

# Führt der „hessische Weg“ in die Sackgasse?

Von Wilfried Staub

➤ *Führt die Ausschreibung von Verkehrsleistungen, vor allem bei Buslinien, in eine Sackgasse? In Hessen herrscht bei Busunternehmen und Aufgabenträgern Katerstimmung, und bei Fahrgästen führten viele Ausschreibungen zu Verdruss.*

Der Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer (LHO) führte am 4. April 2009 seine (leider nur schwach besuchte) ordentliche Mitgliederversammlung in Langenselbold durch. Im Rahmen des öffentlichen Teils der Veranstaltung wurde das Gutachten zur Wettbewerbssituation im ÖPNV in Hessen, das der LHO, der RMV und das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung gemeinsam in Auftrag gegeben hatten, vorgestellt. Referent war Mathias Lahrman von der BSL Management Consultants GmbH, Berlin/Hamburg, die das Gutachten auch erstellt hatte.

## Ausschreibungen seit 2002

Seit 2002 gibt es die Möglichkeit – aber kein Muss –, öffentliche Verkehre in Deutschland europaweit auszuschreiben. Die Untersuchung der BSL stützt sich auf den Zeitraum von 2003 bis 2007. Insgesamt wurden in Hessen bisher 297 Bus-Linienbündel mit zusammen 123 Mio. Nwkm (Nutzwagenkilometer) vergeben. Die durchschnittliche Größe eines Bündels umfasst 15 Fahrzeuge, was bedeutet, dass sich klassische mittelständische Unternehmen nicht im erhofften Umfang an der Vergabe beteiligen können, weil diese Größenordnung den finanzierbaren Investitionsrahmen für die meist geforderten neuen schadstoffarmen Niederflurbusse mit Klimaanlage bei Weitem überschreiten würde. Für die Zukunft kommt noch erschwerend hinzu, dass Banken in der derzeitigen Wirtschaftskrise Kredite nur noch bis maximal 50 % der Anschaffungskosten gewähren – sofern sie dazu überhaupt bereit und in der Lage sind. Der in der Eröffnungsrede und in der Diskussionsrunde gemachte Vorschlag, dass sich mehrere Unternehmer zu einer Bieterge-

meinschaft zusammenschließen sollten, ist zwar gut gemeint, bleibt aber aus pragmatischen Gründen, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, reines Wunschdenken.

## Hessen hat die Nase vorn

45 % der in Deutschland ausgeschriebenen Busverkehre entfallen auf Hessen, gefolgt von Bayern (bei weniger restriktiven Rahmenbedingungen) mit etwa 23 %. Diese Zahl belegt, dass Hessen in diesem Sektor eine absolute Vorreiterrolle hat. Die anderen Bundesländer halten sich derzeit noch vornehm zurück, weil sie mangels Erfahrung auf diesem Gebiet das Gesamtrisiko immer noch als viel zu wenig kalkulierbar erachten. Und tatsächlich mussten die Ausschreibungsbedingungen des RMV bereits mehrfach nachgebessert werden, ohne dass es allerdings gelungen ist, alle negativen Auswüchse – wie Lohndumping und gravierende Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen – auszumerzen. So hat man bereits gelernt, bei künftigen Vergaben wieder eine Subunternehmerquote einzuführen bzw. diese deutlich zu erhöhen. Ob dies allerdings für die mittelständischen Unternehmer ausreichend lukrativ sein wird, hängt von unzähligen Faktoren ab, sodass zumindest ein gewisses Maß an Skepsis angebracht sein dürfte, dass der Mittelstand

über diese Hintertür wieder zum Zuge kommen kann. So steht die Frage im Raum, welche Konditionen ein Generalunternehmer, der selbst zu Dumpingpreisen fährt, einem Subunternehmer überhaupt bieten kann. Der einzige Lichtstreif am Horizont dürfte für die Mittelständler im ländlichen Raum die Umstellung von Linienverkehren auf Rufbusse als Folge sinkender Schüler- und Einwohnerzahlen sein, weil kleinere Unternehmensstrukturen wesentlich flexibler auf kurzfristige Nachfrageschwankungen reagieren können als Großkonzerne.

## Ausschreibungen aufgehoben

Zwischenzeitlich mussten sogar zwei Ausschreibungen der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV) aufgehoben werden, da keine wirtschaftlichen Angebote eingegangen waren – so zumindest die offizielle Verlautbarung im Mitteilungsblatt der EU. Diese beiden Verkehre sollen nun im Verhandlungsverfahren vergeben werden. Im Gegenzug hat allerdings die Firma Engelhardt aus Heidenrod die Negativserie durchbrochen und seit Langem wieder einmal als typisch mittelständisches Unternehmen die Ausschreibung des Linienbündels „RTK Bad Schwalbach“ für sich entscheiden können.



*Neue Verbindung über Kreisgrenzen und Taunuskamm hinweg von Königstein nach Idstein.*

Fotos: Straub (4)



Königstein im Taunus: Nach Schulschluss fahren 22 Busse innerhalb von 20 Minuten von 8 Bussteigen ab.



Korrespondenzanschluss Kronberg Bahnhof zwischen S-Bahn und vier Buslinien.

### Preisvorteil aufgezehrt?

Zu Beginn der Ausschreibungen trat der von politischer Seite erwartete und sehnlichst erhoffte Preisrutsch auf ganz dramatische Weise ein. Es gab Unternehmen, die da ernsthaft der Meinung waren, für 1,72 Euro pro Nwkm Linienverkehr betreiben zu können. Wohin solche Kampfpreise – oder „strategischen Preise“, wie man es auf dem Kongress abmildernd formulierte – führen können, das belegt das Beispiel der Firma Wehnert ETI auf anschauliche Art, deren Zusammenbruch von dem Referenten in aller Breite und Offenheit beleuchtet wurde.

Zu welchen Konditionen die „First Group“ bzw. deren Subunternehmer Anfang 2009 in die aufgelösten Verträge eingestiegen ist, das bleibt dabei allerdings wohl für immer das Geheimnis des RMV. Die Bieter haben zwischenzeitlich auch gelernt, dass Leer-

fahrten, die z. B. im Hochtaunuskreis bis zu 30 % der täglich zurückgelegten Strecken ausmachen können, in die Gesamtkalkulation einfließen müssen. Auch die durch unerfahrene und streckenunkundige Fahrer verursachten dramatisch gestiegenen Unfall- und Reparaturkosten sind ein nicht zu vernachlässigender Kalkulationsfaktor. Anfangs nicht berücksichtigt wurde auch der Umstand, dass die Fahrer sich tariflich zustehende, aber nicht gewährte Leistungen vermehrt über den „gelben Schein“ zurückholen. So liegt der Krankenstand bei manchem Unternehmen tageweise schon einmal bei bis zu 28 % des zur Verfügung stehenden Personals! Dass man ferner selbst einen zwölf Jahre alten Bus für täglich zwei Schulbusfahrten, also an nur 192 Tagen im Jahr, nicht unter 250 Euro pro Tag anbieten kann, hätte einem seriös kalkulierenden Unternehmer auch vor dem ersten Jahresabschluss bekannt sein müssen.

### Effizienzgewinn – was soll das sein?

Mittlerweile nähern sich die Vergabepreise mit 2,87 Euro dem Niveau der Kosten für Direktvergaben an, sodass man sich mit Recht fragen muss, ob das hessische Vergabemodell unter Einbeziehung aller Kostenfaktoren den wirklich selig machenden Weg darstellt. Aus gewöhnlich gut unterrichteten Kreisen war in diesem Zusammenhang in Langenselbold zu hören, dass der Global Player Abellio (er gehört nach Ausstieg der Stadtwerke Essen zu 100 % NedRailways) den Busverkehr seiner beiden verlustträchtigen Töchter in Hessen noch im Laufe dieser Fahrplanperiode an die überregionalen und lokalen Besteller zurückgeben könnte.

Damit könnten schlagartig mehrere Millionen Nutzwagenkilometer ausgeschrieben werden, die die schon jetzt angespannte Lage auf dem Markt weiter verschärfen werden. Damit würden die von so manchem Landrat oder Stadtkämmerer bereits verplanten Einsparungen im öffentlichen Personenverkehr mehr als aufgezehrt.

Versprach der RMV auf dem 6. Deutschen Nahverkehrstag 2005 in Koblenz allein für die von ihm betreuten Linien für das Jahr 2010 noch einen „Effizienzgewinn“ von 23,5 Millionen Euro, so dürfte sich diese Prognose bereits heute deutlich relativieren. Was man unter dem fragwürdigen Begriff „Effizienzgewinn“ zu verstehen hat, weiß man heute, vier Jahre später nun genauer: eine Umschichtung der Kosten von einem auf andere Kostenträger und ein gnadenloses Preis- bzw. Lohndumping zulasten des Fahrpersonals.

Inzwischen liegt eine weitere Studie zum „hessischen Modell“ des Ex-Ministers Riehl vor. Diese hat der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) gemeinsam mit DB Stadtverkehr in Auftrag gegeben. Das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung und Regionalanalyse der Fachhochschule Emden (ANWI) zieht darin kurz zusammengefasst folgende Schlüsse:

1. Die von der hessischen Landesregierung formulierten Ziele der Neuorganisation des ÖPNV in Hessen sind nicht erreicht worden.
2. Der Mittelstand hat rund ein Drittel seiner Leistungen verloren. Damit ist mittelfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Branche nachhaltig beeinträchtigt.

3. DB Stadtverkehr hat etwa 20 % Leistungsverluste hinnehmen müssen und diese nur durch kurzfristigen Abbau von Subunternehmerleistungen in gleicher Größenordnung ohne Kündigungen auffangen können.
4. Der Marktanteil internationaler Verkehrskonzerne stieg im Gegenzug dazu im Gebiet des Rhein-Main-Verkehrsbunds (RMV) auf fast 40 %.
5. Von einer nachhaltigen Senkung des finanziellen Aufwands für den ÖPNV kann bei einer ganzheitlichen Betrachtung aller Kostenfaktoren keine Rede sein.
6. Ein nicht zu vernachlässigender Posten sind die Regiekosten. Sie dürften inzwischen 5 % bis 20 % des ÖPNV-Budgets ausmachen und entstehen durch Verlagerungen von Leistungen zu den Aufgabenträgern. Allein bei traffiQ haben sich laut diesem Gutachten die Kosten von 2002 bis 2007 mehr als verdoppelt. Der Pro-Kopf-Aufwand der Regiekosten beläuft sich für die Bürger Frankfurts auf nunmehr 23,52 Euro oder hochgerechnet 16 Millionen Euro im Jahr für den Haushalt der Stadt.

Zwar sind Auftragsgutachten immer mit äußerster Vorsicht zu genießen, die Kernaussagen decken sich jedoch mit den Voraussagen und Vorausberechnungen von PRO BAHN. Die Regiekosten indessen einseitig anzuprangern, ist ein eklatantes Beispiel dafür, wie tendenziös solche Gutachten ausfallen können. Erstens sind die aufgeführten Beispiele verschiedener Lokaler Nahverkehrsorganisationen (LNO) nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar, zweitens haben nicht alle befragten LNOs nachvollziehbare, sprich ehrliche Daten geliefert und drittens sind bestimmte

Ausgaben auch schon vor der Trennung von Besteller und Ersteller durch die Leistungserbringer angefallen, ohne dass diese als Einzelpositionen ausgewiesen wurde. Sicherlich gibt es bestimmte Übertreibungen, wie das Beispiel der kleinen Verkehrsgesellschaft RTV, die sich den Luxus von gleich zwei Geschäftsführern leistet, und sicherlich lassen sich zwischen traffiQ und VGF mit Bestimmtheit noch Kosten durch konsequente Vermeidung von Doppelarbeit einsparen. Wenn aber überproportionale Regiekosten mit messbaren Qualitätssteigerungen, deutlichen Angebotsverbesserungen und – ganz entscheidend – mit einem effizienten Qualitätsmanagement zum Wohle der Fahrgäste einhergehen, sind sie zumindest partiell gerechtfertigt.

### VO (EG) Nr. 1370/2007

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bekanntlich nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzt. Am 3. Dezember 2009 wird die „1370“ daher unmittelbar deutsches Recht. Mit ihr wird u. a. die Finanzierung von Verkehrsleistungen im Nahverkehr durch die öffentliche Hand geregelt. Eine Anpassung nationaler Vorschriften, wie des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), wurde versäumt. Welche Konsequenzen sich daraus für bestimmte Finanzierungs- und Vergabemodelle ergeben könnten, ist derzeit kaum absehbar und dürfte so manchem Kämmerer noch manch schlaflose Nacht bereiten und ggf. sogar die Gerichte über einen längeren Zeitraum beschäftigen. Jetzt ist Deutschland auf den Goodwill der EG-

Kommission angewiesen, für eine Übergangsfrist ein Auge zuzudrücken. Vorrangiges Ziel Brüssels bleibt es, die Steuerzahler in den Mitgliedsländern vor überhöhten Kosten für den öffentlichen Nahverkehr zu schützen, Quersubventionierung zu unterbinden und bezuschusste Verkehre zu minimieren. Ohne den subventionierten Schülerverkehr aber ist in Deutschland ein halbwegs funktionierender ÖPNV nicht denkbar. Berechtigte Sorgen über die Zukunft eines finanzierbaren ÖPNV sind daher angebracht.

### S-Bahn Rhein-Main – ohne jede Alternative

Eine Anmerkung zum Schluss: Mit Stand von heute glaubt eigentlich niemand mehr ernsthaft daran, insbesondere nach den Erfahrungen von Stuttgart, dass sich für das S-Bahnnetz Rhein-Main neben der DB Regio AG (oder der Billigvariante DB Regio GmbH) ein zweiter Bieter und für das hessische Taunusnetz (RB 12, 13, 15) ein anderer Interessent als die HLB finden wird. Eine Malusvereinbarung kann man auch ohne Ausschreibung treffen (Bonuszahlungen hat der RMV übrigens inzwischen wieder gestrichen, weil man eingesehen hat, dass man die Erfüllung vertraglich vereinbarter Leistungen logischerweise als Voraussetzung betrachten muss und somit nicht noch besonders belohnen kann). Für die Forderung nach Zugbegleitern in lokbespannten Zügen und bei Triebwagen in Doppeltraktion und länger sowie für die Verwendung umweltfreundlicher und klimatisierter Busse bedarf es sicherlich auch keiner europaweiten Ausschreibung. Als einzig positives Signal ist zu vermerken, dass über die Ausschreibungen bei der Schiene die überzogenen Gewinnabführungen der Töchter an den DB-Mutterkonzern auf ein kalkuliertes Maß zurückgeschraubt werden dürften.

Man hat den Verkehrsmarkt in Hessen unnötigerweise aufgemischt, denn einen absoluten Zwang, zumindest in diesem selbst gesetzten engen Zeitrahmen, sieht das EG-Recht nicht vor, und man wird im ungünstigen Fall vor einem Scherbenhaufen stehen – von den damit verbundenen Mehrkosten für den Steuerzahler und den sozialen Unverträglichkeiten einmal ganz abgesehen.

*„Zwangsanschluss“ in Kronberg Süd: Auch wenn die S4 aus Frankfurt etwas verspätet ist, zwingt die Schranke den Bus zum Warten. Vom Zug zum Bus braucht man 20 Sekunden.*

