arriva gab ihrer dänischen Tochter Arriva Danmark A/S den Auftrag, Verhandlungen zu führen. Das Problem an der Sache war jedoch, dass der dänische Staat gleichzeitig an dem bereits beschriebenen Anti-Monopol-Gesetz arbeitete, welches aber letztendlich nicht verabschiedet wurde. Aber Arriva Danmark hätte bereits ohne eine Übernahme von Combis mit diesem Gesetz Probleme gehabt, denn Arriva Danmark A/S war ja aus der ehemaligen Bus Danmark A/S, der privatisierten Busdivision von HT hervorgegangen. Daher nahm Arriva sein damaliges Angebot alsbald zurück [Mail von Pernille vom 2.6.2000]. Wie konnte es zu solchen katastrophalen Defiziten kommen? Die Antwort ist einfach: Der Dänische Rechnungshof merkte an, dass Combis eine Angebotspolitik hatte, „die ökonomisch nicht tragfähig war“ [Hansen 1999(c), S. 6]. Combis hatte in den ersten Wettbewerbsjahren wiederholt extrem niedrige Angebote auf Ausschreibungen abgegeben, denn der Mitarbeiterstamm an Beamten hätte beim Verlust von Verkehren zu erheblichen Ausfallkosten geführt, die das Unternehmen noch schneller in den Konkurs getrieben hätte. Man war ökonomisch darauf angewiesen, Leistung zu produzieren, koste es was es wolle. Dies Rechnung ging allerdings nicht auf, zwar wuchs das Unternehmen um 30 %, allerdings sank das Eigenkapital der Gesellschaft dramatisch. Das ehemalige Aufsichtsratsmitglied Hanne Falkenstein meinte dazu: „Man kann ein ehemaliges Staatsunternehmen nicht dadurch zu einer Aktiengesellschaft machen, dass man einen Schalter umlegt.“

Wer die Schuld an dieser Misere trägt, ist nicht leicht zu durchschauen. Im Jahr 2001 befasste sich eine Kommission im Verkehrsministerium mit diesem Vorgang. Die eine Seite sieht Combis als Opfer eines verschärften Wettbewerbes. „Es war speziell das Abenteuer von Combis, Unternehmen für HT zu sein. Dies hat der Gesellschaft tiefe Wunden zugefügt“, äußert sich etwa der dänische Busunternehmensverband. Allerdings heißt es dort auch: „Man unterschätzte bei

Ausschreibungen die Einrichtungskosten, außerdem verschätzte man sich bei der Einführung eines neuen Prototypen des Gasbusses.“ [ebd., S. 7]. Auch der dänische Rechnungshof nimmt Combust und sein Management in Schutz und meint: „Es erscheint zweifelhaft, ob nur durch den Verkehr aus gewonnenen Ausschreibungen überhaupt ein Überschuss zu erzielen ist.“ [ebd., S. 7]. Doch ist dies nicht gewiss. Denn es ist eine Tatsache, dass Combust in wirtschaftlichen Problemen war, in der Geschäftsführung und im Aufsichtsrat aber kein einziger Betriebswirt zu finden war. Die Einstellung der richtigen Fachleute in den wichtigen Positionen hätte auch nach Ansicht ehemaliger Aufsichtsratsmitglieder die Situation ändern können [Abild 2001(e), Sek. 4, S. 3]. Zuletzt soll hier noch das Argument entkräftet werden, dass die harten Ausschreibungsrunden im HT-Gebiet die Finanzkrise ausgelöst haben, denn laut Informationen der Berlingske Tidende macht Combust flächendeckend im ganzen Land Verluste [Abild 2000(a), Sek. 1].

Schließlich griff 1999 der Staat ein und schoss, um der Einstellung des Betriebes entgegenzuwirken, 300 Mio. DKK (40,4 Mio. €) zu. Das Verkehrsministerium, damals unter Sonja Mikkelsen, die kurz darauf von diesem Amt entbunden wurde, erklärte, dass man sich durch den Zuschuss mit Rücksicht auf die 3000 Mitarbeiter bessere Chancen auf einen erfolgreichen Verkauf des Unternehmens erhoffte. Die Kritik an diesem Schritt war heftig. Sowohl der Verband der Busunternehmer wie auch die Kreise mit ihrer Dachorganisation protestierten. „Der Staat hat einen Fahrschein zu 300 Millionen gekauft“, lautete der Slogan. Die in den Ausschreibungen gegen Combust unterlegenen Unternehmen zweifeln die Rechtmäßigkeit der Vergabe an [Abild 1999(a), Sek. 4, S. 7]. Zuletzt wurde eine Anfrage an die EU gestartet, ob die Zahlungen, wie es das Verkehrsministerium immer wieder behauptete, überhaupt dem EU-Recht unterlägen. Das Ministerium bejahte dies immer. Als Begründung fügte die Ministerin hinzu, dass man dem Unternehmen das Geld nur leihweise zur Verfügung stellen würde. Mit diesem Geld wolle man dem Unternehmen helfen, langfristig wieder Gewinne zu erzielen, die dann dem Gesellschafter – also dem Staat – wieder zu Gute kommen würden. Insofern könne von Subventionen nicht die Rede sein. Es sei, so das Ministerium „besser, Geld in die Gesellschaft zu pumpen als sie in den Konkurs gehen zu lassen. Wir haben uns für das Erste entschieden und hoffen, das Geld, oder zumindest Teile davon wiederzusehen.“ [Abild 2001(e), Sek. 4, S. 2].

Doch damit gaben sich die Unternehmen nicht zufrieden. Zu viele Busunternehmen waren durch die Niedriggebote in den Konkurs getrieben worden. Schon 1997 fragte ein Unternehmen, der soeben eine Ausschreibung gegen Combust verloren hatte, das Ministerium, ob man dort bereit sei, Combust in den Konkurs gehen zu lassen. Ihm wurde erklärt, dass Combust in allen Punkten dem Gesetz über Aktiengesellschaften unterliegen würde und selbstverständlich bei Zahlungsunfähigkeit Konkurs anmelden würde, wie dies auch in dem ähnlichen Fall eines andern Staatsunternehmens geschehen sei. Später, nachdem die ersten Zahlungen erfolgt waren, hieß es: „Wir haben keine Garantie dafür gegeben, dass Combust in den Konkurs gehen wird.“ [ebd., Sek. 4, S. 2]. Noch heikler war die erneute Kapitalzufuhr im Zusammenhang mit dem geplanten Verkauf. Ein Unternehmen, das in Konkurs geht, kann man mangels Masse nicht verkaufen. Dazu gab es Untersuchungen des Verkehrsministeriums, die bereits zur Jahrtausendwende abgeschlossen sein sollten, sich aber bis zur 2. Jahreshälfte 2000 erstreckten. Nach-

dem der Anti-Monopol-Gesetz-Entwurf der dänischen Regierung Mitte 2000 vom Tisch war, waren zunächst drei Firmen als Kaufinteressenten im Gespräch, neben Arriva Danmark Connex über ihre Tochter Linjebus Danmark A/S und die norwegische Schøyen-Gruppe [Mail von Jørgen Hammer vom 2.6.2000].

Die Antwort auf die Untersuchung des Verkehrsministerium kam schließlich – wie geplant – Ende 2000. Erneut wurde deutlich, dass man weitere Millionen zuschießen müsste, um das Unternehmen verkaufen zu können. Zu diesem Zeitpunkt beliefen sich die Schulden des Unternehmens bei den Banken auf eine Milliarde DKK, gut 135 Mio. €. Die finanzielle Situation des Unternehmens war so schlecht, dass Geld nur noch von der Zentrale in Kopenhagen ausgegeben werden durfte und in Aalborg Busse von der Polizei stillgelegt wurden, da sie nicht mehr gewartet werden konnten und nicht mehr verkehrssicher waren. Bald wurde politisch klar, dass man ohne einen erneuten Zuschuss keinen Käufer finden würde. Im Parlament wurde davon gesprochen, dass ein weiterer Zuschuss nötig sei, um das Unternehmen „so schnell wie möglich zu einem wirtschaftlich interessanten Preis verkaufen zu können“ [Abild 2001(e), Sek. 4, S. 3]. Doch im Hintergrund wurden – laut einem geheimen Dokument, das der Tageszeitung Berlingske Tidende zugespielt wurde – schon die Fäden dahingehend gezogen, das Unternehmen auf jeden Fall zu verkaufen - egal zu welchem Preis. Erneut war Arriva als Käufer im Gespräch, musste aber zu seinem Interesse „überredet“ werden [Weekendavisen 2001, Sek. 1, S. 10] und knüpfte sein Interesse an Bedingungen. Zum einen mussten sich die Banken bereit erklären, den Schuldenberg um 100 Mio. DKK (13,5 Mio. €) zu reduzieren, zu anderen musste der Staat noch einmal mit 140 Mio. DKK (18,8 Mio. €) direkt zuschießen, zum dritten musste der Staat eine Bürgschaft über weitere 60 Mio. DKK (8,07 Mio. €) übernehmen, die dann eintreten soll, wenn sich nach erfolgtem Verkauf die Bedingungen erneut verschlechtern sollten [Abild 2001(e), Sek. 4, S. 3].

Diese Bedingungen wurden akzeptiert, so dass im Januar 2001 der Verkauf von Combis an Arriva für insgesamt 100 DKK, ca. 13,45 €, bekanntgegeben werden konnte. Danach prüfte allerdings die Europäische Union noch, ob es sich bei den vom Staat gezahlten Geldern, immerhin insgesamt 1 Mrd. DKK/135 Mio. € um unzulässige Subventionen im Sinne der Transportverordnung der EU gehandelt habe. Falls es sich um solche Subventionen gehandelt hätte, wäre eine Zahlung nicht genehmigt worden, wäre Combis endgültig Konkurs, was den Steuerzahler nochmals einiges Geld gekostet hätte [Weekendavisen 2001, Sek. 1, S. 10]. Im Mai kam das positive Votum der Kommission, Combis konnte an Arriva verkauft werden. Der dänische Busunternehmerverband widersprach der Meinung der EU heftig. Seiner Ansicht nach handelte es sich um unzulässige Subventionen, so dass es (voraussichtlich im Frühjahr 2003) ein Verfahren vor dem EU-Gerichtshof geben wird [Mail Henning Korshøj Nielsen 10/2002]. In diesem Zusammenhang erscheint das Motto, mit dem DSB dem Wettbewerb seines Unternehmens beschreibt, geradezu sarkastisch zu sein, obwohl es im Jahr 1992 sicher noch nicht so gemeint war: „*Det er sjovere at vinde end at tabe – medmindre man taber på det man vinder.*“ [N.N. 1998(c), S. 8]. (Es ist lustiger zu gewinnen als zu verlieren, es sei denn man verliert bei dem was man gewinnt.) Treffender lässt sich allerdings die Situation der DSB-Tochter Combis im Nachhinein kaum beschreiben.

Um Befürchtungen entgegenzuwirken, Arriva könnte nach dem Kauf seines bis dahin größten Konkurrenten zu dominierend werden, wurde Ende Februar 2001 ein weiteres Abkommen in dieser Sache geschlossen. Diesmal einigten sich die beiden großen Arriva und Connex darauf, dass sie sich die „Beute“ teilen. So wird Connex knapp die Hälfte der 1125 Busse von Combis übernehmen und künftig mit 1384 ehemaligen Combis-Mitarbeitern die Linien im HT-Gebiet und in den Kreisen Nordjylland, Århus und Vejle bedienen. Arriva hat mit 569 Bussen und 1149 Mitarbeitern die Verkehre in den Kreisen Fyn, Ringkøbing, Viborg, Sønderjylland und den Stadtverkehr in Aalborg inne. Dadurch verändert sich der Marktanteil von Arriva auf 37 %, während sich Connex mit 26 % zum zweitgrößten dänischen Busunternehmen entwickelt. So teilen sich heute beide Unternehmen den Markt, mit Keolis über seine Tochter City-Trafik als „Juniorpartner“. Dadurch ist der Vorgang jedoch noch nicht abgeschlossen. Bis zur Abgabe dieser Dissertation läuft noch ein Gerichtsverfahren des Busunternehmerverbandes Danske Vognmænd gegen den Staat wegen unerlaubter Zuschüsse [Abild 2002(c), Sek. 3, S. 3]. Und auch politische Untersuchungen laufen noch. Diese wurden von der bürgerlichen Parteienkoalition angeregt, die im Herbst 2001 die Sozialdemokraten von der Regierungsbank vertrieben [Abild 2001(h), Sek. 3, S. 1].

#### 8.1.10. Der Fragebogen

Den Befragten wurden die gleichen Fragen in der gleichen Reihenfolge gestellt. Zu einigen Fragen konnten einige Akteure aufgrund ihrer Funktion nichts sagen, diese Fragen wurden trotzdem gestellt und dann nicht beantwortet. Wenn die Befragten von der Beantwortung der konkreten Frage abwichen, wurde erst nach einiger Zeit eingegriffen, dadurch ergaben sich eine Reihe von interessanten Nebenaspekten, die in die gesamte Arbeit mit eingeflossen sind. Folgende Fragen wurden allen Beteiligten gestellt:

1. Fragenkomplex: Umfang des Angebotes
  - A. Ist aufgrund des Wettbewerbes das Angebot größer oder kleiner geworden?
  - B. Gleiche Frage speziell für dünn besiedelte Gebiete.
2. Fragenkomplex: Qualität im ÖPNV. Welche der folgenden Aspekte der Qualität haben sich durch die Ausschreibungen verbessert oder verschlechtert?
  - A. Qualität im allgemeinen
  - B. Zuverlässigkeit des ÖPNV
3. Wie haben sich die Fahrpreise für die Fahrgäste entwickelt?
4. Wie hat sich die Zahl der Fahrgäste verändert und inwiefern kann dies auf den Wettbewerb zurückgeführt werden?
5. Fragenkomplex: Entwicklung der Zuschüsse.
  - A. Welche Wirkung hat der Wettbewerb auf die Entwicklung der Zuschüsse?
  - B. Gibt es indirekte Wirkungen durch Konkurse kleiner Busunternehmer, höhere Arbeitslosigkeit oder ähnliches?
  - C. Wofür wurden eingesparte Gelder eingesetzt?

- D. Wer bezahlt für die Einsparungen?
6. Fragenkomplex: Arbeitsbedingungen für Busfahrer
    - A. Ging der Lohn für Busfahrer zurück?
    - B. Wie hat sich das Arbeitsklima verändert?
    - C. Müssen Fahrer mehr leisten als früher?
    - D. Gab es Entlassungen?
  7. Welchen Einfluss hatte der Wettbewerb auf die Busunternehmen? Stichworte: Gewinnspanne, Monopolisierung, Konkurse, Unternehmensverkäufe, Investitionen, Aufgaben.
  8. Fragenkomplex: Verkehrsgesellschaften:
    - A. Ist der ÖPNV im Wettbewerb schwerer zu koordinieren?
    - B. Hat die Oligopolisierung dazu geführt, dass der Einfluss der Kreisverkehrsgesellschaften und damit auch der Politik zurückging?
  9. Übergeordnete Fragen
    - A. Wie denkt die Bevölkerung über den Wettbewerb?
    - B. Was waren die positivsten Auswirkungen des Wettbewerbes?
    - C. Wie konnten diese erreicht werden?
    - D. Was ist nicht so gut gelungen?
    - E. Was kann in Deutschland getan werden, um eine ähnlich gute Entwicklung zu haben?
    - F. Zusammenfassender Kommentar
  10. Prognosen
    - A. Werden die Preise pro Fahrplanstunde in zukünftigen Verkehrsverträgen aufgrund der möglichen Monopolisierung wieder steigen?
    - B. Wie wird der dänische ÖPNV in 10 Jahren aussehen?

#### 8.1.11. Meinungen der dänischen Experten

Neben der Beantwortung der Fragen ist in den Interviews auch noch eine Menge Interessantes am Rande zur Sprache gekommen. Dies waren Einschätzungen, Randinformationen und Meinungen, die natürlich nicht unter den Tisch fallen sollten. Sofern diese Informationen nicht im vorhergehenden Abschnitt bereits eingeflossen sind, sind sie im Anhang zu finden.

#### 1. Susanne Krawack - *Transportrådet*

Beim Transportrat wird die Entwicklung in Dänemark insgesamt positiv gesehen. Die in Deutschland befürchteten negativen Begleiteffekte wie schlechtere Koordinationsfähigkeit, Verlust von Arbeitsplätzen, Verlust von Qualität wird nicht gesehen. Susanne Krawack meint in verschiedenen Punkten eher, dass die Bedeutung des Wettbewerbes für die Entwicklung dieser Punkte von außen total falsch eingeschätzt würde. So habe der Wettbewerb keine besonderen Auswirkungen auf ländliche Räume, auch die Koordination sei nicht schwerer als früher, da die Fahrpläne von den Verkehrsgesellschaften gemacht würden. Auch die Gefahr einer Monopolisierung wird eindeutig verneint.

Jedoch sind aus der Sicht des Transportrates die Vorteile klar und deutlich. Die wichtigsten seien finanzielle Einsparungen, bessere Qualität und eine eindeutiger politische Steuerung einer gesellschaftlichen Grundaufgabe. Problematisch sei aber die Machtkonzentration bei den Regiegesellschaften, für die es keine Kontrollinstanz gäbe. Wo allerdings das Machtverhältnis zwischen Verkehrsgesellschaft und Busgesellschaften ausgewogen sei, funktioniere der Wettbewerb hervorragend.

### 2. Henrik Severin Hansen – Amtsrådsforening

Als eine der treibenden Kräfte im Prozess des Wettbewerbes sieht Henrik Effersø die Entwicklung natürlich recht positiv. Die bislang oft erwähnten Nachteile werden von ihm entweder nicht erwähnt, meist jedoch klar verneint. So sieht er nur geringe Nachteile für die Fahrer, auch die Machtverteilung ist in seinen Augen nur minimal zu weit in Richtung der Verkehrsgesellschaften verschoben. Bei seinen Antworten merkt man, dass er sehr stark in die Thematik involviert ist und seine Antworten nicht auf Vermutungen beruhen. Auch hat man nicht das Gefühl, dass die Antworten stark in Richtung seines Arbeitgebers gefärbt sind, denn es kommt auch Kritik, wo diese angebracht ist.

### 3. Nicolaj Johansen – Arriva

Das Gespräch mit Nicolaj Johansen war sehr offen, an einigen Punkten war unklar, ob er überhaupt damit rechnete, dass seine Antworten für diese Arbeit verwendet werden. Er hat aufgrund seines Alters den Zustand als Busdivision bei HT nicht mehr erlebt, geht also unbelastet von „alten“ Denkweisen an die Thematik heran. Auch bei diesem Gespräch war zu merken, dass der Befragte die Situation genau kennt und sich täglich damit beschäftigt. Das Ergebnis war eine sehr genaue Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen aber auch der Verkehrsgesellschaften und hier insbesondere HT.

Es war zu erkennen, dass Arriva zu den Gewinnern des Wettbewerbes gehört, ein leistungsfähiges Unternehmen, dass im Wachstum begriffen ist. Auch die Situation rund um die Combus-Affäre konnte sehr genau analysiert werden, von einem Ankauf des angeschlagenen Unternehmens durch Arriva war zu diesem Zeitpunkt noch nichts bekannt, sicher auch Nicolaj Johansen nicht. Kritisch sieht Johansen in der Hauptsache den mangelnden Bezug vieler Akteure zum Fahrgast und fordert eine neutrale Stelle, die die Situation als objektiver Schiedsrichter aus Fahrgastsicht im Auge behalten sollte, damit die gesellschaftlichen Aspekte (ÖPNV als Daseinsvorsorge) nicht aus den Fugen geraten.

### 4. Pernille Hermann, Henrik Effersøe – Hovedstadsområdet Trafikselskab HT

Pernille Hermann vertritt als Pressesprecherin natürlich die offizielle Meinung der Geschäftsführung von HT/HUR, daher spiegeln ihre Aussagen diese Meinung wider und sind vielleicht noch weniger als bei anderen Befragten auch privat eingefärbt.

Als Aufgabenträger für den ÖPNV der Region ist die Meinung von HT oft von denen anderer Befragter abweichend. HT hat, und das spiegeln die Antworten auch wider, im Bezug auf die Standards in Sachen Qualität, Qualitätsbewertung, Marktforschung und Umweltqualität, die in den vergangenen Jahren von HT im HT-Ge-

biet eingeführt wurden, Maßstäbe gesetzt. Diese werden mit Sicherheit in dem beginnenden europäischen Wettbewerb zahlreiche Nachahmer finden werden.

HT sieht im Wettbewerb eine große Chance, ohne sich den Kinderkrankheiten gegenüber zu verschließen. Die Fehler werden gesehen, es wird daran gearbeitet, diese zu minimieren. Die Vorteile der neuen Herangehensweise sind bei HT jedoch am deutlichsten daran zu erkennen, dass den Anteilseignern Geld zurückgezahlt werden kann, ohne dass an Qualität oder Quantität des Angebotes Abstriche gemacht werden müssen. Die deutschen Bedenken, die der Autor stellvertretend für viele deutsche ÖPNV-Funktionäre vorgebracht hat, konnten umfassend zerstreut werden.

Auf Grund der herausragenden Größe der Gesellschaft gegenüber den anderen Verkehrsgesellschaften kommt HT im dänischen ÖPNV eine Sonderstellung zu, nämlich Vordenker und Innovationsschmiede für neue Ideen zu sein. Interessanterweise kann man auch genau erkennen, wo HT dabei vielleicht ein wenig zu weit geht, nämlich dort, wo die anderen Gesellschaften HT nicht mehr folgen, wenn es um die Ausstattung der Fahrzeuge mit technischen Spielereien geht.

Die beiden Interviews zogen sich über den ganzen Tag hin, so dass oft eine viel tiefere Beantwortung der Fragen möglich war, als in den ansonsten nicht mehr als 90 Minuten dauernden Gesprächen mit anderen Beteiligten. Aus der Fülle der Aussagen sollen an dieser Stelle noch zwei herausgegriffen werden, die besondere Beachtung finden sollten. Zum einen konnte Henrik sehr effektiv darstellen, dass Combus sich selbst zugrunde gerichtet hat. Man habe dort zu billig geboten und oft auch einfach den Kulturunterschied zwischen Stadt und Land nicht beachtet. Dieser Fall könnte international als Warnung genommen werden, damit sich ähnliches nicht wiederholt, da es zahlreichen gesunden Unternehmen das Leben gekostet habe.

Noch interessanter war jedoch ein Versuch, der zum Zeitpunkt des Interviews in der Diskussion war. Henrik philosophierte über die Frage, ob es möglich sei, die unterschiedlichen Lohnniveaus des öffentlichen und des privaten Busgewerbes bei Ausschreibungen zu beachten. Wenn es möglich wäre, diese Lohnniveaus rein rechnerisch anzugleichen, wäre es für die Unternehmen nicht mehr sinnvoll, an den Einkünften der Fahrer zu streichen um die eigene Produktivität zu erhöhen. Ob und wie dies erreicht werden könne, wurde in dem Gespräch jedoch nicht weiter ausgeführt.

##### 5. Lars Abild - Berlingske Tidende

Gemäß der Aufgabe eines Journalisten war Lars Abild immer einer der kritischsten Betrachter des Wettbewerbes. Allerdings war nicht immer klar erkennbar, inwiefern die von ihm gemachten Aussagen pauschal oder konkret waren. An manchen Punkten hatte man das Gefühl, dass er sehr detailscharf zu berichten wusste, an anderen Stellen könnten sich hinter den Aussagen persönliche und nicht unbedingt sehr tief recherchierte Meinungen verbergen. Darin sieht der Autor jedoch kein Problem, da auch die anderen Befragten oft das Geschehen nur am Rande bewerten konnten, dies oft sogar zugeben mussten. Die kritischen Aussagen sind jedoch eine wichtige Hilfe, auch die Seiten des Wettbewerbes zu be-

leuchten, die in den offiziellen Standpunkten eher kurz kommen. Daher ist seiner Kritik, dort wo sie berechtigt ist, in den abschließenden bewertenden Kapiteln dieser Arbeit auch ein entsprechender Raum zugestanden worden.

#### 6. Henning Korshøj Nielsen – *Danske Busvognmænd*

Wie oben dargestellt gehören dem Verband *Danske Busvognmænd* öffentliche und private Unternehmen an. Daher war zu erwarten, dass der Hauptgeschäftsführer dieses Verbandes auch die gleichen Thesen vertreten würde, wie dies seine deutschen Kollegen tun. Insofern war das Gespräch mit Henning Korshøj überraschend. Denn der Autor traf auf einen sehr aufgeschlossenen Szenekenner, der keine festgefahrenen Thesen vertrat, sondern sich sehr aktiv mit der Materie auseinandersetzte.

Falls – und davon ist auszugehen – die Antworten der offiziellen Verbandsmeinung entsprechen, so ist der Verband *Danske Busvognmænd* den deutschen Verbänden einen erheblichen Schritt voraus. Zwar teilte Henning Korshøj nicht in allen Punkten die Meinungen von HT oder Arriva, aber er war weit entfernt von jener komplett ablehnenden Grundhaltung, wie sie in Deutschland anzutreffen ist. So teilte er die grundsätzlich zustimmende Haltung zum dänischen Modell, auch wenn dies zur Halbierung der Mitgliederzahl seines Verbandes geführt hat. Die Auslese habe natürlich zuerst diejenigen Unternehmen getroffen, die ohnehin angeschlagen waren. Gesunde Unternehmen hätten aus dem Wettbewerb Profit ziehen können. Auch ist er mit der Rollenverteilung zufrieden, die den Busunternehmen die Rolle des Transporteurs lässt, die Planung aber öffentlichen Stellen übergibt. Eine Stellungnahme des Verbandes kritisiert aber den verringerten Dialog zwischen den Partnern.

An einigen Punkten außerhalb des regulären Fragenkataloges weist er dann aber doch auf Punkte hin, die aus der Sicht des Verbandes geändert werden müssten. So ist es ein ungelöstes Problem, was mit den Fahrzeugen geschieht, die aufgrund verlorener Verträge verkauft werden müssen. Die stetig wachsenden Anforderungen an die Fahrzeuge haben den Gebrauchtbusmarkt praktisch zusammenbrechen lassen, wie bereits in Kapitel 3.7 dargestellt wurde. Dies führt zu herben Verlusten gerade für kleinere Unternehmer, wenn sie ihre Busse vor Ende der Abschreibungszeit verkaufen müssen. Er schlägt hier einen Mindestgarantiepreis vor, um die Verluste in Grenzen zu halten. Außerdem sollten Busse, die dem technischen Standard entsprechen, bis zum Ende der Abschreibungszeit genutzt werden können, damit diese Folgen minimiert werden können. Dem Kunden sei das Alter des Busses völlig egal, solange die Ausrüstung in Ordnung sei und er Umwelt- und Lärmstandards einhalte.

Auch kritisiert der Verband die starke Macht der Aufgabenträger (*trafiksekskaber*). Nach Korshøjs Auffassung sind die Unternehmen inzwischen nur noch scheinselfständige Lohnempfänger. Aber in gewissem Umfang, gibt er zu, waren sie dies auch schon zu Zeiten der Standardverträge. Aber die Busunternehmer seien dennoch Kaufleute, die in gewissen Hinsicht besser als Behörden beurteilen könnten, wann bezüglich neuer Anforderungen an die Fahrzeuge, eine Grenze überschritten wird, die der Kunde nicht weiter honoriert. Es würde heute oft eine Situation erreicht, wo diese Grenze überschritten sei, wo die Verkehrsgesellschaft

ten demnach Auflagen an etwa die Ausstattung von Fahrzeugen machten, die eben vom Kunden nicht mehr durch verstärkte ÖPNV-Nutzung honoriert würden, aber den Unternehmen oft hohe Kosten bereiteten.

Nach Henning Korshøjs Auffassung ist es auch so, dass trotz des großen Kriterienkataloges der Preis bei Ausschreibungen immer noch die dominierende Rolle spielt. Dadurch sei es auch erst dazu gekommen, dass man Qualitätsziele definieren muss. Früher sei diese Qualität durch die Unternehmer auch ohne vertragliche Klauseln geliefert worden, heute würde sich dies kaum noch auszahlen. Qualitätsziele müssten gegenüber heute auch deutlich genauer definiert werden. Außerdem sollten die Unternehmen eine Chance erhalten, eine Identität mit dem Produkt ÖPNV zu behalten.

#### 7. Per Darger, Jørn Juhl Rasmussen – Færdselsstyrelsen

Die beiden Mitarbeiter der sehr kleinen Mobilitätsbehörde haben ein großes theoretisches Wissen über die Vorgänge im Rahmen der Einführung des Wettbewerbes im ÖPNV. An einigen Punkten ist jedoch zu erkennen, dass sie selten in der Praxis mit den täglichen Problemen vor Ort konfrontiert werden. Antworten auf eher praktische Fragen wurden meist kurz beantwortet und auch oft mit wenigen Schlagworten. Daher waren ihre Antworten immer dann besonders wertvoll für diese Analyse, wenn es um den theoretischen Hintergrund ging.

Die beiden Befragten stehen dem Wettbewerb insgesamt positiv gegenüber, werten jedoch die bereits umfassend dargestellten Kinderkrankheiten oft stärker, als es die direkt Beteiligten tun. So kritisieren sie erheblich stärker die verschlechterten Arbeitsbedingungen für die Fahrer und sehen auch ansonsten soziale Kosten in der Entwicklung. Wobei nicht ganz klar ist, inwiefern sie in diese Punkte im Detail involviert sind. Allerdings sind alle Beteiligten gerade darum gebeten worden, sich auch zu den Punkten zu äußern, in denen sie weniger fit sind. Daher werden die Äußerungen von Per Darger und Jørn Juhl auf jeden Fall gewertet.

#### 8. Maj Gren – Kommunernes Landsforbund

Maj Gren hatte von vornherein angekündigt, nicht alle Themen mit ihren Antworten besetzen zu können. Trotzdem zeigte sie sich gerne bereit, am Interview teilzunehmen. Die Themen, die sie beantworten konnte, hat sie aus der Sicht ihrer Verbandsgemeinden beantwortet und diese auch vorher um Stellungnahme gebeten. Insofern sind die Antworten sehr fundiert und stichhaltig. Sie sieht die Gemeinden nach der Privatisierung und dem Entstehen von Großunternehmen in ihrer Position geschwächt. Gerade die kleineren Gemeinden, die nicht einer Verkehrsgesellschaft angeschlossen sind, haben es schwer, die große Regeldichte zu beherrschen und sich gegen große und finanzstarke Unternehmen durchzusetzen.

Auch beklagen einige Gemeinden den Verlust eines oft alteingesessenen Busbetriebes vor Ort. Abgesehen davon ist Maj Gren jedoch ebenfalls der Ansicht, dass sich das dänische Modell in der Praxis bewährt habe und dazu beigetragen hat, auch in den kleineren Gemeinden eine ausreichende und qualitativ ansprechende ÖPNV-Bedienung zu vertretbaren Preisen sicherzustellen.

### 9. Jan Gabrielsen, Lisa Bjergbakke – Trafikministeriet

Die beiden Vertreter des Ministeriums standen dem Wettbewerb im ÖPNV sehr positiv gegenüber. Zwar sehen auch sie kleinere Fehler im dänischen Modell, setzen diese allerdings in Beziehung zum oft den vorherigen Zustand, der ebenfalls nicht fehlerfrei war. Dabei hat man nicht den Eindruck, dass die Fehler nicht gesehen werden, vielmehr wird die Situation offenbar realistisch eingeschätzt. Die Meinungen werden durch Beispiele untermauert und scheinen gut recherchiert zu sein.

#### 8.1.12. Der Stadtbusbetrieb in Vejle (*Vejle Bybustrafik*)

Der Stadtbusbetrieb der mitteldänischen Stadt Vejle wurde privatisiert, noch bevor die Kreisverkehrsgesellschaft Vejle den Verkehr in den Wettbewerb gestellt hat. Vorher fuhr das Unternehmen den allgemeinen Linienverkehr und alle Sonderlinienverkehre auf der Basis von Standardunternehmerverträgen. Dieser Schritt geschah, da der Stadtrat davon ausging, dass der Betrieb als städtischer Eigenbetrieb weder konkurrenzfähig noch in der Lage sei, die dazu nötigen Rationalisierungsmaßnahmen zu vollziehen [PLS Consult, S. 205].

Auch hatte eine privatrechtliche Gesellschaft nach Ansicht des Stadtrates Vorteile, da sie nicht an die Fesseln des öffentlichen Dienstrechtes gebunden sei, also z.B. keine Rechenschaft zu veröffentlichen hätte. Aufgrund eines Gesetzes, das besagt, dass bei Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung die Mehrheit bei privaten Geldgebern liegen muss, wurde beschlossen, eine Gesellschaft zu gründen, die zu 40 % der Stadt Vejle, und zu 60 % der *Unibus Holding A/S* gehören sollte. Per Vertrag sicherte sich die Stadt jedoch Einfluss auf wesentliche Bereiche, in dem bezüglich wichtiger Beschlüsse Einigkeit beider Gesellschafter vereinbart wurde [ebd., S. 205].

Der Name der neuen Gesellschaft lautete *Unibus Rutetrafik II A/S*. Sie wurde am 01.10.1995 gegründet. Bei der Gründung flossen Erfahrungen aus Aalborg (siehe dort) ein. Die Standardunternehmerverträge wurden auf die neue Gesellschaft übertragen. Bei der Wahl eines Partners hatte man sich für Unibus entschieden, weil dieses Unternehmen offenbar die besten Bedingungen für die Mitarbeiter bot, die dort „gut aufgehoben“ waren [ebd., S. 214]. Die Mitarbeiter stimmten der Umgründung zu, da die Kommune 40 % der Anteile hielt. Dies war psychologisch wichtig, zeigte es doch, dass man weiterhin an den Mitarbeitern interessiert war und sie nicht einfach an ein privates Unternehmen „verkaufte“ [ebd., S. 213]. In den Monaten vor der Gesellschaftsgründung herrschte unter den Beschäftigten große Unsicherheit, danach war zwar Ruhe, doch fiel es vielen schwer, sich an die neue Führungskultur zu gewöhnen.

Wie auf Bornholm wurde auch in Vejle vereinbart, die Löhne der Beschäftigten aus dem ehemaligen städtischen Unternehmen einzufrieren, bis sie das Niveau erreicht haben, das ihre Kollegen aus den privaten Unternehmen bekommen. Man rechnete damit, dass es etwa fünf Jahre dauern würde, bis die ca. 10 % Unterschied ausgeglichen wären [ebd., S. 211]. Zu diesen zehn Prozent kamen als Einsparungen für die Kommune noch zusätzliche 6 % durch eine tariflich festgeschriebene geringere Flexibilität beim Abbau von Überstunden und im Teilzeitbe-

reich. Auch der Verwaltungsaufwand bei der Stadtverwaltung sank durch die Gründung der neuen Gesellschaft [ebd., S. 208].

Acht Monate nach der Gesellschaftsgründung kam es zur Ausschreibung des Stadtverkehrs durch die Verkehrsgesellschaft des Kreises Vejle. Diese Ausschreibung verlor die neue Gesellschaft, es gewann BusDanmark, früher Busdivision von HT, heute Teil des britischen Arriva-Konzerns. Die Angebote von *Unibus Rutetrafik II* und BusDanmark unterschieden sich um 12 DKK pro Fahrplanstunde. Das bedeutet, dass die Kommune bei Annahme des billigsten Angebotes (BusDanmark) eine Ersparnis von 13 % der bisherigen Kosten hatte. Das eigene Angebot hätte eine Ersparnis von 10 % gebracht [ebd., S. 209]. Somit war die Gesellschaft Unibus Rutetrafik II ohne Aktivität. Mitarbeiter und Material wurden vertragsgemäß an den Gewinner übertragen, das Kapital ging an die Unibus Holding.

BusDanmark hat einen Haustarif mit der Gewerkschaft vereinbart, der etwas über dem liegt, was die privaten Unternehmen in der Regel zahlen. Zum Beispiel bekommen die Mitarbeiter im Krankheitsfall eine geregelte Lohnfortzahlung und genießen einen weitreichenden Kündigungsschutz [ebd., S. 212]. Auf der anderen Seite hat die Firma aber einen rationaleren Arbeitsplan und kann bestehende lokale Absprachen mit den Mitarbeitern kündigen, was die Effektivität erheblich steigerte. Die wesentlichen Einsparungen brachte jedoch eine Kürzung der Mitarbeiterzahl in der Verwaltung von 75 im Betriebsleitungsbereich um 50 % [ebd., S. 211].

Eine von PLS-Consult durchgeführte Befragung der Mitarbeiter ergab durchweg, dass die Mitarbeiter mit der neuen Stellung mehr als unzufrieden sind. 67 % der Mitarbeiter fühlen sich schlechter als früher, 17 % gleich gut behandelt, nur 10 % geht es gefühlsmäßig jetzt besser. Auch müssen 55 % der Angestellten Lohnkürzungen verkraften, während für 41 % der Lohn gleich bleibt und 3 % sich über höhere Vergütungen freuen können [ebd., S. 214].

Drei von vier Busfahrern klagen darüber, dass die Zusammenarbeit mit den Kollegen aber auch die Sicherheit des Arbeitsplatzes schlechter geworden seien. Zwei von drei Kollegen beklagen schlechteres Material als früher und immerhin die Hälfte meint, dass das Unfallrisiko größer sei als zuvor. Dem widerspricht jedoch die andere Hälfte der Belegschaft, die behauptet, das Unfallrisiko sei gleich oder geringer geworden [ebd., S. 215]. Für ein Drittel der Busfahrer ist das Arbeitstempo höher geworden. Hier stellt sich die Frage, warum nur für dieses Drittel. Was haben sie früher getan?

Allerdings ist interessant, sich die Auswahl an Kommentaren durchzulesen, die die Mitarbeiter von PLS-Consult bei der Arbeit gesammelt haben [ebd., S. 229]. So gibt es die rein negativen: „Die Politiker werden verstehen, dass es teuer ist, zu sparen“, „Die Einsparungen bei den Ausschreibungen werden allein von den Arbeitnehmern bezahlt“. Andere urteilen differenzierter: „Es war noch nie so viel Unruhe und Verunsicherung unter den Kollegen wie jetzt, aber ob daran die Ausschreibungen schuld sind, weiß ich nicht.“ Wenige Kollegen urteilen positiv: „Auch wenn die Qualität im großen und ganzen unverändert geblieben ist, so gibt es

doch Verbesserungen für das Personal, da jetzt besser gesteuert werden kann, wann was macht. Dies gilt besonders für Ferienzeiten, wo Vertretungen ebenfalls so geregelt werden können.“

#### 8.1.13. Aalborg Omnibus Selskab A/S

Auch Aalborg Omnibus Selskab war ein kommunaler Eigenbetrieb, der auf der Basis von Standardunternehmerverträgen für die Kreisverkehrsgesellschaft des Kreises Nordjylland fuhr. Zusätzlich zu den Einnahmen aus den Verträgen zahlte die Gemeinde als Eigner jährlich einen Zuschuss von 13 Mio. DKK (1,75 Mio. €). Es gab die sogenannten „anderen Spielregeln“. Sobald es (finanzielle) Probleme gab, wurden diese politisiert und nach mehr oder minder langer Diskussion wurden erneut Gelder in das Unternehmen investiert [ebd., S. 241].

Auch in diesem Fall entschloss man sich zur Umgründung, da man meinte, dass der Betrieb im Wettbewerb nicht bestehen könne. Ursprünglich stellte sich der Rat eine rein rechtliche Privatisierung vor, die Aktien sollten zu 100 % bei der Stadt verbleiben, was aber nach dem oben bereits zitierten Gesetz nicht erlaubt ist. Ein kompletter Verkauf wurde „aus ethischen Gründen den Fahrern gegenüber“ abgelehnt [ebd., S. 235]. Es begann eine zwei Jahre dauernde unruhige Zeit für die Mitarbeiter, in der der Krankenstand von 10 % auf 2 % zurückfiel. Heute sind erneut immer ca. 10 % der Mitarbeiter krank [ebd., S. 240]. Ziel der Gemeinde war, eine kostendeckend arbeitende Gesellschaft zu gründen.

1994 traten Vertreter der Gemeinde in Verhandlungen mit der Bussparte der dänischen Staatsbahn DSB. Die Kommunalpolitiker wünschten sich einen ÖPNV, der weiterhin in öffentlicher Regie verbleiben sollte, daher passte DSB auch von der Unternehmenskultur am besten zu einem ehemals gemeindeeigenen Unternehmen. DSB erwies sich als starker Partner und war nicht bereit eine Minderheitsgesellschafterfunktion wahrzunehmen, die von lokalen Busunternehmen beherrscht wird [ebd., S. 235].

So kam es zur Umgründung des Eigenbetriebes in eine Aktiengesellschaft, wobei DSB 58 % der Anteile hielt, die Gemeinde behielt 42 % zurück. Als die Umgründung bekannt wurde, traten die Fahrer in den Streik, fürchteten sie doch große Nachteile für sich. Doch haben sich die Gehälter der 272 Mitarbeiter seither kaum verändert, auch nicht für neu eingestellte Kräfte. Sowohl das Unternehmen als auch die Belegschaft wünschten sich Lohnabsprachen, die möglichst langfristige Bindungen enthielten. Die Gesellschaft wollte sicher sein, bei zukünftigen Ausschreibungen kalkulieren zu können, die Mitarbeiter wollten eine langfristige Sicherheit haben. Doch das Unternehmen profitierte auch auf eine weitere Weise von den langen Laufzeiten der Tarifverträge. Denn in Dänemark müssen die zwischen dem Unternehmen und der Gewerkschaft ausgehandelten geltenden Tarifverträge<sup>31</sup> eingehalten werden, auch wenn es zu einem Wechsel in den Besitz-

---

<sup>31</sup> Es gibt vier Grundtarife, für den öffentlichen Dienst, die privaten Unternehmen, die Bahnmitarbeiter und weitere bestimmte Unternehmensgruppen. Diese werden aber durch firmeninterne Absprachen noch um zahlreiche lokale Komponenten ergänzt, die für die Angestellten teilweise erhebliche Auswirkungen haben. Dies betrifft zwar nicht das Grundgehalt, aber Zuschläge, lokale Zulagen, Arbeitszeiten, Pausenzeiten, Urlaubs-

strukturen des Unternehmens kommen sollte. Fazit: Bei jeder Ausschreibung würden alle Bieter die Tarife berücksichtigen müssen, die AOS bislang ihren Mitarbeitern zahlte. Somit waren alle Bewerber in diesem Punkt gleichgestellt [ebd., S. 240]. Es kam zum Abschluss eines Tarifvertrages, der bis 2000 befristet war. Darin wurde das Lohnniveau vorgeschrieben und auch vereinbart, dass bis dahin die durchschnittlichen Lohnerhöhungen über alle Branchen an die Beschäftigten bei AOS gezahlt werden müssten [ebd., S. 249].

Einsparungen hat es jedoch dennoch auch in diesem Fall gegeben. Denn die Anzahl der Fahrer wurde erheblich verändert. Es kam aber nicht zu Entlassungen, nur wurde vereinbart, dass jeder Fahrer mehr für sein Geld leistet. Neue Schulfahrten wurden übernommen, ohne neue Fahrer einzustellen. Dadurch stieg die monatliche Zahl der Stunden, die ein Fahrer im Bus verbringt, von 985 auf 1116 [ebd., S. 238]. Wie in Vejle wurden auch in Aalborg im Bereich des Verwaltungs- und Werkstattpersonales erhebliche Einsparungen vorgenommen und lokale Zusatzabsprachen zum Tarifvertrag gekündigt, was zu einer Steigerung der Flexibilität und damit Effizienz führte. Durch alle diese Maßnahmen konnte der Anteil der Fahrerlöhne an den Gesamtkosten pro Buskilometer von 60 auf 50 % reduziert werden.

Aufgrund eines Beschlusses des Finanzausschusses des dänischen Parlamentes (Folketing) mussten bald nach der Umgründung weitere 20 % der Anteile an private Unternehmen verkauft werden, so dass der Anteil der Kommune auf 22 % schrumpfte und das große lokale Busunternehmen Thinggard Holding als dritter Partner mit ins Spiel kam.

AOS gewann die erste Ausschreibung ihrer Verkehre im Jahr 1996 gegen zwei andere Unternehmen. Sie konnte mit 85 Mio. DKK (11,43 Mio. €) das beste Angebot abgeben, der nächste Konkurrent hatte 92 Mio. DKK geboten. Zu Zeiten der Standardunternehmerverträge hatte der Verkehr noch 98 Mio. DKK gekostet [ebd., S. 236]. Die Einsparungen der Gemeinde beliefen sich pro Jahr auf 21 Mio. DKK. (2,82 Mio. €) Diese setzen sich aus 13 Mio. DKK ersparten Betriebskosten gegenüber den Standardverträgen sowie 10 Mio. DKK ersparten Subventionen zusammen, abzüglich einer Summe von 2 Mio. DKK für die Berechnung von Tätigkeiten, die bislang das Unternehmen im Auftrag der Gemeinde ausführte (Betreuung der Haltestellen, Kundenbetreuung, Beschwerdemanagement, Fahrplannerstellung). Zu dieser Summe kommt noch ein nicht genannter Anteil an Mieteinnahmen, denn die Anlagen des Unternehmens gehören noch der Stadt [ebd., S. 237]. Einmalig muss man davon allerdings noch die Summe abziehen, die die Umgründung und die Erstausschreibung gekostet haben. Diese wird mit einer Größenordnung von sechs Mannjahren benannt.

Auch in Aalborg wurden die Mitarbeiter von AOS um ihre Meinung zu den Ereignissen befragt. 37 % der Mitarbeiter sprachen sich dabei für die Umgründung aus, weiteren 35 % war es egal und nur 20 % waren dagegen. Allerdings meinen

---

ansprüche oder Zusatzvereinbarungen zur Rentenkasse, etc. Die Abweichungen in den Grundtarifen sind insgesamt jedoch nicht so hoch, wie dies bei den drei deutschen Tarifen der Fall ist. Durch die Zusatzvereinbarungen gibt es aber auch Abweichungen innerhalb der einzelnen Unternehmensarten.

nahezu alle (94 %), dass sich gegenüber dem früheren Zustand die Arbeitsbedingungen verschlechtert haben [ebd., S. 242]. Allerdings hat sich auch für die gleiche Anzahl der Mitarbeiter (94 %) der Lohn nicht verändert, und auch die Rente ist nach Ansicht von 78 % der Befragten nicht niedriger als sie es gewesen wäre, wenn es nicht zu den Änderungen gekommen wäre. Obwohl es nicht stimmt, glauben zwei Drittel der Mitarbeiter, der Krankenstand sei höher als zuvor, nur 23 % schätzen die Situation richtig ein [ebd., S. 244].

Wie in Vejle sind die Kommentare äußerst konträr und spiegeln ein sehr breites Meinungsbild wider. So gehen die Fahrer davon aus, dass die Fahrgäste heute zufriedener mit dem Angebot sind, als zuvor. Dies könne aber auch an der Tatsache liegen, dass die Hälfte der Fahrzeuge erneuert worden sei, die Ausschreiben könnten diese Fahrgastmeinung nicht beeinflusst haben. Allerdings seien die Fahrgäste heute eher gegen die Ausschreibung, während sie zunächst gefühlsmäßig für die Privatisierung eingetreten waren.

Folgende negative Fakten gaben die Fahrer zu Papier: „die Verhältnisse am Arbeitsplatz sind schlimmer und unpersönlicher geworden, als ich das für möglich gehalten habe.“ „Ich habe noch nie so schlechte Arbeitsbedingungen an einem Arbeitsplatz gesehen.“ Gesunken sei auch die Sicherheit vor dem Verlust des Arbeitsplatzes sowie der eigene Einfluss auf die Arbeit, die Planung und den Betrieb. Es sei schwieriger geworden, Familie und Arbeitsplatz unter einen Hut zu bringen, die Geschäftsführung sei „unsichtbarer“ geworden, man könne mit den Chefs kaum noch kommunizieren. Stattdessen seien Arbeitstempo und Kontrollen erheblich gestiegen, zu Lasten der Pausenzeiten und der Anzahl der Pausen [ebd., S. 254 - 256].

Aber immer deutlicher kristallisiert sich heraus, dass nicht so sehr die Privatisierung Grund für die Verschlechterung ist, sondern die neuen Leute in der Geschäftsführung. Man wirft ihnen „schlechten Führungsstil“ und „Unglaubwürdigkeit“ vor. Der gestiegene Druck führe zu Schlaganfällen und Stress. Sehr deutlich wird dies in der Meinung eines Fahrers: „Wenn die Geschäftsführung auf die Fahrer hören und sich für sie interessieren würde, vielleicht sogar die Vorschläge der Fahrer berücksichtigen würde, hätten wir sicher auch heute noch einen guten Arbeitsplatz.“ [ebd., S. 258]. Stattdessen würden die guten Arbeitsplätze von der Geschäftsführung „kaputtgemacht“.

Gleich geblieben sind nach Ansicht der Fahrer die Zusammenarbeit der Kollegen untereinander, die Abwechslung bei den Arbeitsaufgaben, die Sicherheit am Arbeitsplatz und die Weiterbildungsmöglichkeiten. Und auch Verbesserungen werden verzeichnet. So seien die Arbeitsgeräte besser als früher. (Anm.d.Verf.: Sicher die neuen Fahrzeuge, die oben erwähnt werden.) Und sauberer als früher seien die Busse heute auch, denn die Fahrer haben auch die Verantwortung für die Reinigung der Fahrzeuge bekommen. Zwei Fahrer stehen den Änderungen positiv entgegen. Sie glauben an das neue Konzept: „Ich glaube daran, dass eine private Gesellschaft effektiver betrieben werden kann.“ „Die alte Gesellschaft war „zu öffentlich“, mit ineffektiven Arbeitsprozessen und so was“.

#### 8.1.14. Macht Busfahren krank?

Seit Mitte 1999 gibt es das Projekt SundBus – der gesunde Bus. Unter der Leitung von Dr. Kjeld Børge Poulsen und Kai Drewes vom Institut für Arbeitsklima (*Arbejdsmiljøinstituttet*) hat sich hier ein Arbeitskreis etabliert, der sich aus sechs Beteiligten am ÖPNV im Großraum Kopenhagen zusammensetzt. Vom Busfahrer bis zum Betriebsleiter haben sich hier Angehörige der Unternehmen aber auch von HT getroffen um der Frage nachzugehen, welchen besonderen gesundheitlichen Faktoren Busfahrer ausgesetzt sind. Es hat sich nämlich erwiesen, dass Busfahrer z.B. eine deutlich höhere Anfälligkeit für Krankheiten des Herz-Kreislaufsystemes zeigen. Allerdings deutete sich bereits vor der Untersuchung an, dass die Menschen nicht krank werden, weil sie Busfahrer sind, sondern dass sie tatsächlich deshalb Busfahrer werden, weil sie krank sind. So bietet sich einem bequemen Menschen, der sich nicht gerne viel bewegt, die sitzende Tätigkeit eines Busfahrers besonders an. Wer etwa aufgrund von Übergewicht Bewegung vermeiden will, kann dies als Busfahrer tun. Für diese Dissertation war jedoch nur die Fragestellung interessant, ob der Wettbewerb im ÖPNV dazu beigetragen hat, die Situation positiv oder negativ zu beeinflussen.

Das politisch stark geförderte Projekt hat seinen Ausgang in der Frage: Was ist gut und schlecht am Job des Busfahrers, die mit einem umfangreichen Fragebogen – der allen Busfahrern im HT-Gebiet zugeleitet wurde - beantwortet werden soll.

Die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung lauten zusammengefasst [Arbejdsmiljøinstituttet 2000, S. 1]:

- Die Busfahrer mögen ihren Job und sind stark engagiert.
- Es ist den Fahrern wichtig, dass ihr Job in der Öffentlichkeit einen guten Ruf hat.
- Die Fahrer glauben nicht, dass der Job durch den Wettbewerb besser wird.
- Die Gesundheit der Busfahrer wird negativ beeinflusst durch eine Kombination von Faktoren aus ihrer Arbeit und ihrem ungesunden Lebensstil.
- Nur ein gleichzeitiger Einsatz zur Verbesserung der Arbeitsorganisation, des Lebensstiles, der physischen Belastung und der Ausbildung der Fahrer kann zu einer merklich verbesserten Gesundheit und gesteigertem Wohlbefinden der Fahrer führen.

Die zehn Faktoren, die eine Rolle spielen, sollen noch einmal verdeutlicht werden: [Die folgenden Angaben stammen alle aus: Arbejdsmiljøinstituttet 2000, S. 2-3].

Gesundheit: Die Mehrzahl der Busfahrer (59 %) beurteilt ihre Situation als mittelmäßig oder schlecht. Eine Reihe gab dabei sogar als Begründung an, dass sie Busfahrer geworden seien, weil es ihnen schlecht ging. Verglichen mit der Gesamtbevölkerung klagen Busfahrer doppelt so oft über Müdigkeit, Kopfschmerzen, Herzklopfen und Gelenkschmerzen in den Händen, Knien und an der Wirbelsäule.

**Lebensstil:** Die Hälfte der Chauffeure treibt keinen Sport, zwei Drittel sind überge- wichtig. Über die Hälfte der Fahrer raucht, davon die überwiegende Anzahl nach eigenem Bekunden stark. Zusammengefasst haben die Fahrer einen überdurch- schnittlich ungesunden Lebensstil und sind somit teils selbst an ihrer schlechten Gesundheit schuld.

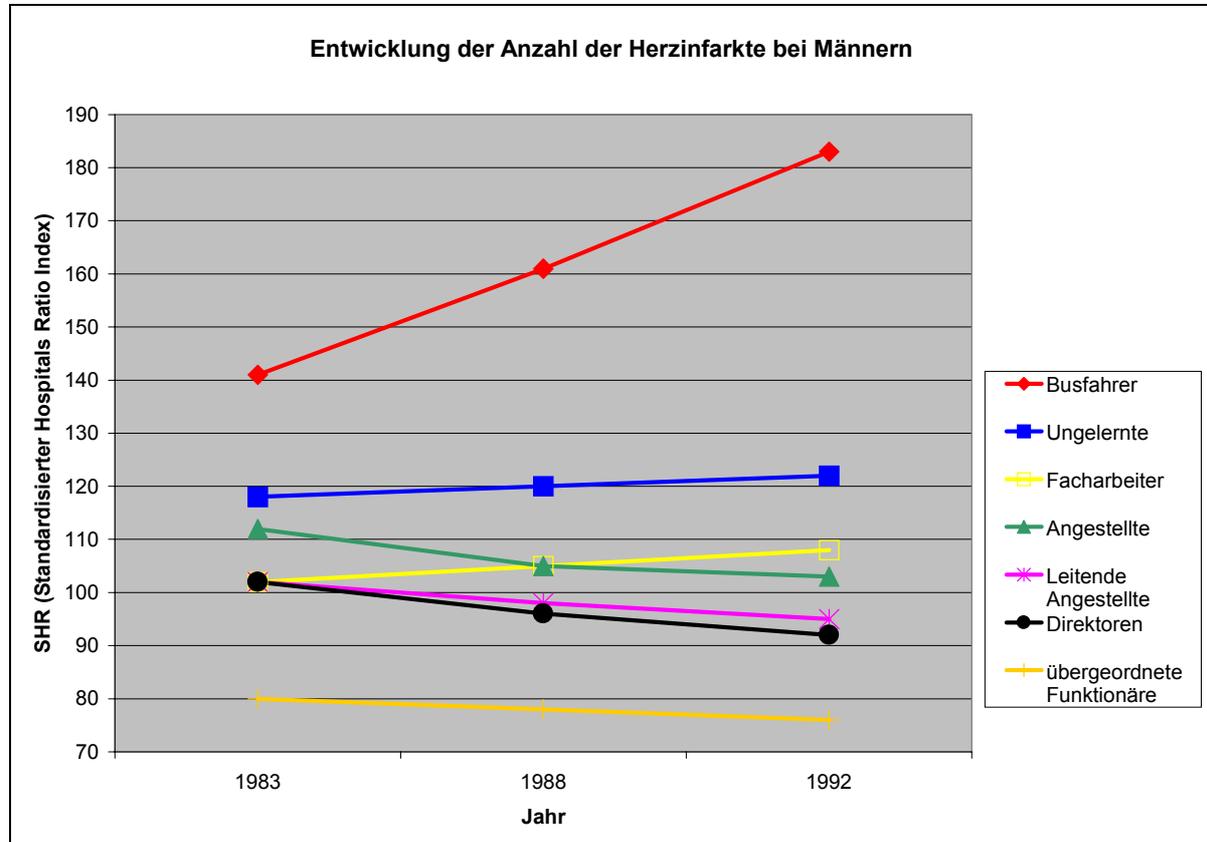


ABBILDUNG 8.13: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER HERZINFARKE BEI MÄNNERN [ARBEJDSMILJØINSTITUTTET 2000]

**Material:** Mindestens einmal in der Woche fahren Fahrer nach eigenen Angaben in Bussen mit Defekten. Überwiegend entstehen jedoch Probleme aus der inter- nen Kommunikation, dem mangelnden Verantwortungsbewusstsein für das Mate- rial der Fahrer selbst, mangelnder Kommunikation und Problemen in der Zusam- menarbeit.

**Geschäftsführung:** Die Hälfte aller Busfahrer, die unfreiwillig (z.B. auf Grund von Aufkäufen) den Arbeitgeber gewechselt hat, meint, dass ihre Arbeitsbedingungen schlechter geworden sind, nur ein Sechstel meint, dass in gleicher Situation die Arbeitsbedingungen besser wurden. Ebenso meint die Hälfte der Fahrer, nur dann von der Geschäftsführung zu hören, wenn Kritik geäußert werden muss und je ein Drittel der Fahrer meinen, dass die Geschäftsführungen der Busunter- nehmen Unsicherheit unter den Fahrern schaffe und das Personal insgesamt nicht gut behandle.

**Betriebsdienst:** Gut die Hälfte der Fahrer kritisieren, dass der Betriebsdienst die ihm übertragenen Aufgaben nicht effektiv löst!

Gewerkschaften: Die Unzufriedenheit mit den Vertretern der Gewerkschaften und den eigenen Betriebsräten vor Ort ist ebenso ausgeprägt wie die mit der Geschäftsführung selbst, was ähnliche Gründe hat.

Fahrplan: Der Fahrplan ist der Faktor, den die Fahrer am stärksten kritisieren. 71 % der Fahrer sprechen davon, dass die Fahrpläne in den Stoßzeiten nicht zu halten sind und 62 % meinen, dass es schwierig sei, die Fahrpläne zu halten ohne Verkehrsregeln zu brechen. Dieser Aspekt wird später noch intensiver beleuchtet.

Schichtplanung: Zwei Drittel der Fahrer sind mit ihrer Schichteinteilung zufrieden, aber viele würden sich freuen, wenn sie mehr Einfluss auf die Planung der Dienste erhielten. Es sei ein generelles Problem, die Arbeitszeiten so festzulegen, dass sie jedem gerecht würden. Dies gilt ebenso für die Zeiten, in denen Ferien gemacht werden können. Schwierig ist aber im Wettbewerb, dass oft die Schichten den Verkehrsbedürfnissen angepasst werden müssen, und daher unbeliebte „geteilte“ Dienste nicht immer vermeidbar sind.

Stress: Ein oft zu beobachtendes Phänomen unter Busfahrern ist ein extrem subjektives, das heißt gefühltes, Stressniveau. Verglichen mit anderen Berufszweigen wird jedoch erheblich weniger darüber geredet, er wird nicht bewusst wahrgenommen. Stress ist aber nach Ansicht der Untersuchungsleiter nicht alleine für die Gesundheitsschäden der Busfahrer verantwortlich, die in der Untersuchung aufgetreten sind.

Zufriedenheit: Die Zufriedenheit mit dem Beruf Busfahrer ist sehr hoch. Bezüglich dieser Antworten fand im Rahmen der Experteninterviews ein improvisiertes Gespräch mit den beiden Projektplanern statt. Beide sind sich einig, dass die Arbeitsbedingungen für Busfahrer schlecht seien, so sind die Fahrer im Fahrzeug ständig den Abgasen des Verkehrs ausgesetzt und haben wenig Gelegenheit zur Bewegung und zum gesunden Lebensstil. Somit kann man sagen, dass der Job des Busfahrers vorhandene Krankheiten katalysiert. Auch glauben beide, dass sie mit der Umfrage noch nicht einmal die gesamten Effekte erfragen konnten, da sich das Arbeitsklima nur sehr schwer in Worte fassen lasse. Niemand wisse auch, was es bedeute einen Bus im Linienverkehr zu fahren, der dies nicht selbst erlebt habe. Natürlich, betonen beide, sei der Stress ein krankmachender Faktor. Und stressig sei es schon, einen dichten Fahrplan einzuhalten, besonders, da man aufgrund der Verkehrslage oft selbst gar keinen Einfluss auf die Pünktlichkeit habe.

Dass aber der Wettbewerb den Stress verschärft hat, konnte die Untersuchung nur zu geringen Teilen verifizieren. So treten erst an fünfter Stelle der Nennungen Aspekte auf, die mit steigender Effektivität zu tun haben. Den Wettbewerb selbst haben nur weniger als 2 % als Ursache für ihren Stress genannt. Die wichtigsten Faktoren sind der Fahrplan, die Verkehrsverhältnisse, die Fahrgäste und die Busse. Insofern scheint der Wettbewerb ein wenig ausschlaggebender Faktor für den Gesundheitszustand der Fahrer zu sein. Zwar ist HT als der Gestalter der Fahrpläne dafür verantwortlich, dass diese so eng sind, aber auch ohne Wettbewerb müsste HT die Effektivität steigern, wie sich an den Unternehmen belegen lässt, deren Verkehre noch nicht ausgeschrieben sind. Arbeitsbedingungen, so Kjeld

Poulsen, sind nirgendwo definiert. Daher gebe es keine Regeln, deren Einhaltung überwacht und deren Übertretung sanktioniert werden könnte.

Problematisch sei allerdings, dass „furchtbar viel Politik“ mit involviert sei, so Kjeld Poulsen. Drei Dinge könnten aber getan werden, um die Arbeitsbedingungen für die Fahrer zu verbessern. So müssten im Rahmen der Ausschreibung und der Incitamentssteuerung Anreize geschaffen werden, die Bedingungen für die Fahrer zu verbessern. Außerdem müssten Schulungen für die Personalleiter stattfinden, wie sie mit ihrem Verhalten Stress bei den Fahrern verhindern können. Aber auch die Fahrer selbst müssen eine Anti-Stress-Schulung bekommen und z.B. lernen, wie man mit Verspätungen professionell umgeht, ohne die Probleme zu sehr an sich heran zu lassen. Im Rahmen der Incitamentssteuerung ist dies sogar besser möglich als ohne den Wettbewerb. Insofern kann man indirekt mit dem Wettbewerb sogar dazu beitragen, dass sich die Bedingungen für die Fahrer langfristig verbessern lassen. Die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen der Fahrer liegt arbeitsrechtlich komplett beim Arbeitgeber. Er ist zuständig für die tägliche Betriebsleitung, die Platzierung der Pausen, die Schichtplanung, die Anzahl und Einteilung freier Tage, Sozialräume, Ausbildung, Sicherheit, Sozialordnung, Lohn inkl. Zulagen und Pensionen.

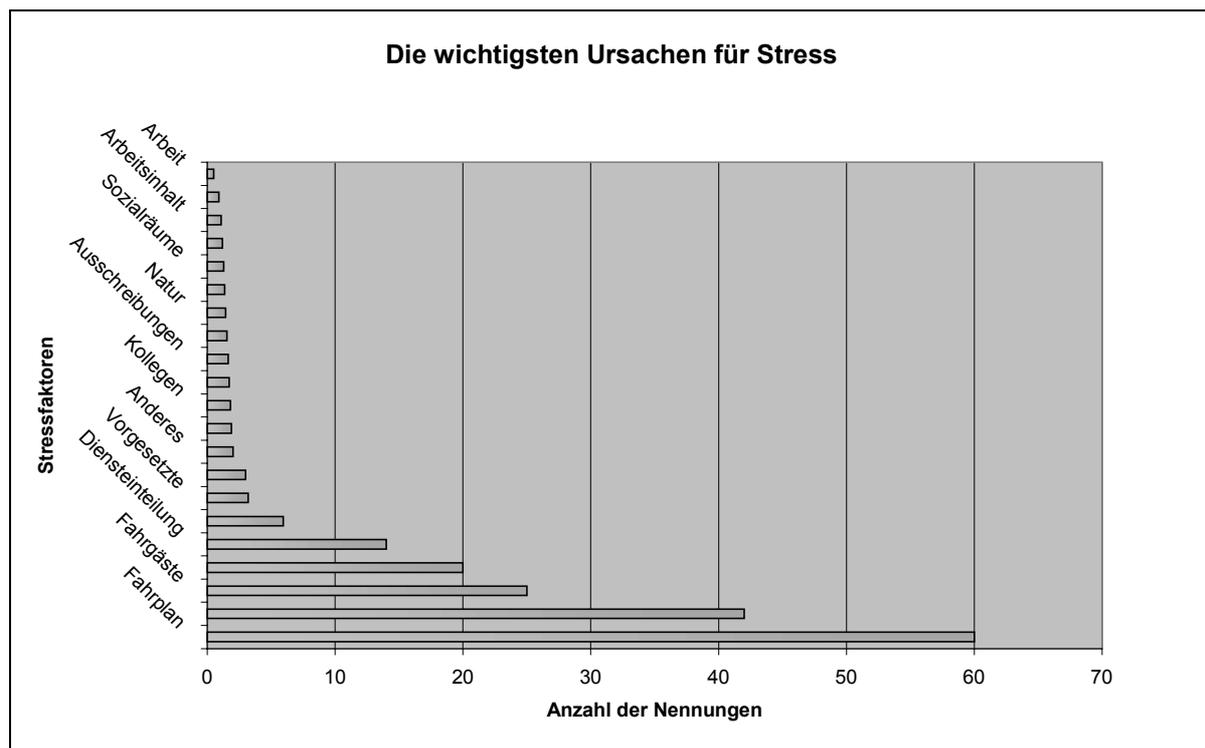


ABBILDUNG 8.14: DIE WICHTIGSTEN URSACHEN FÜR STRESS [ARBEJDSMILJØINSTITUTTET 2000]

Durch verschiedene Möglichkeiten hat aber im Rahmen des Wettbewerbes auch der Aufgabenträger die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen. So hat HT ab seiner 8. Ausschreibungsrunde die Wendezeiten an den Endhaltestellen der problematischen Linien auf mindestens 10 Minuten erhöht, damit sich für den Fahrer Stress verursachende Verspätungen ausgleichen lassen, und sich nicht über den Tag hinziehen [Færdselsstyrelsen 2000, S. 15]. Auch eine dichte Fahrzeugfolge kann dazu beitragen, dass der Stress minimiert wird, da die Fahrgäste dann teilweise noch den Bus erreichen, der eigentlich vor dem geplanten Bus fahren sollte. Sie

werden dann weniger Aggressionen an den Fahrern auslassen. Um solche Fragen zu klären, veranstalten die meisten dänischen Aufgabenträger mit den Vertretern der Verkehrsunternehmen regelmäßig Fahrplangespräche. Teilweise finden diese Gespräche direkt zwischen den Vertretern der jeweiligen Verkehrsgesellschaft und den Fahrern der Verkehrsunternehmen statt, ohne deren Oberbau zu beteiligen, so dass ein direkter Meinungs austausch stattfinden kann. Diese Gespräche werden immer häufiger auch Teil des Verkehrsvertrages, so dass ihre Durchführung nicht mehr nur eine freiwillige Veranstaltung ist, sondern für alle Seiten verpflichtend [ebd., S. 24].

Stressvermeidend wirkt nach Einschätzungen einer Arbeitsgruppe im Umfeld des Projektes SundBus auch, dass die Laufzeiten der Verträge auf heute durchschnittlich sechs Jahre erhöht wurde. Längere Laufzeiten schaffen ökonomische Sicherheiten für das einzelne Unternehmen und damit auch für dessen Angestellte [ebd., S. 23]. Unklar ist in den Augen der Gruppe, ob die verschärften Anforderungen der Aufgabenträger an die Fahrzeuge zu einer Verbesserung der Situation für die Busfahrer geführt haben. Ein dritte Gruppe von Stressfaktoren für die Fahrer ist nicht zu beeinflussen, wird aber auch nicht durch den Wettbewerb verursacht. Dies sind z.B. der immer stärker werdende Verkehr, Falschparker, falsch fahrende Fahrradfahrer, Verkehrsberuhigungen, Abgase, unangenehme oder gefährliche Fahrgäste.

Im Rahmen der Untersuchung zum Projekt SundBus konnte bezüglich der ersten beiden Faktorengruppen ermittelt werden, dass sich im Rahmen der ersten Ausschreibungsrunden die Arbeitsbedingungen für die Fahrer verschlechtert haben, was in späteren Ausschreibungen weitgehend kompensiert werden konnte [ebd., S. 15]. Dies gilt auch für die Tatsache, dass heute die Informationsflüsse zwischen Fahrern, den Geschäftsführungen der Verkehrsunternehmen und den Aufgabenträgern besser geworden sind, so dass durch richtige und frühzeitige Information Stress minimiert werden kann [ebd., S. 21].

Ein besonderes Projekt hat im Zusammenhang mit der Situation der Busfahrer die Firma Linjebus (heute Connex) entwickelt. Man hat eine „Soziale“ Aufrechnung erstellt. Hierbei wird detailliert über die Arbeitsverhältnisse der Fahrer Rechenschaft abgegeben. Dies hat die Firma gemacht, da man in dem Unternehmen damit rechnete, dass in Zukunft die Belange der Fahrer ein eigenständiges Kriterium im Rahmen der Ausschreibungen werden. Außerdem hat man festgestellt, dass langjährige und zufriedene Angestellte einen deutlich höheren Nutzen für das Unternehmen darstellen als dies bei einer hohen Mitarbeiterfluktuation und unzufriedenen Mitarbeitern der Fall wäre [ebd., S. 25]. Abschließend gibt die Kommission, die das Projekt SundBus begleitet, Tips, welche Kriterien bezüglich der Arbeitsplatzzufriedenheit der Fahrer beachtet werden müssen: [ebd., S. 28].

Technische Kriterien:

- Fahrer kabine und –sitz
- Verstellbarer Sitz, verstellbares Lenkrad, verstellbare Spiegel
- Ventilation
- Es darf nicht ziehen

- Sozialräume an den Linienenden

Organisatorische Kriterien:

- Schichtorganisation, Wechselschichten, Schichtformen, Möglichkeit der Selbstverwaltung
- Vernünftige Gestaltung der Fahrpläne, inkl. Pausenzeiten, Haltbarkeit des Planes
- Sicherheitsveranstaltungen
- Fahrplangruppengespräche
- Sicherheitslehrgänge für neue Fahrer
- Möglichkeit der Kritik an den Verhältnissen
- Weiterbildung
- Zertifizierungssysteme
- Psychologische Hilfe bei Gewalt und Bedrohung, auch präventiv.

Alle diese Punkte gilt es – nach Ansicht aller Beteiligten – in gemeinsamen Gesprächen und Arbeitsgruppen gemeinsam zu lösen, damit der Wettbewerb nicht zu Lasten der Arbeitnehmer geht.

## 8.2. Kurzbeschreibung der geplanten neuen EU-Verordnung

Nach der allgemeinen Darstellung der Verordnung im Haupttext hier nun einige Anmerkungen zu den einzelnen Artikeln:

**Artikel 1:** Fasst den Geltungsbereich der Verordnung zusammen. Zunächst wird deutlich festgelegt, dass sich die Verordnung auf alle Unternehmen bezieht, die öffentliche Personenverkehrsleistungen anbieten, egal mit welchem Verkehrsmittel. Auch wird schon in diesem ersten Artikel der kontrollierte Wettbewerb als Regelverfahren genannt. Weiter werden die Ausgleichszahlungen benannt, ohne jedoch weiter ausgeführt zu werden.

**Artikel 2:** Bestimmt das Verhältnis dieser Verordnung zu bestehenden Richtlinien und Verordnungen der EU.

**Artikel 3:** Enthält die Definitionen zu einigen Begriffen. Wichtig ist in späterem Zusammenhang der Begriff „integrierte Dienste“. Dieser umfasst eben nicht, wie ursprünglich durch den deutschen VDV und andere Institutionen angenommen, jeglichen Verkehr innerhalb eines Verkehrsverbundes. Vielmehr müssen diese Verkehre durch einen einzigen Betreiber unmittelbar im „Rahmen eines einzigen gemeinwirtschaftlichen Vertrages“, vom gleichen Personal etc. erbracht werden. Nach derzeitiger deutscher Meinung trifft dies in Deutschland nur im Fall der Berliner Verkehrsbetriebe zu.

Weiter regelt dieser Artikel den Begriff „gemeinwirtschaftlicher Vertrag“. Dieser umfasst jegliche durchsetzbare Vereinbarung zwischen Behörde und Betreiber (beide Begriffe sind ebenfalls definiert) über „die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Anforderung“ unabhängig von der Frage, ob der Betreiber Teil der gleichen öffentlichen Stelle ist wie die anordnende Behörde. Dies ist in Deutschland regel-

mäßig der Fall, wenn Stadtwerke in der Mehrheit die entsprechende Stadt als Gesellschafter haben.

Schließlich meint der „Wert“ einer Verkehrsleistungen alle Nettoeinnahmen dieser Leistung, unabhängig davon, ob es sich um Fahrgeldeinnahmen oder Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand handelt.

**Artikel 4:** Stellt sicher, dass im öffentlichen Nahverkehr gewisse Qualitätsstandards gewährleistet sind. Die zuständigen Behörden, in Deutschland „Aufgabenträger“ genannt, haben verschiedene Kriterien bei der Vergabe von Leistungen zu berücksichtigen. Aus dem Bereich Verbraucherschutz sind dies Faktoren wie Häufigkeit, Schnelligkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Dazu kommen die Höhe der Tarife ebenso wie die Transparenz der Tarife auf der anderen Seite. Weiter soll die Integration der Verkehrsdienste geregelt werden, also etwa die Anschlussbeziehungen zwischen Buslinien unterschiedlicher Betreiber. Aber auch die Fahrpläne sollen gemeinsam veröffentlicht werden und Fahrausweise für alle Dienste sollen interaktiv sein. Bewertet werden soll auch der Einsatz des Anbieters für „in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen“, also neben den klassischen „Behinderten“ auch einfach nur ältere Menschen, Mütter mit Kinderwagen, etc. Weiter spielt die Umwelt eine Rolle.

Die letzten fünf Kriterien aus der Liste überraschen. Sie stellen eine weitreichende Verbesserung gegenüber allen bislang für den ÖPNV geltenden Anforderungen dar. So kann die „ausgewogene Entwicklung von Regionen“ berücksichtigt werden. Auch ist es möglich, dass z.B. ein Unternehmen den Zuschlag bekommt, weil es in einer wenig entwickelten Region liegt und evtl. auf diesem Weg einige Menschen mehr einen Job in dieser Region bekommen können. Auch die Beförderungsbedürfnisse von Menschen in weniger dicht besiedelten Regionen werden bei der Vergabe berücksichtigt, auch wenn nicht klar aus der Formulierung hervor geht, inwiefern diese Bedürfnisse bei Vergaben überhaupt Berücksichtigung finden könnten.

Logischer erscheint wieder der Aspekt „Gesundheit und Sicherheit der Fahrgäste“ zu sein, der, wenn man ihn recht weit fasst, eine Menge Ansatzpunkte bietet, etwa die Ausstattung der Fahrzeuge mit Sicherheitsgerät, besondere Schulungen des Personals, längere als gesetzlich vorgeschriebene Pausenzeiten. Ein eigener Punkt ist die Qualifikation des Personals, wobei hier schon bei den Sprachkenntnissen angesetzt werden muss, aber auch Kenntnisse über Tarife, Fahrpläne oder der Umgang mit Kunden spielt hier eine Rolle. Zuletzt geht der Umgang mit Beschwerden und der Umgang mit eigenen Fehlern in die Bewertung ein. Diese Tatsache gewinnt im ÖPNV immer mehr an Bedeutung, da das Beschwerdemanagement heute bei vielen Unternehmen noch sehr zu wünschen übrig lässt und oft der Gedanke vorherrscht, Fehler im eigenen Unternehmen, die dann noch von Fahrgästen entdeckt würden, könnten aus der Natur der Sache heraus gar nicht vorkommen.

Abschließend regelt Artikel 4, dass die Betreiber von Leistungen die Angaben über die Erfüllung dieser Kriterien zur Verfügung zu stellen haben. Für diese Lei-

stung dürfen aber die tatsächlich angefallenen Kosten in Rechnung gestellt werden.

Im dritten Abschnitt der Verordnung geht es um gemeinwirtschaftliche Verträge. So regelt

**Artikel 5** das Erfordernis gemeinwirtschaftlicher Verträge. Solche Verträge werden in zwei Fällen geschlossen. Zum einen immer dann, wenn durch die „Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Anforderungen“ Kosten entstehen, die durch die öffentliche Hand ausgeglichen werden sollen. Gemeinwirtschaftliche Anforderungen sind in diesem Fall Verkehrsleistungen, die das Unternehmen nicht auf eigene Rechnung oder auf eigene Initiative fahren würde. Dies sind alle defizitären Verkehre im ÖPNV.

Von dieser Regel ausgenommen sind die im Artikel 10 genannten Ausnahmen, die im Folgenden noch behandelt werden. Der 2. Absatz regelt, dass jegliche Gewährung ausschließlicher Rechte, also jegliche Konzessionserteilung, mit einem gemeinwirtschaftlichen Vertrag geregelt werden müssen. Dies ist im Gegensatz zur derzeitigen deutschen Regelung eine erhebliche Abweichung. Einige Beobachter des Verfahrens gehen sogar davon aus, dass es nach Inkrafttreten der Verordnung Konzessionen im herkömmlichen Sinne nicht mehr geben wird, sondern der Abschluss eines Verkehrsvertrages diese Konzession ersetzen wird [Olleres / Mitzog, 2001, S. 32].

**Artikel 6:** Regelt das Standardverfahren zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge. Der zentrale Absatz 1 lautet: „Die Verträge werden, außer in den in den Artikeln 7 und 8 vorgesehenen Fällen, im Wege der Ausschreibung vergeben. Die Verträge regeln die Kostenverteilung zwischen Betreiber und der zuständigen Behörde, wobei der Betreiber mindestens die Betriebskosten zu tragen hat.

Der dritte Absatz nennt die Befristung der Verträge. Im Entwurf stehen hier fünf Jahre, wobei diese Regelung heftig diskutiert wird und es absehbar erscheint, dass hier in der endgültigen Fassung eine längere Zeitspanne stehen wird. Eine Ausnahme kann immer dann eintreten, wenn der Betreiber besondere Investitionen in Fahrzeuge oder Infrastruktur vornehmen muss, deren Amortisationsdauer diese Zeitspanne übersteigt. Damit haben die Behörden die Möglichkeit, Spezialfahrzeuge, neue technische Entwicklungen oder Pilotprojekte so zu genehmigen, dass es sich für potentielle Betreiber lohnt, diese oft teuren Aufwendungen zu tätigen. Aber auch wenn die Investitionen an bestimmte „geographische Gegebenheiten“ angepasst sind, also Fahrzeuge nur für diesen einen Vertrag genutzt werden können, kann über dieses Zeitmaß hinausgegangen werden. Hierbei ist allerdings die Verhältnismäßigkeit zu wahren, ein Vertrag darf nicht übermäßig in die Länge gezogen werden.

Die Betreiber haben den Behörden einmal im Jahr Rechenschaft abzulegen. In diesem Bericht haben unter anderem die Fahrgastzahlen vorzukommen, die angewendeten Tarife und die Anzahl der eingegangenen Beschwerden. Diese Regelung ist gegenüber heutigen Regelungen ebenfalls neu und kann dabei helfen, die Erfüllung der vorgegebenen Qualitätsstandards sicherzustellen.

**Artikel 7:** Regelt die direkte Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge ohne Ausschreibung. Der einfachste Ausnahmetatbestand ist die Direktvergabe von sogenannten „kleineren Verträgen“ mit einem Wert von unter 400.000 €. Falls nur ein einziger gemeinwirtschaftlicher Vertrag innerhalb des Gebietes einer Behörde geschlossen wird, kann die Summe sogar das Doppelte betragen. Wobei es unzulässig ist, Verträge so lange aufzuteilen, bis alle Vertragsteile unterhalb der Schwellenwerte liegen. Aber es gibt auch andere Tatbestände, die eine Ausnahme rechtfertigen.

Ein oft diskutierter Ausnahmetatbestand ist im Fall von schienengebundenen Verkehrsleistungen im Stadtbahn-, Eisenbahn- oder U-Bahn-Bereich, wenn nationale oder internationale Sicherheitsstandards nicht anders gewährleistet werden können. Dabei wird ein solcher Fall relativ selten auftreten. Aber auch für den Fall, dass eine Ausschreibung zu höheren Kosten für die Allgemeinheit führen würde, als dies bei einer Direktvergabe der Fall ist, ist die Direktvergabe zulässig. Wobei diese Kosten auch nicht durch einen erhöhten Nutzen ausgeglichen sein dürfen. Dies nachzuweisen wird im Einzelfall schwierig werden und sicher zu diversen Streitigkeiten führen. Diese beiden Ausnahmetatbestände dürfen aber nur angewendet werden, wenn darüber ein Jahr vor Abschluss des Vertrages umfassend informiert wird, so dass eventuellen Konkurrenten die Möglichkeit eingeräumt wird, im Vorfeld der Vergabe nachzuweisen, dass die Tatbestände eigentlich nicht erfüllt sind. Wenn also ein Betreiber nachweisen kann, dass auch er in der Lage ist, die Sicherheitsstandards zu gewähren, dann muss wieder ausgeschrieben werden. Daher dürften diese Lösungen wirklich nur dann zum Zuge kommen, wenn es sich tatsächlich um einmalige Fälle handelt. Ein Missbrauch dürfte sehr schwer durchsetzbar sein.

Weiterhin gibt es die direkte Vergabe immer dann, wenn die Verkehre „marktinitiiert“ sind. Somit lebt die deutsche Regelung des „eigenwirtschaftlichen“ Verkehrs weiter. Es muss sich dabei aber um neue Verkehrsleistungen handeln, die zuvor noch nicht durchgeführt wurden, und die auf Initiative des Betreibers zustande kommen müssen. Voraussetzung ist, dass der Betreiber keinerlei finanzielle Ausgleichszahlungen für diesen Dienst beansprucht. Weiterhin gilt dieser Passus nur für die erstmalige Vertragsvergabe. Die Regelung ist eine „Kann“-Bestimmung, das heißt die Behörde kann auch in diesem Fall eine Ausschreibung vorsehen, dürfte dies in der Regel aber nicht tun, um der Initiative des Marktes freien Raum zu lassen, zusätzliche Ideen und Verkehre anzuregen.

**Artikel 8:** Sieht eine weitere Ausnahme vom Ausschreibungsgebot vor, den Qualitätsvergleich. Dieser kommt immer dann zum Tragen, wenn eigenwirtschaftlich gefahren werden soll, also keine Gelder an den Betreiber fließen, und der Vertrag nur auf eine Linie beschränkt ist. In diesem Fall kann die Behörde die möglichen Betreiber zur Abgabe von Angeboten auffordern, wobei ohne eine formelle Ausschreibung das „für die Öffentlichkeit Beste“ gewählt werden muss. Ob dieser Artikel in der Realität oft genutzt werden wird ist nicht absehbar.

**Artikel 9:** Dieser Artikel enthält Schutzmaßnahmen, die verhindern sollen, dass ein einzelner Betreiber oder eine kleine Gruppe in einer Region Mono- oder Oligopole bilden. Dazu gibt die Verordnung mehrere Mechanismen vor.

Die zuständigen Behörden können vertraglich festschreiben, dass der im Rahmen einer Ausschreibung ausgewählte Betreiber maximal 50 % der Leistungen an Subunternehmer vergeben muss, mit denen er „nicht verbunden“ ist. Es ist also in diesem Fall nicht möglich, eine Tochtergesellschaft zu gründen, um diese dann mit den Fahrleistungen zu betrauen. Dadurch soll auch kleineren Unternehmen in einer Region eine Überlebenschance gegeben werden. Vielleicht werden diese durch die entsprechenden Subaufträge auch soweit gestärkt, dass sie in einem späteren Vergabeverfahren selbst in der Lage sind einen Auftrag zu erhalten.

Die Behörde hat weiterhin die Möglichkeit, einen Betreiber in einer Ausschreibung nicht zu berücksichtigen, wenn dieser durch eine Auftragsvergabe an ihn mehr als 25 % der Leistungen in einer Region fahren würde. Auch damit soll der Oligopolisierung vorgebeugt werden.

Auch die Arbeitnehmer werden durch die Verordnung geschützt. So werden ihnen bei der Vergabe von Leistungen ebenfalls Schutzmechanismen gewährt. Diese entsprechen den Regelungen der Richtlinie 77/187/EWG. Diese besagt, dass Arbeitnehmer eines früheren Betreibers bei einem Wechsel des Betreibers mit allen ihren Rechten übernommen werden müssen, wenn dies die zuständige Behörde in den Ausschreibungsunterlagen so festgelegt hat. Das gefürchtete Lohndumping kann somit von den Behörden verhindert werden, sofern dies politisch gewünscht ist [Fritz, 2000, S. 27].

Zuletzt kann die zuständige Behörde die Niederlassung eines Betreibers im jeweiligen Mitgliedsstaat verlangen. Sie darf diesen jedoch nicht deshalb von der Vergabe ausschließen, weil er sich zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe noch nicht im jeweiligen Staat niedergelassen hat.

**Artikel 10:** legt Mindestkriterien für gemeinwirtschaftlich zustande gekommene Verkehrsleistungen fest. Wichtig ist dabei, dass diese Kriterien von allen potentiellen Betreibern einzuhalten sind und sich nicht speziell auf einen Betreiber beziehen dürfen. Die Kriterien gelten dann im gesamten Gebiet der zuständigen Behörde. Durch diese Kriterien entstehende Kosten können ausgeglichen werden. Dafür sind einige Voraussetzungen genannt.

Kosten durch die Reduzierung von Tarifen dürfen immer nur dann ausgeglichen werden, wenn sich dies nur auf bestimmte Gruppen von Fahrgästen bezieht. In der Regel handelt es sich hierbei um Schüler, Behinderte, oft aber auch Senioren, Studenten, Wehrpflichtige.

Die Kostenerstattung durch die Behörden darf nur maximal 20 % des Wertes einer Verkehrsleistung ausmachen. Dieser Passus ist europaweit heftigst umstritten. Besonders deutsche Unternehmen verlangen hier eine deutliche Erhöhung zum Ausgleich verbundbedingter Kosten. Hierauf wird im Kapitel 6.1 näher eingegangen. Worauf die Kommission in einem eigenen Absatz jedoch ausdrücklich hinweist ist, dass diese Ausgleichsleistungen in nichtdiskriminierender Weise gezahlt wer-

den müssen, dass es also nicht möglich ist, durch diese Ausgleichskosten die Wirtschaftlichkeit eines einzelnen Unternehmens herbeizureden.

**Artikel 11:** Befasst sich mit der Notifikation und ist im Rahmen dieser Arbeit nicht von Belang.

**Artikel 12:** Regelt die Verfahren der Vergabe. Hier steht unter anderem, dass im Ausschreibungsverfahren allen Bietern sachdienliche Informationen über diesen Verkehr in den vorausgehenden fünf Jahren beigefügt werden müssen, unter anderem die Fahrgastzahlen und die angewendeten Tarife. Auch dies ist ein kühner Schritt, muss jedes Unternehmen dadurch doch gezwungenermaßen diese Fahrgastzahlen ermitteln und dann potentiellen Mitbewerbern mitteilen.

**Artikel 13:** Auch dieser Artikel dient der Herstellung der nötigen Transparenz im Sinne des Ausschreibungsverfahrens. Es wird zusammengefasst, wie mit Informationen im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Verträgen umgegangen werden muss.

**Artikel 14:** Regelt Rechtsbehelfe.

**Artikel 15:** Befasst sich mit der Rechnungslegung.

**Artikel 16:** Verweist auf Anhang 1 und legt fest, dass die dort beschriebenen Verfahren und Grenzen nicht unterlaufen werden dürfen.

**Artikel 17:** Befasst sich mit den Übergangsbestimmungen. Er definiert den Übergangszeitraum auf drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung . Es ist jedoch zu vermuten, dass diese im Entwurf genannte Zahl im Laufe des parlamentarischen Verfahrens etwas gelockert wird.

**Artikel 18:** verweist auf Anlage 2, die die Staaten außerhalb der EU nennt, in denen für dort niedergelassene Betreiber die Regelungen dieser Verordnung ebenfalls zur Anwendung kommen, sofern sie auf dem Gebiet der EU Verkehre als Betreiber durchführen. Dabei handelt es sich um die Beitrittskandidaten zur EU.

**Artikel 19:** regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

**Anlage 1:** Sofern ein Vertrag nicht durch Ausschreibung zustande kommt, darf die zuständige Behörde den potentiellen Betreibern nicht mehr an Ausgleichleistungen zahlen, als es den dadurch vermiedenen Kosten entspricht. Dabei werden die Kosten und der Nutzen berechnet, die aufgrund der Situation innerhalb des gemeinwirtschaftlichen Vertrages entstehen. Im Vergleich dazu werden Kosten und Nutzen berechnet, wie sie bei einer rein wirtschaftlichen Betrachtung der Thematik angefallen wären. Die einzelnen Regelungen zur Berechnung dieser Sätze sind im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter von Belang.

### 8.3. Details zur Situation in Deutschland

#### 8.3.1. Geschichtlicher Hintergrund

##### **Geschichtlicher Abriss**

Der deutsche ÖPNV wird heute im Wesentlichen durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und das Regionalisierungsgesetz (RegG) beeinflusst. Weitere Regelungen wie die BOKraft oder ähnliche technische Regeln spielen im Zusammenhang dieser Arbeit keine Rolle. Die EU hat mit der Verordnung 1191/69 in der novellierten Form 1899/91 ebenfalls ihren Teil dazu beigetragen den ÖPNV gesetzlich zu formen. Auf Länderebene verfeinern die Landesregionalisierungsgesetze die Regelungen des Bundes.

Welche Entwicklungen führten zu dieser Konstellation? Ähnlich wie es im Kapitel 3 aus Dänemark geschildert wird, waren auch in Deutschland private Initiativen die Motoren der frühen Entwicklung bei Bus, Straßenbahn und Eisenbahn. Doch schon bald nach den Anfängen setzte wie in anderen Ländern auch die Kommunalisierung der Straßenbahnen und Buslinien ein, die schon mit der Wende zum 20. Jahrhundert begann. Daran konnte auch der angeblich typisch deutsche oft betonte „gewerbliche Charakter“ des ÖPNV nichts ändern [Ronellenfisch 2000, S. 18].

Im dritten Reich verstärkte sich die Tendenz weg von privaten Engagement, hin zum Engagement des Staates und seiner Organisationen. Der ÖPNV-Unternehmer wurde zum „beliehenen Unternehmer“, er galt nicht mehr als „privater Gewerbetreibender“. Es galt „volkswirtschaftlich ungesunden Wettbewerb“ im ÖPNV „zum Wohle der Allgemeinheit“ zu verhindern. So liest man in der Begründung zum PBefG im Jahr 1934: „Im nationalsozialistischen Staat gehört die Führung des Verkehrs zu den Aufgaben des Staates. Die Verkehrsmittel können sich in öffentlicher oder privater Hand befinden. Alle müssen sich jedoch an die Normen halten, die einheitlich für das ganze Reich erlassen werden.“ [ebd., S. 20]. Hier kristallisiert sich die künftige Struktur des Nahverkehrs heraus. Egal in welcher Rechtsform der Verkehr betrieben wird, ist es doch der Staat oder seine Untergliederungen, der über Leistungsart und –umfang bestimmt.

Trotz genereller Abkehr von den Gedanken des dritten Reiches blieb dieser Grundsatz auch über 1945 hinaus bestehen. Dies belegt ein Beispiel aus dem Schienenbereich. Bis 1951 galt die Deutsche Bundesbahn noch grundsätzlich als gemeinwirtschaftlich. Erst danach entschloss man sich sie „als Wirtschaftsunternehmen“ zu führen [Friese 1998, S. 19]. Es folgte eine Periode, in der man keine klare Trennung mehr zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit erkennen konnte. Es kam zu vielen Reformen und Reförmchen, die aber die Misere unklarer Wirtschaftsverhältnisse nicht zu lösen vermochten, vielmehr als „Kurieren von Einzelsymptomen“ beschrieben werden [ebd., S. 20].

1961 trat dann das PBefG in der Form in Kraft, wie sie vom Grundsatz her bis heute besteht. Als Unternehmer benötigte man seither eine Genehmigung zum Betrieb einer Linie. Vier Jahre später folgte die „Harmonisierungsentscheidung“, die den Grundsatz einführte, dass Verkehre nur dann gemeinwirtschaftlich sein sollen, wenn sie „unerlässlich“ sind, die Eigenwirtschaftlichkeit sollte jedoch die Regel sein [Gipsen 1998, S. 101]. Daran hat sich bislang nichts geändert. Und so

ist seither die Gestaltung des Angebotes im ÖPNV Sache der Verkehrsunternehmen geworden, egal wer die inzwischen übliche Unterdeckung für die Verkehre zahlt. Die Politik in Städten und Kreisen hatte keine Möglichkeit, ihre Vorstellungen gegen den Willen des Verkehrsunternehmens in die Tat umzusetzen. Dies ging nur gemeinsam mit dem Verkehrsunternehmen, das sich Extrawünsche, damals als „Luxusverkehre“ bezeichnet, so kräftig vergüten lies, dass die Verkehre wirklicher Luxus wurden [Jung 1997, S. 388].

### **Der Rechtsrahmen vor der PBefG-Novelle**

Zwei Entwicklungen führten schließlich dazu, dass im Jahr 1996 das PBefG in einigen für diese Arbeit relevanten Punkten reformiert wurde. Zum einen versuchte die Europäische Gemeinschaft seit langem schon, wettbewerbliche Elemente in den ÖPNV einzubringen. Das ist nicht verwunderlich, sind doch der Wettbewerb und das gewerbliche Element – wie bereits gesehen – dem ÖPNV von Anbeginn an nie fremd gewesen. In Deutschland mischte sich dazu aber der Gedanke der „Daseinsvorsorge“, so dass die öffentliche Hand in den Verkehr eingriff und die Aufgabe der ÖPNV-Erstellung selbst übernahm [Ronellenfitsch 2000, S. 30].

Doch die Daseinsvorsorge war bis 1996 noch nicht Gegenstand des PBefG. Das Gesetz hatte die rein gewerberechtliche Funktion, den Konzessionsinhaber mit dem sogenannten „Altunternehmerprivileg“ vor dem Wettbewerb zu schützen. Dadurch ließ sich ein „breiter Bestand an leistungsfähigen mittelständischen Verkehrsunternehmen“ sicherstellen, der Wettbewerb aber war weitgehend ausgeschlossen [Jung 1997, S. 388]. Zum anderen gab es schon 1989 Bestrebungen, die Bahnverkehre in Deutschland in zwei Gruppen aufzuteilen. Die eigenwirtschaftlichen Bereiche, also diejenigen, die sich wirtschaftlich selber zu tragen vermochten, sollten auf Initiative der Bahn hin betrieben werden, während der gemeinwirtschaftliche Anteil von Behörden „eingekauft“ werden sollte. Infrastruktur und Betrieb sollten voneinander getrennt werden [Freise 1998, S. 20 - 21].

Die europäischen Initiativen mündeten schließlich in die umfangreiche Reform der bis dahin wegweisenden EG-Verordnung 1191/69. Unter dem Namen 1893/91 enthielt diese Verordnung ab 1991 erstmals die Begriffe „Eigen-“ und „Gemeinwirtschaftlichkeit“. Eigenwirtschaftliche Verkehre sollten weiterhin auf Betreiben eines Verkehrsunternehmens gefahren werden, ein Antrag dafür war bei der Genehmigungsbehörde zu stellen. Für die gemeinwirtschaftlichen Verkehre wurde eine umfangreiche Regelung getroffen, die dafür sorgen sollte, dass die Zahlungen der öffentlichen Hand für Verkehre, die man als notwendig erachtete, so gering wie möglich bleiben.

Neu war so unter anderem auch die „zuständige Behörde“, in Deutschland später „Aufgabenträger“ genannt. Dabei handelte es sich um eine Behörde vor Ort, die zu definieren hatte, welche Verkehre denn auf ihrem Gebiet gefahren werden sollten. Darunter sollten die Verkehre, die die Betreiber selber auf ihre Rechnung betreiben wollten, nach wie vor eigenwirtschaftlich betrieben werden, der Rest war so zu vergeben, dass die geringsten Kosten für die Allgemeinheit anfielen. Auch der Geltungsbereich der Verordnung wurde ausgedehnt: Galt die Verordnung aus dem Jahr 1969 nur für die staatlichen Eisenbahnen, so waren ab 1991

alle Verkehrsunternehmen, die öffentlichen Nahverkehr auf Schiene oder Straßen anboten, betroffen. Neu war weiterhin die Tatsache, dass die zuständigen Behörden sicherstellen mussten, dass eine ausreichende Verkehrsbedienung gewährleistet sein sollte. Wobei der Begriff „ausreichend“ in diesem Zusammenhang nie definiert wurde.

Somit gilt in Branchenkreisen die Verordnung 1893/91 als Startschuss für die Regionalisierung in Deutschland. Leider stimmte die Verordnung teilweise nicht mit bestehendem EU-Recht überein, so dass eine einheitliche Umsetzung nicht gewährleistet war. Die Umsetzungen in nationales Recht gerieten teilweise sehr unterschiedlich. Dies führte im Endeffekt dazu, dass der Wille der Gemeinschaft und späteren Union nicht optimal umgesetzt wurde, der ÖPNV also nicht so organisiert wurde, wie dies möglich und wünschenswert gewesen wäre, was dazu führte, dass es für die Aufgabenträger letztlich teurer wurde, als dies nötig gewesen wäre [Recker 2001(a), S. 501].

In Deutschland führte die EG-Verordnung zu der Entwicklung, die bald in Fachkreisen als „Regionalisierung“ des öffentlichen Nahverkehrs bezeichnet wurde. Der „überkommene Ordnungsrahmen“ [LKT NRW 2000(b), S. 98] wurde mittels des **Eisenbahnneuordnungsgesetzes** (1993) weitgehend geändert. Die wesentlichen Teile dieses Artikelgesetzes sind neben der Bahnstrukturreform die Regionalisierung. Es griff daneben aber auch die Veränderungen auf, die sich in Deutschland durch die deutsche Vereinigung ergeben hatten.

Dies geschieht mit dem als **Artikel 1** enthaltenen Gesetz, das die Zusammenführung der Reichsbahn und der Bundesbahn zum Thema hat, für diese Arbeit aber zu vernachlässigen ist.

**Artikel 2** des ENeuOG regelt die Umgründung der dann vereinten Deutschen Bahn zu einer Aktiengesellschaft (DB AG). Dieses Deutsche Bahn Aktiengesellschaft Gründungsgesetz trägt dem Gedanken Rechnung, dass die Bahn künftig eher als Wirtschaftsunternehmen zu führen ist, denn als staatliche Behörde. Sie soll eigenwirtschaftliche Verkehre nach eigenen wirtschaftlichen Grundsätzen betreiben können, sich an Ausschreibungen für gemeinwirtschaftliche Verkehre beteiligen können.

**Artikel 3** regelt im Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes eine Reihe von Detailfragen zur Überleitung aus der „Behördenbahn“ in eine „Unternehmensbahn“, regelt aber auch die Bereiche, die auch weiterhin unter staatlicher Verwaltung bleiben müssen.

**Artikel 4** schließlich ist das „Regionalisierungsgesetz“ des Bundes, welches derzeit erneut in einem Änderungsprozess steckt. Es wird häufig als „Umsetzung der Verordnung 1893/91“ bezeichnet. Dies ist so zum Teil sicher auch zutreffend, nach Ansicht des Verfassers ist allerdings erst die Novelle des PBefG im Jahr 1996 die eigentliche Umsetzung dieser EG-Verordnung. Trotzdem gilt das Regionalisierungsgesetz als „Wende im ÖPNV“ [Meyer, W. 2001, S. 25] wobei diese Würdigung im Grundsatz auch sicher gerechtfertigt ist, da hier erstmals über-

haupt Regelungen getroffen werden, bei denen die Behörden in den Prozess der Nahverkehrserstellung einbezogen werden.

Und eine weitere Richtlinie der europäischen Union galt es in nationales Recht umzusetzen. Dabei handelt es sich um die Richtlinie 91/440, die mit dem als **Artikel 5** enthaltenen „Allgemeinen Eisenbahngesetz“ (AEG) vorgenommen wird. Dabei geht es rein um den Schienenverkehr, weswegen dieser Richtlinie in dieser Arbeit nicht die Bedeutung zukommt, die ihr eigentlich zukommen sollte. Denn früher als für den Bereich des straßengebundenen ÖPNV werden hier für den Schienenbereich Regelungen geschaffen, die den Eisenbahnverkehr zumindest in die Nähe des Wettbewerbes rücken. Diese „Bahnstrukturreform“ führt für den Nahverkehr auch erstmals das Begriffspaar „Besteller und Ersteller“ ein [Ronellenfitsch 2000, S. 23], das heißt die politische Verantwortung für den Umfang des Angebotes wird erstmals den zuständigen Behörden, den Aufgabenträgern, zugewilligt und die Unternehmen in die Rolle des ausführenden Organs gedrängt. Wobei der Autor dieser Arbeit Zweifel hat, ob sich dieser Grundgedanke fast zehn Jahre nach seiner Verabschiedung bei allen Beteiligten festgesetzt hat.

Und schließlich werden im **Artikel 6** alle weiteren Rechtsgrundlagen geändert, die Bezug zum ÖPNV haben. Hier sind für diese Arbeit besonders die veränderten bzw. neu eingefügten Paragraphen 8, 13 und 13a des PBefG (Ausschreibungspflicht von gemeinwirtschaftlichen Verkehren) zu nennen, denen das nachfolgende Kapitel gewidmet ist [Freise 1998, S. 26 - 30].

Im Vorfeld der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes lief lange nicht alles so ruhig und unumstritten ab, wie das aus heutiger Sicht erscheinen mag. Als erstes meuterten die kommunalen Spitzenverbände gegen diese Neuregelung. Sie waren nicht bereit, diese neue Aufgabe für die kreisfreien Städte und die Kreise anzuerkennen und lehnten die Regionalisierung damals vehement ab [Herr 1997, S. 404].

Aber auch die Verbände des privaten Omnibusgewerbes hatten ihr Problem mit dem neuen Gesetz. Die im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zusammengeschlossenen öffentlichen Verkehrsunternehmen definieren heute den Querverbund als zentrales Element in der Gestaltung des Nahverkehrs. Beim Querverbund findet ein Transfer von Überschüssen aus gewinnträchtigen Betätigungsfeldern eines Unternehmens in den defizitären Nahverkehr statt. Stadtwerke und andere öffentliche Versorgungsunternehmen konnten bislang aus den monopolistisch geprägten Branchen der Gas-, Strom- und Wasserversorgung deutliche Gewinnüberschüsse erzielen, mit denen die Defizite des Nahverkehrs aufgefangen werden konnten, so dass die städtischen Haushalte von einer Ausgleichszahlung entlastet wurden. Der Gewinn für den Kämmerer lag darin, dass die erzielten Gewinne nicht zu versteuern waren.

Doch so unumstritten, wie es die Vertreter des VDV heute propagieren, ist der Querverbund bei der Novellierung des PBefG nicht gewesen. Die mittelständischen Unternehmen hatten diese Wettbewerbsverzerrung zunächst vehement bekämpft. Das Gesetz wurde im Endeffekt nur dadurch in seiner bekannten Form verabschiedet, da ansonsten Einnahmen von etwa 1 Mrd. € weggebrochen wä-

ren, die dem Nahverkehr gefehlt hätten. Die Zustimmung der privaten Unternehmensverbände zum Nahverkehr wie auch zur Zulässigkeit von privaten Unternehmereinlagen wurde nur dadurch erreicht, dass man durchsetzte, dass sich durch den Querverbund „gesponserte“ Unternehmen nicht an Ausschreibungen beteiligen sollten [ebd., S. 415].

In diesem Kapitel soll als letzter Gedanke noch der sogenannte „Spartentarifvertrag“ angesprochen werden. Denn schon Mitte der neunziger Jahre wurde den Gewerkschaften, allen voran der mächtigen ÖTV, heute Teil der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, klar dass die jahrelang gehegten Pfründe der kommunalen Beschäftigten im ÖPNV sehr zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gingen. Die defizitären kommunalen Betreiber würden gegen die nach und nach auf den deutschen Markt drängenden großen ausländischen Privaten keine Chance haben. Mehr aus Notwendigkeit als aus freiem Willen heraus stimmte die Gewerkschaft dem Spartentarif zu [Böhme 2001, S. 32].

Dieser Tarif sieht ein Ausscheren der öffentlichen Nahverkehrs-Beschäftigten aus dem klassischen BAT vor. Der Lohn der Fahrerinnen und Fahrer wird um einen bestimmten Betrag gesenkt. Im Gegenzug verpflichten sich die kommunalen Arbeitgeber bis 2009 von betriebsbedingten Entlassungen abzusehen. Weiterhin darf die Gebietskörperschaft, dem das Unternehmen gehört, nur einen bestimmten Anteil ihres Nahverkehrsangebotes über eine Ausschreibung für den Wettbewerb öffnen. Dieser Anteil schwankt bei den als Beispiel genannten Städten, liegt aber in der Regel um 20 % [ebd., S. 32]. Mit dieser Maßnahme sollte versucht werden die Wettbewerbsfähigkeit der kommunalen Unternehmen so weit zu steigern, dass diese im Wettbewerb bestehen können. Dies ist sicher auch ein Schritt in die richtige Richtung, nur ist zweifelhaft, ob die Maßnahme Erfolg haben kann, denn trotz allem liegen die Löhne immer noch deutlich über dem Niveau des privaten Omnibusgewerbes und auch die Versprechen der kommunalen Arbeitgeber sind fraglich, falls die EU-Neuregelungen schneller als erwartet greifen und der Wettbewerb obligatorisch wird.

### 8.3.2. Die Verkehrsverbände Aachen und Rhein-Sieg

Hier eine Kurzdarstellung der Aufgaben zweier Verkehrsverbände:

Abschließend sollen hier beispielhaft die Verbände Rhein-Sieg (VRS) und Aachener Verkehrsverbund (AVV) kurz vorgestellt werden. Der VRS wurde zunächst als Verbund der Verkehrsunternehmen gegründet. 1996 geschah eine Umgründung zu einem Aufgabenträger-Verbund. Der VRS hat mit der GmbH und dem Zweckverband zwei Standbeine [Barth / Kretschmann 2001, S. 34]. Die GmbH wird ebenfalls von den Aufgabenträgern getragen [VRS GmbH 2001, S. 6]. Seit 1987 gibt es den gemeinsamen Verbundtarif, heute fahren 1,4 Mio. Menschen mit den Bussen und Bahnen dieses Verbundes.

| <b>Unternehmens- und aufgabenträgerbezogene Dienstleistungen</b><br>der Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH  |   |   |   |  |
|--|---|---|---|--|
| <b>Unternehmensbezogene Dienstleistungen</b>   |   |   |   |  |
| <b>Verbundtarif</b>  | <b>Vertrieb</b>   | <b>Marketing/<br/>Marktforschung</b>  | <b>Kommunikation/<br/>Fahrgastinformation</b>   | <b>Einnahmeverteilung</b>  |
| Anpassung und Weiterentwicklung des Verbundtarifs unter Berücksichtigung von teilmarkt- und zielgruppenbezogener Erfordernisse (Beispiel: SchülerTicket) | Anpassung und Weiterentwicklung eines auf die unterschiedlichen Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Vertriebssystems. (Beispiel: Kundengerechtes elektronisches Ticket) | Durchführung zielgruppen- und teilmarktbezogener Marktforschung und Umsetzung in geeignete Marketingstrategien.                                       | Durchführung unternehmensübergreifender Werbung, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit für den gesamten Verbund. Erstellung verbundeinheitlicher Fahrgastinformation. | Leistungsgerechte Aufteilung der derzielten Verkaufserlöse auf alle den Verbundtarif anwendende Verkehrsunternehmen. |
| <b>Aufgabenträgerbezogene Dienstleistungen</b>   |   |   |   |  |
| <b>SPNV-Management</b>   | <b>Ausschreibung von SPNV-Leistungen</b>  | <b>Koordination regionaler lokaler Verkehrsangebote</b>   | <b>Mobilitätsmanagement</b>   |  |
| Planung, Ausgestaltung und Kontrolle (Qualitätskontrolle) des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der gesamten Region.                                 | Durchführung europaweiter Ausschreibungen im SPNV (Beispiel: Ausschreibungen aller Dieselstrecken im VRS.)  | Koordination der Abstimmungsprozesse zwischen den Belangen des regionalen SPNV und des lokalen ÖPNV zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. | Aufbau einer zentralen Fahrplan- und Tarifauskunft als ersten Baustein für ein zukünftiges Verkehrsträger übergreifendes Informationssystem.                                |  |

ABBILDUNG 8.15: AUFGABEN DES VRS, [VRS 2001, S. 5]

Im VRS gibt es heute auf der Aufgabenträger-Seite neun Akteure, die drei kreisfreien Städte Köln, Bonn und Leverkusen, dazu die Kreise Euskirchen, Bergheim, Siegburg, Rheinisch-Bergischer-Kreis und Oberbergischer Kreis, dazu kommt der Zweckverband als Aufgabenträger für den SPNV. 26 kommunale und private Verkehrsunternehmen bedienen die Region mit dem Bus und den kommunalen Bahnen, die DB Regio Rheinland GmbH bedient die Region mit Eisenbahnleistungen. Als Managementebene dient die Verbundgesellschaft [Bezirksregierung Köln 2002, S. 5]. Die 3,2 Mio. Einwohner der Region fuhren im Jahr 1999 400 Mio. mal mit den Verkehrsmitteln des Verbundes, damit lag der Marktanteil bei etwa 20 %. Die Verkehrsunternehmen konnten Erlöse in Höhe von 293 Mio. € erzielen [ebd., S. 6]. Die Aufgaben des Verbundes sind Abbildung 8.15 (Seite 290) zu entnehmen.

Etwas kleiner zeigt sich der AVV, der bei einer guten Million Einwohner im Jahr 93,4 Mio. Fahrgäste auf 106 Verbundlinien befördert. Die sieben im Verbund tätigen Bus- und Bahnunternehmen konnten Erlöse von 76 Mio. € aus dem Verkauf von Fahrkarten erzielen. Neben der Stadt Aachen gehören die Kreise Aachen, Düren und Heinsberg zum Verbund. Auch hier ist der Zweckverband Aufgabenträger und eine Managementgesellschaft kümmert sich um das operative Geschäft [ebd., S. 6].

### 8.3.3 Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit

Wenn man bedenkt, dass das Begriffspaar „Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit“ Kern der derzeitigen Regelungen rund um die ÖPNV-Finanzierung ist, ist es nicht einzusehen, warum bis heute eine hinreichende Definition dieser Begriffe nicht gegeben ist [Zuck 1994, S. 941]. Über gemeinwirtschaftliche Verkehre heißt es, dass diese nach der „Geringste-Kosten-Verordnung“, einer Konkretisierung des § 13a des PBefG, zu vergeben sind [Recker 2001(a), S. 506].

Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind jedoch in Deutschland eine Seltenheit, und das, obwohl laut VDV über 3 Mrd. € an Zahlungen der öffentlichen Hand an

die Verkehrsunternehmen gezahlt werden. Dies liegt an § 8, Abs. 4, Satz 1 des PBefG, der besagt: „Grundsätzlich sind Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich zu erbringen.“ [Zuck 1994, S. 942]. Dieser Grundsatz wird durch verschiedene andere Aussagen sogar noch verstärkt, denn weiter wird festgehalten, dass bei Zweifeln immer von der Eigenwirtschaftlichkeit ausgegangen werden soll [Ipsen 1999]. Wenn ein eigenwirtschaftlicher Antrag an die Konzessionsbehörde herangetragen wird, dann hat diese noch nicht einmal das Recht, diesen Antrag daraufhin zu prüfen, ob eine Eigenwirtschaftlichkeit wirklich gegeben ist [Link 1998, S. 3]. „Wenn das im Rahmen einer Ausschreibung geforderte Angebot ohne Kofinanzierung der öffentlichen Hand gefahren werden kann, ist demnach kein Platz für die Bestellung und Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verkehre.“ [Rosenloecher 1994, S: 22].

Dies führt dazu, dass bevor der Kreis Kleve im Jahr 1999 seine ersten Linien zur Ausschreibung brachte, kein einziger Antrag auf Erteilung einer Linienkonzession nach § 13a, also eine gemeinwirtschaftliche Konzession, vorlag [Prell 1998, S. 17]. Die Novelle des PBefG im Jahr 1996 änderte die Definition für Gemeinwirtschaftlichkeit nicht, jegliche Zahlungen wurden zugelassen, die nur denkbar sind, damit ein Verkehr als eigenwirtschaftlich gelten konnte. Dies verstößt nach Meinung mehrerer Autoren klar gegen EU-Recht [Zuck 1994, S. 949]. Dieser Rechtsverstoß ist den deutschen Akteuren sogar bewusst, aber man versucht, die Regelung noch so lange wie möglich zu erhalten. Zeit gewinnen, um wettbewerbsfähig zu werden, heißt die Devise [Herr 1997, S. 415]. Diese sehr weite Definition hemmt deutlich den Wettbewerb, der dadurch nicht recht in Schwung kommen mag, der Kunde hat das Nachsehen [Endlein 2001, S. 490].

Was bedeutet nun die „Eigenwirtschaftlichkeit“ im deutschen ÖPNV? Das PBefG enthält in seinem § 8 im Absatz 4 die Definition, an der sich die Geister scheiden: Eigenwirtschaftliche Verkehre sind dies dann, wenn die Kosten gedeckt werden durch: Beförderungserlöse, also die Zahlungen der Fahrgäste für eine Fahrkarte, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif und Fahrplanbereich, wobei im Wesentlichen die Leistungen nach den §§ 45a PBefG und 62 SchwbG zu nennen sind. Diese Zahlungen sind aber nicht gänzlich unumstritten, noch stärkeren Widerspruch gibt es bei dem abschließenden Halbsatz: „sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne“. Dazu zählen im Prinzip alle Wege eines Verkehrsunternehmens, um sonstwie an Geld zu kommen. Die Zahlungen müssen nicht linienscharf erfolgen; wenn nach dem Gießkannenprinzip am Jahresende kein Minus unter der Jahresbilanz steht, dann waren wohl alle Verkehre eigenwirtschaftlich. Die rechtliche Formulierung soll hier aber gar nicht vom Autor selbst beurteilt werden, dazu haben sich Juristen mit mehr Sachverstand Gedanken gemacht. Vielmehr sollen nur noch einige Meinungen aus den Veröffentlichungen zu diesem Thema zitiert werden.

Eigenwirtschaftlichkeit ist danach gegeben, wenn Kostendeckung vorliegt, was immer dann der Fall ist, wenn ein Unternehmen weder Zuschüsse bekommen muss noch einen Gewinn abwirft [Zuck 1994, S. 943]. Als Maßstab dient die Gewinn- und Verlustrechnung der einzelnen Unternehmen. Klar ist, dass Fahrgelderlöse zu den zulässigen Zahlungen zählen müssen, das ist schließlich der reguläre „Gewinn“, den Verkehrsunternehmen erwirtschaften. Auch die fahrgeldergänzen-

den Zahlungen, gerade die nach den §§ 45a und 62 sind nach überwiegender Ansicht in Ordnung, da es sich dabei um Zahlungen handelt, die sich daraus ergeben, dass die Politik eine Verminderung von bestimmten Regelfahrpreisen beschloss. Der Idealzustand wäre also, wenn nur diese Zahlungen zur Bemessung der „Gewinne“ einer Linie herangezogen würden [Recker 2001(a), S. 506]. Als nächstes auf der Skala der nach Expertenmeinung eventuell noch zulässigen Zahlungen stehen Investitionsfördermittel [Zuck 1994, S. 943].

Im Folgenden wären da diejenigen Zahlungen, die dazu führen, dass davon gesprochen wird, § 8, Abs. 4 enthalte „diese merkwürdige Definition von Eigenwirtschaftlichkeit [BDO 1999(b), S. 28]. So ist etwa der steuerliche Querverbund heftig umstritten. Führende Experten gehen mittlerweile davon aus, dass dieser die Eigenwirtschaftlichkeit nicht herleiten kann. Mehrheitsfähig ist diese Ansicht jedoch offenbar nicht. Rechtsanwalt Zuck spricht in diesem Zusammenhang von „gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit“ [Zuck 1994, S. 945]. Doch gerade nur über diesen „Querverbund ist es möglich, dass der überwiegende Teil des kommunalen ÖPNV eigenwirtschaftlich erbracht wird.“ [Meyer, W. 2001, S. 25].

Als nächstes stehen vertragliche Zuschüsse auf dem Prüfstand. Bei ihnen handelt es sich um die per Definition erlaubten „sonstigen Einnahmen im handelsrechtlichen Sinne“: Jedoch nur dann, wenn es sich nicht um vertraglich zugesicherte *Betriebskostenzuschüsse* handelt. Diese nämlich lassen auch heute schon die Eigenwirtschaftlichkeit entfallen [Zuck 1994, S. 944]. Das muss laut Zuck so sein, da sonst eine Leistung nur noch dann gemeinwirtschaftlich sein könnte, wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht mehr gegeben wäre. Es gäbe ansonsten keine andere Möglichkeit mehr, eine Leistung als gemeinwirtschaftlich zu definieren, der Begriff wäre gegenstandslos geworden [ebd., S. 944]. Zuschüsse dieser Art sind nur dann noch zulässig, wenn der Verkehr auferlegt wurde oder als gemeinwirtschaftlich vergeben wurde [ebd., S. 947].

Die Frage dieser sehr weiten Definition des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ stand auch im Mittelpunkt des inzwischen deutschlandweit bekannten „Magdeburger Urteils.“ Dieses ist danach dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt worden, das am 6. April 2000 urteilte, dass nach geltendem deutschen Recht die vertraglichen Zuschüsse nach dem Handelsrecht die Eigenwirtschaft nicht in Frage stellen, der Unternehmer also tatsächlich die Wahl hat, nach welcher Form er den Verkehr betreiben will. Es hat jedoch weiter festgestellt, dass fraglich ist, ob die im Gesetz enthaltene Regelung mit dem Europarecht vereinbar ist. Daher wurde die Frage an den Europäischen Gerichtshof verwiesen [Wittig 2001, S. 84]. Je nach dem Spruch dieses Gerichtes muss sich das höchste deutsche Gericht diesem Spruch anschließen. Die Zulassung der weiten Definition des Begriffes Eigenwirtschaftlichkeit wäre dann wohl ab etwa 2003 verboten.

„Natürlich kann hier nicht von rentablen Verkehren gesprochen werden“ [Reinhold 2002(a), S. 19]. Doch nicht die Kostendeckung entscheidet letztlich über den Status des Verkehrs, denn nichteigenwirtschaftlicher Verkehr ist nicht automatisch gemeinwirtschaftlicher Verkehr. Erst wenn der Unternehmer dies so will, handelt es sich um einen gemeinwirtschaftlichen Verkehr im Sinne des PBefG. „In subjek-

tiver Hinsicht setzt eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung den Antrag eines Unternehmers voraus.“ [Zuck 1994, S. 947].

Dies liegt daran, dass der Unternehmer ja alle Möglichkeiten hat, einen Verkehr aus anderen Quellen zu bezahlen, sei es über den Querverbund oder über eine Gesellschaftereinlage, so dass er letztlich immer selber entscheiden kann, ob er bereit ist, Geld in den Verkehr zu investieren oder nicht. Im Falle eines öffentlichen Unternehmens dürfte dies zumindest immer dann der Fall sein, wenn er auf dem Gebiet des Gesellschafters (also „zu Hause“) fährt. „Auch in diesem Falle entscheidet über die Eigen- oder Gemeinwirtschaftlichkeit letztlich der Wille des Unternehmers“ [ebd., S. 947].

„Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass mit dieser sehr weiten Definition der Eigenwirtschaftlichkeit alle öffentlichen Verkehrsunternehmen solange faktisch auch als eigenwirtschaftlich betrachtet werden können, wie der Gesellschafter – sprich die jeweilige Kommune – bereit ist, das anfallende Defizit durch Gesellschaftereinlagen auszugleichen.“ [Herr 1997, S. 415]. Es scheint also tatsächlich besser zu sein, statt der „Wirtschaftlichkeit“ des Verkehrs begrifflich stärker den Willen des Betreibers herauszustellen. Dies geschieht über die heute korrektere Bezeichnung „marktinitiiert“ für den Verkehr, der auf Betreiben des Unternehmers zustande kommt und sich wie auch immer finanziert, bzw. des Begriffes „behördeninitiiert“ für Verkehre, die auf Betreiben des Aufgabenträgers zustande kommen.

Interessant ist aber die Feststellung in der Verordnung zu § 13a PBefG, also den Ausführungsbestimmungen zu diesem Paragraphen, dass die diversen Zahlungen, die zur Erlangung der Gemeinwirtschaftlichkeit herangezogen werden können, nicht in ein Angebot einfließen dürfen, das auf eine Ausschreibung für gemeinwirtschaftliche Verkehre abgegeben wird. Hier, bei einer bislang kaum genutzten Verordnung, hat der Gesetzgeber also strengere Maßstäbe angesetzt als bei den Verkehren, die nahezu den gesamten Verkehr ausmachen. Dieser Aspekt wird später noch vertieft werden müssen [BDO 1999(b), S. 60].

§ 13a PBefG legt fest, dass nachdem sich der Unternehmer für einen gemeinwirtschaftlichen Verkehr entschieden hat, dieser so vergeben werden muss, dass dies zu „den geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ führt. Wenn dieser Verkehr so – also in der Regel durch eine Ausschreibung – vergeben wurde, muss die Genehmigungsbehörde dem Konzessionsantrag zustimmen [ebd., S. 36]. Grundsätzlich dürfen neue Initiativen, egal ob eigen- oder gemeinwirtschaftlich, den bestehenden Verkehr und somit auch den bestehenden ÖPNV nicht beeinträchtigen. Dies ist jedoch in der Tat immer dann der Fall, wenn es auf dieser Relation bereits einen konzessionierten Verkehr gibt. Umfang und Qualität dieses Verkehrs spielen dabei nicht die geringste Rolle [Deutsche Bank Research 2001, S. 20].

Öffentliche Unternehmen brauchen sich um die Eigenwirtschaftlichkeit in aller Regel keine Sorgen zu machen, denn in vielen Städten besteht heute noch ein automatischer Verlustausgleich. Ein Verkehr kann also nicht gemeinwirtschaftlich werden. Dadurch wird natürlich keinerlei Anreiz für die öffentlichen Verkehrsun-

ternehmen geschaffen, effizienter zu arbeiten. Dies steht jedoch oft im Hintergrund, solange genug Ausgleichsmasse da ist [Andersen 2001, S. 2]. „Die Verkehrsunternehmen befinden sich jedoch in einer ungleich komfortableren Situation als Unternehmen, die in anderen Märkten agieren und im Fall von Defiziten um ihre Existenz fürchten müssen. Dieses Schicksal droht städtischen Verkehrsunternehmen [...] nicht.“ [Reinhold 2002(a), S. 19]. Aber auch öffentliche Unternehmen, die außerhalb ihrer eigenen Gebietskörperschaft fahren, brauchen nicht auf die Wünsche der mitbedienten Gebietskörperschaft einzugehen, denn meist sind die Verkehre über eine Verbundfinanzierung automatisch eigenwirtschaftlich gestellt [Prell 1998, S. 17].

Es ist also erkennbar, dass die Begriffe eigenwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich heute nur sehr ungenügend definiert sind. Es wird sogar von der „Fiktion der Eigenwirtschaftlichkeit“ gesprochen [Schuchmann 2001, S. 7]. Trotzdem wird diese Regelung von den öffentlichen Unternehmen viel gepriesen und als sinnvoll erachtet, da – so die Unternehmen – jedes Unternehmen ja seine Verkehre behalten wolle. Sonst säße ja die Kommune auf einem Unternehmen, dass keine Leistung mehr bringen könne und abgewickelt werden müsse. Außerdem könne der Aufgabenträger seinem eigenen Verkehrsunternehmen ja vertrauen, dieses würde mit Sicherheit immer kostenbewusst agieren. Diese Definition trüge zur Erhaltung von Arbeitsplätzen vor Ort bei und stärke die Konkurrenzfähigkeit deutscher Verkehrsunternehmen [Ipsen 1999]. Ohne dem folgenden Kapitel zu stark vorgreifen zu wollen, erscheint diese Formulierung doch sehr einseitig zu sein. Man könnte sie genau so gut als den Missstand bezeichnen, der zu der heutigen oft mangelhaften Situation geführt hat. Interessant ist aber, zuletzt nochmals darauf hinzuweisen, dass der Grund dafür, dass diese Begriffspaarung überhaupt in deutsches Recht übernommen wurde, die EU-Verordnung 1191/69 i.d.F. 1893/91 ist. Und die hatte zum Ziel den Wettbewerb zu fördern [Freise 1998, S. 99].

Eine „ehrliche“ Auslegung des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ müsste hingegen dazu führen, dass diese in Deutschland kaum noch vorkäme und nahezu alle Leistungen nach den geringsten Kosten vergeben würden [Herr 1997, S. 415]. Noch härter sieht die neue EU-Verordnung die Definition, denn dort sind alle Verkehre gemeinwirtschaftlich, die ein ausschließliches Recht, also eine Konzession, mit sich führen [Wittig 2001, S. 85]. Es wäre jedoch schon damit gedient, dass man die Begriffe „markt-“ und „behördeninitiiert“ klarer fassen würde. Marktinitiiert wären demnach alle Verkehre, die mit den Fahrgelderlösen und den Fahrgeldergänzungen gedeckt wären [BDO 1999(b), S. 66].

„Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass mit dieser sehr weiten Definition der Eigenwirtschaftlichkeit alle öffentlichen Verkehrsunternehmen solange faktisch auch als eigenwirtschaftlich betrachtet werden können, wie der Gesellschafter – sprich die jeweilige Kommune – bereit ist, das anfallende Defizit durch Gesellschaftereinlagen auszugleichen.“ [Herr 1997, S. 415]. Es scheint also tatsächlich besser zu sein, statt der „Wirtschaftlichkeit“ des Verkehrs begrifflich stärker den Willen des Betreibers herauszustellen. Dies geschieht über die heute korrektere Bezeichnung „marktinitiiert“ für den Verkehr, der auf Betreiben des Unternehmers zustande kommt und sich wie auch immer finanziert, bzw. des Begriffes „behördeninitiiert“ für Verkehre, die auf Betreiben des Aufgabenträgers zustande

kommen. Es ist also erkennbar, dass die Begriffe eigenwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich heute nur sehr ungenügend definiert sind. Es wird sogar von der „Fiktion der Eigenwirtschaftlichkeit“ gesprochen [Schuchmann 2001, S. 7]. Trotzdem wird diese Regelung von den öffentlichen Unternehmen viel gepriesen und als sinnvoll erachtet, da – so die Unternehmen – jedes Unternehmen ja seine Verkehre behalten wolle. Sonst säße ja die Kommune auf einem Unternehmen, dass keine Leistung mehr bringen könne und abgewickelt werden müsse. Außerdem könne der Aufgabenträger seinem eigenen Verkehrsunternehmen ja vertrauen, dieses würde mit Sicherheit immer kostenbewusst agieren [Ipsen 1999]. Eine „ehrliche“ Auslegung des Begriffes „Eigenwirtschaftlichkeit“ müsste hingegen dazu führen, dass diese in Deutschland kaum noch vorkäme und nahezu alle Leistungen nach den geringsten Kosten vergeben würden [Herr 1997, S. 415]..

Obwohl der Kostendeckungsgrad der VDV-Unternehmen seit der PBefG-Novelle gestiegen ist – was kein Kunststück darstellt, wenn man beliebig viele Zahlungen in diesen Kostendeckungsgrad hereinrechnen kann, müssen: „Die kommunalen Verkehrsbetriebe [...] nun nachholen, was sie lange Zeit versäumt haben, und der Gesetzgeber muss sich wohl eingestehen, dass er mit dem 1996 in Kraft getretenen PBefG, das die kommunalen Verkehrsbetriebe wettbewerbsfähiger machen sollte, gescheitert ist. Der damalige Beschluss, die sogenannten eigenwirtschaftlichen Verkehre nicht ausschreiben zu lassen, hat den Willen der Betriebe, effizienter zu werden, nicht gefördert.“ [Koutoumanos 1999, S. 16].

Trotzdem vertrauen immer noch die meisten öffentlichen Verkehrsunternehmen anscheinend darauf vertrauen, dass alles so weiter gehen wird wie bisher. Aber: „Dass [...] [die Definition von Eigenwirtschaftlichkeit] indessen kein Dauerzustand sein würde, war den Autoren dieser Gesetzesbestimmung durchaus bewusst. Der eine oder andere hat daher auch schon frühzeitig warnend darauf hingewiesen, niemand solle sich darauf verlassen, dass jede weite Interpretation dieser Definition auf Dauer Bestand haben würde.“ [Ipsen 1998, S. 105].

Was als eigenwirtschaftlich gelten soll, ist hingegen umstritten. Girnau meint, dass es eine reine Eigenwirtschaftlichkeit nur aus den Fahrgeldeinnahmen nicht geben kann. „Es wird unmöglich sein, dies zu erreichen“ [Girnau 1997, S. 9]. Deutschland sei, so Girnau weiter, nicht mit anderen europäischen Ländern zu vergleichen. Dort gebe es einen behördeninitiierten ÖPNV. In Deutschland sei aber immer schon der Markt Initiator gewesen. Dadurch hätten sich hier „völlig andere Finanzierungs- und Beschaffungsstrukturen“ gebildet [ebd., S. 9].

Außerdem macht es doch nur Sinn, wenn vor Ort entschieden wird, ob der Verkehr eigenwirtschaftlich sein soll oder nicht. Denn im Falle der Eigenwirtschaftlichkeit ist die Gebietskörperschaft ja bereit, dem eigenen Unternehmen Geld zu geben, damit dieses dann die Entscheidung fällen kann, diesen Verkehr eigenwirtschaftlich zu fahren [VDV 2000(b), S. 10]. Die Gebietskörperschaft handelt damit wie ein Investor. Und „jeder vernünftige Investor würde sein Unternehmen mit Geld stützen, wenn er wüßte, dass es bald im Wettbewerb bestehen wird. Gerade, weil er ansonsten teure Sozialpläne und Rentenzahlungen hat.“ [ebd., S. 24]. Somit ist es nur natürlich, dass die Kommune das eigene Unternehmen

stützt, auch wenn dies zu auf den ersten Blick hohen Kosten führt, denen man aber die Kosten gegenrechnen muss, die bei einer Abwicklung des Unternehmens bestehen würden.

### Finanzierungsrahmen im VRR im Vergleich Stand 1997 lt. Erhebung

| alle Angaben in Mio. DM                  | Derzeitige<br>Finanzierungs-<br>praxis | Stand<br>Entwurf<br>VO 1191 | Stand bei<br>Umsetzung<br>Forderung ZV |
|--|--|-----------------------------|--|
| Verbundbedingte Lasten                   | 0                                      | 0                           | 224                                    |
| Infrastrukturkosten                      | 829                                    | 330                         | 330                                    |
| Netzmanagement/Regiekosten               | 180                                    | 180                         | 180                                    |
| Restdefizit/Restrukturierungs-<br>bedarf | 83                                     | 582                         | 358                                    |
| <b>Zwischensumme</b>                     | <b>1092</b>                            | <b>1092</b>                 | <b>1092</b>                            |
| NW-Finanzierung                          | -83                                    | -83                         | -83                                    |
| <b>ZV-Finanzierung</b>                   | <b>1009</b>                            | <b>1009</b>                 | <b>1009</b>                            |

ABBILDUNG 8.16: VRR-ZAHLUNGEN, [INDUSTRIE- UND VERKEHRSTREUHAND GMBH/ZV VRR 2000]

Auch die Landesbehörden schließen sich der Meinung des Verbandes häufig an. **Das Land Hessen** hat Leitlinien entwickelt, wie man künftig mit der Thematik des ÖPNV im Wettbewerb umzugehen hat. Diese greifen teilweise die VDV-Forderungen auf und sind sehr stark auf die Erhaltung der Eigenwirtschaftlichkeit ausgelegt. Auch wird versucht, den Genehmigungsbehörden vorzuschreiben, auf der eigenwirtschaftlichen Seite mehr als beide Augen zuzudrücken und jeglichen Verkehr mit diesem Status zu versehen. Dieser Entwurf ist laut juristischer Fachleute rechtlich nicht mit der EU vereinbar, da er den Querverbund erhält, aber auch andere Zahlungen, die ganz klar aus der Eigenwirtschaftlichkeit heraus definiert werden müssten, um dem Europarecht genüge zu tun [Berschin 2000, S. 28].

Dieser hessische Entwurf wird jedoch in der Literatur nur noch als Versuch angesehen, die Eigenwirtschaftlichkeit so lange wie möglich zu retten [Deutsche Bank Research 2001, S. 29]. Etwas kleinere Brötchen backen andere Meinungsträger aus dem öffentlichen Bereich. So arbeitet der **VRR** daran, sich so viele Zuschüsse wie möglich „legalisieren“ zu lassen, damit die Verkehrsunternehmen nicht in die Gemeinwirtschaftlichkeit abrutschen [Zweckverband VRR 1999, S. 18]. Trotzdem ist an der Abbildung erkennbar, dass auch bei einer sehr großzügigen Auslegung der neuen Verordnung noch erhebliche Defizite vorhanden sind.

Weiter ist fraglich, ob die EU befugt ist, die Eigenwirtschaftlichkeit über das deutsche Maß hinaus einzuschränken und auf erlaubte Beihilfen zu begrenzen? [Ro-

nellenfitsch 2000, S. 10]. Ronellenfitsch meint, dass eine solche Einschränkung nicht zulässig ist. Denn da der VO-Entwurf den Begriff „Eigenwirtschaftlichkeit“ auf diejenigen Verkehre mit lediglich 20 % Zuschüssen einschränkt, wobei die Zuschüsse auch noch diskriminierungsfrei und wettbewerbsneutral gezahlt werden müssen, greift sie in den Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedsstaaten ein und verstößt gegen Primärrecht. Erneut gibt es kein Beispiel dafür, welches Primärrecht gemeint sein könnte und auch der Souveränitätsvorbehalt wird nicht weiter erläutert [ebd., S. 163]. Außerdem sind Beihilfen nach EG-Vertrag auch nur dann verboten, wenn sie nicht diskriminierungsfrei gezahlt werden und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen [ebd., S. 54]. „Beihilfen im ÖPNV beeinträchtigen den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten in aller Regel nicht.“ [ebd., S. 58].

Der Bund-Länder-Fachausschuss ist dafür, die verbundbedingten Leistungen aus den geplanten 20 % zulässiger Zahlungen, die die Eigenwirtschaftlichkeit nicht in Frage stellen, herauszurechnen. Alle Verkehre, die über das unbedingt notwendige Maß einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ hinausgehen, seien „Luxusverkehre“, die nicht gemeinwirtschaftlich sein könnten. Die öffentlichen Unternehmen sollten ein Wahlrecht auf einen „eigenwirtschaftlichen Kern“ bekommen, der von den EU-Kriterien unabhängig sein soll [Berschin 2000, S. 27].

Zwei Anmerkungen zum Abschluss dieses Kapitels noch zur Handhabung der Gemeinwirtschaftlichkeit. So ist festgelegt, dass die Verkehrsunternehmen ihre Verkehre je nach Status in getrennten Buchführungen abrechnen [Uhlenhut 1997, 67]. Außerdem ist interessant, dass auch schon die Verordnung zu § 13a PBefG Festsetzungen zu Themen wie Qualität oder Sozialstandards enthält. Theoretisch müssten dies ja auch die Lobbyisten gegen den Wettbewerb wissen, die immer wieder darauf hinweisen, dass diese beiden Merkmale im Wettbewerb wahrscheinlich geringer ausfallen würden [BDO 1999(b), S. 61].

#### 8.3.4. Die Fragen an die deutschen Experten

Der deutsche Fragebogen wurde in Anlehnung an den dänischen erstellt. Allerdings musste er etwas umgebaut werden, da die Voraussetzungen für die Beantwortung der Fragen andere waren. In Dänemark ist der Wettbewerb bereits komplett umgesetzt, in Deutschland wird gleichzeitig heftig über seine Einführung diskutiert, während andere schon sehr aktiv daran arbeiten.

#### 0. Fragenkomplex: Fragen zur Person

0.1 Ihr Name, Vorname, Titel

0.2 Ihr erlernter Beruf (kaufmännisch, technisch, juristisch, sonstiges)

0.3 Name und Sitz der Firma oder Organisation, der Sie angehören.

0.4 Ihre Position in der Firma oder Organisation

#### 1. Fragenkomplex: Umfang des ÖPNV-Angebotes

1.1. Gehen Sie davon aus, dass sich der Umfang des ÖPNV-Angebotes ändern wird (größer, kleiner, gleich)?

1.2 Wird dies auch für dünn besiedelte Gebiete so zutreffen?

#### 2. Fragenkomplex: Qualität des ÖPNV-Angebotes

- 2.1 Wird sich die Qualität des ÖPNV gegenüber heute verändern? (besser, schlechter, gleich)
- 2.2 Wird sich die Zuverlässigkeit des ÖPNV gegenüber heute verändern? (größer, kleiner, gleich)
3. Fragenkomplex: Fahrpreise
  - 3.0 Wie werden sich die Fahrpreise für den Fahrgast verändern? (teurer, billigerer, gleich)
4. Fragenkomplex: Anzahl der Fahrgäste
  - 4.0 Wird die Einführung des Wettbewerbes Auswirkungen auf die Anzahl der Fahrgäste im ÖPNV haben? Wenn ja, welchen?
5. Fragenkomplex: Kostendeckungsgrad/Zuschussbedarf
  - 5.1 Wie wird sich die Einführung des Wettbewerbes auf die Zuschüsse auswirken, die die Gebietskörperschaften aus welcher Regelung auch immer heraus an die Unternehmen zahlen?
  - 5.2 Können die zu erwartenden Konzentrationsprozesse indirekte Wirkung auf die öffentlichen Haushalte haben? (Aufgabe des stadteigenen Unternehmens, Konkurs kleinerer Privatunternehmen, Steuerausfälle, etc.)
  - 5.3 Gehen Sie davon aus, dass durch Wettbewerb eingesparte Gelder in den ÖPNV reinvestiert werden, oder werden sie dem allgemein Haushalt zugeführt?
  - 5.4 Wo können die Unternehmen einsparen und wer „bezahlt“ somit diese Einsparungen?
6. Fragenkomplex: Situation des Fahrpersonals
  - 6.1 Rechnen Sie mit Lohneinbußen für Busfahrer?
  - 6.2 Rechnen Sie mit höherem Leistungsdruck für die Busfahrer?
  - 6.3 Rechnen Sie mit Veränderungen im Arbeitsklima?
  - 6.4 Rechnen Sie mit Entlassungen bei den Verkehrsunternehmen?
7. Fragenkomplex: Situation der Verkehrsunternehmen
  - 7.0 Welchen Einfluss wird der Wettbewerb auf die heutigen Busunternehmen haben? Stichworte dazu: Gewinnspanne, Monopolisierung, Konkurs, Fusion, Übernahme, Investitionen, Aufgaben...
8. Fragenkomplex: Stellung der Aufgabenträger
  - 8.1 Wie wird die Stellung der Aufgabenträger im regulierten Wettbewerb sein (stärker, schwächer, gleich)?
  - 8.2 Wird sich diese Stellung verändern, falls es auf der Auftragnehmerseite nur noch ganz wenige, dafür aber sehr große Unternehmen gibt?
  - 8.3 Wird die Aufgabenträgerschaft an größere Einheiten abgegeben werden müssen, oder wäre es sinnvoll sie an größere Institutionen abzugeben? (Verkehrsverbände, Managementgesellschaften, etc.)
  - 8.4 Inwiefern können die Verbände (der Aufgabenträger aber auch der Auftragnehmer, also z.B. Städtetag genauso wie z.B. VDV) ihren Mitgliedern Hilfestellung leisten?

8.5 Sind sich die Aufgabenträger (nicht nur Großstädte) ihrer künftigen Funktion bereits ausreichend bewusst?

## 9. Fragenkomplex: Kommunale Unternehmen

9.1 Sollten kommunale Verkehrsunternehmen von der Ausschreibungspflicht befreit werden? Bitte Gründe nennen.

9.2 Muss es nach Einführung des Wettbewerbes eine Regulierungsbehörde für den ÖPNV geben, ähnlich des Bereiches Telekommunikation?

## 10. Fragenkomplex: Situation in Deutschland

10.1 Ist man in Deutschland über die Möglichkeiten und Chancen des Wettbewerbes aber auch über seine Risiken genug informiert?

10.2 Ist dieses Thema bereits in der Öffentlichkeit in der Diskussion?

10.3 Was kann Ihrer Meinung nach durch den Wettbewerb an positiven Veränderungen erreicht werden?

10.4 Was wird sich durch den Wettbewerb zum Nachteil verändern?

10.5 Sind Sie über die Erfahrungen unserer skandinavischen Nachbarn mit dem regulierten Wettbewerb informiert?

## 11. Fragenkomplex: Ihre Organisation

11.0 Wie wird die Situation Ihres Unternehmens / Ihres Verbundes / Ihres Verbandes nach Einführung des Wettbewerbes sein?

### 8.3.5. Die Einschätzungen deutscher Experten

#### **1. Gerd Blumenthal – Rheinbahn**

Gerd Blumenthal vertritt eine – für den Leiter eines öffentlichen Verkehrsunternehmens ungewöhnliche Meinung. Aus seinen Äußerungen lässt sich herauslesen, dass er den Wettbewerb als Chance sieht, etwas Gutes für Fahrgast, die öffentlichen Kassen aber auch für sein Unternehmen zu erreichen. Zwar erkennt er, dass es für sein Unternehmen nicht leicht sein wird, sich auf dem Markt zu behaupten. Dies nimmt er jedoch offensichtlich nicht als Anlass zur Resignation sondern zu verstärkten Anstrengungen. Man merkte auch deutlich eine starke Beschäftigung mit der Problematik, da einige Antworten umfangreiche Recherchen erforderten, die aber zum Zeitpunkt des Interviews einfach abgerufen werden konnten. Er sieht kaum die Notwendigkeiten, an den bestehenden Planungen für einen kontrollierten Wettbewerb noch Details zu ändern. Die Regelungen reichten aus, um aktiv werden zu können. Interessant war für den Verfasser, dass Blumenthal als einer von wenigen von einer starken Reduzierung der Verkehrsunternehmen auf dem Markt ausgeht. Außerdem scheint seine Ansicht, wie stark dieses Thema bereits behandelt würde, etwas optimistisch zu sein.

#### **2. Bernd Lange – Busverkehr Rheinland**

Herr Lange ist der stärkste Kritiker unter den Befragten. Seine Ansicht ist, dass sein Unternehmen den Wettbewerb nicht zu fürchten bräuchte, wenn alles fair und gesetzmäßig ablaufe. Allein daran zweifelt er. Er rechnet mit starken Einschränkungen auch für den Fahrgast und sieht die Möglichkeiten, Gelder einzusparen als gering an, da auch eine neue Struktur wieder zu Ineffizienz führt, wenn sie dabei ist, sich zu etablieren. Pessimismus oder Pragmatismus? Dies wird hier nicht geklärt werden können. Deutlich ist seine Befürchtung, die Fahrer werden

einen erheblichen Preis für die Einführung von Wettbewerbsvorteilen zahlen müssen. Die Aufgabenträger werden seiner Ansicht nach von großen Oligopolisten über den Tisch gezogen, die dann tun und lassen können, was ihnen beliebt. Positive Veränderungen wird es seiner Ansicht nach überhaupt nicht geben.

### **3. Thomas Schulte – Connex Stadtverkehr**

Herr Schulte hat die Fragen am intensivsten beantwortet. Man erkennt, dass er nicht nur in seiner Funktion als Geschäftsführer eines Unternehmens, dass bei Ausschreibungen gewinnen wird, die Thematik begrüßt. Er scheint sich sehr gut informiert zu haben und befürwortet die Neuerungen von ganzem Herzen. Aufgrund der Tatsache, dass Connex-Schwesterunternehmen bereits sehr aktiv am Wettbewerb teilnehmen, verfügt er über Erfahrungen, die keiner seiner Kollegen sammeln konnte. Er betont mehrfach die starke Verantwortung, die auf die Aufgabenträger zukommen wird. Nur sie entscheiden über Erfolg oder Misserfolg des Wettbewerbs. Wenn sie bereit sind, sich auf den Wettbewerb einzulassen, dann kann über höhere Qualitätsstandards und ein besseres Angebot ein erheblicher Fahrgastzuwachs erzielt werden, der der gesamten Branche zugute kommt.

Allerdings fürchtet auch er Einschnitte durch angespannte Haushalte der Aufgabenträger. Deutschland habe hier noch Nachholbedarf, während der ÖPNV andersorts eine bessere Lobby habe. Er gibt als einziger das klassische „Schwarz-Weiß-Denken“ auf und trennt nicht mehr zwischen öffentlich und privat. Vielmehr sucht er Mischformen, die dazu führen, die Vorteile der öffentlichen Verkehrsunternehmen mit denen der Privatwirtschaft zu verbinden. Dies könnte auch dazu beitragen, die befürchteten Nachteile (z.B. Unternehmensnotverkäufe) zu vermindern. Busfahrer müssten in guten Unternehmen den Wettbewerb nicht fürchten, auch um ihren Arbeitsplatz müssten sie sich nur in einigen Fällen sorgen. Personal könne auch übernommen werden. Hier zeigt Schulte, dass er eben doch die meiste Erfahrung hat, da er die Möglichkeiten genau aufzeigt, die die Skandinavier gefunden haben, die Nachteile des Wettbewerbs zu minimieren.

Er fordert zwar starke Aufgabenträger, diese müssten den Verkehrsunternehmen aber die Luft lassen, selber unternehmerisch zu arbeiten um deren Potential nicht zu unterdrücken. „Partnerschaft statt Statusdenken“ sei hier die Devise. Allerdings sei auf Seiten der Aufgabenträger noch kräftiger Informationsbedarf von Nöten. Hart greift er die Dachverbände der Unternehmen und der kommunalen Vereinigungen an. Diese stünden mit ihren Beharrungstendenzen gegen die eigentlich betroffenen Akteure. Außerdem behinderten sie nötigen Fortschritt und erfolgreiche Initiativen. Sein Unternehmen werde im Wettbewerb nur gewinnen.

### **4. Christof Herr – Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen**

Herr Herr zeichnet mit knappen aber wohldurchdachten Angaben ein im allgemeinen positives Bild über den sich abzeichnenden Wettbewerb. Kontrollierten Wettbewerb befürwortet er in Reinform und möchte keine Ausnahmen zulassen. Nachteile, die ebenfalls vorhanden sind, lassen sich seiner Ansicht nach bewältigen. Zwar werden sich die Fahrgastzahlen erhöhen, trotzdem wird es notwendig werden trotz sinkender Kosten die Preise für den Fahrgast zu erhöhen.

### **5. Dr. Norbert Reinkober – Verkehrsverbund Rhein-Sieg**

Trotz seiner oft sehr kritischen und harschen Anmerkungen ist Dr. Reinkober klar als Befürworter des Wettbewerbs einzuschätzen. Zwar macht er deutlich auch auf Nachteile aufmerksam, greift aber Gegner des Wettbewerbes hart an, indem er deren Argumente ohne großen Aufwand widerlegt. Jedoch ist er skeptisch, dass es zu deutlichen für den Fahrgast messbaren Verbesserungen kommen wird, da die Einsparungen komplett den allgemeinen Haushalten und hier speziell den Sozialhaushalten zugute kommen werden. Seiner Ansicht nach wird es in Deutschland aber nicht zu parallelen Entwicklungen wie in Skandinavien kommen, da beide Märkte zu unterschiedlich sind. So rechnet er nicht mit einer hohen Konzentration der Anbieter, wenngleich es Zusammenschlüsse geben werde.

Auf die Fahrer werden harte Zeiten zukommen, sie werden aber keinesfalls ihren Job verlieren, jedoch wird dieser sich ändern, vielleicht auch der Arbeitgeber. Viele der befürchteten Entwicklungen werden seiner Ansicht nach zu Unrecht mit dem Wettbewerb in Zusammenhang gebracht. Die Aufgabenträger sieht er derzeit noch völlig unvorbereitet am Geschehen eher passiv teilhabend als aktiv vorbereitend und mitgestaltend. Auch den Verbänden rechnet er keine große Rolle zu. Er hofft auf höhere Transparenz im Markt und rechnet mit einer wachsenden Bedeutung der Verkehrsverbände.

#### **6. Dr. Wolfgang Wagner – Verkehrsverbund Rhein-Neckar**

Dr. Wagner ist aus seinen Antworten als einer der deutlichsten Anhänger eines kontrollierten Wettbewerbes zu erkennen. Er ist auch einer der schärfsten Kritiker der derzeitigen Situation, die er mit den Worten „Monopol“ und „markthemmend“ beschreibt. Die Aufgabenträger produzierten derzeit „viel heiße Luft“ und redeten laut vom Wettbewerb ohne etwas zu tun. Auch die Verbände sind seiner Ansicht nach keine große Hilfe. Für die Anfangsphase rechnet er mit vorübergehenden Problemen, die für Fahrer und Unternehmen negative Begleitfolgen bringen werden. Dies werde sich aber bald legen, sobald das neue System eingespielt sei. Die derzeitige Situation sei sehr intransparent und durch eine Mischung aus Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen geprägt. Daher müsste hier erst eine Entmischung geschaffen werden. Eine Konzentration wird es seiner Meinung nach zwar geben, aber genug kleine Nischenunternehmen verhindern Monopolisierungseffekte. Nachteile sieht er durch den Wettbewerb gar nicht, hofft aber auf eine Reihe von Vorteilen.

#### **7. Oliver Mietzsch – Deutscher Städtetag**

Die persönliche Meinung von Herrn Mietzsch zum Wettbewerb ist verhalten optimistisch. Er sieht zwar die Vorteile des neuen Systems, erkennt aber auch eine Reihe von Nachteilen, die man dagegenrechnen muss. Er sieht aber die Nachteile ebenfalls in der Hauptsache für eine Übergangszeit, nach der die Vorteile überwiegen werden. Die Aufgabenträger werden seiner Ansicht nach deutlich gestärkt aus der Neuregelung hervorgehen. Dabei könnten ihnen die Verbände mit Rat und Tat kräftig zur Seite stehen. Er befürwortet eine Direktvergabe der Leistungen an öffentliche Unternehmen, die sich im Eigentum des jeweiligen Aufgabenträgers befinden. Eine Regulierungsbehörde kann für ihn dort notwendig werden, wo eine Konzession sich über das Gebiet mehrerer Aufgabenträger erstreckt. Diese würden dann für den Spezialfall Aufgabenträger werden.

### **8. Dr. Engelbert Recker – Deutscher Landkreistag**

Sowohl die Vorteile als auch die Nachteile beurteilt Dr. Recker etwas intensiver als sein Kollege Mietzsch. Er sieht ein deutlich verbessertes Angebot entstehen, was aber auf Kosten einiger Verlierer des Wettbewerbs gehen wird. Seiner Ansicht nach wird es für die Busfahrer zu erheblichen Nachteilen kommen. Die Tendenz zur Monopolbildung wird stark dazu beitragen, dass das Preisargument nicht mehr zum Tragen kommt, die restlichen Preisvorteile werden durch ein besseres Angebot und höhere Qualität aufgefangen, so dass es nicht zu kameralistischen Einsparungen kommen wird. Die von ihm mitvertretenen Aufgabenträger werden jedoch trotzdem von ihrer gestärkten Position profitieren. Aber auch hier stellen die großen Unternehmen eine Gefahr dar. Er ist nicht immer damit einverstanden, was derzeit in der Öffentlichkeit über die Thematik geschrieben wird. Die Information zu diesem Thema könnte seiner Ansicht nach besser sein.

### **9. Prof. Dr. Carmen Hass-Klau – Universität Wuppertal**

Frau Prof. Hass-Klau ist eine der Kritikerinnen des Wettbewerbes. Sie fürchtet trotz der Einführung des kontrollierten Wettbewerbes „englische Verhältnisse“, wenn auch in abgeschwächter Form. Das Angebot wird abnehmen, sowohl quantitativ wie qualitativ. Weniger Fahrgäste werden mehr für den ÖPNV bezahlen müssen. Da der ÖPNV von der allgemeinen städtischen Verkehrspolitik losgelöst wird, wird er sich nicht mehr integrieren lassen. Einsparungen werden nicht reinvestiert, die Situation für das Personal wird sehr hart. Unternehmen haben nur die Chance, in größeren Unternehmensverbänden aufzugehen, sonst werden sie verschwinden, wobei dies nichts schlechtes sein muss. Die Stellung des Aufgabenträger wird sich nicht stärken, im Gegenteil, sie wird geringer werden. Nur haben die Aufgabenträger dies bislang noch nicht bemerkt und werden dies auch nicht tun, da sie noch nicht hinreichend informiert sind. Ein neutraler Schiedsrichter ist nötig, da die Regelungen recht kompliziert sind und eine neue Bürokratie erfordern. Monopole werden die erwünschten Erfolge schwächen.

### **10. Prof. Dr. Heiner Monheim – Universität Trier**

Prof. Monheim ist derjenige unter den Befragten, der seine Antworten am stärksten aus der Sicht des Fahrgastes abgegeben hat. Seiner Ansicht nach ist der Wettbewerb aus Fahrgastsicht zu befürworten. Allerdings ist er skeptisch, dass in Deutschland der Wettbewerb zum Erfolg führen kann, da die Strukturen noch zu sehr autofixiert sind und auf Seiten der Aufgabenträger keinerlei Information vorliegt. Die Motivation, sich mit dem Wettbewerb zu beschäftigen werde durch starke Contra-Lobby seitens der Unternehmensverbände zunichte gemacht, so dass in der Öffentlichkeit ein total verzerrtes Bild entstehe.

Er sieht einige Vorteile durch den Wettbewerb für den Fahrgast entstehen, wobei sich nicht alles zu dessen Gunsten ändern wird. So wird das Angebot nicht unbedingt wachsen. Dies sei auch ein Qualitätsfaktor. Er fürchtet stark preisorientierten Wettbewerb in Deutschland aufgrund des Preisdiktates der Kämmerer. Nur falls aber der hohe Nutzen der Qualität für den ÖPNV erkannt wird, wird dies zu starken Nachfragezuwächsen führen, was die öffentlichen Kassen durch steigende Einnahmen langfristig entlasten wird. Nachteile für das Personal lassen sich vermeiden, wenn man durch geschickte Personalführung zu mehr Motivation kommt. Dann sind Nachteile nicht zu erwarten. Er fordert ein klares Bekenntnis

dazu, einen hochwertigen ÖPNV für alle zu erhalten, wozu man den Wettbewerb gut nutzen könne. Monopole sieht er eher in der heutigen Situation, die lange genug den Wettbewerb aufgehalten habe und innovationshemmend gewirkt habe. Auch dies habe zum negativen Image des ÖPNV beigetragen.

## **8.4. Beispiele für Wettbewerb im deutschen ÖPNV**

### 8.4.1. SPNV in Mecklenburg-Vorpommern

Bislang wurden in Mecklenburg-Vorpommern mit 3,6 Mio. Zugkilometern etwa 21 % der

SPNV-Leistungen ausgeschrieben. Es wurden hierbei Teilnetze gebildet, die so geschnitten waren, dass auf der einen Seite auch mittelständische Eisenbahnverkehrsunternehmen mitbieten konnten, auf der anderen Seite die Fahrzeugparks aber trotzdem optimal genutzt werden konnten [Schulz / Rumpf 2000, S. 17]. Bislang wurden mit sechs Gesellschaften Verkehrsverträge abgeschlossen. Dabei standen als Ziele die Wirtschaftlichkeit im SPNV, die bessere Qualität und dadurch eine höhere Attraktivität im Mittelpunkt. Dies sollte zu mehr Fahrgästen im SPNV führen. Die unternehmerische Verantwortung der Eisenbahnverkehrsunternehmen sollte gestärkt werden [ebd., S. 16].

Neben dem Preis wurden zahlreiche andere Kriterien festgelegt, nach denen eine Vergabe nach Ausschreibung erfolgen sollte. Dies waren Qualität, vollständige Erfüllung aller (Ausschreibungs-)Vorgaben, Verknüpfung mit den anderen Netzen, Anschlussoptimierung und Vertaktung, Vorschläge zur Erhöhung der Erlöse, Marketingkonzept [ebd., S. 18]. Im Endeffekt hat sich aber doch das Preis-Leistungs-Verhältnis durchgesetzt und der Preis wurde zum wichtigsten Kriterium [ebd., S. 18]. Die Ausschreibungsunterlagen waren so detailliert, wie dies sonst nur aus Skandinavien bekannt ist. Sie enthielten einen Fahrplan, die Reisezeiten, die Zugangsstellen zum SPNV, Anforderungen an die Fahrzeuge, Vorgaben zu den zu nutzenden Tarifen, Vorgaben zum Personal und dem Vertrieb. Dazu wurden Vorschläge der Bieter erwartet, wie diese die Qualität einzuhalten gedenken und was zur Überwachung der Qualität getan werden kann [ebd., S. 18]. Die Erlöse sollten beim Betreiber verbleiben. Nur wenn die Erlöse um mehr als 5 % von den prognostizierten Werten abweichen sollten, ist geplant, dass sich Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger die Mehr- oder Mindereinnahmen teilen. Insofern hat der Betreiber einen kleinen Anreiz, wirtschaftlich zu agieren und möglichst hohe Einnahmen zu erzielen [ebd., S. 18].

Zur Ermittlung der Qualität wurde ein Punktebewertungssystem eingeführt, das ansonsten ebenfalls nur noch aus Kopenhagen bekannt ist. Die Punkte waren maßgeblich für die Vergabe des Zuschlages an einen Bieter. Kosten und Erlöse spielten allerdings in diesem System keine Rolle und wurden separat ermittelt. Erster Schritt auf dem Weg zur Qualitätsbewertung war die Erstellung eines Kriterienkataloges. Die Kriterien wurden anschließend gruppiert und mit einem Gewichtungsfaktor für jedes Kriterium versehen. Wichtige Kriterien fielen danach stärker ins Gewicht als unwichtige. Nun wurden die Erfüllungsgrade definiert. Nicht erfüllt führte zu Null Punkten, einen halben Punkt gab es für „untererfüllt“. „Erfüllt“ gab 2 Punkte und bei Übererfüllung eines Zieles konnte noch ein weiterer halber Punkt erreicht werden. Dies zeigt schon, wie wichtig es den Ausschreibern-

den war, dass die Kriterien ausreichend erfüllt werden, während sich eine Übererfüllung nur sehr wenig auszahlt. Eine Untererfüllung ist jedoch ein so starker Mangel, dass man sich dies nur sehr selten bis gar nicht leisten kann. Ein Ausgleich eines Mangels durch andere Kriterien ist kaum zu schaffen. Zuletzt wurden die einzelnen Punkte für die einzelnen Kriterien aufaddiert und ergaben eine Gesamtpunktzahl [ebd., S. 19]. Als Ergebnis konnte man in Mecklenburg-Vorpommern festhalten, dass die Qualität des SPNV auf den ausgeschriebenen Strecken gestiegen ist und mehr Fahrgäste das Angebot nutzen als früher. Die Kosten hingegen konnten dort um 10 bis 15 % gesenkt werden [ebd., S. 19].

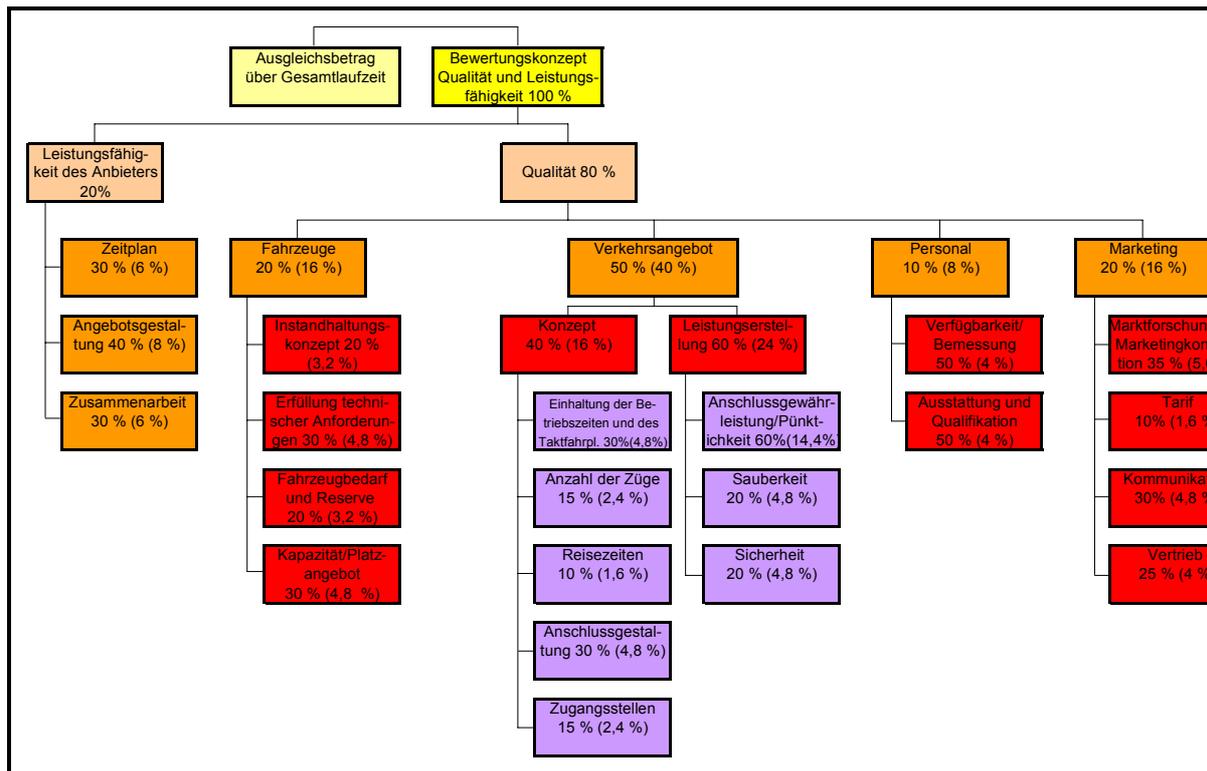


ABBILDUNG 8.17: BEWERTUNGSKONZEPT DER BEREICHE QUALITÄT UND LEISTUNGSFÄHIGKEIT, [SCHULZ / RUMPF 2001, S. 17]

#### 8.4.2. ÖPNV im Kreis Kleve

Der Kreis Kleve hat als einer der ersten Kreise im ländlichen Raum überhaupt Leistungen seines eigenen Verkehrsunternehmens als gemeinwirtschaftlich eingestuft und in der Folge Verkehre ausgeschrieben. In dieser Sache führte der Verfasser mehrere Gespräche mit den Vertretern des Kreises und dem vom Kreis beauftragten Planungsbüro Hüttebräucker. Wo der Informant nicht zweifelsfrei erkennbar ist, geschieht dies aus Rücksicht auf die mit den Informanten abgesprochene anonymisierte Zitierweise. Die Darstellungen entsprechen aber in Gänze auch der Meinung des Verfassers.

Anlaß für die Vorgehensweise des Kreises Kleve zum Thema „Gemeinwirtschaftlichkeit“ war das Vorgehen des kreiseigenen Verkehrsunternehmens. (Niederrheinische Verkehrsbetriebe AG NIAG, Anteilseigner zu ca. 65 % der Kreis Wesel, 20 % der Kreis Kleve, Rest kreisangehörige Städte). Die NIAG hatte in der Kooperation mit den kreisangehörigen Gemeinden immer wieder ein „ignorantes und arrogantes Verhalten“ an den Tag gelegt und sich damit bei den Ortspolitikern den

Ruf eingehandelt, „nicht in ihrem Interesse zu arbeiten, teuer zu sein, unflexibel zu sein, ein eigenes Süppchen zu kochen.“ Dazu kommt, dass die NIAG seit Jahren von einer „Seilschaft einer großen Partei beherrscht wird“, der Kreis Kleve und inzwischen auch der Kreis Wesel aber von der anderen großen Partei beherrscht werden. Somit kam es dem Kreis gerade recht, dass das neue EU-Recht die Möglichkeit vorgibt, der widerspenstigen Tochter zu trotzen. Die offizielle Erklärung ist: „EU-Recht bricht Landesrecht, was dazu führt, dass man die Verkehre, die ein Defizit aufweisen [nahezu alle Linien im Kreisgebiet] als gemeinwirtschaftlich definieren muss“. Man wollte, so Landrat Rudolf Kersting, rechtlich einwandfreie Verhältnisse schaffen. Die Argumentation ist natürlich nicht ganz ohne den o.g. Hintergrund zu sehen.

Am 1.1.1996 fuhren die anderen im Kreis tätigen Unternehmen (Stadtwerke Krefeld, Busverkehr Rheinland, Oostnet und kleinere private Unternehmen) tatsächlich eigenwirtschaftlich, die NIAG jedoch nur auf einigen Linien. Man stellte am 1.1.1996 alle Linien mit Defizit faktisch gemeinwirtschaftlich. Zahlungen wurden seither als Besteller, nicht mehr als Anteilseigner eines Verkehrsunternehmens geleistet. Es wurde angestrebt, jede auslaufende Konzession auszuschreiben. Danach wären bis 2004 alle Linien ausgeschrieben. Da dies auch betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll gewesen wäre (unzusammenhängende Linienteile führen zu erhöhten Leerkilometern) hat die NIAG von sich aus folgenden Vorschlag gemacht: Beginnend in 1998 werden jährlich 15 % der nicht eigenwirtschaftlichen Verkehre im Kreisgebiet ausgeschrieben. Alle Verkehre werden nach der Höhe des Defizits in einer Rangfolge dargestellt. Auch die defizitären Linien der anderen VU kommen zur Ausschreibung, allerdings aufgrund der niedrigen Defizite erst sehr spät. Ein erster Verkehrsvertrag mit den Unternehmen regelte diese Vorgehensweise, die nunmehr keine Bindung an auslaufende Konzessionen mehr erhält (Bestandsschutz).

Parallel dazu sind nach § 2 RegG NW Anträge für Restrukturierungskonzepte an die EU gestellt worden, die vorsehen, dass alle VU langfristig ohne Defizit arbeiten können. Allerdings sieht das Konzept der NIAG eine Frist von 14 Jahren vor, was vermutlich zur Ablehnung dieses Antrages führen wird. Allerdings wird schon ab 1998 jährlich die Summe der Zahlungen an die VU zur Defizitabdeckung reduziert. Bei jährlich 15 % Ausschreibungen werden nach 7 Jahren alle Linien vergeben sein, bis dahin möchte auch die NIAG im Wettbewerb konkurrenzfähig sein. In diesem Zusammenhang will der Kreis sein ÖPNV-Angebot stark umstellen. Die Fahrpläne sollen nachfrageorientiert sein, Leistungen von Linie auf AST umgestellt und in den Städten Ortsbussysteme eingeführt werden. Eine erste Ausschreibung fand im Jahr 1998 statt, hier wurden in vier Losen fünf Linien ausgeschrieben, eine Ausschreibung gewann die NIAG, die anderen lokale Kleinanbieter. In der zweiten Runde war erstmals auch eine Linie in den Kreis Wesel hinein betroffen. Diese Ausschreibung wurde jedoch von der Vergabekammer Düsseldorf aufgehoben. Hier hatte ein unterlegenes Unternehmen geklagt, da die NIAG von ihr zu stellende Informationen bewusst falsch gegeben hatte, so dass sie selber einen Wettbewerbsvorteil hatte. Als erste Erfahrung mit den Ausschreibungen der vergangenen Jahre kann festgehalten werden, dass der Gesamtzuschuss des Kreises für die betroffenen Linien (1,7 Mio. DM) bei deutlich verbessertem Angebot um 80 % reduziert werden konnte. Insgesamt ging der Zuschuss von

13,8 Mio. DM im Jahr 1996 auf 7 Mio. DM im Jahr 2000 zurück. Die Einsparungen gingen zum großen Teil in den allgemeinen Haushalt und kommen damit, so der damalige OKD Rudolf Kersting, „allen Bürgern zugute“. Nur ein Teil der Kosten wurde reinvestiert. So konnte z.B. ein Nachtbus eingerichtet werden [Burmeister 1999(d), S. 24].

Bei den Ausschreibungen, die durch das Büro Hüttebräucker getätigt werden, werden bewusst kleine Lose gebildet. Dies soll der Vermeidung von Monopolen dienen. Zwar hat heute ohnehin der Aufgabenträger ein Nachfragemonopol, Angebotsmonopole, die die Preise langfristig wieder erhöhen würden, sollen aber vermieden werden. Kleine Lose mit dem Erfolg mehrerer Unternehmen führen jedoch auch zu einer Qualitätssteigerung, da sich die einzelnen Anbieter stärkerer Konkurrenz ausgesetzt sehen. Außerdem wird so auch die beherrschende Stellung der Großunternehmen auf dem Fahrzeugmarkt gebrochen, was auch dort zu Qualitätssprüngen führt. Zuletzt ist es auch für den Fahrgast von Vorteil, wenn das Unternehmen vor Ort präsent ist. So etwa bei Pannen, so dass schnelle Hilfe geleistet werden kann. Außerdem ist Ortskenntnis bei der Gestaltung des Verkehrs von Vorteil. Den Ausschreibungen gingen Teilnahmewettbewerbe voraus, was dazu diente im Vorfeld abzuklären, ob die Teilnehmer die nötigen Voraussetzungen erfüllten, eine Konzession nach § 42 PBefG zu erhalten. Dieses Verfahren wird jedoch ab der 3. Runde nicht mehr in dieser Art durchgeführt, es wird direkt ausgeschrieben. Wer mangelhafte Einsendungen vorweist oder nicht die nötige Zuverlässigkeit nach BOKraft bieten kann, ist sofort aus dem Rennen. Vereinbarung werden Bruttoverträge, das heißt, die Einnahmen verbleiben beim Unternehmen, der Kreis garantiert aber eine gewisse Einnahmehöhe. Derzeit wird versucht, den Anreiz für die Unternehmen durch zusätzliche Einnahmenbehalte zu vergrößern. Auch sonst soll das Unternehmen so große unternehmerische Freiräume wie möglich haben, wenn dies nur dazu dient, die Kosten zu senken und die Qualität zu erhöhen. Die Ausschreibungen sind im funktionalen Stil getätigt, das bedeutet mit wenig Detailvorschreibungen. Dabei ist zu beachten, dass die Datenbasis bei der ersten Ausschreibung noch sehr lückenhaft war. Erst später brachte eine Verkehrszählung genauere Daten.

Als Kriterien für die Zuschlagsvergabe dient nur der Preis. Einige Standards bezüglich der Qualität werden in den Unterlagen definiert, Übererfüllung bringt jedoch keine Vorteile im Wettbewerbsverfahren. Die Unterlagen enthalten die Beschreibungen der Linien und der technischen Standards (Ampelansteuerung) die vorhanden sind. Im Verkehrsvertrag, der Bestandteil der Unterlagen ist, wird zur Qualität u.a. gesagt, dass „regelmäßig und pünktlich“ gefahren werden soll. Darüber hinaus „bemühen sich die Vertragspartner“, die Attraktivität des ÖPNV zu erhöhen. Dazu zählen: „Verbesserungen der Haltestellen, Verbesserungen der Vertriebsstruktur, Schulung und Verkaufsförderung, Verbesserung der Kundeninformation und des Marketings.“ [Kreis Kleve 1998, § 5]. Die Fahrzeuge sollen so gestaltet sein, dass alle Fahrgäste befördert werden können, es ist sicherzustellen, dass Anschlüsse zu anderen Linien gehalten werden, schlimmstenfalls mittels eines Anschlusssicherungskonzeptes. Von Fahrgastanregungen und -beschwerden ist der Aufgabenträger zu unterrichten. Die Fahrzeuge müssen für den Linienverkehr geeignet und nicht älter als 14 Jahre sein. Neben dem betriebssicheren Zustand sollen sie sauber und gepflegt sein und wenn möglich Niederflur-

technik vorweisen [ebd., § 6]. Das Personal soll nicht nur freundlich und zuvorkommend sein, sondern auch „zufriedenstellend“ deutsch sprechen und die Strecke und den Tarif beherrschen [ebd., § 7].

Die NIAG bestreitet die Aussagen bezüglich der genannten Einsparungen von bis zu 80 % (andere Aussagen sprechen von 50 %). Auch ihre eigenen Bemühungen hätten dazu beigetragen, das Defizit zu senken [Burmeister 1999(d), S. 24]. Dies bestätigt auch die Zahlenlage, denn nur 1,7 Mio. DM Ausgaben pro Ausschreibung stehen fast 7 Mio. DM Einsparungen insgesamt gegenüber. Diese wurden auch durch Angebotsumstellungen auf AST und andere Maßnahmen erreicht. Der Anteil der wettbewerbsbedingten Einsparungen dürfte bei ca. 30 % liegen. Die unterschiedlichen Tarife zum Privatgewerbe erklärt die NIAG dadurch, dass diese 50 Jahre lang nur Reiseverkehr gefahren hätten, Linienverkehr aber teurer – da anstrengender für das Personal – sei und sich die Tarife daher auseinanderentwickelt hätten [ebd., S. 25]. Das Verhalten des Kreises wird durch die NIAG scharf kritisiert. Dort fragt man sich, wie der Kreis als Eigner dem Unternehmen in dem Augenblick die wirtschaftliche Grundlage entziehen kann, wo das Unternehmen beginnt, wirtschaftlicher zu werden. „Jede Linie weniger schwächt uns!“ [ebd., S. 24]. Der Verfasser möchte in diesem Zusammenhang die Frage in den Raum stellen, ob es nicht gerade der Druck aus Kleve war, der die NIAG insgesamt dazu brachte, sich mit ihrer eigenen Wirtschaftlichkeit zu beschäftigen. Immerhin wurden zuvor Aufsichtsratsmitglieder scharf drangsaliert, die sich um diese Themen gekümmert hatten.

#### 8.4.3. Regiegesellschaft in Frankfurt am Main

Der ÖPNV in Frankfurt steht nach Aussage seiner Betreiber vor einem Strukturwandel [KCW Hamburg 2002(a), S. 4]. Die Frankfurter versuchen, in Anbetracht des immer noch nicht abgeschlossenen Prozesses um die KVG Altmark in Stendal (Magdeburger Urteil) einen neuen Weg zu gehen [Barth / Kretschmann 2001, S. 28] und nicht erst auf die endgültigen Entscheidungen zu warten, wie dies andere Unternehmen tun [Wygoda 2002, S. 36]. Daher hat man in enger Abstimmung mit dem Kompetenzzentrum Wettbewerb in Hamburg und in Anlehnung an skandinavische Erfahrungen [Barth / Kretschmann 2001, S. 28] die Verkehrsgesellschaft Frankfurt (VGF) zum 1. September 2001 in eine Regiegesellschaft und eine Betriebsgesellschaft umgewandelt. Die Regiegesellschaft (Lokale Nahverkehrsgesellschaft LNG, zu 100 % im Besitz der Stadt) wird beginnend vom Jahr 2004 an in fünf Staffeln (mit jeweils guten und schlechten Linien im Paket) alle 44 Buslinien in Frankfurt ausschreiben, ab 2011 auch U- und Straßenbahn [KCW Hamburg 2002(b), S. 7]. Die bisherigen Betriebsaktivitäten verbleiben bei der als Betriebsgesellschaft agierenden Verkehrsgesellschaft Frankfurt.

Man hat ein gutes Gefühl, sich vorbereitet zu haben: „Das Risiko EU-GH wird die Frankfurter demnach nicht mehr unvorbereitet treffen“ [Barth / Kretschmann 2001, S. 31]. Außerdem kann man den Übergang in den Wettbewerb nach eigenem Ermessen gestalten, so dass man eine sozialverträgliche Übergangszeit erwirken kann [ebd., S. 30]. Bei den bisherigen Ausschreibungen in Frankfurt hat sich, so Manfred Ott, Geschäftsführer der Lokalen Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt „alles beworben, was in der Busbranche Rang und Namen hat.“ Die Ausschreibungen wurden dann gestoppt, um die Global Player abzuwehren.

Stattdessen wurde eine „interne Lösung“ gefunden [Schmidt-Auerbach 2000, S. 9]. Hierzu wurde auch eine private Tochter zur VGF gegründet, die sich das Personal von der VGF zu Marktpreisen ausleihen kann [Wygoda 2002, S. 36]. An ihr ist mit 49 % die private Sippel-Gruppe beteiligt. Im Jahr 2004 rechnet man damit, dass dann große Teile der Ausschreibung durch Alpina, eine Connex-Tochter, gewonnen werden [KCW Hamburg 2002(a), S. 4]. Die Regionalbusgesellschaften im Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) haben dem Verbund zugesichert, sich dem Wettbewerb nicht zu verschließen. Erstmals sollen 15 % der Leistungen zum Fahrplanwechsel 2004/2005 ausgeschrieben werden. Dabei wird der RMV für gerechte Wettbewerbsbedingungen sorgen und zum Beispiel Qualitätsstandards setzen [Regionalverkehr Kurhessen GmbH 2000, S.1]. Die VGF wird sich an den Ausschreibungen nicht beteiligen, um für die Zukunft Rechtsprobleme auszuschließen. Ihre Aktivitäten laufen somit sukzessive aus.

Im SPNV wird es im Verbund ein Qualitätsbewertungsmodell ähnlich dessen in Kopenhagen geben. Dabei steht die Kundenmeinung im Zentrum, wobei der Erfassungsaufwand möglichst minimiert werden soll. Bewertet werden die Sauberkeit und Schadensfreiheit von Bahnhöfen und Fahrzeugen, Sicherheit, Pünktlichkeit, Sitzplatzangebot, Ausstattung der Bahnhöfe, Personal, Beschwerdemanagement und Kundenbetreuung. Das System soll auch auf den ÖPNV auf der Straße ausgeweitet werden und künftig Bestandteil von Ausschreibungen werden. Andere Verbünde und Aufgabenträger haben Interesse an dem System bekundet und wollen es übernehmen [Suckrow 2002(a) + Suckrow 2002(b), S. 20].

Die VGF erinnert deutlich an die Klausel, dass Verkehre mit einem Zuschussbedarf von mehr als 20 % gemeinwirtschaftlich sein werden [Barth / Kretschmann 2001, S. 29]. Diese Verkehre aber kommen nur auf Initiative des Aufgabenträgers, vertreten durch die VGF, zustande und bekunden dessen Interesse an der Daseinsvorsorge [ebd., S. 30].

Die personelle und gesellschaftliche Einheit von Aufgabenträger und Eigner des Verkehrsunternehmens wird in Frankfurt deutlich kritisiert und als künftig rechtswidrig bereits jetzt verändert: „Vor dem Hintergrund des vorab skizzierten Rechtsrahmens ist die strikte rechtliche Trennung von Besteller und Ersteller zur Vermeidung von institutionalisierten Interessenskonflikten zwingend.“ [ebd., S. 30]. Bislang hatte die Frankfurter Verkehrsgesellschaft aber genau diese Doppelrolle inne. Es galt daher Rechtskonflikte zu vermeiden und die Situation zu bereinigen [ebd., S. 30]. Auf diese Art können auch weiterhin öffentliche Fördergelder gezahlt werden, ohne mit dem EU-Recht in Konflikt zu geraten [ebd., S. 31]. Die VGF bleibt eine gewerbliche Organisation, damit man über sie den Querverbund ausnutzen kann. Vorübergehend wird sie daher auch die Konzessionen behalten [ebd., S. 31]. Das Fazit ist, dass Aufgabenträgerschaft und Regiefunktionen aus dem VGF gelöst und an die Stadt gegeben werden. Der Querverbund wird für die zunächst nicht in den Wettbewerb überführten Bereiche genutzt (U-Bahn). Später wird diese Nutzung auslaufen [ebd., S. 31] und die VGF ihren Betrieb dann einstellen.

Die Aufgaben der LNG sind neben der Ausschreibung der Leistungen

- Überwachung der Leistungserbringung und der Einhaltung der Qualitätsstandards, der Auftragnehmer,
- Verkehrs- und Investitionsplanung (u.a. fachliche Erarbeitung und Fortschreibung der Grundlagen des Nahverkehrsplanes, Angebotsgestaltung),
- Marketing, Kundenbetreuung und Öffentlichkeitsarbeit für den öffentlichen Personennahverkehr in Frankfurt am Main,
- Die Vornahme sämtlicher mit diesen Aufgaben zusammenhängenden Rechtsgeschäfte insbesondere mit Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen,
- Die Abstimmung mit Behörden und mit anderen Aufgabenträgern und deren lokaler Nahverkehrsgesellschaften sowie mit den Verkehrsverbänden, insbesondere dem Rhein-Main-Verkehrsverbund und den hieran Beteiligten in den Gremien [www.lgn-ffm.de].

Hierfür stehen der Gesellschaft 60 Mitarbeiter zur Verfügung, von denen 35 von der Verkehrsgesellschaft Frankfurt übernommen wurden. Der Name der Gesellschaft wurde im Herbst 2002 in „traffiQ Frankfurt am Main“ geändert.

Nach dem Auslaufen des Betriebes durch die VGF kann man sie wieder mit der LNG zusammenführen [Barth / Kretschmann 2001, S. 31]. Es wird empfohlen, dass die LNG in eigenem Namen arbeiten können, aber kein Amt der Verwaltung sein sollten. Die Gründe sind vielfältig: Als Gesellschaft ist die LNG flexibler, hat ein höheres persönliches Verantwortungsgefühl, kann flexibler und stärker wirtschaftlich orientiert agieren, hat eine höhere Durchsetzungskraft und ist auf den Kunden ausgerichtet. Sie ist leichter als Ansprechpartner wahrnehmbar und hat bessere Möglichkeiten das ÖPNV-Angebot zu vermarkten. Außerdem gibt es die optimale Möglichkeit, andere Aufgabenträger mit einzubeziehen. Auch die Attraktivität als Arbeitsplatz spielt eine Rolle [ebd., S. 32]. In diesem frühen Stadium hat diese Vorgehensweise Modellcharakter für Deutschland [ebd., S. 33].

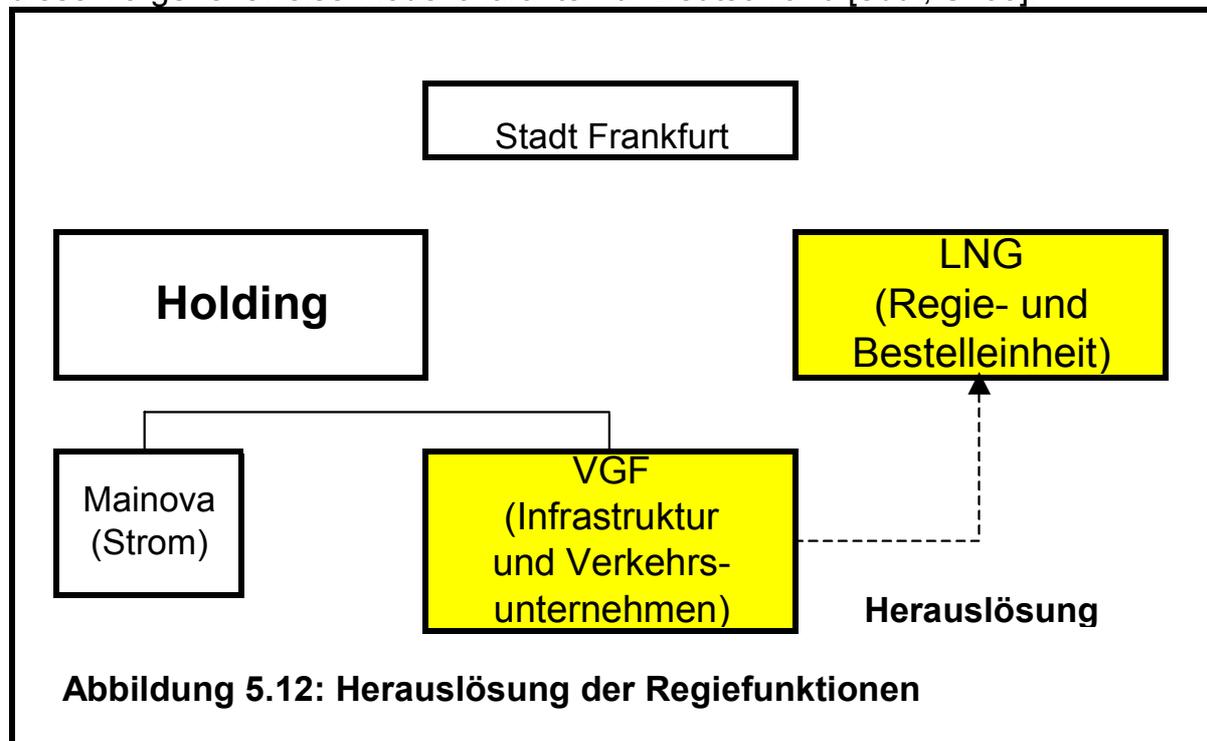


ABBILDUNG 8.18: HERAUSLÖSUNG DER REGIEFUNKTIONEN: [BARTH / KRETSCHMANN 2001, S. 30]

#### 8.4.4. Weitere Beispiele

Es lassen sich nahezu täglich mehr Beispiele dafür finden, dass der Wettbewerb längst in Deutschland Einzug gehalten hat. Der interessierte Leser wird sicher selber einige Beispiele kennen. Nachfolgend sollen einige Beispiele kurz angesprochen werden, um ggf. eigene Nachforschungen zu ermöglichen.

1996 gab es im Münchener Verkehrsverbund (MVV) die ersten Ausschreibungen. Damit war der MVV auf diesem Gebiet einer der Vordenker. Die Ausschreibungen waren sehr detailliert und enthielten einen Fahrplan und reichhaltige Qualitätsstandards [Klein, A. 2000, S. 18]. Die von einigen befürchteten Verschlechterungen im Angebot blieben aus. Stattdessen kam es zu deutlichen Kostensenkungen. Keiner der Altunternehmer behielt seine Konzession, es ist jedoch auch in keinem Fall ernstlich versucht worden [ebd., S. 18]. Es konnten 1,6 Mio. DM eingespart werden [Freitag 2000, S. 12].

Auch die bisher agierenden Verkehrsunternehmen waren aufgrund der Ausschreibungen bereit, ihre bisherigen Konditionen gegenüber dem Aufgabenträger zu überdenken und senkten die Preise. Daher werden neben allen neuen Verkehren auch diejenigen Altverkehre ausgeschrieben, bei denen die derzeitigen Betreiber nicht zu Preissenkungen bereit sind. Reduzieren Sie jedoch den Preis, werden ihnen die Linien gelassen [Klein, A. 2000, S. 18]. Die Einsparungen werden teilweise zu Qualitätsverbesserungen genutzt, leider wird ein Teil des Geldes jedoch auch einfach „gespart“, das heißt in den allgemeinen Haushalt überführt. Immerhin jedoch konnte erreicht werden, dass das bisherige Angebot in vollem Umfang erhalten bleiben konnte [ebd., S. 18].

Die Stellung der Aufgabenträger war besser, als man gedacht hatte. Insgesamt sieht man den Wettbewerb im MVV als ein gutes Mittel zur Stabilisierung des Angebotes und zur Kostensenkung bei gleichzeitiger Qualitätsanhebung an. Allerdings sieht man ein Problem darin, dass das Know-how der Betriebe nicht mehr optimal genutzt werden kann. Hier wäre eine Verbesserung wünschenswert [ebd., S. 18]. Durchschnittlich wurden die Wettbewerbsunterlagen von 6 Verkehrsunternehmen angefordert, davon waren fast 70 % regionale Unternehmen. Die Bestandsunternehmen hielten sich in der Anfangsphase noch zurück, sind aber mittlerweile auch verstärkt mit von der Partie. Trotzdem werden immer noch 80 % der Verkehre an neue Verkehrsunternehmen vergeben [Freitag 2000, S. 12]. Die Gewinner sind zu großen Teilen kleinere und mittlere Betriebe. Die Zahl der Unternehmen mit einer MVV-Konzession stieg von 1996 bis 1999 von 44 auf 52 Unternehmen [ebd., S. 11]. Bezüglich der Qualität wurden alle festgelegten Vorgaben bislang eingehalten.

Wie in Mecklenburg-Vorpommern und in Schleswig-Holstein wurde auch im dritten „Bindestrichland“, in Rheinland-Pfalz, der SPNV in den Wettbewerb geschickt. Bis 1998 wurden 10 % der Leistungen ausgeschrieben [Geyer 1999, S. 22]. Es wurden Pflichtfahrzeuge vorgeschrieben, ansonsten gab es folgende Vergabekriterien: Anzahl der Zugausfälle, Grad der Pünktlichkeit, Grad der Sauberkeit, Sicherheit und Service, Pflege der Fahrzeuge [ebd., S. 23]. Als Fazit hielt man fest, dass man „mehr und bessere Leistungen für das gleiche Geld“ erhalten hat [ebd., S. 23].

Auch die Dresdener Verkehrsbetriebe bereiten sich auf den Wettbewerb vor. So wurde der Lohn der Mitarbeiter eingefroren und die Arbeitszeiten verlängert [FAZ 2000, S. 17]. Im Gebiet des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg gibt es starke Kooperations- und Fusionsbestrebungen, so wird zum Beispiel eine gemeinsame Gesellschaft aller Straßenbahnen im Verbundgebiet gegründet [ebd., S. 17].

#### 8.4.5. Connex: Ein französisches Verkehrsunternehmen

Bislang wurde an vielen Stellen der Begriff „Global -“ oder „European Player“ genutzt. So ganz genau scheinen viele derjenigen, die sich an der Diskussion beteiligten, gar nicht zu wissen, was hinter diesen Bezeichnungen steckt. So stand in der ansonsten angesehenen Rheinischen Post ein Artikel, in dem immer wieder von der „Kleinbahn“ namens Connex zu lesen war [Faust 2001]. Tatsächlich handelt es sich bei Connex nach Aussage von Geschäftsführer Frérot um die „einzige Weltmarke im Nahverkehr“ [Dannenfeld 2001, S. 154].

Connex macht derzeit stark auf sich aufmerksam. Auch Laien bemerkten die Fahrt des ersten privaten Fernreisezuges in Deutschland, am 1. März 2002 von Gera nach Rostock [KCW Hamburg 2002(a), S. 6]. Connex ist auch einer der Nutznießer der beginnenden Marktöffnung in Deutschland. Dies bestätigt auch die Unternehmensberatung Andersen. In ihrer Studie nennt sie als einen Trend, dass „Franzosen und Schweden“ auf den deutschen Markt „drängen und die Prozesse“ vorantreiben. 85 % aller Aktionen im Bereich der ÖPNV-Unternehmen waren Aufkäufe von Unternehmen, meist durch ausländische Unternehmen wie Connex [Andersen 2001, S. 14].

Gegründet wurde die Firma, die heute unter dem Namen „Connex“ firmiert, 1912 als Automobilfirma. Der Einstieg in das Busgeschäft erfolgte schon 1920, als das kleine Unternehmen seine erste Linienkonzession erwarb, 1925 begann man mit dem Betrieb des ersten Stadtverkehrs in Melun bei Paris. Aber auch im Abfallwirtschaftsbereich engagierte sich Firmengründer Charles Blum bereits zu Anfang der 20'er Jahre. Spezialisiert hatte sich das Unternehmen darauf, Linien zu betreiben, die nicht bereits durch andere Firmen (oft mit Straßenbahnen) abgedeckt wurden. Man betrieb häufig periphere Linien in Randlagen.

Zum Anfang gehörte der Familie Latil (eine Automobilmarke) ein großer Teil des Unternehmens. Bis 1964 hielten die Familien Latil und Blum alle Anteile am Unternehmen, die dann von der Bank Paribas übernommen wurden. Gesellschafter ist seit 1972 der Misch- und Versorgungskonzern Vivendi Environnement, seinerzeit noch unter dem Namen CGE aktiv [Dannenfeld 2001, S. 143]. Erst Anfang der 70'er Jahre wagte das Unternehmen den Sprung aus der Ill de France heraus und übernahm Stadtbusnetze in verschiedenen französischen Mittelstädten. Durch Aufkäufe zunächst kleinerer, dann größerer Busgesellschaften dehnte sich das Unternehmen ab 1985 immer schneller aus. Erst durch diese Fusion bekam das Unternehmen, das bisher meist nur regionale und kleinstädtische Verkehre fuhr, seine heutige Bandbreite. Durch die Zukäufe erhielt man die Stadtverkehre so bedeutender Städte wie Bordeaux oder Rouen und die ersten Erfahrungen im Bahnbereich. So stieg nach und nach auch die Bedeutung der ÖPNV-Sparte in-

nerhalb des Unternehmens. Um 1990 wurde der ÖPNV größter Wirtschaftszweig des Unternehmens, zuvor war es immer die Abfallwirtschaft gewesen.

Die ersten Auslandsaktivitäten des Unternehmens fanden in Portugal statt, 1993 begann Connex auch mit Aktivitäten in Deutschland durch die Gründung der Gesellschaft Alltrans. Außerdem beteiligte man sich an dem Aachener Busunternehmen Taeter. Der eigentliche Erfolg in Deutschland begann jedoch erst 1997 mit dem Kauf der Deutschen Eisenbahngesellschaft DEG durch das Unternehmen [ebd., S. 160]. Heute ist der Konzern weltweit aktiv. Die Auslandsaktivitäten sind zum großen Teil für die starken Umsatzsteigerungen verantwortlich. So engagiert man sich in Skandinavien und Benelux, da dort die Privatisierung am weitesten vorangeschritten ist und man z. B. in Skandinavien pro Einwohner sehr viel höhere öffentliche Ausgaben für den ÖPNV aufbringt [ebd., S. 150].

Der Name Connex wurde erst im Jahr 1996 eingeführt und zum Markenzeichen



des Konzerns für seine ÖPNV-Aktivitäten ausgebaut [ebd., S. 147]. Ziel des Konzerns ist es, neue Märkte frühzeitig zu besetzen [ebd., S. 156]. Zur Erfüllung dieses Zieles nimmt man oft auch in Kauf, dass man nur mit einer Minderheitsbeteiligung bei lokalen Partnern einsteigt. Dadurch soll in Kombination mit der weltweiten Dachmarke ein

ABB. 8.19: WELTWEITES ENGAGEMENT VOR ORT, CONNEX IN METTMANN

„weltweites Engagement *vor Ort*“ signalisiert werden [ebd., S. 157]. Das funktioniert auch ganz gut, wie das Eingangszitat aus der Rheinischen Post beweist. Hier kannte der Journalist offenbar nur das lokale Engagement des Connexkonzerns im Rahmen der Rheinisch-Bergischen Eisenbahn. Diese Connex-Tochter betreibt im Raum Düsseldorf die S-Bahn-Linie 28.

Für jedes Land gibt es eine separate Tochtergesellschaft, die wiederum ihre Aktivitäten auf Tochterunternehmen verlagert und selber nur als Holding arbeitet. Dabei sind die Gründungen neuer Töchter oder der Start neuer Aktivitäten oft genug Meilensteine in der Marktentwicklung in Deutschland. Neben dem ersten Fernreisezug außerhalb der DB AG hat Connex in Görlitz erstmals ein ganzes Unternehmen „Stadtwerke“ gekauft. Dabei kam dem Konzern zugute, dass über die Mutter Vivendi auch die anderen Versorgungsaktivitäten ausreichend bekannt waren, man also nicht branchenfremd kaufte [Herrewyn 2002, S. 28]. Heute (3/2002) sind die Stadtwerke Görlitz der einzige private Straßenbahnbetrieb in Deutschland [ebd., S. 28].

Connex sah sich als Dienstleister für Kommunen, nicht so sehr für Fahrgäste, heute denkt man darüber jedoch anders und orientiert sich stärker an den Kunden. Connex ist auch daran interessiert, ganze Netze zur Verwaltung übertragen zu bekommen. Die Entscheidungen über Umfang und andere Kriterien des Angebotes sollen aber politisch und somit in der Hand des Aufgabenträgers bleiben [Dannenfeld 2001, S. 156].

In Deutschland setzt das Unternehmen auf die regulierte Entwicklung. Dabei soll der Aufgabenträger möglichst weitreichende Planungskompetenzen haben, aber auch das unternehmerische Risiko tragen [ebd., S. 136]. Nur so ist es möglich mit extrem niedrigen Gewinnmargen auszukommen. Daher setzt Connex auf Nettoverträge, die jegliches Risiko für das Unternehmen ausschließen [ebd., S. 166]. Dies ist eine typische Vorgehensweise der französischen „European Player“. Alle Unternehmen sind Teil größerer Konzerne mit einer ungewöhnlich niedrigen Gewinnerwartung von ein bis maximal vier Prozent. Dies befähigt sie besser als die nachfolgend dargestellten britischen Unternehmen in neue, noch nicht rendite-trächtige Märkte einzusteigen [ebd., S. 192].

Der weltweite Umsatz von Connex wird in mehreren Angaben zwischen 2,5 Mio. und 3,1 Mio. € angegeben. Einig ist man sich, dass zwischen 70 und 74 % des Umsatzes außerhalb von Frankreich erwirtschaftet werden. Connex betreibt Verkehre in insgesamt 15 Ländern, Tendenz steigend. Die Rendite wird konzernweit mit 4 % sehr niedrig angegeben. (DB AG im Vergleich 10 %) [Kühn 2002]. Die Anzahl der Busse beläuft sich je nach Quelle zwischen 12.500 und 13.500 Fahrzeuge. Dazu kommen noch einmal 3.500 Schienenfahrzeuge. Die Anzahl der Mitarbeiter wird auf 35.000 bis 40.000 geschätzt. Von den geschätzt 1 Mrd. Fahrgästen im Jahr wird die Hälfte auf der Schiene, die andere Hälfte auf der Straße transportiert [Frérot 2000, S.8 und Dannenfeld 2001, S. 164 und Antoine Frérot am 10.05.2001, Seminar in Berlin]. In Deutschland verfügt Connex mit seinen 33 Tochterbetrieben Anfang 2002 über ca. 3000 MA, davon lediglich etwa 120 im Overhead. Mit 1325 Bussen und 90 Schienenfahrzeugen erwirtschaftet man 125 Mio. € Umsatz [Dannenfeld 2001, S. 165 und Engbarth 2002, S. 8].

Im Fernverkehr, wo zunächst nur die Strecke Gera – Rostock unter dem Produktnamen ICX mit einem täglichen Zug angeboten wurde, ist das Rezept eine für den Fahrgast denkbar einfache Bedienung, daher sind etwa 95 % der Fahrgäste Neukunden, die zuvor das System Bahn überhaupt nicht benutzt haben. Der Verkehr konnte bereits ab der 2. Woche bei einer Auslastung von 50 % [KCW 2002(e), S. 6] (400 bis 600 Fahrgäste) wirtschaftlich betrieben werden, daraus ergaben sich viele neue Kunden für das System Bahn überhaupt. Der Verkehr ist eigenwirtschaftlich, Zuschüsse werden nicht gezahlt [KCW Hamburg 2002(c), S. 3]. Aufgrund seines Erfolges wurde das Fernverkehrsnetz bereits mehrfach räumlich erweitert.

Worin liegt nun das Erfolgsrezept dieser Firma? Dies scheint eine Reihe von Gründen zu haben. Einige sind hier zusammengetragen. Der rein wirtschaftliche Erfolg ist sicher unter dem Stichwort „economies of scale“ zu sehen. Wer groß ist, kann billiger einkaufen und seine Kosten durch verschiedene Maßnahmen reduzieren. „Expandieren ist ein Erfolgsrezept“ [Herrewyn 2002, S. 27]. Aber auch

ein effektives Management und weltweites Know-how tragen zu den Erfolgen bei. Daneben ist man tarifvertraglich nicht an den teuren BAT der öffentlichen Verkehrsunternehmen gebunden [ebd., S. 27]. Trotzdem genießen die Mitarbeiter von Connex einige Vorteile. Connex-Konzernchef Frerot dazu: „Connex fördert seine Mitarbeiter durch Motivation, Anreize und Ausbildung.“ [Antoine Frérot am 10.05.2001, Seminar in Berlin]. In Görlitz gibt es beispielsweise nicht nur Vereinbarungen über die Qualität und Quantität des Angebotes sondern auch über den Arbeitnehmerschutz. Dies ist ein Beispiel dafür, dass die Privatisierung nicht gleichzusetzen ist mit Einbußen zu Lasten der Arbeitnehmer. Bei Connex haben die Arbeitnehmer umfangreiche Möglichkeiten, sich weiterzuentwickeln [Herrewyn 2002, S. 28].

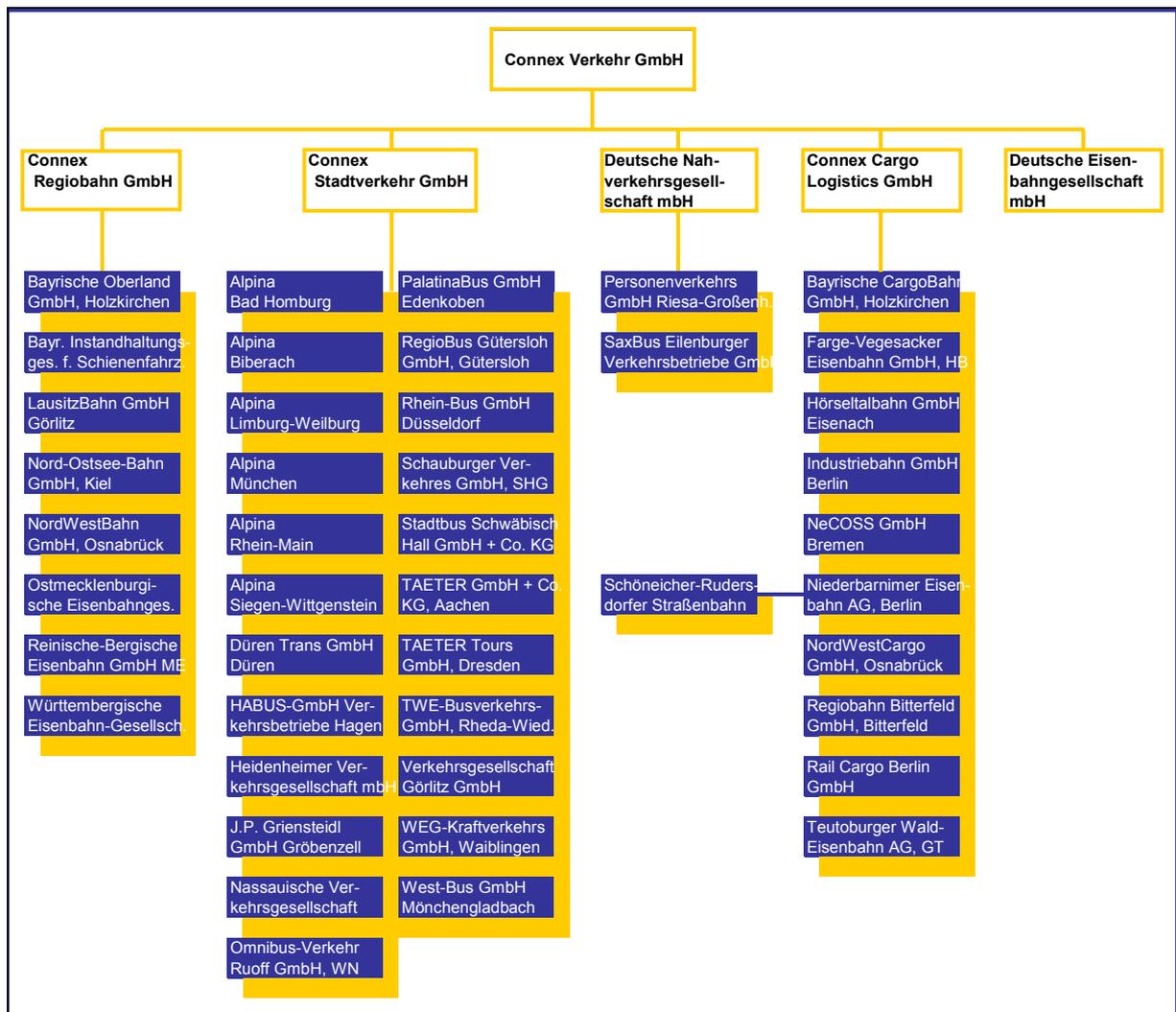


ABBILDUNG 8.20: KONZERNSTRUKTUR DER CONNEX-GRUPPE (DEUTSCHLAND), [QUELLE: CONNEXPRESS MAI/JUNI 2002, S. 5]

Zuletzt betreibt Connex auf eigene Kosten Institutionen, die dazu beitragen sollen, die Nutzung des ÖPNV (natürlich am liebsten auf eigenen Strecken) zu erhöhen. So betreibt das Unternehmen auf englischen Bahnhöfen Supermärkte und Kinderkrippen, um die Bahnhöfe zu „lebendigen Zentren“ zu machen und somit die Menschen zur Nutzung des Zuges zu animieren. Eltern geben ihre Sprösslinge auf dem Weg zur Arbeit „unterwegs“ ab [Antoine Frérot am 10.05.2001, Se-

minar in Berlin]. Daneben betreibt man eine eigene Forschungsfirma, die z.B. WAP-Dienste entwickelt und Verkehrsmanagement erforscht [Frérot 2000, S. 10]. Auch ein wichtiger Punkt ist der Satz: „Connex garantiert Qualität“ [Herrewyn 2002, S. 28]. Dabei ist eines zu sehen. Im Gegensatz zur DB AG, die solche Garantieren zu oft gebrochen hat, glaubt man der Firma Connex diesen Satz. Sie tritt dem Fahrgast gegenüber so sympathisch auf, dass es einfach Spaß macht, die Fahrzeuge der Gesellschaft zu nutzen. Diesen weichen Faktor für eine Nutzung des ÖPNV haben längst nicht alle Firmen begriffen.

| Konzern            | Herkunft | Mitarbeiter | Fahrzeuge | Umsatz in EUR* | Gewinn in EUR | Umsatzren | Geschäftsj |
|--------------------|----------|-------------|-----------|----------------|---------------|-----------|------------|
| Arriva**           | GB       | 31.253      | 10.000    | 3.231.817.000  | 178.413.000   |           | 2002       |
| FirstGroup         | GB       | 51.984      | xxx       | 3.322.399.000  | 353.430.000   | 10,60%    | 2001       |
| GoAhead            | GB       | 12.532      | xxx       | 951.200.000    | 51.600.000    |           | 2001       |
| National Express   | GB       | 40.000      | 16.170    | 3.985.908.000  | 52.408.000    |           | 2001       |
| Stagecoach         | GB       | 40.002      | 23.990    | 3.370.116.000  | 198.816.000   |           | 2001       |
| Keolis             | FR       | 20.451      | xxx       | 1.189.000.000  | -57.016.000   |           | 2001       |
| Transdev           | FR       | 14.000      | 6.430     | 430.000.000    | 8.100.000     |           | 2001       |
| Connex             | FR       | 42.760      | 18.209    | 3.064.000.000  | xxx           |           | 2000       |
| Connex Deutschland | DE       | 3.000       | 1.450     | 243.000.000    | xxx           |           | 2001       |
| Rheinbahn          | DE       | 3.409       | 746       | 289.390.000    | -83.340.000   |           | 2000       |
| Deu B.u.S.         | DE       | xxx         | 850       | 112.000.000    | xxx           |           | 2001       |

Bemerkungen

\*: Kurs vom 30.07.2001: 1 Euro = 0,61 Brit. Pfund

\*\*.: nur ÖPNV/SPNV

ABBILDUNG 8.21: GLOBALE UND DEUTSCHE VERKEHRSUNTERNEHMEN IM KENNZAHLENVERGLEICH, [DANNENFELD 2002, + RHEINISCHE BAHNGESELLSCHAFT AG, EIGENE DARSTELLUNG]

#### 8.4.6. Arriva: Ein britisches Verkehrsunternehmen



ABB. 8.22: ARRIVA BETREIBT IN KOPENHAGEN DEN HAFENBUS, EIN LINIENSCHIFF IM HT-DESIGN. DIE BOOTE FAHREN ALLE 20 MIN.

Die britischen Konzerne unterscheiden sich von den französischen erheblich. Daher ist es auch nicht ganz leicht, alle einheitlich als „Global Player“ zu bezeichnen und dabei nicht nach deren Art zu differenzieren. Andersen stellte fest, dass die Briten auf dem Festland (und damit im Bereich

des kontrollierten Wettbewerbs) nur teilweise erfolgreich sind. Dies führen die Analysten darauf zurück, dass britische Unternehmen börsennotiert sind und daher höhere Gewinnmargen haben müssen. Daher sind sie auf dem Kontinent nicht vertreten. Einzige Ausnahme ist dabei Arriva, mit Verkehren in Dänemark und den Niederlanden [Andersen, S. 12]. Somit ist Arriva der einzige britische

Konzern, der auf dem deutschen Markt zukünftig eine Rolle spielen könnte [Dannenfeld 2001, S. 99]. Seit Sommer 2002 ist Arriva auch in Deutschland aktiv. Man gewann eine Ausschreibung über SPNV-Verkehr im Westen Jütlands. Diese dänische Strecke führt aber vom dänischen Tønder bis ins deutsche Niebüll und hat daher einige wenige Kilometer hierzulande [Höhnscheid 2002, S. 10].

Entstanden ist das Unternehmen 1931 als Reparaturwerkstatt für Autos. Erst 1980 kam die Cowie Gruppe, wie das Unternehmen damals noch hieß, durch den Kauf eines Unternehmens zum Busverkehr. Die Umbenennung in Arriva erfolgte 1997. Der Name, der für einen schnellen Pfeil stehen soll, hat außerdem den Vorteil, in den Börsennachrichten ganz oben zu stehen, was offenbar eine gewisse Bedeutung zu haben scheint [Dannenfeld 2001, S. 99]. Arrivas Weg nach Europa begann erst 1997 durch den Kauf des dänischen Verkehrsunternehmens Unibus. Dies war ebenfalls nur ein kleiner Schritt, da das Unternehmen landesweit kaum Bedeutung hatte. Nachdem man den Markt sondiert hatte, kaufte man ein Jahr später Bus Danmark, die ehemalige Betriebssparte von *Hovedstadsområdets Trafikselvskab* (HT). Dadurch kam man auch zu Verkehren in Südschweden. Als nächstes kaufte man die niederländische Vancom Gruppe, bevor man den dänischen ÖPNV durch die Übernahme der Hälfte der Combustverkehre in 2001 nahezu monopolartig übernahm [ebd., S. 107].

Alle großen britischen Busunternehmen zeichnen sich dadurch aus, börsennotiert zu sein. Die Rendite lag 1990 noch bei nur 3 %, heute werden 10 bis 15 % erreicht. Ähnlich wie Connex hat das Unternehmen eine dezentrale Führungsstruktur. Die Konzernzentralen unterstützen die lokalen Einheiten vor Ort. Kaufmännische Funktionen sind jedoch nahezu komplett zentralisiert. Die Hierarchien sind



sehr schlank und modern [ebd., S. 27]. Neue Märkte werden grundsätzlich so angefasst, wie es Arriva in Dänemark praktiziert hat. Zunächst wird mittels des Kaufes eines kleineren Unternehmens der Markt sondiert, bevor man mit einem größeren Coup den Markt zu nennenswerten Anteilen übernimmt. Arriva sieht sich heute als „führende Fahrgastservicegruppe“ in Großbritannien und Kontinentaleuropa. Nach Connex ist man zweitgrößter Nahverkehrsanbieter in Europa [ebd., S. 112].

ABB. 8.23: DER LINIENWEG DES HAFENBUSSES VERBINDET DIE NEUEN BUSINESSBEREICHE „HOLMEN“ MIT DER INNENSTADT UND DEM LINIENNETZ AUF FESTEM BODEN. EINE ERWEITERUNG IST GEPLANT.

Zwei Drittel des Umsatzes werden in Großbritannien erwirtschaftet, der Rest zu großen Teilen in Dänemark und dem Nordosten der Niederlande, wo man nahezu monopolartig vertreten ist. Weitere Märkte sind in Schweden und Spanien. Die Kosten für die Erstellung eines Buskilometers sanken von 1985 bis 1998 um 47,4 %. Dabei sank die Zahl der Beschäftigten um 12 %, wobei aber die Anzahl der Fahrer leicht zunahm und der Rückgang auf eine Verschlangung des Overheads zurückzuführen ist. Die Produktivität pro Mitarbeiter ist somit um etwa 50 % gestiegen [ebd., S. 29]. Außerhalb Großbritanniens hat Arriva heute 3500 Fahrzeuge und 10.000 Mitarbeiter. Der Umsatz liegt bei 202 Mio. Britische Pfund (314 Mio. €, Kurs vom 14.06.2002). Die Rendite außerhalb Englands liegt bei 5,9 %. Am deutschen Markt hat Arriva durchaus Interesse. Zum einen ist es der größte ÖPNV-Markt in Europa, zum anderen ist hier bislang nur Connex aktiv und „die zur Verteilung stehende Masse [...] also noch relativ hoch“ [ebd., S. 117].



ABB. 8.24: ACHTUNG AUF DIESER LINIE HERRSCHT WELLENGANG.

#### 8.4.7. Konzernbildungen in Deutschland

Einen echten Großkonzern gibt es in Deutschland nicht. Zwar hat der immer noch staatliche DB Konzern Mitarbeiterzahlen in der Größenordnung eines Global Players, doch wenn man nur die Nahverkehrssparten ansieht, so relativieren sich die Zahlen. „Der größte Unterschied zwischen dem DB-Konzern und französischen Nahverkehrskonzernen ist die hochzentralisierte und bürokratisierte Verwaltungs- und Führungsstruktur, die Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit des Konzerns beeinträchtigt.“ Von daher sind DB AG und Connex oder Arriva nicht vergleichbar [ebd., S. 200], obwohl die DB AG heute mit verschiedenen Konzepten versucht, den Erfolg der Privaten zu kopieren. So wird auch hier künftig in der Zentrale nur noch entschieden, was zentral entschieden werden muss. Alles anderer wird in die Regionen verlagert [KCW 2002(d), S. 8]. Ein weiteres Problem ist, dass von deutschen Unternehmen bislang keine Ansätze ausgingen, sich auch im Ausland zu engagieren. Lediglich die DB Regio hat sich an einer Ausschreibung in Dänemark beteiligt, die aber – wie oben geschildert – von Arriva gewonnen wurde. Die deutschen „Konzernstrukturen“ sind mit denen in Großbritannien oder Frankreich nur bedingt vergleichbar und weisen den großen ausländischen Verkehrsunternehmen gegenüber starke Wettbewerbsnachteile auf [Dannenfeld 2001, S. 204].

„Die Übernahme von mittelständischen Unternehmen durch kommunale Unternehmen dient meist nur der Sicherung der Position letzterer im regionalen Markt und kann daher eigentlich nicht als Ansatz zur Konzernbildung ernstgenommen werden.“ [ebd., S. 204]. Konzernbildung gibt es daher nur dort, wo die bisherigen großen Verkehrsunternehmen sich zusammen tun. Von „Konzernbildung“ spricht man in der Branche derzeit nur bei der geplanten Fusion der Stadtwerke Köln und Bonn. Dieses Unternehmen hat das Ziel, „aus der Region“ herauszuwachsen [ebd., S. 205]. Der Verfasser ergänzt hier noch die Rheinbahn in Düsseldorf mit ähnlichen Zielen oder die Üstra, Hannover, die mit ihrer Tochter Intalliance versucht, auf dem polnischen Markt Fuß zu fassen. Diese Unternehmen sind aber die einzigen, die sich in diese Richtung orientieren.

Nachdem feststand, dass es zum Wettbewerb kommen wird, hat sich die Rheinbahn sehr schnell an die neuen Gegebenheiten angepasst. Sie begann eine Restrukturierung, wie sie unter ähnlich großen Unternehmen selten vorkommt. Sie ist eines der „wirtschaftlich erfolgreichsten Unternehmen, das bereits seit Jahren die erforderlichen Zuschüsse der Städte und Kreise kontinuierlich reduzieren konnte.“ [Herrmann 2002]. Die Preise pro Buskilometer konnten erheblich (bislang mehr als 10 %, Tendenz steigend) gesenkt werden. Die Maßnahmen reichten durch alle Zweige des Unternehmens. Und doch: „In einem Dienstleistungsunternehmen heißt das [sparen, effizienter werden] vor allem Personalressourcen einzusparen und die verbleibenden effizienter einzusetzen.“ [ebd.]. Ähnlich dem, was in den verschiedenen Spartentarifverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgehandelt wurde, hat die Rheinbahn mit den bedienten Aufgabenträgern Kreis Mettmann und Kreis Neuss ein Vertragswerk vereinbart, das besagt, dass die Rheinbahn ihre Kosten stetig senkt und die Kreise im Gegenzug der Rheinbahn zusichern, die Linien bis 2007 nicht auszuschreiben, soweit Ausschreibungen bis dahin nicht zwingend vorgeschrieben sind.

Die Rheinbahn wird aber nicht nur immer preiswerter, sie wird auch größer. Die Rheinbahnverantwortlichen gehen zu Recht davon aus, dass es in wenigen Jahren nur noch wenige, dafür aber sehr große Verkehrsunternehmen in Deutschland geben wird. „Wenn die Rheinbahn eines dieser großen Unternehmen sein will, wird sie andere kommunale und private Unternehmen übernehmen müssen. Erste Schritte sind eingeleitet durch die mittlerweile 100 %ige Beteiligung an dem SPNV-Unternehmen TransRegio, der Übernahme des Busunternehmens ELBA gemeinsam mit den kommunalen Verkehrsunternehmen in Wuppertal, Solingen und Remscheid und die 49 prozentige Beteiligung an dem Busunternehmen Rhein-Bus“ [ebd.]. Mit dieser Struktur beteiligt sich die Rheinbahn bundesweit an Ausschreibungen. Dabei ist man auch an strategischen Partnerschaften mit anderen privaten und öffentlichen Unternehmen interessiert. Allerdings will sich das Unternehmen auf das Kerngeschäft konzentrieren. Alle anderen Leistungen werden danach gesondert abgerechnet, falls sie von Auftraggebern bestellt werden. Das Unternehmen setzt auf qualifizierte und motivierte Mitarbeiter, die es als Wettbewerbsvorteil nennt. Man will die vorhandene Motivation nutzen, um den Wettbewerbsvorteil für das Unternehmen nutzbar zu machen. Wer gute Leistungen bringt, soll dafür auch Chancen bekommen. So sind am Ende die Mitarbeiter nicht immer „Verlierer“ des Wettbewerbes. „Wettbewerb bedeutet nicht

nur Rationalisierung mit dem Abbau von Arbeitsplätzen, sondern auch die Chance, neue Aufträge zu gewinnen und damit zusätzliche qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen.“ [ebd.].

Eine andere Art sich anzupassen zum „deutschen European Player“ zu werden betreibt unter anderem die Hannoversche Üstra AG. Zusammen mit den Leipziger Verkehrsbetrieben und den Stadtwerken Bonn gründete sie die Deutsche Nahverkehrsgesellschaft (DNVG) [Dannenfeld 2001, S. 196]. Inzwischen ist dort auch ein Tochterunternehmen von Connex eingestiegen, weswegen die Üstra ihren Austritt erwägt. Wilhelm Georg Hannss, Geschäftsführer der Leipziger Verkehrsbetriebe begründet den von ihm gewollten Einstieg eines Global Players damit, dass man Connex brauche, um einen anderen Global Player, die DB AG in Schach zu halten. Connex hält heute 51 % der DNVG [Engbarth 2002, S. 9]. Connex wurde aus einer Reihe von Bewerbern ausgewählt. Dies gelang dem Unternehmen durch verschiedene Faktoren. „Erstens das gemeinsame Verständnis vom kommunal geprägten deutschen Verkehrsmarkt. Zweitens die Bereitschaft der Connex zu einer gleichberechtigten Partnerschaft mit den kommunalen Gesellschaftern und drittens die Bereitschaft, zukünftig das gesamte deutsche ÖPNV-Geschäft über die DNVG abzuwickeln.“ [Bremeier 2002, S. 39]. Die nächste Ausgründung der Üstra war die Firma Intalliance im Oktober 2001. Gemeinsam mit den Partnern Deutsche Bahn AG und der Nord LB wurde im Herbst eine gemeinsame Tochter gegründet, die die gesamten Verkehrsaktivitäten im Bahn und Straßenbereich beider Unternehmen bündeln soll. Mit gut 400 Bussen und 40 S-Bahn-Triebzügen soll die Gesellschaft künftig auch im Wettbewerb in anderen Regionen auch im Ausland aktiv werden. Im Februar stimmten die Aufsichtsräte alle Gesellschafter dem zu diesem Zeitpunkt durch das Kartellamt genehmigten Deal zu, die Gesellschaft wurde formell gegründet. Zum Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit liegen hierzu jedoch noch keine genaueren Informationen vor.

Die DNVG wurde im Jahr 2000 als Zusammenschluss kommunaler Gesellschaften gegründet. Connex kam dann 2002 dazu [ebd., S. 35]. Damit wollten die beteiligten Verkehrsunternehmen ihre Chancen im Wettbewerb verstärken und sich den kommenden Regeln der EU beugen. Die Ausgangssituation war dass ein kommunal geprägter Markt mit kleinsten Unternehmen einer schwierigen Haushaltslage gegenübertrat. Hier setzte die Strategie von der DNVG an. Jedoch war es am Anfang gar nicht so leicht, die gesetzliche Situation in Deutschland verbot nämlich das Tätigwerden kommunaler Verkehrsunternehmen jenseits der Gemeindegrenzen. So konnten sich neben den genannten Gründungsunternehmen zwei weitere Interessenten nicht an der Gesellschaft beteiligen, da sich die entsprechenden Landesregierungen weigerten, die notwendige Erlaubnis zu erteilen [ebd., S. 38].

Ein anderes Projekt ist die Deu B.u.S GmbH. Dieses Gemeinschaftsunternehmen aus ursprünglich 20, seit September 2001 22, mittelständischen Busunternehmen wurde im August 1997 gegründet. Die einzelnen Mitgliedsbetriebe blieben selbstständig. Deu B.u.S kauft oder beteiligt sich am Kauf von sowohl öffentlichen wie privaten Verkehrsunternehmen. Man übernimmt auch gegenseitig Verkehre. Die Dachorganisation steht für Organisation, Managementfunktionen und Beratung

[Dannenfeld 2001, S. 195]. Inzwischen wurden zwei der Mitglieder von Deu B.u.S., die Firmen Taeter und Legner, von Connex gekauft, so dass auch hier der gefürchtete Global Player längst Mitglied und Partner geworden ist. Auch Keolis ist u.a. mit der Firma Martin Becker in der Gesellschaft beteiligt [www.deubus.sow.de]. Zum Unternehmen Deu B.u.S gehören im Jahr 2002 850 Fahrzeuge, mit denen jährlich 112 Mio. Euro umgesetzt werden.

## 8.5. Übersetzungen

Folgend sind alle im Text aufgeführten dänische Begriffe alphabetisch sortiert aufgeführt. Dahinter stehen jeweils die im Text vorkommenden grammatikalischen Formen des Wortes, dazu die deutsche Übersetzung. Bei Substantiven ist soweit sinnvoll der im dänischen angehängte (und daher im Text oft vorkommende) bestimmte Artikel und die Pluralform angegeben, bei Adjektiven die Steigerung, bei Verben die Formen der Vergangenheit.

| <u>Dänisch</u>                               | <u>Deutsch</u>                             |
|--|--|
| <i>amt, -et, -er</i>                         | (der) Kreis, Kreise                        |
| <i>amtsborgmester, -en, -ne</i>              | (der) Landrat, Landräte                    |
| <i>Amtsrådsforeningen</i>                    | der Landkreistag                           |
| <i>amtstrafikselskab, -et</i>                | (die) Kreisverkehrsgesellschaft            |
| <i>Arbejdsmiljøinstitut, -tet</i>            | (das) Institut für Arbeitsbedingungen      |
| <i>at</i>                                    | zu   |
| <i>Banestyrelsen</i>                         | Staatliche Eisenbahnbehörde                |
| <i>Bornholms Amts Trafikselskab (BAT)</i>    | Bornholms Kreisverkehrsgesellschaft        |
| <i>busdivision, -en</i>                      | (die) Betriebsabteilung                    |
| <i>buslov, -en</i>                           | (das) Busgesetz                            |
| <i>busvirksomhed, -en, -er</i>               | (das) Busunternehmen                       |
| <i>bybustrafik, -ken</i>                     | (der) Stadtbusverker                       |
| <i>chauffør, -en</i>                         | (der) Fahrer                               |
| <i>Danske Busvognmænd</i>                    | Dänischer Busunternehmerverband            |
| <i>De Danske Statsbaner (DSB)</i>            | Die Dänische Staatsbahn                    |
| <i>det</i>                                   | es, das                                    |
| <i>end</i>                                   | als  |
| <i>EØF</i>                                   | EWG  |
| <i>er</i>                                    | bin, bist, ist, sind, seid                 |
| <i>erhvervstilladelse, -n</i>                | (der) Gewerbeschein                        |
| <i>fælleskommunale, -et</i>                  | (die) Zweckverbandsverkehrsgesellschaft    |
| <i>Færdselsstyrelse, -n</i>                  | (die) Staatliche Mobilitätsbehörde         |
| <i>fordelagtig, -er, st</i>                  | vorteilhaft, -er, -est                     |
| <i>forhandlet</i>                            | verhandelt                                 |
| <i>fri</i>                                   | frei                                       |
| <i>fribefordring, -en</i>                    | (der) Freifahrtschein                      |
| <i>Hovedstadens udviklingsråd</i>            | Hauptstadtentwicklungsrat                  |
| <i>hovedstadsområde, -t</i>                  | Hauptstadtsgebiet                          |
| <i>Hovedstadsområdets Trafiselskab</i>       | Verkehrsgesellschaft der Hauptstadtsregion |
| <i>Hovedstadsområdets udviklingsråd, -en</i> | (der) Hauptstadtsentwicklungsrat           |
| <i>Hovedstadsråd, -et</i>                    | (der) Hauptstadtsrat                       |
| <i>I</i>                                     | in / im                                    |
| <i>incitamentsstyring</i>                    | Anreizsteuerung                            |
| <i>jernebanevirksomhed</i>                   | Eisenbahnunternehmen                       |
| <i>kanaler</i>                               | (hier:) Slots/Trassen                      |
| <i>klipkort, -et, sg. = pl.</i>              | (die) Zehnerkarte, -n                      |
| <i>Københavns Hovedbanegård</i>              | Kopenhagen Hauptbahnhof                    |
| <i>kollektiv trafik, -ken</i>                | (der) Öffentliche Personennahverkehr       |
| <i>kollektiv trafikplan, -en, -er</i>        | (der) Nahverkehrs-plan, -pläne             |
| <i>kommune, -n, -r</i>                       | (die) Gemeinde, -n                         |
| <i>Kommunernes Landsforbund</i>              | Gemeindebund                               |

|  |  |
|--|--|
| <i>kontantbillet, -ten, -ter</i>             | (der) Einzelfahrschein, -e                   |
| <i>lige ud</i>                               | geradeaus                                    |
| <i>lov, -en, -er</i>                         | (das) Gesetz, (die) -e                       |
| <i>man</i>                                   | man  |
| <i>markedsadgang, -en</i>                    | (der) Marktzugang                            |
| <i>markedskørsel, -kørslen</i>               | (der) Marktverkehr                           |
| <i>medmindre</i>                             | falls nicht                                  |
| <i>mest</i>                                  | meist  |
| <i>offentlig</i>                             | öffentlich                                   |
| <i>økonomisk</i>                             | wirtschaftlich                               |
| <i>om</i>                                    | über   |
| <i>på</i>                                    | (hier:) bei                                  |
| <i>pakhus, -et, -er</i>                      | (das) Speicher-haus, häuser                  |
| <i>passagerkilometer</i>                     | Personenkilometer                            |
| <i>Persontrafikrådet</i>                     | (Der) Personenverkehrsrat                    |
| <i>plandivision, -en</i>                     | (die) Planabteilung                          |
| <i>refusion</i>                              | Fördermittel                                 |
| <i>rød</i>                                   | rot  |
| <i>rutebilrute, -n, -r</i>                   | (der) Allgemeiner Linienverkehr (die) –e     |
| <i>rutebiltrafik, -ken</i>                   | (der) Linienverkehr                          |
| <i>særkørsel, -kørsler</i>                   | Spezialverkehr, -e                           |
| <i>selvfinanceringsgrad, -en</i>             | (der) Kostendeckungsgrad                     |
| <i>service</i>                               | Dienstleistung                               |
| <i>sjov, -ere, -est</i>                      | lustig, lustiger, am lustigsten              |
| <i>skolerute, -n, -r</i>                     | (der) Schülerlinienverkehr (die) –e          |
| <i>som</i>                                   | als  |
| <i>standardentreprenørkontrakt, -en, -er</i> | (der) Standardunternehmervertr-ag, (die)-äge |
| <i>stordriftsfordel, -en, -e</i>             | (der) Großunternehmensvorteil, -e            |
| <i>storkommune, -n, -r</i>                   | (die) Großgemeinde, -n                       |
| <i>strategisektion, -en</i>                  | (die) Strategieabteilung                     |
| <i>tabe, tabte, tabt</i>                     | verlieren, verlor, verloren                  |
| <i>tjenestemand, tjenestemænd</i>            | Beamte, -r                                   |
| <i>trafik, -ken</i>                          | (der) Verkehr                                |
| <i>Trafikministeriet</i>                     | Verkehrsministerium                          |
| <i>trafikråd, -et</i>                        | (der) Verkehrsrat                            |
| <i>trafikselskab, -et, -er, -erne</i>        | (die) Verkehrsgesellschaft, -en              |
| <i>transportråd, -et</i>                     | (der) Transportrat                           |
| <i>uden for</i>                              | außerhalb                                    |
| <i>udført</i>                                | ausgeführt                                   |
| <i>udlicitering, -en, -er</i>                | (die) Ausschreibung, -en                     |
| <i>vandbus, -sen, -ser</i>                   | (der) Wasserbus, Wasserbusse                 |
| <i>vinde, vant, vundet</i>                   | gewinnen, gewann, gewonnen                   |
| <i>vognmand, vognmænd</i>                    | privater Busunternehmer sg. + pl.            |
| <i>vogntime, -n, -r</i>                      | (die) Wagenstunde, -n                        |

## 8.6. Abkürzungen

Übersicht über die verwendeten dänischen, deutschen, englischen und französischen Abkürzungen in alphabetischer Reihenfolge (in Klammern deutsche Übersetzung):

|          |   |
|----------|---|
| €        | Euro  |
| a.a.o.   | alles andere oben   |
| a.D.     | außer Dienst  |
| A/S      | <i>Aktieselskab</i> (Aktiengesellschaft)                                      |
| AaS      | <i>Århus Sporveje</i> (Straßenbahnen der Stadt Århus)                         |
| Abs.     | Absatz  |
| AEG      | Allgemeines Eisenbahngesetz   |
| AG       | Aktiengesellschaft  |
| Anm.d.A. | Anmerkung des Autors  |
| AOS A/S  | <i>Aalborg Omnibus Selskab A/S</i> (Busgesellschaft der Stadt Aalborg AG)     |
| ARF      | <i>Amtsrådsforeningen</i> (Landkreistag)                                      |
| AST      | Anruf-Sammel-Taxi   |
| AVV      | Aachener Verkehrsverbund  |
| BAT      | <i>Bornholms Amts Trafikselskab</i> (Verkehrsgesellschaft Kreis Bornholm)     |
| BAT      | Bundesangestellten-Tarifvertrag   |
| BDO      | Bund Deutscher Omnibusunternehmer   |
| BMV      | Bundesministerium für Verkehr   |
| BOKraft  | Betriebsordnung Kraftomnibusse  |
| BOStrab  | Betriebsordnung Straßenbahnen   |
| BVG      | Berliner Verkehrsgesellschaft   |
| BVR      | Bunsverkehr Rheinland GmbH  |
| CDU      | Christlich Demokratische Union  |
| CGEA     | Compagnie Générale d'Entreprises Automobiles                                  |
| cm       | Centimeter  |
| D        | Deutschland   |
| DB AG    | Deutsche Bahn Aktiengesellschaft  |
| dB(A)    | Dezibel (Ampere)  |
| DBJ      | <i>De bornholmske Jernbaner</i> (Die Bornholmer Eisenbahnen)                  |
| Dipl.    | Diplom  |
| DK       | Dänemark  |
| DKK      | Dänische Krone  |
| DLT      | Deutscher Landkreistag  |
| DM       | Deutsche Mark   |
| DNVG     | Deutsche Nahverkehrsgesellschaft  |
| Dr.      | Doktor  |
| Dres.    | Doctores  |
| DSB      | <i>Danske Statsbaner</i> (Die Dänische Staatsbahn)                            |
| DST      | Deutscher Städtetag   |
| e.V.     | eingetragener Verein  |
| ENeuOG   | Eisenbahnneuordnungsgesetz  |
| EØF      | <i>Europæiske Økonomiske Fællesskab</i> (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) |
| EU       | Europäische Union   |
| EU-GH    | Europäischer Gerichtshof  |
| EUV      | EU-Vertrag  |
| EVU      | Eisenbahnverkehrsunternehmen  |
| EW       | Einwohner   |
| E-Wagen  | Einsatzwagen  |
| EWG      | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| ff.      | Fortfolgende  |

|           |  |
|-----------|--|
| f.        | Folgende   |
| GF        | Geschäftsführer  |
| GG        | Grundgesetz  |
| ggf.      | gegebenenfalls   |
| GH        | Gesamthochschule   |
| GmbH      | Gesellschaft mit beschränkter Haftung  |
| GVFG      | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz  |
| Hrsg.     | Herausgeber  |
| HT        | <i>Hovedstadsområdets Trafikselskab</i> (Verkehrsgesellschaft Großraum Kopenhagen) |
| HUR       | <i>Hovedstadsområdets udviklingsråd</i> (Entwicklungsrat Großraum Kopenhagen)      |
| HVV       | Hamburger Verkehrsverbund  |
| i.d.F.    | in der Fassung   |
| I/S       | <i>Industriselskab</i> (Industriegesellschaft)                                     |
| ICX       | Interconnex  |
| IHK       | Industrie- und Handelskammer   |
| incl.     | inclusive  |
| Ing.      | Ingenieur  |
| jur.      | juris  |
| Kfm.      | Kaufmann   |
| Km        | Kilometer  |
| Km/a      | Kilometer per anno (pro Jahr)  |
| Km/h      | Kilometer pro Stunde   |
| KVG       | Kreisverkehrsgesellschaft  |
| KVIV      | Kommunale Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr                        |
| LNG       | Lokale Nahverkehrsgesellschaft   |
| LSA       | Lichtsignalanlage (Ampel)  |
| m.v.      | <i>med videre</i> (und ähnliches)  |
| MBO       | <i>management by owner</i> (Betriebsführung durch den Eigentümer)                  |
| MdB       | Mitglied des Bundestages   |
| MdEP      | Mitglied des Europäischen Parlamentes  |
| Min.Rat   | Ministerialrat   |
| Mio.      | Million(en)  |
| MIV       | Motorisierter Individualverkehr  |
| mm        | Millimeter   |
| Mr.       | <i>Mister</i> (Herr)   |
| Mrd.      | Milliarde(n)   |
| NE-Bahnen | Nichtbundeseigene Eisenbahnen  |
| NIAG      | Niederrheinische Verkehrsbetriebe AG   |
| Nr.       | Nummer   |
| NVP       | Nahverkehrsplan  |
| NW        | Nordrhein-Westfalen  |
| o.g.      | oben genannte  |
| OKD       | Oberkreisdirektor  |
| ÖPNV      | Öffentlicher Personennahverkehr  |
| ÖTV       | Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (bis 2001)                 |
| OVG       | Oberverwaltungsgericht   |
| PBefG     | Personenbeförderungsgesetz   |
| PKW       | Personenkraftwagen   |
| Prof.     | Professor  |
| RE        | Regionalexpress  |
| RegG      | Regionalisierungsgesetz  |
| rer.oec   | rerum oeconomicarum  |

|             |  |
|-------------|--|
| RWE         | Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke AG                               |
| Sa          | Samstag  |
| Schwbg      | Schwerbehindertengesetz  |
| SJ          | Svenska Järnbanar  |
| So          | Sonntag  |
| SPNV        | Schienenpersonennahverkehr   |
| STS         | <i>Storstrøms Amts Trafikselkab</i> (Verkehrsgesellschaft Kreis Storstrøm) |
| s.u.        | siehe unten  |
| u.ä.        | und ähnlich(e/s)   |
| u.v.m.      | und vieles mehr  |
| <i>Udg.</i> | <i>Udgiver</i> (Herausgeber)   |
| UITP        | L'Union Internationale des Transports Publics                              |
| UK          | <i>United Kingdom</i> (Vereinigtes Königreich)                             |
| VAT         | <i>Varde Amts Trafikselkab</i> (Verkehrsgesellschaft Kreis Varde)          |
| VDV         | Verband deutscher Verkehrsunternehmen                                      |
| Verd.Di     | Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ab 2002, siehe ÖTV)                |
| Verf.       | Verfasser  |
| Verw.Wiss.  | Verwaltungswissenschaftler   |
| VGF         | Verkehrsgesellschaft Frankfurt/Main  |
| vgl.        | vergleiche   |
| VO          | Verordnung   |
| VRR         | Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Essen)   |
| VRS         | Verkehrsverbund Rhein-Sieg (Köln)  |
| z.B.        | zum Beispiel   |
| z.T.        | zum Teil   |
| Zug/km      | Zug-Kilometer  |
| ZV          | Zweckverband   |
| ZVBN        | Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen                          |

## 8.7. Abbildungen

Übersicht über die im Text enthaltenen Abbildungen und Darstellungen:

- Abbildung 3.01 Das dänische Eisenbahnnetz. Die unterschiedlichen Signaturen haben für diese Arbeit keine Bedeutung. [[www.banestyrelsen.dk](http://www.banestyrelsen.dk)]
- Abbildung 3.02: Kopenhagener Hauptbahnhof von 1911, der dritte an gleicher Stelle.
- Abbildung 3.03: Entwicklung der Personenverkehrsleistung 1950 bis 1997 [Trafikministeriet 1999 + [www.danmarks-statistik.dk](http://www.danmarks-statistik.dk)]
- Abbildung 3.04: Rollenverteilung zwischen Aufgabenträger und Auftragnehmer [Danske Busvognmænd o.j.(a)]
- Abbildung 3.05: Stündliches Rendezvous der regionalen Linien auf Bornholm.
- Abbildung 3.06: Stadtbus in Rønne
- Abbildung 3.07: Vergleichszahlen. [Quellen: Sofern nicht an anderer Stelle dieser Arbeit anders genannt: Homepages des Umweltbundesamtes ([www.umweltbundesamt.org/dzu.htm](http://www.umweltbundesamt.org/dzu.htm)), der beiden Verkehrsministerien ([www.bmv.de](http://www.bmv.de), [www.trm.dk](http://www.trm.dk)), des dänischen Statistischen Landesamtes ([www.Danmarks-Statistik.dk](http://www.Danmarks-Statistik.dk)) und von HT ([www.ht.dk](http://www.ht.dk)).]
- Abbildung 3.08: Modal Split in den Gebietskærperschaften des HT-Gebietes [HUR 2003]
- Abbildung 3.09: Politische Gliederung des *hovedstadsområde* [HT 1997(a), S. 8]
- Abbildung 3.10: Einnahmen von HT 2001 [HT 1997(a), S. 33 + Mail von Henrik Effersøe]
- Abbildung 3.11: Ausgaben von HT 2001 [HT 1997(a), S. 33 + Mail von Henrik Effersøe]
- Abbildung 3.12: HT's Kostendeckungsgrad 1993 bis 2000 [Grafik MHz, HT 1997(a), S. 33 + Mail von Henrik Effersøe]
- Abbildung 3.13: Aufteilung der Verkehrsleistungen in der Region Kopenhagen 1990 und 1999, [Berlingske Tidende + HT 1999 (j)]
- Abbildung 3.14: HT-Zentrale in Valby
- Abbildung 3.15: Netzplan der S-Bahn im HT-Gebiet [[www.ht.dk](http://www.ht.dk)]
- Abbildung 3.16: Deckblatt zu HT's 9. Ausschreibung für den allgemeinen Linienverkehr
- Abbildung 3.17: HT-Busse sind durch Signalfarben besonders sicher.
- Abbildung 3.18: Metrostation Nørreport. Alle Stationen sind durch Tageslicht beleuchtet, dass bis in 30 Meter Tiefe geleitet wird.
- Abbildung 3.19: Organisationsmodell für den öffentlichen Personennahverkehr in Dänemark [Færdselsstyrelsen 2000, S. 23]
- Abbildung 3.20: Modal-Split auf Bornholm 2003 [Werte rechnerisch ermittelt durch Hammer]
- Abbildung 3.21: Vergleich der Verkehrsgesellschaften HT und BAT (Zahlen von 1997) [Amtrådsforeningen 2000 (a)]
- Abbildung 3.22: Ticketverkauf (*kortsalg*) und Café ergänzen sich zu einem Serviceangebot
- Abbildung 3.23: Garten und Infotafeln am *pakhus*. Vgl. auch Abb. 3.05 auf Seite 29
- Abbildung 3.24: Regionale und lokale Linien auf Bornholm
- Abbildung 3.25: Licht und Luft kann auf Bornholm jeder Fahrgast selber regulieren.
- Abbildung 3.26: Ausschreibungen auf Bornholm: Statistik und Ergebnisse [Danske Busvognmænd o.j. (a)]
- Abbildung 3.27: Stadtbus im BAT/Connex-Design
- Abbildung 3.28: Connex bekennt sich zum Aufgabenträger: Wir fahren für BAT
- Abbildung 3.29: Entwicklung der Fahrplanstundenpreise bei HT seit 1990 [Mail von Søren Englund, HUR-Vertragsabteilung, Juni 2003] Alle Angaben in Preisen von 2002. Die Prozentzahlen geben den Teil des gesamten Verkehrs im HT-Gebiet

an, der in dieser Runde ausgeschrieben wurde. Vor der ersten Ausschreibung betrug der Wert noch 650 DKK.

Abbildung 3.30: Öffentliche Zuschüsse an die Trafikselskaber [Trafikministeriet 1999, S. 96 + Mail von Jan Gabrielsen, Trafikministeriet]

Abbildung 3.31: Kostendeckungsgrad bei ausgesuchten Trafikselskavern [Trafikministeriet 1999, S. 104]

Abbildung 3.32: Anteile an den eingesparten Geldern, Variante 1 [Transportrådet 1998 (c), S. 33]

Abbildung 3.33: Anteile an den eingesparten Geldern, Variante 2 [Transportrådet 1998 (c), S. 33]

Abb: 3.34: A-Busse haben an der Außenseite eine Auflistung aller angefahrenen Haltestellen.

Abbildung 3.35: Kundenzufriedenheit bei HT in % [Transportrådet 1998 (c), S. 84]

Abbildung 3.36: Kundenzufriedenheit bei drei verschiedenen Ausschreibungen von HT [Transportrådet 1998 (c), S. 85]

Abbildung 3.37: Entwicklung des Personentransports in Dänemark 1990 – 2001 [Statistisk årbog, 2003]

Abbildung 3.38: Bestand an Personenkraftwagen in Dänemark [www.danmarksstatistik.dk, 2003]

Abbildung 3.39: Anzahl der Personenkraftwagen in Deutschland [Stat. Bundesamt 2003, S. 355]

Abbildung 3.40: Entwicklung des Personentransports in Deutschland 1991 – 2001 [Statistisches Bundesamt 2003, S. 360]

Abbildung 3.41: Anzahl und Größe dänischer Verkehrsunternehmen [Færdselsstyrelsen 2000, S. 194]

Abbildung 3.42: Unternehmen im Auftrag von Varde Amts Trafiksselskab (VAT) [Færdselsstyrelsen 2000, S. 197]

Abbildung 3.43: Gewinnmargen ÖPNV und andere Branchen [Transportrådet 1998 (c), S. 47]

Abbildung 3.44: Entwicklung der Leistung der Unternehmer und ihrer Bezahlung [Færdselsstyrelsen 2000, S. 1999]

Abbildung 3.45: Die größten Busunternehmen der Welt [Trier 1999 (d), S. 10]

Abbildung 3.46: Aufteilung des dänischen ÖPNV-Marktes auf die großen Verkehrsunternehmen bis Frühjahr 2001 [Trier 1999 (d), S. 10]

Abbildung 5.01: ÖPNV im Westerwald

Abbildung 5.02: Kostendeckungsgrad der VDV-Unternehmen, [Deutsche Bank Research 2000, S. 8]

Abbildung 5.03: Einnahmen der VDV-Unternehmen, [Andersen 2001, S. 3]

Abbildung 5.04: Beförderte Personen im ÖPNV, [Deutsche Bank Research 2000, S. 5]

Abbildung 5.05: Unternehmen, Beschäftigte und Einnahmen im ÖPNV [Deutsche Bank Research 2000, S. 7]

Abbildung 5.06: Kostenstrukturen der VDV-Unternehmen in Deutschland 1998. [Deutsche Bank Research 2000, S. 8]

Abbildung 5.07: Global-Player vor Ort, Die Rheinisch-Bergische Eisenbahn in Mettmann

Abbildung 5.08: Service der Verbünde für die Aufgabenträger, [Reinkober et. al. 2001, S. 36]

Abbildung 5.09: Neue Qualität im Nahverkehr, die REGIOBAHN, kommunale S-Bahn im VRR

Abbildung 5.10: Neue Qualität schafft auch (neue) Fahrgäste

Abbildung 5.11: Ausreichende Verkehrsbedienung?

- Abbildung 5.12 Gute Qualität? Links Haltestelle eines freien deutschen Busunternehmens, rechts Haltestelle eines geknebelten dänischen Lohnkutschers
- Abbildung 5.13: Lohnniveau in öffentlichen und privaten Busunternehmen sowie gemischtwirtschaftlichen Tochtergesellschaften. [Rheinbahn, unveröffentlichte Unterlagen]
- Abbildung 5.14: Ansprüche an die Fahrer, [Andersen 2001, S. 7]
- Abbildung 5.15: Mindestinhalte eines zukunftsweisenden ÖPNV-Gesetzes, eigene Aufstellung
- Abbildung 5.16: Empfehlungen an Aufgabenträgern im Wettbewerb, eigene Aufstellung
- Abbildung 5.17: Empfehlungen an Verkehrsunternehmen im Wettbewerb, eigene Aufstellung
- Abbildung 8.01: Rollenverteilung zwischen Aufgabenträger und Auftragnehmer [Danske Busvognmænd o.j.(a)]
- Abbildung 8.02: Äußerliche Qualität (Sauberkeit, Bordsteinbeleuchtung, Niederflur, etc.)
- Abbildung 8.03: Qualität im Fahrzeug heißt auch, dass immer genug Info-Material vorhanden sein muss.
- Abbildung 8.04: Kundenzufriedenheiten als Maßstab [HT 1999 (d), Bilag 7, S. 56]
- Abbildung 8.05: Gewichtung der einzelnen Qualitätskriterien [HT 1999 (d), Bilag 7, S. 8]
- Abbildung 8.06: Linienband im Bus mit Haltestellen und Umstiegsmöglichkeiten
- Abbildung 8.07: Servicebuslinie in Helsingør [HT 1999 (e), S. 26]
- Abbildung 8.08: Haltestelleninformation von BAT in Rønne, Bornholm [BAT, Originalplan]
- Abbildung 8.09: Zonengrenze bei Rønne
- Abbildung 8.10: Haltestelleninformation von BAT in Neksø, Bornholm [BAT, Originalplan]
- Abbildung 8.11: RaBAT-Fahrkarten von BAT im Überblick [BAT, Originaltickets]
- Abbildung 8.12: Ausschreibungen auf Bornholm: Statistik und Ergebnisse [Danske Busvognmænd o.j. (a)]
- Abbildung 8.13: Entwicklung der Anzahl der Herzinfarkte bei Männern [Arbejdsmiljøinstituttet 2000]
- Abbildung 8.14: Die wichtigsten Ursachen für Stress [Arbejdsmiljøinstituttet 2000]
- Abbildung 8.15: Aufgaben des VRS, [VRS 2001, S. 5]
- Abbildung 8.16: VRR-Zahlungen, [Industrie- und Verkehrstreuhand GmbH/ZV VRR 2000]
- Abbildung 8.17: Bewertungskonzept der Bereiche Qualität und Leistungsfähigkeit, [Schulz / Rumpf 2001, S. 17]
- Abbildung 8.18: Herauslösung der Regiefunktionen [Barth / Kretschmann, 2001, S. 30]
- Abbildung 8.19: Weltweites Engagement vor Ort, Connex in Mettmann
- Abbildung 8.20: Konzernstruktur der Connex-Gruppe (Deutschland), [ConnexPress Mai/Juni 2002, S. 5]
- Abbildung 8.21: Globale und deutsche Verkehrsunternehmen im Kennzahlenvergleich, [Dannenfeld 2002 + Rheinische Bahngesellschaft AG, eigene Darstellung]
- Abbildung 8.22: Arriva betreibt in Kopenhagen den Hafentaxibus, ein Linienschiff im HT-Design. Die Boote fahren alle 20 Min.
- Abbildung 8.23: Der Linienweg des Hafentaxibusses verbindet die neuen Business-Bereiche „Holmen“ mit der Innenstadt und dem Linienetz auf festem Boden. Eine Erweiterung ist geplant.
- Abbildung 8.24: Achtung auf dieser Linie herrscht Wellengang.

## 8.8. Literatur

### 8.8.1. Aufsätze

- **Aberle, Gerd / et. al.:** *Bahnstrukturreform in Deutschland – Empfehlungen zur weiteren Entwicklung*; in: Internationales Verkehrswesen 12/97, Seite 626 – 633
- **Aberle, Gerd:** *Intramodaler Wettbewerb im regionalen ÖPNV*; in: Internationales Verkehrswesen 5/01, Seite 183
- **Abild, Lars / Arentoft, Hanne:** *DSBs dyre dilemma*; in: Berlingske Tidende, 01.03.1998(a), Sektion Erhverv, Seite 3
- **Abild, Lars:** *Busselskab med ryggen mod muren*; in: Berlingske Tidende, 30.08.1998(b), Sektion Job, Seite 5
- **Abild, Lars:** *Combust-afgørelse trækker ud*; in: Berlingske Tidende, 22.02.2001(a), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Combustansatte kan miste pension*; in: Berlingske Tidende, 09.01.2001(b), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Combust-undersøgelse igen forsinket*; in: Berlingske Tidende, 02.06.2000(a)
- **Abild, Lars:** *Da DSB tabte slaget i Jylland*; in: Berlingske Tidende 29.04.2002(d), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Danmarks Buskonge*; in: Berlingske Tidende, 15.04.2001(c), Sektion Erhverv, Seite 1
- **Abild, Lars:** *Dobbelt regning til skatteborgerne*; in: Berlingske Tidende, 02.06.2000(b)
- **Abild, Lars:** *DSBs tilbud kulegraves*; in: Berlingske Tidende, 30.12.2001(i), Sektion 1, Seite 3
- **Abild, Lars:** *DSB vil på skinner i udlandet*; in: Berlingske Tidende, 08.01.2002(a), Sektion 3, Seite 3
- **Abild, Lars:** *Ekspert: Ulovlig støtte til Combust*; in: Berlingske Tidende, 01.02.2001(d), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Endestation Combust*; in: Berlingske Tidende, 21.01.2001(e), Sektion 4, Seite 2 - 3
- **Abild, Lars:** *EU kan lukke Combust*; in: Berlingske Tidende, 06.01.2001(f), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *EU skeptisk over for Combust-støtte*; in: Berlingske Tidende, 22.01.2001(g), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Fejltagelsernes stoppested*; in: Berlingske Tidende, 06.06.1999(a), Sektion 4, Seite 1
- **Abild, Lars:** *Fortrolig notat: DSBs bud var bedst*; in: Berlingske Tidende, 29.04.2002(e), Sektion 3
- **Abild, Lars:** *Fransk busmastodont er på vej til Danmark*; in: Berlingske Tidende, 15.09.1999(b), Sektion 3, Seite 6
- **Abild, Lars:** *Fuld damp på slagsmål om privatbanerne*; in: Berlingske Tidende, 13.02.2000(c), Sektion 1
- **Abild, Lars:** *Ingen Combust-rigsretssag*; in: Berlingske Tidende, 12.04.2002(j)
- **Abild, Lars:** *Kollektiv trafik på private hænder*; in: Berlingske Tidende, 01.08.1999(c), Sektion 4, Seite 1 – 2
- **Abild, Lars:** *Milepæl for Arriva*; in: Berlingske Tidende, 31.01.2002(m), Sektion 3, Seite 3
- **Abild, Lars:** *Ny strid om Combust*; in: Berlingske Tidende, 17.10.2001(h), Sektion 3, Seite 1
- **Abild, Lars:** *Regeringen tager mia. fra DSB*; in: Berlingske Tidende, 23.01.2002(b), Sektion 3, Seite 1

- **Abild, Lars:** *Sidste stop for de små busselskaber*; in: Berlingske Tidende, 30.08.1998(c), Sektion 4, Seite 1 + 5
- **Abild, Lars:** *Staten tabte knap 700 mio. på Combis*; in: Berlingske Tidende 10.04.2002(c), Sektion 3, Seite 3
- **Abild, Lars:** *Trafikministeren under nyt pres om DSB-tilbud*; in: Berlingske Tidende, 30.04.2002(k), Sektion 3, Seite 1
- **Abild, Lars:** *Trafikminister har et stort chekhæfte*; in: Berlingske Tidende, 23.05.2002(f), Sektion 3, Seite 6
- **Abild, Lars:** *Trafikministeriets lynhurtige grundighed*; in: Berlingske Tidende, 02.05.2002 (l), Sektion 3, Seite 4
- **Abild, Lars:** *Uro efter nej til DSB*; in: Berlingske Tidende, 03.01.2002(g), Sektion 3, Seite 3
- **Adt, Verena:** *Busse und Bahnen bald nur noch privat gelenkt*; in: Rheinische Post, 13.06.2000, Seite 1
- **Albrecht, Enrico / Berndt, Thomas:** *Neue Dienstleister im Eisenbahnmarkt*; in: Internationales Verkehrswesen 9/00, Seite 373 - 375
- **Als, Per:** *Wie haben kommunale Unternehmen den Übergang in den Wettbewerb gemeistert?*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999(a)
- **Andersen, Jørgen:** *Systemet kan ikke lide os*; in: Danske Busvognmænd 2/00, Seite 10 - 11
- **Ball, Wolfgang:** *Pressemitteilungen zum Start der Burgenlandbahn Nr. 52/98*; Nahverkehrsagentur Sachsen-Anhalt (Hrsg.)
- **Baltes, Martin / Schaaffkamp, Christoph:** *Auf dem Weg in den Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 4/00, Seite 21 - 24
- **Baranec, Peter G.:** *Brüssel redet noch, die Städte handeln schon*; in: KOPO 4/02, Seite 6 - 12
- **Barth, Andreas:** *ÖPNV-Finanzierung gefährdet*; in: Pro Bahn Zeitung 2/99, Seite 18 - 20
- **Barth, Sybille / Kretschmann, Caroline von / et.al.:** *Strategie für eine wettbewerbskonforme Organisation*; in: Der Nahverkehr 12/2001, Seite 28 - 33
- **Batzill, Roland:** *Der steuerliche Querverbund bleibt unberührt erhalten*; in: Der Nahverkehr 7 + 8/94, Seite 12 - 20
- **Batzill, Roland:** *Unausweichlicher Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 1+2/95, Seite 81 - 84
- **Bauchhage, Hans-Artur:** *Das Verhältnis zwischen Bahn und Politik aus Ländersicht*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 524 - 526
- **Bauer, Reinhold:** *Die Entwicklung des Rechtsrahmens im ÖPNV*; in: Nahverkehrspraxis 11/99, Seite 34 - 35
- **Bauer, Reinhold:** *Die Zukunft kommunaler Verkehrsunternehmen in der EU*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 35 - 42
- **Baumeister, Hubertus:** *OVG Magdeburg – Wendepunkt für den deutschen Verkehrsmarkt im ÖPNV?*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Becker-Birck, Hans-Henning:** *Forderungen zur Weiterentwicklung des ÖPNV-Ordnungsrahmens*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 555 - 557
- **Bendtsen, A.T. Burchardi:** *Øget brugerbetaling løser problemet*; Leserbrief in: Berlingske Tidende, 17.04.2000, Sektion 1
- **Berger, Matthias:** *Die Pflicht zur Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 539 - 541

- **Berschin, Felix:** *Steine statt Brot*; in: Nahverkehrspraxis 4/2000, Seite 27 – 29
- **Berschin, Felix / Hickmann, Gerd:** *Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform*; in: Internationales Verkehrswesen, 12/98, Seite 600 - 606
- **Bodewig, Kurt:** *Deutschland braucht einen starken ÖPNV*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 491 - 492
- **Böhmer, Reinhold / Delhaes, Daniel:** *Pakt auf Kosten Privater*; in: Wirtschaftswoche Nr. 1-2 / 04.01.2001
- **Borring-Møller, Anders:** *Nyt tog på toppen*; in: Ligeud 4/00, Seite 6 - 7
- **Boy, Piet H.L. / Schaafsma, Alfons A.M.:** *NL: Bahninfrastruktur und –betrieb radikal getrennt*; in: Internationales Verkehrswesen 12/98 Seite 607 – 611
- **Bremeier, Wolfram / Carmincke, Michael:** *Kommunal-private Kooperation*; in: Der Nahverkehr 4/02, Seite 35 - 39
- **Bruhns, Thomas / Targan, Norbert / Bury, Günter:** *Fulda senkt Kosten um 20 Prozent*; in: Der Nahverkehr 12/00, Seite 51 - 54
- **Bühner, Arnd / Augsburg, Gisela:** *Die Novellierung der EU-Verordnung 1191/69*; in: Nahverkehrspraxis 11/2000, Seite 23 – 25
- **Bührer, Claudine / Nickel, Bernhard / Quidort, Michel / Schmidt, Hartmut:** *Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Frankreich*; in: Der Nahverkehr 5/94, Seite 51 – 61
- **Bund/Länder-Fachausschuß Straßenpersonenverkehr (Hrsg.):** *Genehmigungsverfahren für Linienverkehre des ÖPNV*; in: Der Nahverkehr 5/97, Seite 8 – 12
- **Burmeister, Jürgen:** *1000 Tage Regionalisierung*; in: Regionalverkehr 3/99(a), Seite 12 – 17
- **Burmeister, Jürgen:** *Die Regio-Bahn Kaarst – Mettmann*; in: Nahverkehrspraxis 6/98(a), Seite 26 – 28
- **Burmeister, Jürgen:** *Gestartet: Die Regiobahn*; in: Regionalverkehr 3/99(b), Seite 41 - 43
- **Burmeister, Jürgen:** *Nahverkehr in der Region Arnhem – Nijmegen*; in: Stadtverkehr 6/98(b), Seite 6 – 11
- **Burmeister, Jürgen:** *Regionalisierung auf Schiene und Straße*; in: Regionalverkehr 3/99(c), Seite 6 – 10
- **Burmeister, Jürgen:** *Weniger Zuschüsse vom Kreis*; in: Regionalverkehr 3/99(d), Seite 24 - 25
- **Claes, Nilas:** *HUR er på banen*; in: Ligeud, 3/00, Seite 3
- **Daubertshäuser, Klaus:** *Die neue Rolle der DB-AG im SPNV*; in: DVWG B 181, Bergisch-Gladbach 1995, Seite 37 - 45
- **Daubertshäuser, Klaus:** *Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt*; in: Internationales Verkehrswesen 6/2002, Seite 284 - 288
- **Daubertshäuser, Klaus:** *Grußworte*; in: Verkehrsmanager 1/99, Seite 8
- **Dørge, Henning:** *Kørt ud på et sidespor*; in: Weekendavisen, 11.01.2002, Sektion 1, Seite 2
- **Dostal, Adrian W.T.:** *ÖPSV-Strukturreform: „Schlimmbessern“ oder effektives Zurückdrängen des MIV?*; in: Internationales Verkehrswesen 3/00, Seite 86 – 89
- **Drey, Franz:** *Bredouille durch Beihilfen*; in: Praxis Vergaberecht, August 2002
- **Dürr, Alfred:** *Europa will bei Bus und Bahn einsteigen*; in: Süddeutsche Zeitung vom 03.11.1999
- **Dziambor, Hans:** *Strukturveränderungen im ÖPNV durch Regionalisierung und Wettbewerb*; in: Nahverkehrspraxis 12/94, Seite 404 - 408
- **Eberlein, Harald:** *Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr*; in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8/00, Seite 321 – 326

- **Einbecker Morgenpost (Hrsg.):** *Einbeck fordert besseren Anschluß*, ek, in: Einbecker Morgenpost, 16.12.1998
- **Elste, Günter:** *Hamburger Hochbahn im Wettbewerb*; in: Demokratische Gemeinde 11/00, Seite 52 – 54
- **Emmerich, Horst:** *Besserer SPNV durch Wettbewerb?*; Manuskript für die Horber Schientage 1999, 16.11.99
- **Endlein, Axel / Becker-Birck, Hans-Henning:** *ÖPNV in Deutschland: Fahrt zwischen Scylla und Charybdis*; in: Der Landkreis 8/01, Seite 489 – 490
- **Engbarth, Fritz:** *Internationale Großunternehmen im deutschen Nahverkehr*; in: Stadtverkehr 3/02, Seite 6 – 9
- **Engel, Rainer:** *Neue Bahnen ziehen Kreise*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 497 – 499
- **Engel, Reiner:** *Akute Monopolgefahr*; in: Pro Bahn Zeitung 4/99(a), Seite 19
- **Engel, Reiner:** *Bornholm: Vorbild für Ferien im Umweltverbund*; in: Pro Bahn Zeitung 4/99(b), Seite 37 – 42
- **Ewers, Hans-Jürgen / Ilgmann, Gottfried:** *Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt*; in: Internationales Verkehrswesen 1 + 2/00, Seite 17 - 20
- **Faust, Ingo:** *Kleine Privatbahn will großer DB Dampf machen*; in: Westdeutsche Zeitung, 17.08.2001
- **FAZ (Hrsg.):** *Die deutschen Nahverkehrsbetriebe rüsten sich für den Wettbewerb*; in: FAZ, 09.08.2000, Seite 17
- **Finkenbeiner, Otto:** *Die Organisation und Finanzierung des regionalisierten ÖPNV*; in: DVWG B 168, Bergisch-Gladbach 1994, Seite 34 - 45
- **Freitag, Alexander:** *Verbünde und Verkehrsunternehmen in einem liberalisierten Markt*; in: Der Nahverkehr 7 + 8/2000, Seite 11 - 15
- **Frénois, Michel:** *Wettbewerb und Zusammenarbeit im französischen ÖPNV*; in: Der Nahverkehr 1/90, Seite 59 – 64
- **Frenz, Eckehard:** *Aufbruch oder Abbruch?*; in: Verkehrszeichen 4/93, Seite 4 - 11
- **Frérot, Antoine:** *Connex: ein Global Player auf lokalen Märkten*; in: Public Transport 6/2000, Seite 8 – 10
- **Friedrich, Günter:** *Wohin führt die ÖPNV-Reform?*; in: Nahverkehr 11/00, Seite 14 – 17
- **Fritz, Gerhard:** *Die Marktöffnung kommt – mehr oder weniger*; in: AKP 5/2000, Seite 26 - 27
- **Fritz, Gerhard:** *Wettbewerb im ÖPNV: Und wenn er aber doch kommt!;* in: AKP 1/1999, Seite 54 – 58
- **Fromm, Günter:** *Juristische Probleme der Reform der Eisenbahnen*; in: Internationales Verkehrswesen 3/94, Seite 97 - 102
- **Gatzka, Rajmund:** *Das Regionalisierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*; in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8/95, Seite 458 - 466
- **Gertler, Karl:** *Öffentlicher Personennahverkehr - mit gesetzlichen Vorgaben fortschrittlicher?*; in: Der Landkreis 1/96, Seite 1 - 3
- **Geuckler, Michael:** *Der öffentliche Personennahverkehr in Schweden*; in: Die Bundesbahn 12/91, Seite 1223 - 1227
- **Geyer, Thomas:** *Mehr und bessere Leistungen für das gleiche Geld*; in: Regionalverkehr 3/99, Seite 22 – 23
- **Gierra, Axel / Jahnke, Claus / Ortz, Andreas:** *Ausschreibung von Busverkehrsleistungen*; in: Der Nahverkehr 6/98, Seite 16 – 18
- **Giese, Gudrun:** *Auf Nebenstrecken zum Erfolg*; in: Demokratische Gemeinde 4/01, Seite 28 – 29

- **Girnau, Günter:** *Der regionalisierte Verkehrsmarkt*; in: Der Nahverkehr 7 + 8/93, Seite 8 – 17
- **Girnau, Günter:** *Die Perspektiven des regionalisierten ÖPNV*; in: Der Nahverkehr 1 + 2/94, Seite 8 - 14
- **Girnau, Günter:** *Wie sichern die VDV-Unternehmen ihre Zukunft im Verkehrsmarkt?*; in: Der Nahverkehr 6/97, Seite 8 – 15
- **Girnau, Günther:** *Die Umsetzung der Regionalisierung in den Bundesländern*; in: DVWG B 181, Bergisch-Gladbach 1995, Seite 1 - 19
- **Gjellerup, Pia:** *Modernisering af EUs udbudsregler*; in: Berlingske Tidende, København, 21.05.2000, Sektion 4, Seite 3
- **Gleixner, Hubert:** *Organisation und Finanzierung des SPNV*; in: Fakten & Trends, VRR (Hrsg.), Ausgabe 1/01
- **Göbertshahn, Rudolf:** *Die DB-AG im regionalisierten Verkehrsmarkt*; in: DVWG B 168, Bergisch-Gladbach 1994, Seite 90 - 110
- **Groenendijk, Jeroen:** *Wirtschaftliche und rechtliche Einflüsse der EU auf den deutschen Ordnungsrahmen für den ÖPNV*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Hammer, Jørgen:** *En vision for den kollektive trafik*; in: DSB bladet 9/94, Seite 31
- **Hammer, Jørgen:** *Preise sinken nicht endlos*; in: Pro Bahn Zeitung 4/99, Seite 14 – 18
- **Handelsblatt (Hrsg.):** *Länder befürchten Einbrüche beim öffentlichen Nahverkehr*; in: Handelsblatt, 15.04.1998
- **Hansen, Mikael:** *Bustrafik i Odense og Århus under pres*; in: Ligeud 3/00, Seite 26 - 27
- **Hansen, Mikael:** *Danskere kører mest i bus*; in: Ligeud 4/99(a), Seite 22 – 23
- **Hansen, Mikael:** *Fransk gigant i alliance med City-Trafik*; in: Danske Busvognmænd 11/99(b), Seite 10 - 11
- **Hansen, Mikael:** *Katastrofeunderskud i Combust*; in: Danske Busvognmænd 7 + 8/99(c), Seite 5 – 7
- **Hansen, Mikael:** *Nyt fra EU*; in: Busbrevet 3/99(d), Seite 3
- **Hansen, Mikael:** *Nyt statstilskud til Combust*; in: Danske Busvognmænd 7 + 8/99(e), Seite 5
- **Hansen, Mikael:** *Pleje af markedet – ikke udbudstvang*; in: Ligeud 2/01, Seite 22 – 23
- **Hansen, Mikael:** *Standard for servicekvalitet i kollektiv trafik*; in: Busbrevet 6/99(f), Seite 5 - 6
- **Hansen, Mikael:** *Statens rolle i bustrafikken*; in: Danske Busvognmænd 5/99(g), Seite 17
- **Hansen, Mikael:** *Udlicitering af bustrafik*; in: Danske Busvognmænd 2/99(h), Seite 7 - 9
- **Haubitz, Martin / Hass-Klau, Carmen / Crampton, Graham:** *Wettbewerb im ÖPNV Europas*; in: Der Nahverkehr 5/01, Seite 71 - 77
- **Heinemann, Tobias:** *Rechtliche Vorgaben für die „2. Stufe der Bahnreform“*; in: Internationales Verkehrswesen, 5/99, Seite 174 – 179
- **Heinze, Gerd Wolfgang / et. al.:** *Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche*; in: Der Nahverkehr 3/94, Seite 8 – 14
- **Herr, Christof / Lehmkuhl, Dirk:** *Was zu erwarten war und ist, Auswirkungen der Regionalisierung*; in: Die Verwaltung, 3/97, Seite 398 - 419
- **Herrewyn, Jean Michel:** *Privatisierung im Nahverkehr*; in: Nahverkehrspraxis 3/2002, Seite 27 – 28

- **Heyer, Jürgen:** *Bleibt der öffentliche Personennahverkehr auf Spur?*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 528 - 530
- **Hickmann, Gerd:** *Mehr ÖPNV fürs Geld*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 542 - 544
- **Höhnscheid, Heike / Busch, Ralf:** *Wettbewerb im Eisenbahnverkehr*; in: Der Nahverkehr 10/00(a), Seite 8 – 13
- **Höhnscheid, Heike:** *Der Strukturwandel der Eisenbahn*; in: Der Nahverkehr 3/2002, Seite 8 - 12
- **Homburg, Ulrich:** *DB-Regio AG: Integrierte Konzepte für den Nahverkehr in Ballungsräumen und in der Fläche*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 493 - 494
- **Hondius, Harry:** *Wettbewerb im Nahverkehr – Segen oder Fluch?*; in: Der Nahverkehr 7 + 8/01, Seite 6 - 8
- **Horstkötter, Dirk:** *Auf dem falschen Gleis*; in: Capital 10/00, Seite 20 - 24
- **Horstkötter, Dirk:** *Etappensieg*; in: Capital 6/01, Seite 16 - 17
- **Horstkötter, Dirk:** *Gerangel unter Freunden*; in: Focus 51/99, Seite 54
- **Høyer, Torben:** *Udlicitering*; in: Inform Nr. 206, 21.05.1999
- **Ipsen, Winrich:** *Die Zukunft mittelständischer Unternehmen in der EU*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 101 – 110
- **Ipsen, Winrich:** *Wie gestaltet sich der rechtliche Rahmen in Deutschland?*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Ipsen, Winrich:** *Wettbewerb im ÖPNV?*; in: Der Nahverkehr 4/00, Seite 6 - 8
- **Janik, Michael:** *Entwicklungen im öffentlichen Verkehr: Ziele, Interessen und Politikansätze*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 508 – 512
- **Jeschke, Carola:** *Stand der Neuorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden – Erfahrungen aus Stockholm*; in: Internationales Verkehrswesen 4/98, Seite 128 – 132
- **Jung, Dieter:** *Mehr Wettbewerb im ÖPNV*; in: Der Bayrische Bürgermeister 10/97, Seite 387 – 391
- **Junge, Peter:** *Nye spilleregler for kollektiv transport*; in: Berlingske Tidende, 05.05.2002, 3. Sektion, Seite 2
- **Kahmann, Jan:** *Wettbewerb im Nahverkehr: Eine Betrachtung aus der Sicht der ver.di*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 531 - 532
- **Kaspar, Claude:** *Schweiz: Die Bahnreform nimmt Gestalt an*; in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8/2000, Seite 308 - 311
- **Kirchhoff, Peter:** *Aufgabenregulierung und Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 5/02, Seite 8 – 11
- **Klein, Angelika / Köhler, Uwe:** *Mögliche Organisationsformen von Kreisverkehrsgesellschaften*; in: Der Landkreis 2/94, Seite 76 - 80
- **Klein, Angelika:** *Die französische Nahverkehrsabgabe*; in: Der Nahverkehr 6/96, Seite 54 – 62
- **Klein, Angelika:** *Wo steht der Wettbewerb im ÖPNV?*; in: Der Nahverkehr 4/00, Seite 16 - 19
- **Klein, Hemjö:** *Künftige Grundlagen für eine markt- und kooperationsorientierte Angebotspolitik der Deutschen Bundesbahn im öffentlichen Personennahverkehr*; in: Der Landkreis 6/89, Seite 250 - 253
- **Klimmt, Reinhard:** *Sicherung der Arbeitsplätze in ÖPNV-Unternehmen*; in: Nahverkehrspraxis 3/2000, Seite 1
- **Kolks, Wilhelm:** *Wettbewerbskonforme ÖPNV-Finanzierung*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999

- **Korshøj Nielsen, Henning:** *Endnu en gigant-underskud i Combis + Flot ARRIVA-overskud*; in: Danske Busvognmænd 7 + 8/00(a), Seite 6 - 7
- **Korshøj Nielsen, Henning:** *Udlicitering i Odense*; in: Danske Busvognmænd 7 + 8 /00(b), Seite 17
- **Koutoumanos, Panagiotis:** *Im ÖPNV schrillen die Alarmglocken*; in: trans aktuell 23/99, Seite 16
- **Krause, Reinhard:** *Bringt der Wettbewerb einen Behörden-ÖPNV?*; in: Der Nahverkehr 1 - 2/2002, Seite 6 - 7
- **Krüger, Detlef:** *Arbeit gestalten – Gesundheit erhalten*; in: Faktor Arbeitsschutz 4/2002, Seite 14 - 15
- **Kühn, Klaus Peter:** *Kampf um mehr Butter und Brot*; in: Rheinische Post, Düsseldorf, 17.04.2002
- **Laine, Thomas de:** *Combis tilføres 300 mio.kr. for at afvære konkurs*; in: Busfronten, 5/99, Seite 3 - 5
- **Landau, Rolf:** *Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Neue Aufgabenverantwortung für Nordrhein-Westfalens Kommunen*; in: Kommunal Praxis 5/95, Seite 114 - 117
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge*; in: Eildienst 3/01(a), Seite 94 - 101
- **Larsen, Hans:** *Elektronisk afløser til bus- og togbillet*; in: Berlingske Tidende, 11.12.2001(c), Sektion 1, Seite 1
- **Larsen, Hans:** *Faste minuttal ud af HT-køreplaner*, in: Berlingske Tidende, 12.04.2001(a), Sektion 1, Seite 2
- **Larsen, Hans:** *Store besparelser truer HT-busserne*; in: Berlingske Tidende, 16.02.2001(b), Sektion 1, Seite 5
- **Leuthart, Helmut:** *Kommunale und private Verkehrsunternehmen*; in: Der Nahverkehr 3/94, Seite 30 - 33
- **Lindemann, Henrik / Oelschläger, Dirk:** *Auf neuen Gleisen in die Zukunft: Bahnreformen in Europa*; in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8/98, Seite 318 - 322
- **Lippert, Dieter:** *Die Vorbereitung der Zweckverbände und der Verbände auf die Regionalisierung*; in: DVWG B 181, Bergisch-Gladbach 1995, Seite 20 - 30
- **Littek, Peter:** *Rheinbahn kann ihr Monopol weiter pflegen*; in: Westdeutsche Zeitung, 29.07.2000
- **Lixenfeld, Christoph:** *Raus aus der Sackgasse*; in: DM, Mai/00, Seite 117 - 120
- **Ludwig, Dieter:** *Bahnreform war erfolgreich – neue Impulse dennoch erforderlich*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 495 - 496
- **Ludwig, Dieter:** *Finanzierung des ÖPNV benötigt Kontinuität*; in: Der Nahverkehr 4/02, Seite 6
- **Marcussen, Hugo:** *50-års regionplanlægning*, in: Københavns Magistrat (Hrsg.): København Hvorfor? Hvordan?, København 1993, Seite 60 - 63
- **Marfelt, Brigitte:** *Rutebilerne får dødsstødet*; in: Ingeniøren 38/97, Seite 26
- **Martin, David R.:** *Wie positionieren sich europäische Unternehmen im deutschen Wettbewerb?*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Mattern, Volker:** *Offensive für Öffentlichen Personennahverkehr*; in: Verkehrsnachrichten, 6/00, Seite 1 - 7
- **Matthiasen, Niels:** *Til lovforslag nr. L 54 - 56*; in: Folketinget 1976/1977, 13. 10.1976
- **Meichsner, Erhard:** *Bahnstrukturreform und Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, Die Landkreise als Aufgabenträger*; in: Der Landkreis 4/94, Seite 168 - 172

- **Meichsner, Erhard:** *EG - Regelung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen*; in: Der Landkreis 3/92, Seite 101 - 104
- **Melzer, Klaus-Martin / Kretschmann, Caroline von:** *Produktmanagement im SPNV*; in: Der Nahverkehr 12/00, Seite 8 - 11
- **Meyer, Klaus-J.:** *Regionalisierung und Wettbewerb in Europa, Ein Vergleich*; in: Die ersten Erfahrungen mit der Regionalisierung, DVWG (Hrsg.) B 190, Bergisch-Gladbach, 1997(a), Seite 29 – 42
- **Meyer, Klaus-J.:** *Regionalisierung und Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 5/97(b), Seite 14 - 18
- **Meyer, Susanne:** *Die Ausschreibungspflicht im gemeinwirtschaftlichen Linienverkehr und ihre Auswirkungen auf den Bestand der Genehmigung*; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 15. Oktober 1999, Seite 1409 – 1413
- **Meyer, Wolfgang:** *ÖPNV – Wie weit darf die Liberalisierung gehen?*; in: Kommunalpolitische Blätter 4/01, Seite 25 – 28
- **Mikkelsen, Sonja:** *Ændring af busloven*; in: Danske Busvognmænd 5/99, Seite 6 – 7
- **Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden Württemberg (Hrsg.):** *Schienenpersonennahverkehr ist eine Erfolgsstory*; Pressemitteilung vom 19.05.1999
- **Monheim, Heiner:** *Verkehrerschließung von Städten. Historische Entwicklungen und zukunftsfähige Lösungen*, in: Apel/Holzapfel/Kiepe/Lehmbrock/Müller: Handbuch der Kommunalen Verkehrsplanung, 26. Ergänzungslieferung, Heidelberg 1992/2003, Kapitel 2.1.1.1.
- **Montada, Manfred:** *Chance für eine neue Arbeitsteilung*; in: Internationales Verkehrswesen 12/92, Seite 477 - 481
- **Mörl, Gunther:** *Furcht vor Wettbewerbsnachteilen*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 533
- **Mörl, Gunther:** *Unternehmenspolitik im Übergang zum Wettbewerb*; in: Internationales Verkehrswesen 5/00, Seite 208 - 209
- **Müller, Peter:** *Ausschreibung und die neuen Anmietverträge der Regional Bus Stuttgart GmbH*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 111 – 118
- **Müller-Hellmann, Adolf / Wolf, Dieter:** *Dürfen die Stadtwerke Busse und Bahnen subventionieren?*; in: Der Städtetag 12/99, Seite 20
- **Muthesius, Thomas:** *Der veränderte ÖPNV-Ordnungsrahmen für den ÖPNV in Deutschland – Erfahrungen, Kritik und zu erwartende Entwicklungen aufgrund des EU-Rechts*; aus einem Vortrag beim BEKA-Seminar am 20.04.1999(a) in Fulda, unveröffentlicht
- **Muthesius, Thomas:** *Ein verbesserter Vorschlag*; in: Der Nahverkehr 3/2002, Seite 6
- **Muthesius, Thomas:** *Nahverkehrsgesetze der Länder nehmen Gestalt an*; in: Der Nahverkehr 5/95, Seite 6 - 7
- **N.N.:** *Alt på et bræt*; in: Buster 6/98(a), Seite 2 – 3
- **N.N.:** *Århus forbereder sig*; in: Buster 5/97(a), Seite 10 – 11
- **N.N.:** *Bundesländer wollen Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr*; in: Der Tagesspiegel, 07.01.2002
- **N.N.:** *Burde vognmændene „køre på døren“?*; in: Buster 3/00(a), Seite 8 – 9
- **N.N.:** *Combust overtager Swebus Danmark*; in: Buster 5/97(b), Seite 8 – 9
- **N.N.:** *Combust til salg*; in: Buster 1/99(a), Seite 2 – 5
- **N.N.:** *De store vil vinde*; in: Buster 6/98(b), Seite 6 – 7
- **N.N.:** *Det er sjovest at vinde*; in: Buster 2/98(c), Seite 8 – 9
- **N.N.:** *DSB-busser kommer i skarp konkurrence*; in: DSB bladet 6/92(a), Seite 8 – 9
- **N.N.:** *Et nyt gear til større konkurrence*, in: DSB bladet 8/92(b), Seite 4 - 5

- **N.N.:** *Farvel Bornholm*; in: Buster 3/99(b), Seite 6 – 9
- **N.N.:** *I øjenhøjde med busselskaberne*; in: Buster 4/99(c), Seite 2 – 5
- **N.N.:** *I Silkeborg får Combis procenter*; in: Buster 3/00(b), Seite 9
- **N.N.:** *Im Gleichschritt Marsch?*; in: berlinerbusbrief, juli2000(c), Seite 3 - 4
- **N.N.:** *Kramers køreplaner*; in: Berlingske Tidende, 05.07.1998(d), Sektion 2, Seite 6
- **N.N.:** *Licitation af buskørslen varierer fra amt til amt*; in: DSB bladet 2/94(a), Seite 13
- **N.N.:** *Nu gælder det i smilets by*; in: Buster 5/98(e), Seite 3
- **N.N.:** *Regionalisering am Beispiel Dänemark*; in: Nahverkehrspraxis 12/94(b), Seite 426
- **N.N.:** *Sådan er køreplanen for „Et nyt DSB“*; in: DSB bladet 9/92(c), Seite 6 - 7
- **N.N.:** *Strategien zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots*; in: Das Rathaus 4/01, Seite 106 - 108
- **Nachrichtenagentur Ritzau:** *Connex og Arriva deler Combis*; in: Berlingske Tidende, 23.02.2001, Sektion 3, Seite 2
- **Neuber, Peter:** *Die Fläche wird mobiler*; in: Regionalverkehr 3/99, Seite 18 – 20
- **Nickel, Bernhard:** *Deregulierter ÖPNV in Schweden*; in: Der Nahverkehr 3/93, Seite 66 – 76
- **Oellers, Wilhelm / Mietzsch, Oliver:** *Die Rolle der Aufgabenträger im liberalisierten ÖPNV-Markt*; in: Der Städtetag 4/01, Seite 30 - 34
- **Olsen, Erling:** *Indspark – hjørnespark – mål*; in: Ligeud 3/99, Seite 10 – 11
- **Petzel, Wolfram / Ilgmann, Gottfried:** *Szenarien des öffentlichen Verkehrs in Ballungsräumen bei Öffnung der Märkte*; in: Internationales Verkehrswesen 6/98, Seite 248 – 250
- **Plien, Uwe:** *Bürgerbusse sind erfolgreich*; in: Niederrheinische Blätter 2/01, Seite 15
- **Posch, Dieter:** *Besteller-Ersteller-Prinzip konsequent umsetzen*; in: Der Nahverkehr 6/2002, Seite 6 - 7
- **Posch, Dieter:** *Mittelstandsoffensive: Weg in die Zukunft des Nahverkehrs der Deutschen Bahn AG*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 522 - 523
- **Prell, Dieter / Sindram, Axel:** *Zwei Jahre Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen*; in: Kommunalpraxis 1/98, Seite 16 – 19
- **Recker, Engelbert:** *Genügt das Personenbeförderungsgesetz den Anforderungen im ÖPNV?*; in: Der Landkreis 08/01(a), Seite 500 - 506
- **Recker, Engelbert:** *ÖPNV im Lichte der europäischen Wettbewerbs- und Liberalisierungspolitik*; in: Der Landkreis 08/01(b), Seite 513 - 517
- **Reinhold, Tom:** *Der Wettbewerb kommt – aber ist das auch gut so?*; in: Der Nahverkehr 1 - 2/2002(a), Seite 18 – 22
- **Reinhold, Tom:** *Innovationsevolution im ÖPNV*; in: Der Nahverkehr 4/02(b), Seite 22 – 25
- **Reitzner, Hans Peter:** *Kampf um die Fahrgäste*; Artikelserie in den Nürnberger Nachrichten, erschienen am: 04.11.98, 17.11.98, 11.01.99, 22.05.99
- **Resch, Hubert:** *Bündnis für höhere Produktivität*; in: Der Nahverkehr 1 - 2 /2002, Seite 41 - 45
- **Rohde, Norbert:** *Die Situation der privaten Omnibusunternehmer im ÖPNV*; in: Internationales Verkehrswesen 5/97, Seite 247 – 251
- **Rüger, Siegfried:** *„Kontrollierter Wettbewerb“ im ÖPNV: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Verordnung*; in: Verkehr und Technik 2/2002, Seite 39 – 46
- **Schinke, Bernd / Hempe, Thomas / Kolodzinski, Britta:** *Regionalbahnen im Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 5/02, Seite 21 – 26
- **Schmidt, Albert / Rochlitz, Karl-Heinz:** *Rot-Grün bringt Bahn und Bus voran*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 548 - 550

- **Schmidt-Kohlhas, Hilmar:** *EU als Sozialunion – Risiken EG-rechtlicher Entwicklungen aus der Sicht der Belegschaft*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 119 – 127
- **Schnell, Mirko:** *Analyse des Wettbewerbs um SPNV-Leistungen in Deutschland*; in: Der Nahverkehr 9/00, Seite 8 – 12
- **Schommer, Kajo:** *Die Wiedergeburt der Königlich Sächsischen Eisenbahn*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 527
- **Schulz, Christine / Rumpf Christiane:** *Von der Ausschreibung bis zur Vergabe von SPNV-Leistungen*; in: Der Nahverkehr 3/00, Seite 16 - 21
- **Schulz, Tim:** *Zwischenbilanz der Regionalisierung*; in: Nahverkehrspraxis 4/99, Seite 39 – 41
- **Seiter, Robert / Barthelmes, Stefan:** *ÖPNV in Deutschland – Im Zeichen des Wettbewerbs?*; in: Internationales Verkehrswesen 5/97, Seite 248 - 251
- **Siemer, Ludger:** *Neue Organisationsstrukturen im ÖPNV*; aus einem Vortrag bei der KPV am 08.05.1996 in Herdecke
- **Skovgaard Wihre, Dorte:** *Den sidste tjenestemand*; in: Berlingske Tidende, 4.6.2000, Sektion 4, Seite 1 - 2
- **Steffen, Kurt E.:** *Qualitätsvereinbarungen, -management, -controlling in Verträgen*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Stertkamp, Wolfgang:** *Webfehler der Bahnreform*; in: Internationales Verkehrswesen 5/00, Seite 196 – 198
- **Stertkamp, Wolfgang:** *Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr*; in: Internationales Verkehrswesen 5/98, Seite 211 – 215
- **Suckrow, Roland / Zeranski, Rolf:** *Qualität monetär bewerten*; in: Der Nahverkehr 3/2002(a), Seite 59 – 61
- **Suckrow, Roland / Zeranski, Rolf / Achenbach, Hartmut / Funk, Egon:** *Monetäre Bewertung der Leistungsqualität im SPNV*; in: Der Nahverkehr 9/00, Seite 18 – 20
- **Suckrow, Roland / Wilczok, Mike:** *Verfahren zur monetären Bewertung der Leistungsqualität im Busverkehr*; in: Der Nahverkehr 6/2002(b), Seite 20 - 22
- **Trans aktuell (Hrsg.) (msa):** *Preis runter, sonst Tschüss!*; in: Trans aktuell 26/00(a)
- **Trans aktuell (Hrsg.) (RW):** *Grünes Licht für Schienenwettbewerb*; in: trans aktuell 26/00(b), Seite 3
- **Trier, Hans:** *Basisnet*; in: Ligeud 2/99(a) Seite 5 – 9
- **Trier, Hans:** *Busbranchen på skrupp*; in: Ligeud 1/99(b), Seite 25
- **Trier, Hans:** *City-Trafik bliver delvis statsejet*; in: Ligeud 1/00(a), Seite 21
- **Trier, Hans:** *Den danske model*; in: Ligeud 3/99(c), Seite 20 – 23
- **Trier, Hans:** *Direkte Stimulering*; in: Ligeud 4/00(b), Seite 16 – 17
- **Trier, Hans:** *HUR på banen?*; in: Ligeud 1/00(c), Seite 25
- **Trier, Hans:** *Øget risiko for monopol*; in: Ligeud 4/99(d), Seite 10 – 11
- **Trier, Hans:** *Øresundstog i licitation*; in: Ligeud 4/99(e), Seite 12 – 13
- **Trier, Hans:** *Prisfald stoppet*; in: Ligeud 4/98, Seite 4 – 5
- **Trier, Hans:** *Store besparelser ved udlicitering*; in: Ligeud 1/99(f), Seite 24
- **Trier, Hans:** *Udbud for 10. gang*; in: Ligeud 3/00(d), Seite 21
- **Uhlenhut, Achim:** *Regionalisierung und Wettbewerb ja, Deregulierung nein!*; in: Nahverkehrspraxis 12/97, Seite 4 – 7
- **Velde, Didier van de:** *Organisation des ÖPNV-Marktes unter Wettbewerbsbedingungen*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **VDV (Hrsg.):** *Positionierung der kommunalen VDV-Unternehmen in einem zukünftig wettbewerbsorientierten ÖPNV-Markt*; in: VDV-Mitteilungen, Köln 1/00(a)

- **VDV, BDO (Hrsg.):** *Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung*; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1/99(a), Seite 1 – 13
- **Vesterdorf, Peter L.:** *Udlicitering vejen til bedre offentlig økonomi*; in: Berlingske Tidende, 16.06.2000, Sektion Erhverv, Seite 7
- **Vierth, Inge:** *Regionalisierung und Deregulierung des ÖPNV - Erfahrungen aus Schweden*; in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8/95, Seite 452 - 457
- **Volz, Gisela:** *Finanzen, Macht, Mittelstand*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 5 - 7
- **Vorgang, Klaus:** *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr setzt auf Verbundqualität*; in: Nahverkehrspraxis 4/99, Seite 29
- **Vorgang, Klaus:** *Wettbewerb im Nahverkehr: Chancen und Risiken*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 536 - 538
- **Wagener, Norbert / Jahn, Detlev:** *Qualität im Wettbewerb*; in: Der Nahverkehr 4/00, Seite 67 - 70
- **Weber, Lutz:** *Verwoben und verflochten, die DEG-Gruppe*; in: Regionalverkehr 3/99, Seite 56 – 57
- **Weekendavisen (Hrsg.):** *Comkursbo*; in: Weekendavisen, 19.01.2001, Sektion 1, Seite 10
- **Welge, Axel:** *Inhalt und Regelungsweite des Nahverkehrsplans*; in: Der Städtetag 2/96
- **Wels, Thomas:** *Bus und Bahn am Scheideweg: Private sind jetzt bald am Zug*; in: Rheinische Post, 13.06.2000, Seite 2
- **Werner, Jan:** *Ausschreibungen im ÖPNV*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der Omnibusunternehmer, Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 19 – 34
- **Werner, Jan:** *Chancen deutscher ÖPNV-Unternehmen beim Übergang auf den Wettbewerb*; in: ÖPNV-Ausschreibungspraxis, Tagungsband zur gleichnamigen Tagung, IIR-Deutschland GmbH (Hrsg.), Sulzbach 1999
- **Wewers, Bernhard:** *Ausschreibung von Leistungen des SPNV in Schleswig-Holstein*; in: Der Nahverkehr 7 + 8/98, Seite 8 – 13
- **Wewers, Bernhard:** *Eine S-Bahn in kommunaler Regie*; in: Der Nahverkehr 9/94, Seite 30 - 33
- **Wichmann, Sonny:** *Udlicitering kører små busselskaber af banen*; in: Berlingske Tidende, 01.02.1998, Sektion 4, Seite 1
- **Wiemann, Rolf:** *Sinn und Unsinn von Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 518
- **Will, Wolfgang:** *Neue Qualität im ÖPNV*; in: Der Nahverkehr 9/00, Seite 58 - 62
- **Will, Wolfgang:** *Neuer Ordnungsrahmen im europäischen Verkehrsmarkt?*; in: Internationales Verkehrswesen 5/01, Seite 219 – 222
- **Will, Wolfgang:** *Wege zur Wettbewerbsfähigkeit*; in: Der Nahverkehr 3/2002, Seite 62 – 66
- **Wirtschaftswoche (Hrsg.):** *Vor der Goldgrube*; in: Wirtschaftswoche Nr. 47, 16.11.2000, Seite 136 – 145
- **Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (Hrsg.):** *Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung*; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/98, Seite 213 – 223
- **Wittig, Oliver:** *Der Verkehr zwischen Europarecht und Gemeindeordnung*; in: Verwaltungsrundschau 3/01, Seite 84 - 88
- **Wolf, Karl-Heinz:** *Die Neuorganisation der Verkehrsverbände im Zeichen der Bahnstrukturreform und Regionalisierung des SPNV*; in: Nahverkehrspraxis 2/94, Seite 38 - 41
- **Wygodá, Hermann:** *Fit für den Wettbewerb*; in: DEMO 4/02, Seite 36 - 37

- **Zemlin, Hermann:** *Mit wettbewerbsfähigen Kosten und Strukturen ans Ziel*; in: Der Landkreis 08/01, Seite 534 – 535
- **Zuck, Holger:** *Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen und geringste Kosten für die Allgemeinheit*; in: Die öffentliche Verwaltung Heft 22, November 1994, Seite 941 - 949
- **Zuck, Holger:** *EU-Recht, Konzessionen und Ausschreibungen*; in: Schriftenreihe des Bildungswerkes der kommunalen Omnibusunternehmer Heft 21, Böblingen Oktober 1998, Seite 43 – 60

### 8.8.2. Bücher

- **Alba-Verlag (Hrsg.):** *Nahverkehrstaschenbuch 99*; Düsseldorf 1998
- **Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.):** *Öffentliche Aufträge für Bayerns Wirtschaft*; RB-Nr.: 07/91/38 Februar 1992
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *Ausschreibungsleitfaden*; 2. Auflage, Bonn 1999(a)
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *ÖPNV-Leitfaden 1996*; 2. Auflage, Rheinbach 1999(b)
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *Personenbeförderungsgesetz einschließlich der Begründungen zur Novellierung durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz (EneuOG) 1993*; in: ÖPNV-Leitfaden, Rheinbach 1999(c), Seite 23 – 59
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *Regionalisierungsgesetz – Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*; in: ÖPNV-Leitfaden, Rheinbach 1999(d), Seite 62 – 63
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 n.F.*; in: ÖPNV-Leitfaden, Rheinbach 1999(e), Seite 64 – 70
- **Bund Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.):** *Verordnung zur Anwendung von § 13 Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PbefG)*; in: ÖPNV-Leitfaden, Rheinbach 1999(f), Seite 60 – 61
- **Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.):** *Nahverkehrsforschung '93*; Bonn 1993
- **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände I et. al.:** *Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Industrie- und Handelstages, der Gewerkschaft für öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, des Bundesverbandes deutscher Omnibusunternehmer e.V. und des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. für die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen gemäß § 13a PbefG*; Entwurf Stand 13.09.1999, unveröffentlicht
- **Danmarks Statistik (Hrsg.):** *Statistisk Årbog 2002*; København 2003, Seite 13
- **Danmarks Statistik og Trafikministeriet (Hrsg.):** *Nøgletal for transport 1999*; København November 1999
- **Danmarks Statistik og Trafikministeriet (Hrsg.):** *Nøgletal for transport 2001*; København Oktober 2001
- **Danmarks Statistik og Trafikministeriet (Hrsg.):** *Nøgletal for transport 2002*; København Oktober 2002
- **DB AG Geschäftsbereich Nahverkehr (Hrsg.):** *Who is who im Nahverkehr*; Dortmund 1997
- **Færdselsstyrelsen (Hrsg.):** *Lokal og regional kollektiv trafik – en oversigt*; København 10/98(a)
- **Færdselsstyrelsen (Hrsg.):** *Udredning vedrørende udlicitering på busområdet og chaufførers arbejdsmiljø*; København, März 2000
- **FGSV und VDV (Hrsg.):** *Ausschreibungen von Leistungen im ÖPNV*; ein Entwurf zu einer Veröffentlichung von FGSV und VDV, Stand 13.08.1999, unveröffentlicht
- **Freise, Rainer (Hrsg.):** *Taschenbuch der Eisenbahngesetze*; Darmstadt 1998

- **Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.):** *Regionalisierung des Nahverkehrs*; Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67, Bonn Dezember 1994
- **Hass-Klau, Carmen / Crampton, Graham:** *Future of Urban Transport*; Environmental Transport & Planning, Januar 2002
- **Heinze, Christian:** *Der Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Aspekte künftiger Regulierung des ÖPNV*; in: Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 79, Bielefeld o.J.
- **Höhnscheid, Heike:** *Die Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs*; Buchreihe des Institut für Verkehrswissenschaft an der Uni Köln, Nr. 61, Düsseldorf 2000(b)
- **HT (Hrsg.):** *Kollektiv Trafikplan 1998 for hovedstadsområdet [Nahverkehrsplan]*; Valby 2/99(a)
- **HT und Trafikministeriet (Hrsg.):** *Projekt Basisnet, Resumérapport*; Valby 1999(b)
- **IHK Braunschweig (Hrsg.):** *Wieviel Bus und Bahn brauchen wir in der Region – in welcher Qualität und zu welchem Preis?*; Braunschweig 1993
- **Kommunernes Landsforening (Hrsg.):** *Kan vi få mere for pengene?*; København 1997
- **Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (Hrsg.):** *SPNV-Konzept für Niedersachsen*; Text- und Anlagenband, Hannover 7/97
- **Landsforeningen Danmarks Bilruiter (heute: Danske Busvognmænd) (Hrsg.):** *Rutebiltrafik i 75 år*; Vejle 1998
- **Löw, Markus:** *Regionalisierung des ÖPNV*; erschienen in der Reihe Verkehr Spezial 5, Dortmund 2000
- **Lund Pedersen, Svend:** *På sporet af DBJ*; Nexø 1988
- **Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Direktorat-Generaal Personenvervoer (Hrsg.):** *Regeling vervoeropbrengsten 1999*, Den Haag Dezember 1998(a)
- **Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Direktorat-Generaal Personenvervoer (Hrsg.):** *Regeling normatieve kostenniveau openbaar vervoer 1999*; Den Haag Dezember 1998(b)
- **Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Hrsg.):** *Werkt marktwerking?*; Rotterdam August 1998
- **Müller, Leo:** *Landesgesetz [Rheinland-Pfalz] über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz – NVG)*; Kommentar, Wiesbaden 1996
- **PLS Consult (Hrsg.):** *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*, Kapitel 11 und 12, Vejle und Aalborg, alles weitere unbekannt
- **Rallis, Tom:** *Transport- og Kommunikationsteknikkens Historie*, Institut for veje, trafik og byplan Rapport nr. 55, Lyngby 1988
- **Reinkober, Norbert / Sistenich Joachim / et.al.:** *Verbünde als Dienstleister*; in: Der Nahverkehr 12/2001, Seite 35 – 39
- **Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (Hrsg.):** *Wettbewerb im Öffentlichen Personennahverkehr*; Hofheim, November 2000
- **Ronellenfitsch, Michael:** *Der öffentliche Personennahverkehr*; Studie im Auftrag der ÖTV, 2000
- **Rosenloecher, Curt / Parr, Peter:** *Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)*; Knight Wendlung (Hrsg.), Düsseldorf 1994
- **Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit:** *Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen*; Heft 15 der Schriftenreihe, Dresden 11/98(a)
- **Schütz, Stephanie:** *Strategien und Zukunftschancen für private Omnibusunternehmen im künftigen liberalisierten ÖPNV-Markt*; Diplomarbeit an der Fachhochschule Heilbronn, August 2001

- **Tengstrøm, Emin:** *På vej mod miljømæssig bæredygtighed?*; København 2/99, Transportrådet Arbejdsnotat 99 - 02
- **Trafikministeriet (Hrsg.):** *Trafikredegørelse 1999 – den kollektive trafik*; København 1999
- **Transportrådet (Hrsg.):** *Benchmarking af bustrafikken*; in: Notat Nr. 00/04, København Juni 2000(a)
- **Transportrådet (Hrsg.):** *Bustrafik i syv europæiske lande – oversigt over organisering*; in: Notat nr. 98/01, København Januar 1998(a)
- **Transportrådet (Hrsg.):** *Regionale trafiksekskaber – forhold der påvirker effektiviteten*; København Maj 1998(b), Notat 98-03
- **Transportrådet (Hrsg.):** *Transportrådet, Årsberetning 1999*; København April 2000(b)
- **Transportrådet (Hrsg.):** *Udlisitering af bustrafik*; København Desember 1998(c), Notat 98 - 09
- **VDV (Hrsg.):** *Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(a), Seite 59 - 78
- **VDV (Hrsg.):** *EG-Verordnung 1191/69 i.d.F. der EG-Verordnung 1893/91*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(b)
- **VDV (Hrsg.):** *ÖPNV-Gesetze der Länder*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(c)
- **VDV (Hrsg.):** *Personenbeförderungsgesetz (PbefG) (Einschl. amtlicher Begründung)*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(d), Seite 3 - 46
- **VDV (Hrsg.):** *Positionierung der kommunalen VDV-Unternehmen in einem zukünftig wettbewerbsorientierten ÖPNV-Markt*; VDV-Mitteilungen, Köln Januar 2000(b)
- **VDV (Hrsg.):** *Regionalisierungsgesetz des Bundes*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(e)
- **VDV (Hrsg.):** *Verordnung zur Anwendung von § 13 Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes (einschl. amtlicher Begründung)*; in: Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, VDV Mitteilungen, Köln Juli 1996(f), Seite 47 – 50
- **VDV (Hrsg.):** *VDV Statistik 2000*, Köln 2002
- **VDV und DST (Hrsg.):** *ÖPNV-Gesamtfinanzierungskonzept vor dem Hintergrund von Bahnreform und Regionalisierung*; Köln 1992
- **VDV und ÖTV (Hrsg.):** *Der Nahverkehr und seine Unternehmen im Verkehrsmarkt der Zukunft*; Bergisch-Gladbach Januar 1995
- **Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (Hrsg.):** *Verbundbericht 2000*; Köln, 2001
- **Vetten, Herrmann-Josef / Zeh, Dieter:** *Vom Hafermotor zur Niederflurbahn*; Düsseldorf 2001
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Verbundbericht 1999*; Essen 2000(a)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Zielnetz 2015, Argumente für den ÖPNV*; Band 7, Essen 1998(a)

### 8.8.3. Grauliteratur

- **Als, Per:** *Anreize in Busverträgen*; Handout zu einem gleichnamigen Referat, Sommer 1999(b)
- **Amtsrådsforeningen (Hrsg.):** *Nøgletal for kollektiv bustrafik*; j.nr. 5501 - 1/96, 11.05.2000(a), upubliceret
- **Amtsrådsforeningen (Hrsg.):** *Notat om nøgletal for kollektiv bustrafik m.v.*; regnskab 1998, 11. mai 2000(b), upubliceret

- **Andersen GmbH (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb;** Marktstudie 2001
- **Arbeitsgruppe Verkehrsverträge und Qualitätsmanagement, Europäische Kommission GD Energie und Verkehr: Qualitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen im ÖPNV durch Verkehrsverträge;** Abschlussbericht, Brüssel Februar 2002
- **Arbeitskreis der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg (Hrsg.): Grundsätze zur Gestaltung des Verkehrsverbundes Berlin/Brandenburg;** März 1996
- **Arbeitskreis der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg (Hrsg.): Grundsätze zur Gestaltung eines ÖPNV-Gesetzes aus der Sicht der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg;** 6. Januar 1995
- **Arbeitskreis der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg (Hrsg.): Vorstellungen der Wirtschaft zur Konzeption des Regional- und Personennahverkehrs in Berlin und Brandenburg;** Januar 1994
- **Arbejdsmiljøinstituttet København: Sund Bus;** Projektunterlagen, unpubliceret
- **Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr des deutschen Landkreistages: Wettbewerbsorientierter ÖPNV-Markt (VDV);** Niederschrift über die Sitzung am 24. März 2000 in Warendorf, TOP 5, unveröffentlicht
- **Barth, Sybille, et.al.: Wendezeit im Öffentlichen Personennahverkehr,** unveröffentlichtes Diskussionspapier, 10.02.2003
- **Bayrische Eisenbahngesellschaft mbH (Hrsg.): Bayerntakt;** Fachinformation, Nr. 1, August 1998
- **Bayrische Eisenbahngesellschaft mbH (Hrsg.): Bayerntakt;** Fachinformation, Nr. 2, Sommer 1999
- **Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Hrsg.): Leitfaden Vergabe und Nachprüfung öffentlicher Aufträge;** München 5/99(a)
- **Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (Hrsg.): Vergabe und Nachprüfung öffentlicher Aufträge;** Leitfaden 5/99(b)
- **Bezirksregierung Köln (Hrsg.):** Positionspapier der Arbeitsgruppe „Zuständigkeiten im liberalisierten Nahverkehrsmarkt“; Köln, Januar 2002
- **Bornholms Amts Trafikselskab (Hrsg.): Bornholms Amts Trafikselskab, Årsberetning 1994;** Rønne 06.03.1995
- **Bornholms Amts Trafikselskab (Hrsg.): HandyBAT, Oplæg til et alternativt kollektivt trafiksystem på Bornholm, Evaluering;** Rønne Januar 1996
- **Bornholms Amts Trafikselskab (Hrsg.): Oplæg til partnerskabskontrakt mellem BAT og Connex A/S,** Rønne November 2002
- **Bornholms Amts Trafikselskab (Hrsg.): Udbud Bornholm 1999, Udbudsbetingelser (1. A-kontrakter, 2. B-kontrakter);** Rønne, maj 1999
- **Bremische Bürgerschaft (Hrsg.): Auswirkungen des europäischen Wettbewerbs auf kommunale Verkehrsunternehmen;** Mitteilungen des Senats vom 23. März 1999(a), Drucksache 14/826 S
- **Bremischen Bürgerschaft (Hrsg.): Wettbewerb im ÖPNV: Neuer Fahrtwind oder Bremsklotz?;** Bündnis 90/Die Grünen, Seminar am 04.02.1999(b) in Bremen
- **Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.): Öffentlicher Nahverkehr in den neuen Bundesländern;** Bonn 1992
- **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit,** Berlin 1999
- **Dann, Ev: Liberalisierung des ÖPNV;** unveröffentlichter Vortrag vor dem Betriebsrat der Rheinische Bahngesellschaft AG am 30.01.2001

- **Danske Busvognmænd (Hrsg.):** *Ausschreibungsstatistiken*; unveröffentlichtes Arbeitsmaterial des Vereines, ohne Jahr(a)
- **Danske Busvognmænd (Hrsg.):** *Rutebilkørsel i Danmark, systemer og perioder*; upubliceret, ohne Jahr(b)
- **Danske Busvognmænd:** *Standardkontrakt / Licitation – Overgangsproblemer*; Seminarbeitrag, upubliceret, ohne Jahr(c)
- **Danske Busvognmænd:** *Udbudsstatistikker 1997, 1998, 1999, 2000*; unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, ohne Jahr(d)
- **Deutsche Bahn AG:** *Zweiter Bericht des Wettbewerbsbeauftragten*, Berlin Februar 2003,
- **Deutsche Bank Research (Hrsg.):** *Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb*; 05.01.2001
- **Deutscher Bundestag (Hrsg.):** *Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Omnibusunternehmen erhalten und sichern*; Merz, Friedrich, et.al., Bundestagsdrucksache 14/4934 vom 05.12.2000
- **Deutscher Landkreistag (Hrsg.):** *Liberalisierungsbestrebungen der Kommission*; Vorlage zu TOP 8 der 220. Präsidialsitzung des DLT in Werningerode am 01.10.1998
- **Deutscher Städtetag (Hrsg.):** *Bundesprogramm 1998 bis 2002 für die Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs nach § 6 Abs. 1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)*; 19.08.1998(a)
- **Deutscher Städtetag (Hrsg.):** *Entwurf zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes*; 10.02.1998(b)
- **Deutscher Städtetag (Hrsg.):** *Europäisches Parlament bekräftigt Zuständigkeit der Städte für Nahverkehr*, Umlauf vom 05.12.2001, nicht veröffentlicht
- **DIW (Hrsg.):** *Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 1997*; Berlin, Januar 2000
- **Effersøe, Henrik:** *Varedeklaration 2, S-buslinier, tætby*; maj 1999, upubliceret
- **EU-Gerichtshof, Abteilung Presse und Information (Hrsg.):** *Pressemitteilung N. 26/02*; Luxemburg, 19.03.2002
- **EU-Kommission (Hrsg.):** *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und Rats über das Vorgehen der Mitgliedsstaaten bezüglich der öffentlichen Dienstleistungsanforderungen an die Personenbeförderung auf Schiene, Straße und Binnenwasserstraßen + Erläuterndes Memorandum*; Übersetzung des VDV vom 26.1.2000(a)
- **EU-Kommission (Hrsg.):** *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und Rates über Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Anforderungen und der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenwasserstraßen*; KOM(2000) 7 Provisional 2000/0212 (COD), Brüssel, 26.07.2000(b)
- **EU-Kommission (Hrsg.):** *SEK (1999)1005*, Arbeitsdokument über die Struktur des Linienverkehrsmarktes mit Kraftomnibussen in den Mitgliedsstaaten; Brüssel 30.06.1999
- **Færdselsstyrelsen (Hrsg.):** *Bybus-Taxa i VAFT*; København 1999(a)
- **Færdselsstyrelsen (Hrsg.):** *Kollektiv trafik for alle, Erfaringer med dør-til-dør transport fra HandyBAT på Bornholm*; København 1998(b)
- **Færdselsstyrelsen:** *Rapport om Kombineret person-, vare- og servicekørsel i Kerteminde Kommune*; København, marts 1999(b)
- **Hammer, Jørgen:** *Erfahrungen und Lehren aus ÖPNV-Ausschreibungen in Dänemark*; Vortrag beim Bildungswerk der Omnibusunternehmer e.V. 1998, 14.09.1998; vorhanden: 1. Jørgens Originalunterlagen, 2. In Schriftenreihe des Bildungswerkes der Omnibusunternehmer e.V. Heft 21, S. 9 - 19

- **Hass-Klaus, Carmen:** *Materialien zur Vorlesung ÖPNV I*, Wuppertal 2001
- **Hass-Klaus, Carmen / Crampton, Graham / Haubitz, Martin:** *Privatisation of Public Transport in Europe* (Bislang unveröffentlichte Studie im Auftrag des Swedish Transport & Communications Research Board)
- **Henrich-Köhler, Christiane:** *Public-Private-Partnership und SPNV – Die Leipziger Verkehrsbetriebe im Wandel*; in: Blickpunkt Verkehr März 2002, Wibera AG (Hrsg.)
- **Herrmann, Bernhard:** *Ausrichtung der Rheinbahn auf den Wettbewerb*, Referatsunterlagen zum Referat am 11.09.2000; Rheinische Bahngesellschaft AG
- **Herrmann, Bernhard:** *Strategische Grundlagen zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit für die Rheinbahn*; unveröffentlichtes Strategiepapier vom 20.04.2002
- **HT (Hrsg.):** *Den danske model*; brochure, Valby november 1991
- **HT (Hrsg.):** *HT, årsberetning 1996*; english summary, Valby 01.03.1997(a)
- **HT (Hrsg.):** *HT, årsberetning 1996*; Valby 01.03.1997(b)
- **HT (Hrsg.):** *HT, årsberetning 1997*; Valby 01.05.1998
- **HT (Hrsg.):** *HT, årsberetning 1998*; Valby 01.04.1999(c)
- **HT (Hrsg.):** *HT, årsberetning 1999*; Valby 01.04. 2000(a)
- **HT (Hrsg.):** *Køreplan, Busser og tog*; Valby maj 2000(b)
- **HT (Hrsg.):** *Kvalitetsstyring*; faktaserien, Valby januar 1995(a)
- **HT (Hrsg.):** *Organisatoriske udvikling der Kopenhagener Verkehrsgesellschaft HT*; unveröffentlichte Seminarunterlagen, ohne Jahr
- **HT (Hrsg.):** *S-busser, faktaserien*, oktober 1995(b)
- **HT (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, 9. Udbud, almindelig rutekørsel*; Valby, 09.06.99(d)
- **HT (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, 9. Udbud, Servicebuskørsel*; Valby, 09.06.99(e)
- **HT (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, 9. Udbud, Telebuskørsel*; Valby, 09.06.99(f)
- **HT (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, Bilag 1, 9. Udbud, Almindelig rutekørsel*; Valby, 09.06.99(g)
- **HT (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, Teknisk bilag, 9. Udbud, Almindelig rutekørsel*; Valby, 09.06.99(h)
- **HT:** *Taleseddel til Georg Miksa – interview om udliciteringens effekt*; 1.februar 1999(i), upubliceret
- **HT-Kontraktafdeling:** *Tildeling af entreprenørkontrakter 1. til 8. udbud*; 05.08.99(j), upubliceret
- **HUR (Hrsg.):** *Grønt regnskab for HT-busserne 2001*, Valby, juni 2002
- **HUR (Hrsg.):** *Hovedstadsregionen i tal*; Valby 9/2001(a)
- **HUR (Hrsg.):** *HUR, en introduktion*; Valby 7/2000
- **HUR (Hrsg.):** *Nyt liv i din lokalbane*; Valby, 9/2001(b)
- **HUR (Hrsg.):** *Udbud HT, udbudsbetingelser, 13. Udbud, Almindelig rutekørsel*, Valby marts 2003
- **Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (Hrsg.):** *Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes*; Schriften und Arbeitspapiere Nr. 211/98
- **Industrie- und Verkehrstreuhand GmbH – IVT im Auftrag des VRR (Hrsg.):** *Zukünftige Finanzierung des kommunalen ÖPNV*; 15.11.1999
- **Jahnke, Claus-Dieter:** *Chance und Risiko – den Wettbewerb im ÖPNV gestalten*; Seminarunterlagen zur Tagung gleichen Namens am 9.12.99 in Hofheim, bislang unveröffentlicht
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 2/2002*; 28.01.2002(a)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 3/2002*; 11.02.2002(b)

- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 4/2002*; 25.02.2002(c)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 5/2002*; 07.03.2002(d)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 6/2002*; 25.03.2002(e)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 7/2002*; 08.04.2002(f)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Newsletter 8/2002*; 22.04.2002(g)
- **KCW Hamburg (Hrsg.):** *Sondernewsletter Magdeburger Rechtsstreit*, 16.01.2003
- **Kiepe, Folkert:** *Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission zum Wettbewerb im ÖPNV – Konsequenzen für die kommunalen Aufgabenträger*, Thesen anlässlich des Rheinbahn-Forums am 13.02.2001 in Düsseldorf
- **Kossak, Andreas:** *Semantik statt Verkehrspolitik?*; in: *Der Nahverkehr 1-2/2001*, Seite 23 – 27
- **Kreis Kleve (Hrsg.):** *Ausschreibungsunterlagen des Kreises Kleve vom Herbst 1998*; unveröffentlicht
- **Kreis Kleve (Hrsg.):** *Ausschreibungsunterlagen des Kreises Kleve vom Herbst 1999*; unveröffentlicht.
- **Landesauftragsstelle Bayern e.V. München (Hrsg.):** *Öffentliches Auftragswesen*; 14.12.1998
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Mehr Fahrgäste und höhere Einnahmen im Straßenpersonennahverkehr NRW*; in: *Eildienst 2/02(a)*, Seite 80 – 81
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Rundschreiben Nr. 264/2000*; Düsseldorf, 28.11.2001(b)
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Rundschreiben Nr. 42/2002(b)* „Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Marktöffnungsverordnung..“; Düsseldorf
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Rundschreiben-Nr. 149/02(c)*; Düsseldorf, 04.04.2002
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Vergabeverfahren Personenbeförderung im Linienverkehr*; Rundschreiben 314/00(a)
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission für einen geregelten Wettbewerb im ÖPNV*; Vorlage zu TOP 8 der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 27.09.2000(b) in Wesel
- **Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):** *Vorschlag einer Marktöffnungsverordnung der Europäischen Union für den ÖPNV*; Rundschreiben Nr. 126/01 vom 19.03.2001(c)
- **Landsforeningen Danmarks Bilruter, DSB und Amtsrådsforeningen i Danmark:** *Standardentreprenørkontrakt af 25. Oktober 1988*; Standardunternehmervertrag, unveröffentlicht
- **Landtag Baden-Württemberg:** *Wettbewerb im ÖPNV*; Antrag des Abgeordneten Gerhard Stolz vom 11.08.1998, Antwort des Staatsministeriums
- **Meyer, Klaus / Plantié, Claire:** *European Players im ÖPNV*; UITP-EuroTeam, Brüssel Januar 1998
- **Mietzsch, Oliver / Oellers, Friedrich-Wilhelm / Fritz, Detlef:** *DST-Diskussionspapier zur zukünftigen Rolle der Städte als Aufgabenträger im ÖPNV*; Stand Februar 2002, unveröffentlicht.
- **Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dictoraat-Generaal Personenvervoer (Hrsg.):** *Fianciële gegevens 1998/1999*; Den Haag, 1999
- **Ministeriet for offentlige arbejder (Hrsg.):** *Beskrivelse af det overordnede landsdækkende kollektive fjerntrafiksystem*; København december 1978(a)
- **Ministeriet for offentlige arbejder (Hrsg.):** *Vejledning til kollektiv-trafik-loven og busloven*; København, december 1978(b)

- **Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr NRW (Hrsg.):** *Eckpunkte für die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf 1994(a)
- **Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr NRW (Hrsg.):** *Umsetzung der Bahnreform in NRW*; Düsseldorf, 3/94(b)
- **Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr (Hrsg.):** *ÖPNV-Bedarfsplan 1998 des Landes Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf 1998
- **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes RP, Abt. Verkehr (Hrsg.):** *Ausschreibungen von SPNV-Leistungen in Rheinland-Pfalz, 98/1262/012*, Köln August 1998
- **MµConsult (Hrsg.):** *Aanbesteding interlokaal openbaar vervoer over de weg, Vervoerkunfig onderzoek Limburg 1995 – 1998, eindrapport*; Amersfoort, april 1999(a)
- **MµConsult (Hrsg.):** *Aanbesteding interlokaal openbaar vervoer over de weg, Vervoerkunfig onderzoek Zeeland 1995 – 1998, eindrapport*; Amersfoort, april 1999(b)
- **Muthesius, Thomas:** *EU-rechtlich konforme ÖPNV-Finanzierung unter besonderer Berücksichtigung der Verbünde*; Seminarunterlage zum Seminar gleichen Titels am 20.04.1999(b) in Fulda (VDV)
- **Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Hrsg.):** *Blickpunkt Mobilität*; Stuttgart 8/1999
- **NASA (Hrsg.):** *Bahnland Sachsen-Anhalt*; Magdeburg 30.06.1997
- **NIAG (Hrsg.):** *Geschäftsbericht 1993*; Moers 1994
- **Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.):** *Rundschreiben Nr. 179/2000*; Hannover, 14.03.2000(a)
- **Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.):** *Liberalisierung des ÖPNV*; Rundschreiben Nr. 179/2000(b)
- **Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.):** *Rundschreiben Nr. 179/00*; Hannover 14.03.2000(c)
- **NVR GmbH (Hrsg.):** *Rechtliche Grundlagen für ein künftiges Erhebungsverfahren/Trennungsrechnungsmodell zur künftigen EU-konformen Finanzierung des ÖPNV im VRR*; 18.09.2001
- **ÖPNV-Akademie (Hrsg.):** *Ausschreibung und Vergabe von Nahverkehrsleistungen*; Workshop-Unterlagen zum Seminar der ÖPNV-Akademie am 28.10.99 in Nürnberg, Nürnberg 11/99
- **Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung ÖGPP (Hrsg.):** *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV*, Wien 11.02.2002
- **OVG Sachsen-Anhalt (Hrsg.):** *Magdeburger Urteil*; Entscheidungsabdruck A1/4 S 221/97
- **Planungsgruppe Nord / Rechtsanwaltssozietät Abel-Lorenz – Barth – Baumeister – Griem (Hrsg.):** *Wettbewerb im ÖPNV – Verkehrsplanerische und juristische Beratungsleistungen*; Kassel, Oktober 1999, unveröffentlicht
- **Regierung von Unterfranken:** *Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes (PbefG) und des Bayrischen ÖPNV-Gesetzes (BayÖPNVG)*; Unterlagen zur Dienstbesprechung mit den Aufgabenträgern vom 07.10.1997, unveröffentlicht
- **Rheinische Bahngesellschaft AG (Hrsg.):** *Geschäftsbericht 1999*; Düsseldorf 2000
- **Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Verkehr (Hrsg.):** *Schienerpersonennahverkehr im Freistaat Sachsen*; Schriftenreihe, Heft 12, Dresden, 10/1998(b)
- **Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Verkehr (Hrsg.):** *Der ÖPNV in Sachsen*; Schriftenreihe, Heft 13, Dresden 1/1999

- **Schaaffkamp, Christoph / Neumann, Birte / Fritz, Gerhard:** *Entwicklung eines Konzeptes für ein unaufwändiges Qualitätssteuerungssystem für den ÖPNV im ländlichen Raum*; Hamburg Dezember 2001
- **Schmidt, Albert MdB / Kuhn, Fritz:** *Bahnreform und Wettbewerb*; Infodienst 14<sup>24</sup>, Bundestagsfraktion Bündnis 90 Die Grünen (Hrsg.), Berlin, 27.11.2000(a)
- **Schmidt, Albert MdB:** *Qualität durch Wettbewerb*; Standpunkte von Albert Schmidt, Berlin, 02.03.2000(b)
- **Schuchmann, Arnulf:** *EU-Liberalisierung des ÖPNV - Konsequenzen für die Verkehrsverbände*; Referat beim IRR Seminar am 19.06.2001 in Köln
- **Sistenich, Hans-Joachim:** *Kleine Verkehrsverbände im Wettbewerb*; Referat beim IRR-Seminar in Köln am 19.06.2001
- **Sparmann, Volker:** *Positionierung eines großen aufgabenträgerorientierten Verbundes*; Referat beim IRR-Seminar in Köln am 19.06.2001
- **Storm, Philipp:** *Vorläufige Auswertung bisheriger SPNV-Ausschreibungen in Deutschland*; Kiel, September 1999, LVS Schleswig-Holstein (Hrsg.)
- **Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung (Hrsg.):** *Reader zum öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)*; Dortmund, Mai 1994
- **VDV (Hrsg.):** *Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Industrie- und Handelstages, der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, des Bundesverbandes deutscher Omnibusunternehmen e.V. und des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen für die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen gemäß § 13a PbefG*; Entwurf vom 13.09.1999(b)
- **Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (Hrsg.):** *Zehn-Punkte-Katalog zum ÖPNV*; August 1994
- **Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Hrsg.):** *Weichenstellung für einen intelligenten Nahverkehr*; Schwerin, 1999
- **Wagner, Wolfgang:** *Sind Mischverbände noch zeitgemäß*; Referat beim IIR-Seminar am 19.06.2001 in Köln
- **Wibera (Hrsg.):** *ÖPNV-Untersuchung für die Niederrheinischen Verkehrsbetriebe AG NIAG und für die Kreise Wesel und Kleve*; Kurzfassung, Düsseldorf 1995
- **Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord (Hrsg.):** *Ausschreibung der SPNV-Leistungen auf der KBS 462 Hellertalbahn*; unveröffentlicht, 24.06.1997
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Finanzierung des kommunalen ÖPNV im Zweckverband VRR nach 1999*; Unterlage zur Sitzung der Verbandsversammlung am 09. Februar 1999 (TOP 3.)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Nahverkehrsplan des Zweckverbandes Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*; Essen 1998(b)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Qualität im SPNV*; VRR-Drucksache Nr. VI/00/36a + b, Essen 2000(b)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Wettbewerb im SPNV (Zwischenbericht)*; VRR Drucksache Nr. VI/00/38, Essen 2000(c)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Grundsatzpapier zur Finanzierung des kommunalen ÖPNV nach 1999*; Papier 2/4. Fassung vom 24. September 1998(c), unveröffentlicht
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Umsetzung des Positionspapiers der Verbandsversammlung zur zukünftigen Finanzierung und Organisation des VRR*; ZV-Drucksache Nr. VI/00/28, unveröffentlicht 2000(d)
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Zukünftige Finanzierung des ÖPNV im VRR im Lichte des Entwurfs der Neufassung der EU-Verordnung 1191/69*; Essen, 26.10.2000(e), unveröffentlicht

- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Zukünftige Finanzierung des ÖPNV im VRR*; Essen 28.11.2001(a), unveröffentlicht
- **Zweckverband VRR (Hrsg.):** *Beschluss der Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR vom 05.02.2001 zur zukünftigen Finanzierung des ÖPNV im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*, unveröffentlicht 2001(b)

#### 8.8.4. Amtsblätter

- *Bekendtgørelse af lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet*, LBK nr 493 af 16/06/1995
- *Bekendtgørelse af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik*, LBK nr 492 af 16/07/1995
- *Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om baneafgifter og miljøtilskud til godstransport på jernbane*, BEK nr 194 af 26/03/1999
- *Bekendtgørelse om baneafgifter og miljøtilskud til godstransport på jernbane*, BEK nr 997 af 17/12/1998
- *Bekendtgørelse om jernbanevirksomhed*, BEK nr 920 af 16/12/1998
- *Bekendtgørelse om modtagepligt på kombiterminaler*, BEK nr 977 af 16/12/1998
- *Bekendtgørelse om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet (kanaler)*, BEK nr 998 af 17/12/1998
- *Beretning om koncentrations- og konkurrenceforholdene i rutebussektoren*, nr 1, afgivet af Trafikudvalget den 23. november 1999
- *Forslag til lov om jernbanevirksomhed m.v.*, Lovforslag nr. L 27, 26.3.1998
- *Forslag til Lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring*, 08.02.1973, lovtidende Seite 5707 - 5718
- *Gesetz zur Änderung des RegG NW (mit Kommentar)*, Landtagsdrucksache NW 12/422
- *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz EneuOG)*, Bundesgesetzblatt 1993, Teil 1, S. 2378 – 2386
- *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz NW) (Mit Kommentar)*, GV NW, Nr. 26, 01.04.1995, S. 93 – 96
- *Lov om ændring af forskellige love som følge af oprettelsen af Hovedstadens Udviklingsråd*, Lov nr 335 af 02/06/1999
- *Lov om ændring af lov om buskørsel, lov om hovedstadens kollektive persontrafik og lov om den lokale og regionale personbefordring uden for hovedstadsområdet samt ophævelse af lov om international buskørsel*, lov nr. 399 af 02/06/1999
- *Lov om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik*, Lov nr. 1135 af 21. December 1994 + kommentar
- *Lov om banestyrelsen m.v.*, Lov nr. 1230 af 27/12/1996
- *Lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet*, Lov nr. 114 af 29.03.1978, in der Fassung vom 16.06.1995
- *Lov om Hovedstadens udviklingsråd + kommentar*, Lov nr. 354 af 2. Juni 1999
- *Lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik*, Lov nr. 274 af 3. Maj 1989 + kommentar
- *Lov om jernbanevirksomhed m.v.*, Forslag til, fremsat den 26. Marts af trafikministeren Sonja Mikkelsen, + kommentar
- *Lov om jernbanevirksomhed m.v.*, Lov nr. 289 af 18. Maj 1998
- *Niedersächsisches Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs*, Nds. GVBl. Nr. 13/1995, 6.7.1995, S. 180 – 182

- **Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hrsg.):** *Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)*, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 456 A, s'Gravenhage 1999(a)
- **Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hrsg.):** *Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)*, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 456 nrs 1 - 2, s'Gravenhage 1999(b)
- **Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hrsg.):** *Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)*, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 456 nr. 3, s'Gravenhage 1999(c)
- *Rådets direktiv 93/38/EØF af 14. Juni 1993*, De Europæiske Fælleskabers Tidende, Nr. L 199/84, 09.08.93
- *Strukturreform der Bundeseisenbahnen*, Bundesgesetzblatt, Stand Mai 1995
- *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)*, Entwurf
- *Verwaltungsvorschriften zum Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz NW)*, RdErl. Des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr vom 11.06.1996 – 635 – 50 – 61.22

#### 8.8.5. Broschüren

- **Arbejds miljøinstituttet (Hrsg.):** *Sund Bus Brev Nr. 1/99*; København, Oktober 1999
- **Arbejds miljøinstituttet (Hrsg.):** *Sund Bus Brev Nr. 2/00*; København, Mai 2000
- **Bornholms Amts Trafikselskab (BAT) (Hrsg.):** *Sommerfartplan 1999*; Rønne, 1999
- **COWI (Hrsg.):** *COWI, Årsberetning 1997 – 1998*; Lyngby, 23.06.1998
- **COWI Rådgivende Ingeniører AS (Hrsg.):** *Trafikplanlægning*; Lyngby, ohne Jahr
- **Effersøe, Henrik:** *Sporvogn – Bus – 125 år*; HT (Hrsg.), 22.10.1988
- **HT (Hrsg.):** *Den danske model*; brochure, Valby, november 1991
- **HT (Hrsg.):** *PrioBus Information*; november 1997
- **HT (Hrsg.):** *Velkommen til HT*; Valby, 1996
- **HT (Hrsg.):** *Willkommen in HT*; Valby, 1996
- **HUR, DSB, Privatbanerne (Hrsg.):** *Bus og tog i HT-området*; Valby, Maj 2003
- **HUR (Hrsg.):** *Tal og fakta om Hovedstadsregionen*, Valby, januar 2003

#### 8.8.6. Internet

- **Arriva:** ([www.arriva.dk](http://www.arriva.dk))
- **Banestyrelsen:** ([www.banestyrelsen.dk](http://www.banestyrelsen.dk))
- **Berlingske Tidende:** ([www.berlingske.dk](http://www.berlingske.dk))
- **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen:** ([www.bmv.de](http://www.bmv.de))
- **Connex Transport A/S:** ([www.connex.dk](http://www.connex.dk))
- **Connex-Gruppe (Hrsg.):** *Interconnex*; ([www.connex-gruppe.de](http://www.connex-gruppe.de)), Seiten: Portal
- **Danmarks Statistik:** ([www.danmarks-statistik.dk](http://www.danmarks-statistik.dk))
- **De Danske Statsbaner (Hrsg.):** ([www.dsb.dk](http://www.dsb.dk))
- **Deu B.u.S. AG (Hrsg.):** *Wir bewegen Menschen*; ([www.deubus.sow.de](http://www.deubus.sow.de))
- **Europäische Gemeinschaft (Hrsg.):** *Rådets forordning (EØF) Nr. 1191/69*; ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- **Europäische Gemeinschaft (Hrsg.):** *Rådets forordning (EØF) Nr. 1893/91*; ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- **Europäische Gemeinschaft (Hrsg.):** *Verordening (EEG) Nr. 1191/69 van de raad*; ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))

- **Europäische Gemeinschaft (Hrsg.):** *Verordening (EEG) Nr. 1893/91 van de raad;* ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- **Europäischer Gerichtshof:** ([www.curia.eu.int/de/](http://www.curia.eu.int/de/))
- **HUR:** *Hur i tal 2002* ([www.hur.dk](http://www.hur.dk))
- **Konkurrencestyrelsen (Hrsg.):** *Koncentrations- og konkurrenceforholdene på busmarkedet;* 07.10.99, ([www.ks.dk/publikationer/1999/bus-notat/trafikudvalg-hth.htm](http://www.ks.dk/publikationer/1999/bus-notat/trafikudvalg-hth.htm))
- **Kraftfahrtbundesamt:** ([www.kraftfahrt-bundesamt.de](http://www.kraftfahrt-bundesamt.de))
- **Laine, Thomas de: (a)** *Arriva bliver ny dansk jernbaneoperatør* ([www.myldretid.dk](http://www.myldretid.dk))
- **Laine, Thomas de: (b)** *HURs A-busnet: Kontraktomlægninger og design* ([www.myldretid.dk](http://www.myldretid.dk))
- **Link, Heike:** *Wettbewerb im oeffentlichen Personennahverkehr unausweichlich;* DIW-Wochenbericht 19/98 ([www.diw.de/diwwbd/98-19-1.html](http://www.diw.de/diwwbd/98-19-1.html))
- **Mehr Bahnen e.V.:** ([www.mehrbahnen.de](http://www.mehrbahnen.de))
- **Møller Jensen, Carsten:** *Konkurrenceredegørelse 1999, Kapitel 5: Konkurrence styrker den kollektive trafik;* Konkurrencestyrelsen (Hrsg.), ([www.ks.dk](http://www.ks.dk))
- **Trafikministeriet:** ([www.trm.dk](http://www.trm.dk))
- **TraffiQ (Hrsg.):** *Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft;* ([www.lng-ffm.de](http://www.lng-ffm.de))
- **Umweltbundesamt:** ([www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de))
- **Üstra:** ([www.üstra.de](http://www.üstra.de))