

Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im ÖPNV – die planerischer Perspektive

Felix Berschin

1. Es gibt immer ein Niveau, auf dem eigenwirtschaftliche Verkehre möglich sind. Eine andere Frage ist, ob diese dem Daseinsvorsorgeauftrag der Aufgabenträger gerecht werden und ob Verkehre in **eigenwirtschaftliche Kerne und gemeinwirtschaftliche Zusatzleistungen** aufspaltbar sind. Die überlieferte Rechtsauffassung der Linienverkehrsgenehmigung als Gebietsmonopol („Linienbedienung aus einer Hand“) hat hier wirtschaftliche Lösungen tendenziell eher behindert als gefördert. Der ÖPNV als Vertrauens- und Gewohnheitsgut weist eine natürliche Kundenbindung auf, so dass aufgespaltene Angebote von sich aus bereits erhebliche Vorteile bieten müssen.

2. Die Festlegung von Quantität (Fahrplanumfang), Qualität (Zusagen) und Preis (Fahrpreis) auf einen sehr langen Zeitraum (bis zu 10 Jahre) ist eine **ökonomisch unlösbare Gleichung**. Stark reglementierte Märkte wie z.B. Taxen, Kassenärzte oder Apotheken überlassen z.B. bei reguliertem Preis wenigstens die Angebotsquantität und –qualität dem Markt. Eine vollständige Regulierung aller wirtschaftlichen Handlungsparameter dürfte einmalig im deutschen Rechtssystem.

3. Soweit sich auf diese Bindungen **Verkehrsunternehmen einlassen**, so liegt dies v.a. daran, dass sie zum einen hoffen, den wettbewerbsintensiver empfundenen Ausschreibungswettbewerb vermeiden zu können und gleichzeitig ihre Wettbewerbsvorsprünge als Marktsasse ausspielen zu können. Weitere Gründe sind starke vermutete Wettbewerbsvorteile des Newcomers gegenüber dem Incumbent gepaart mit Risikofreude/hohe Renditen und ferner die Erwartung, der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde werden im Fall des Falles den Verkehrsunternehmer nicht im Regen stehen lassen. Das gefühlte Recht „kein Unternehmen kann zu defizitären Leistungen gezwungen werden“ ist noch allgegenwärtig.

4. Planerisch bedeutet dies, dass ein Aufgabenträger **alle Eventualitäten und Bedürfnisse eine Marktpassung** in den Genehmigungswettbewerb **vorhohlen** sollte. In verschiedenen Qualitätssicherungsverträgen zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern wurde dazu bereits mit Anpassungsregelungen experimentiert. Diese Anpassungsmechanismen sollten dabei vorgegeben werden und nicht als weiteres Angebotsdifferenzierungsmerkmal in den Markt gegeben werden, da eine Bewertung von Eventualitäten unmöglich ist. **Mögliche Anpassungen** sollten sich beziehen auf z.B.

- a) Entwicklung der Bevölkerungszahl jenseits des Planungskorridors
- b) Entwicklung von Schüler- und Studierendenzahl jenseits des Planungskorridors
- c) Standortveränderungen Schulen/Fachschulen/Hochschulen
- d) Gesamtwirtschaftliche Lage/Beschäftigung jenseits eines Planungskorridors
- e) Entwicklung der Faktorkosten, v.a. branchenspezifischer Löhne und Energie im Verhältnis zu den Tariffortschreibungen. Dies gilt v.a. bei (vorgegebenen) Verbundtarifen
- f) Veränderung der Eigenanteile im Schülerverkehr jenseits einer Bagatellgrenze
- g) Veränderung der Verkehrsinfrastruktur abweichend von den Planungen (Befahrbarkeit Straßen, Verknüpfungspunkte, Abstellmöglichkeiten...)
- h) Verschärfung von Umweltnormen außerhalb eines vorhersehbaren Rahmens

5. Wichtigste Vorarbeit für einen Genehmigungswettbewerb ist die Klärung der Dimensionen Zeit und Raum, gemeinhin als **Linienbündelungs- und Wettbewerbskonzept** bekannt. Entscheidungen zum räumlichen Zuschnitt sind nur noch äußerst schwer korrigierbar. Je kleinteiliger der Zuschnitt erfolgt umso mehr Regulierungsnotwendigkeiten entstehen und umso weniger Wettbewerbsspielräume können eingeräumt werden. Andererseits sind kleine Bündel Voraussetzung für eine hohe Anzahl an Marktakteuren und ständige Optimierung der Vergabeprozesse („lernendes System“). Die Staffelung der Vergabezeitpunkte garantiert eine bessere Ressourcenauslastung, sowohl auf Behörden- als auch auf Unternehmensseite.

6. Ist für die dauerhafte Durchführung und für die Zusagen ein funktionsfähiges System geschaffen, so kann ein **Wettbewerbsrahmen für die bestmögliche Umsetzung** der Anforderungen der Aufgabenträger geschaffen werden. Als Kommunikationsinstrument empfiehlt sich die **Vorabbekanntmachung**, da ein Nahverkehrsplan aufgrund der zeitlichen Distanz (Aufstellung/ Fortschreibung nur alle 5 bis 15 Jahre) und der Aufgabe, einen Gesamtausgleich innerhalb des Aufgabenträgers zu schaffen, meist hierfür ungeeignet ist. Da eine Vorabbekanntmachung nicht zu Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge verpflichtet, ist

die Furcht im Gewerbe, „der ÖPNV komme damit automatisch auf eine gemeinwirtschaftliche Bahn“ unbegründet. Der weitere Vorteil einer Vorabbekanntmachung liegt in der relativ einfachen Integrierbarkeit von Verfahrensregelungen.

7. Entsprechend der Logik der Vorabbekanntmachung „Mindestniveau“ sollten die Anforderungen in **Mindestanforderungen** (= zwingend einzuhalten) und **Anforderungen für ein bestes Angebot** aufgespalten werden. Für die Mindestanforderungen sollte eine fundierte wirtschaftliche Prognose zur eigenwirtschaftlichen Erstellbarkeit vorliegen, wie umgekehrt bei einer ggf. später sich anschließender Ausschreibung eine fehlende Vorstellung über den erforderlichen Finanzierungsbetrag die Vergabereife entfallen lassen würde. Die wirtschaftliche Bewertung der Anforderungen ist Voraussetzung für eine zielgerichtete Ansprache des Marktes.

8. **Mindestanforderungen** können entsprechend des etablierten Baukasten von **Anforderungsprofilen** der Nahverkehrspläne äußerst funktional über Parameter wie z.B.

- Anteil zu erschließender Einwohner
- Anzahl von Fahrten nach Zeitscheiben/Erledigungszwecken
- maximale Fahrzeiten zu Zentren
- maximale Umsteigenotwendigkeiten
- maximale/mittlere Wartezeiten im Schülerverkehr
- Standards für bestimmte Nutzergruppen (Stichwort Barrierefreiheit)
- Umweltstandards

beschrieben werden. Dabei sind insbesondere Schnittstellen zu anderen Bündeln und auch zum SPNV sehr genau zu regulieren.

9. Die bisherige Praxis ist allerdings ernüchternd: Die **Mindestvorgaben** sind meistens **überreguliert** und beweisen kein Vertrauen in die eigene Nahverkehrsplanung. Wenn nicht sogar die Fahrpläne vorgegeben werden, so werden meistens Netzstruktur, Linienwege, Verknüpfungen, Vertaktungen so umfangreich vorgegeben, dass die planerischen Optimierungen meist nicht mehr grundsätzlich möglich sind.

10. Die Auswahl des **besten Angebots sollte ökonomisch** gesehen aus der **besten Marktausbeutung** heraus erfolgen. Rational wäre daher eine Versteigerung mit Konzessionsabgaben. Faktisch wäre dies ein negatives Ausschreibungsverfahren, da auch der eigenwirtschaftliche Verkehr über Schülerbeförderung, Leistungen für § 45a PBefG/Ausgleichsleistungen und Verbundzuschüssen in erheblichen Umfange staatlich kofinanziert ist und es daher gerechtfertigt wäre, hierauf einen Rückfluss als Indikator für das beste Angebot zu verlangen. Die bisherige Praxis, das beste Angebot jenseits von fundamentalen Grundanforderungen (= Mindestanforderungen) nach „Schönheitspunkten“ zu werten, steht im grundsätzlichen Widerspruch zur Maxime, möglichst viele Fahrgäste anzusprechen und den Verkehr durch den Markt steuern zu lassen. Oft entsteht der Eindruck, die Angebote werden für ein Bewertungsschema, nicht aber für den Fahrgast optimiert.

11. Soweit diese ökonomische Radikallösung nicht durchsetzbar ist, sollte die **Bewertung des besseren Angebots möglichst global** anhand einfacher, wenig manipulier- und gestaltbarer Kriterien erfolgen. Eine geeignete Größe erscheint die Summe der Nutzwagenkilometer oder Nutzkilometer. Natürlich entstehen hier auch „unsinnige“ Kilometer/Stunden (Ein-/Ausrückfahrten), jedoch neutralisiert sich dieser Effekt für alle Bieter. Der Bewertung einzelner Merkmale wie z.B. neuer Busse (die dann nach Jahren auch alle zusammen alt sind), der Wertung bestimmter Linien oder Orte als besonders wichtig (und damit notwendigerweise anderer Angebote als unwichtig) oder gar die Wertung von versprochenen Servicequalitäten (deren Einhaltung meist nicht wirksam kontrolliert wird) tragen Willkür auf der Stirn. Dies gilt umso mehr, wie diese Kriterien nur sehr abstrakt formuliert sind – z.B. meist Verweis auf den Nahverkehrsplan - und deren Operationalisierung für die Bieter nicht vorhersehbar ist.

Dr. Felix Berschin
Partner der Nahverkehrsberatung Südwest
Bergheimer Str. 102, 69115 Heidelberg
berschin@nahverkehrsberatung.de