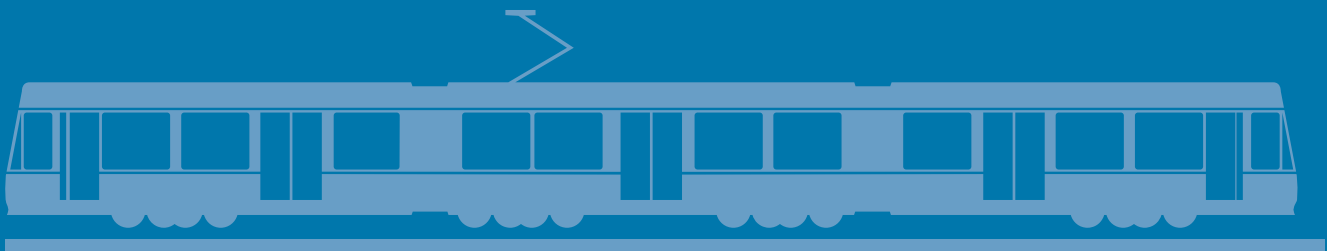


# Versachlichungen zur aktuellen Debatte um den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit | März 2017



# Versachlichungen zur aktuellen Debatte um den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit

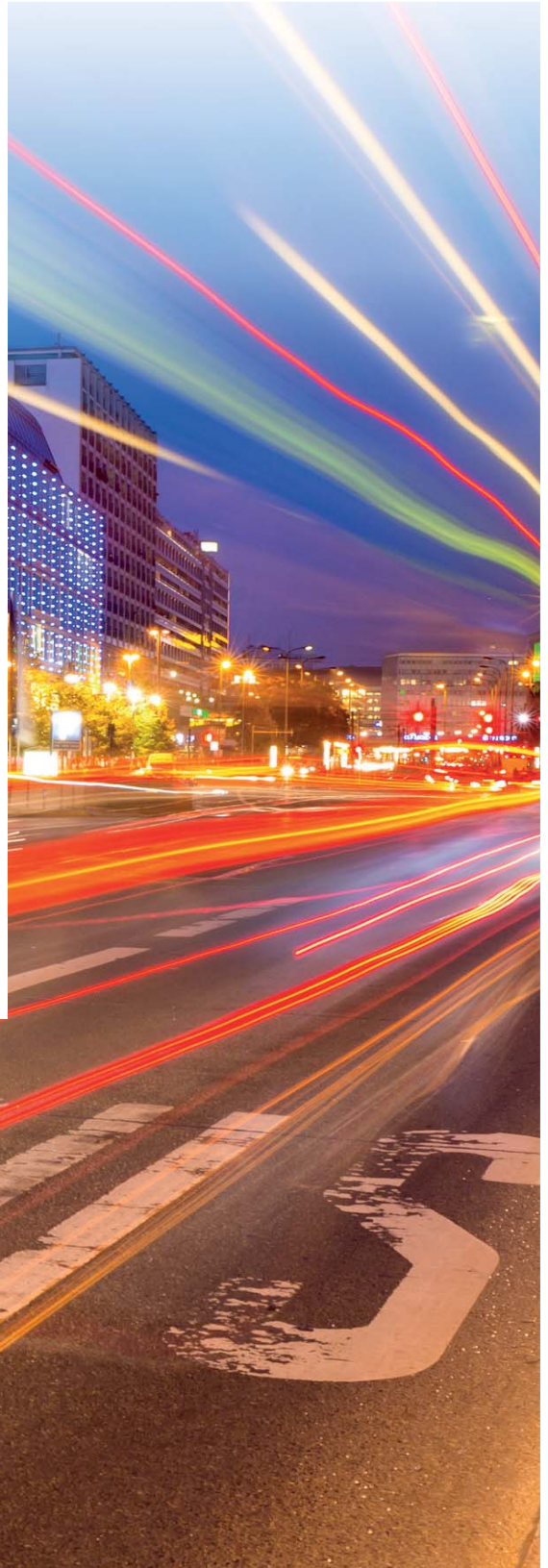
In der politischen Diskussion um das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) werden Behauptungen und Thesen aufgestellt, die einer Versachlichung und Richtigstellung bedürfen. Diverse Aussagen erfahren daher im Folgenden die gebührende Korrektur.

## „Nie dagewesene Kommunalisierungswelle“

Der ÖPNV mit Bussen und Straßenbahnen (einschließlich U-Bahnen u. ä.) wird in Deutschland seit Jahrzehnten weit überwiegend von kommunalen Unternehmen erbracht; dies ist nach Ansicht des VDV einer der Gründe für den Erfolg des deutschen ÖPNV. Man kann selbstverständlich politisch über die Rolle der Kommunalwirtschaft streiten, unseriös ist es aber, von Rekommunalisierung oder einer Kommunalisierungswelle zu sprechen, wenn es nur um die erneute Vergabe von Verkehrsleistungen geht, die das kommunale Unternehmen bereits seit Jahren erbracht hat.

In Publikationen werden Einzelbeispiele genannt, die nichts mit einer angeblichen Kommunalisierung zu tun haben:

→ **Diepholz:** Wenn man anprangert, dass das Linienbündel Diepholz-Nordost direkt vergeben wird, sollte ebenfalls gesagt werden, dass das Linienbündel Diepholz Nordwest im Wettbewerb vergeben wird (Bekanntmachung im EU-Amtsblatt 278959-2016 am 11. August 2016). Einige der bisher vom kommunalen Unternehmen erbrachten Verkehrsleistungen gehen in das wettbewerblich vergebene Bündel, während einige andere Linien in das direkt vergebene Bündel gehen. Das Leistungsvolumen des kommunalen Unternehmens wird nach der Vergabe sogar leicht sinken.



- **Neumünster:** Den Verkehr in Neumünster betrieb schon seit Jahrzehnten die Verkehrsgesellschaft Hamburg-Holstein (VHH), die der Freien und Hansestadt Hamburg gehört, mal mit eigenen Konzessionen, mal als Subunternehmer der örtlichen Stadtwerke. Die VHH hat den Verkehr im Jahr 2007/2008 im Rahmen einer Ausschreibung von Subunternehmerleistungen verteidigt. Inzwischen hat sich die VHH komplett aus Neumünster zurückgezogen. Damit bleiben die Stadtwerke Betreiber des Stadtverkehrs in Neumünster. Es ist unzutreffend, hier von einer Rekommunalisierung zu sprechen.
- **Augsburg:** Im Jahr 2015 wurde das kommunale Verkehrsunternehmen in der Stadt Augsburg erneut als interner Betreiber direkt beauftragt. Das vom bdo genannte private Unternehmen Hörmann Reisen hat diese Verkehrsleistungen im Augsburger Stadtbusverkehr zuvor **zu keiner Zeit** erbracht. Die Verkehrsleistungen im AVV-Regionalbusverkehr werden durch die Verbundgesellschaft Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (AVV) in Vertretung der zuständigen Aufgabenträger wettbewerblich vergeben und gerade nicht vom kommunalen Unternehmen erbracht. Es handelt sich bei den AVV-Regionalbuslinien, anders als vom bdo behauptet, auch nicht um Subunternehmerleistungen der Stadtwerke. Die Ausführungen des bdo sind also zum Teil sachlich falsch und haben auch nichts mit Rekommunalisierung zu tun.
- **Landkreis Osterholz:** Zutreffend ist, dass im Landkreis Osterholz eine Direktvergabe an einen internen Betreiber erfolgt ist. Dies betrifft aber keine der von dem privaten Busunternehmen Reisedienst von Rahden betriebenen Linien (641, 642, 643, 644, 645, 650, 677), sondern andere Verkehre (vgl. dazu Bekanntmachung im EU-Amtsblatt 328535-2015-DE). Durch verkürzte Darstellung suggeriert der bdo hier einen Zusammenhang, der tatsächlich nicht besteht.

- **Spree-Neiße/West:** Im Linienbündel Spree-Neiße/West sind neben der Vergabe an das kommunale Unternehmen sechs Linien, etwa ein Drittel der Fahrplan-km-Gesamtleistung, **direkt an ein privates Unternehmen** vergeben worden (Vergabe unterhalb des Schwellenwertes nach Art. 5 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1370/2007, vgl. Bekanntmachungen im EU-Amtsblatt 35971-2016 und 35972-2016). Die Verkehrsleistungen des kommunalen und des privaten Unternehmens sind dabei im Vergleich zum bisherigen Stand im Wesentlichen gleich geblieben. Hier wurde also genau die vom bdo geforderte Art der Direktvergabe angewendet, daher ist nicht verständlich, warum dieser Fall unkommentiert in die Liste angeblicher Rekommunalisierungen aufgenommen wurde.

Zu einer ausgewogenen Darstellung würde es auch gehören, Fälle von **Privatisierungen** zu benennen:

Im **Landkreis Prignitz** gab es seit Anfang der 90er Jahre eine kommunale Verkehrsmanagementgesellschaft. Die Verkehrsleistungen wurden zum 1. August 2016 ausgeschrieben und die Verkehrsmanagementgesellschaft aufgelöst. Den Zuschlag in der Ausschreibung bekam eine Bietergemeinschaft von zwei privaten Unternehmen.

Im **Landkreis Märkisch-Oderland** wird der Verkehr bisher durch ein Unternehmen erbracht, an dem der Kreis mit 51% beteiligt ist. Nach europaweiter Ausschreibung erbringt ab 1. Januar 2017 ein rein privates Unternehmen den Verkehr.

## Mythos 88,8 %

Nach der Vorlage des PBefG-Evaluierungsberichts durch das Bundesverkehrsministerium (BMVI) im Februar 2017 behauptete der bdo: „Nach Zahlen des VDV betrug der Anteil von kommunalen Direktvergaben im Jahr 2014 88,8 %, im Jahr 2013 waren es 88,2 %. Der bdo geht davon aus, dass sich diese Steigerungsrate bis in das Jahr 2016 weiter führen lässt. Damit wäre im Jahr 2016 der deutsche ÖPNV Markt in Höhe von 90 % durch kommunale Direktvergaben abgeschottet.“

Der VDV hat diese unzutreffenden Zahlen nie verbreitet. Hier wurde eine etwas unglückliche Passage aus dem Bericht des BMVI vom bdo **verzerrt** dargestellt. Der BMVI-Bericht enthält auf S. 17 die Feststellung, dass der Anteil der VDV-Mitgliedsunternehmen an der Verkehrsleistung im Jahr 2013 88,2 % und im Jahr 2014 88,8 % betrage, was im Grundsatz zutreffend ist.

Die im Bericht getroffenen **Folgerungen**, die aus dem Anteil der VDV-Mitgliedsunternehmen resultieren, sind aber **unzutreffend**: Die Schlussfolgerung, dass es sich hierbei „fast ausnahmslos um Direktvergaben handeln“ „dürfte“, verkennt die Mitgliederstruktur des VDV: Der VDV hat nicht nur kommunale Mitglieder, sondern auch zahlreiche private sowie z. B. die Deutsche Bahn, deren Tochtergesellschaften über 12.000 Busse im Nahverkehr betreiben. Darüber hinaus kann aus der kommunalen Trägerschaft nicht automatisch auf eine Direktvergabe geschlossen werden, u. a. weil es auch kommunale Unternehmen gibt, die eigenwirtschaftlich tätig sind. Der Anteil der durch Direktvergabe vergebenen Verkehre an der

Verkehrsleistung dürfte daher **deutlich unter** dem oben genannten Wert liegen.

**Die vom bdo verbreitete Zahl ist daher sachlich nicht brauchbar.** Die darüber hinaus in bdo-Rundschreiben geäußerte Prognose über eine weitere Steigerung ist eine ins Blaue hinein geäußerte Spekulation.

Dem VDV liegen keine umfassenden Daten über die Art der Vergabe vor. Es gibt allerdings für einzelne Aspekte Zahlen, die zumindest Tendenzangaben ermöglichen:

In der Presse wurde kürzlich über eine Untersuchung des Beraternetzwerks Convia berichtet, das die Vergaben vom Frühjahr 2016 bis zum 1. Januar 2017 untersucht hat. (NaNaBrief Nr. 7/2017 und Nr. 8/2017 vom 12. bzw. 21. Februar 2017). Für diesen Zeitraum ergaben sich die nachfolgend dargestellten Ergebnisse. Die Zahlen beruhen auf den Veröffentlichungen im Amtsblatt der Europäischen Union. Soweit dort keine Km-Leistungen angegeben waren, wurden sie geschätzt, außerdem konnten Änderungen nach der Bekanntmachung nicht nachgehalten werden. Gleichwohl kann man auch unter Berücksichtigung der genannten Einschränkungen feststellen, dass der **Direktvergabeanteil deutlich niedriger** lag als, die Behauptungen des bdo nahelegen. Zu beachten ist dabei, dass die Untersuchung nur die Verkehre betrachtet, die durch den Aufgabenträger vergeben wurden. Sämtliche eigenwirtschaftlichen Verkehre sind darin gar nicht enthalten. Wenn man diese einbeziehen würde, ergäbe sich eine noch deutlich niedrigere Quote der Direktvergaben.

Convia-Untersuchung Frühjahr 2016 bis 1.1.2017	Nutzwagen-km	Anteil
Direktvergaben an interne Betreiber (= kommunale Unternehmen)	ca. 158.000.000	66%
Direktvergaben unterhalb der Schwellenwerte nach Art. 5 IV VO 1370/2007	ca. 6.600.000	3%
Ausschreibung	ca. 75.000.000	31%
<b>Summe</b>	<b>ca. 239.600.000</b>	<b>100%</b>

Hinzu kommen eigenwirtschaftliche Verkehre in erheblichem Umfang, die im Genehmigungswettbewerb vergeben werden und weit überwiegend an nicht-kommunale Unternehmen gehen.



### Wie hat sich der Anteil Privater nach der PBefG-Novelle zum 1. Januar 2013 entwickelt?

Nach der amtlichen Statistik sind die Fahrleistungen privater Unternehmen von 549 Mio. Wagen-km im Jahr 2010 auf 613 Mio. Wagen-km im Jahr 2015 **gestiegen**, das ist ein Anstieg um 11,7%.

Der **Anteil** privater Unternehmen an der Fahrleistung (Wagen-km) mit Bussen hat sich von 21,6% im Jahr 2010 auf 24,2% im Jahr 2015 **erhöht**.

Bei der Verkehrsleistung (Personen-km) mit Bussen ist der Anteil Privater von 20,4% im Jahr 2010 auf 22,6% im Jahr 2015 **gestiegen**. In allen genannten Zahlen sind auch die Leistungen kleiner Unternehmen enthalten (vgl. Erläuterung zur Tabelle). Es handelt sich jeweils um die im eigenen Namen erbrachten Verkehrsleistungen. Das bedeutet, dass die von privaten Subunternehmen im Auftrag öffentlicher Unternehmen geleisteten Verkehre nicht unter der Rubrik Privat erscheinen. Der tatsächliche Anteil privater Unternehmen am Verkehr ist daher noch höher.

Die amtliche Statistik weist folgende Zahlen auf:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verkehrsleistung Bus gesamt in Mio. Pkm	38.930	39.033	38.435	38.334	38.602	38.221
darunter: privat	7.931	7.912	7.874	7.643	8.539	8.633
Anteil Pkm in privaten Unternehmen	20,4%	20,3%	20,5%	19,9%	22,1%	22,6%
Fahrleistung Bus gesamt in Mio. Wagen-km	2.544	2.518	2.490	2.485	2.518	2.533
darunter: privat	549	531	530	538	582	613
Anteil Fahrleistung in privaten Unternehmen	21,6%	21,1%	21,3%	21,6%	23,1%	24,2%

Liniennahverkehr mit Bussen einschließlich Linienverkehr nach § 43 PBefG und freigestelltem Schülerverkehr, Destatis, Jahresveröffentlichungen Fachserie 8 Reihe 3.1. In diesen amtlichen Zahlen sind **auch** die Leistungen kleiner Unternehmen enthalten. Sie basieren auf der alle fünf Jahre stattfindenden Vollerhebung bei allen Unternehmen, die durch jährliche Stichprobenerhebung bei den kleinen Unternehmen und eine Vollerhebung bei den größeren Unternehmen fortgeschrieben wird, vgl. Destatis a. a. O. S. 79 ff.

Aus diesen Bestandszahlen kann man selbstverständlich keine Schlüsse auf diejenigen Vergaben ziehen, die erst ab 2016 wirksam geworden sind. Deutlich wird aber, dass die vom bdo behauptete dramatische Entwicklung zu Lasten Privater jedenfalls bislang nicht eingetreten ist.

## Sind Ausschreibungen für den Mittelstand ruinös?

Ausschreibungen können in der Tat dazu führen, dass private Unternehmen die von ihnen bislang erbrachten Verkehre verlieren. Allerdings zeigt die Erfahrung mit Ausschreibungen in den letzten Jahren, dass hier gleichzeitig erhebliche Chancen für den Mittelstand bestehen. Nach einer aktuellen Untersuchung der Ausschreibungen im Busverkehr von 2010 bis Oktober 2016 zeigt sich: Von über 300 Mio. Bus-km, die zur Ausschreibung kamen, waren 26 % Bestandsverkehre mittelständischer Unternehmen. Die Ausschreibungsgewinner waren in diesem Zeitraum bei 43 % der vergebenen Bus-km mittelständischen Unternehmen (Dannenfeld, Die neue Normalität im Linienbusverkehr, in: ÖPNV-Report 2016/2017, S. 19ff.)

Das bedeutet, dass mittelständische Unternehmen hier ihren Marktanteil deutlich erhöht haben. Mit dieser Feststellung soll keineswegs geleugnet werden, dass Ausschreibungen auch große Gefahren für den Mittelstand beinhalten. Es geht aber nicht um „Mythen“ oder „Wahrheiten“, sondern um eine differenzierte Betrachtung. Je mehr verschiedene Optionen eine gesetzliche Regelung den vor Ort Handelnden bietet, desto eher wird ein für alle Beteiligten sinnvolles Ergebnis erzielt. Direktvergaben an kleine und mittlere Unternehmen nach Art. 5 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1370/2007 sind eine wichtige Möglichkeit. Auch ist der eigenwirtschaftliche Genehmigungswettbewerb in bestimmten Fällen besser geeignet als der Ausschreibungswettbewerb, das Innovationspotential der Verkehrsunternehmen auszuschöpfen. Wenn aber von „kommunaler Marktabschottung“ oder rechtswidriger Weigerung der zuständigen Behörden gesprochen wird, dann ist eine sachliche politische Diskussion über das PBefG und die Frage, ob die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten in der gesetzlichen Regelung ausgewogen zur Geltung kommen, kaum noch möglich.

### Zur allgemeinen Vorschrift

Der bdo vertritt die These, Aufgabenträger seien unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, allgemeine Vorschriften zur Finanzierung eigenwirtschaftlicher Verkehre zu erlassen und beruft sich dafür auf ein Schreiben des

Parlamentarischen Staatssekretärs Ferlemann vom 11. September 2014.

Nicht erwähnt wird allerdings, dass die Bundesländer **einstimmig** die Ansicht vertreten, dass die Aufgabenträger ein nach pflichtgemäßem Ermessen auszuübendes **Wahlrecht** zwischen Dienstleistungsauftrag und allgemeiner Vorschrift haben (Schreiben der Vorsitzenden des Arbeitskreises „ÖPV“ der GKVS vom 17. November 2014).

Das ist auch gerichtsfest, denn mehrere Gerichte haben bereits entschieden, dass ein solches Wahlrecht besteht. Diese Verfahren sind noch nicht rechtskräftig abgeschlossen, allerdings liegen bereits fünf Urteile, davon ein zweitinstanzliches, aus vier Bundesländern vor, die alle in die gleiche Richtung gehen (vgl. zuletzt VG Schleswig vom 22. November 2016), während es bislang kein einziges Urteil gibt, dass einen Anspruch auf allgemeine Vorschriften bestätigt hätte.

Nicht von ungefähr fordert daher der bdo selbst eine Gesetzesänderung mit einer Verpflichtung der Aufgabenträger zum Erlass allgemeiner Vorschriften. Dies wird vom VDV abgelehnt. Durch das bestehende Wahlrecht zwischen öffentlichem Dienstleistungsauftrag und allgemeiner Vorschrift hat der Aufgabenträger angemessene Gestaltungsmöglichkeiten im ÖPNV.

### Was können allgemeine Vorschriften leisten?

Mit allgemeinen Vorschriften können ausschließlich tarifliche Vorgaben festgelegt und ausgeglichen werden. In einer allgemeinen Vorschrift können weder der Bedienungszeitraum noch bestimmte Qualitätsstandards festgelegt werden. Der Ausgleich durch allgemeine Vorschriften ist im Übrigen in der Höhe durch die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste begrenzt: Die Berechnung erfolgt in der Regel dadurch, dass man einen fiktiven, kostendeckenden Tarif ansetzt und dies mit dem vom Aufgabenträger geforderten Tarif vergleicht. Dabei muss man aber rechnerisch unter anderem berücksichtigen, dass ein höherer Tarif auch zu einem Fahrgastrückgang führen würde. Das bedeutet, dass nur dort, wo ein auskömmlicher Haustarif am Markt auch tatsächlich durchsetzbar wäre, die allgemeine Vorschrift überhaupt zur Kostendeckung führen kann.

## Was will der VDV?

Der VDV will **nicht** den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit abschaffen.

Der VDV will **erstens** verhindern, dass Wettbewerb im ÖPNV auf dem Rücken der Arbeitnehmer ausgetragen wird und fordert daher, dass auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren den Beschäftigten Tariflöhne gezahlt werden. Der VDV erkennt dabei ausdrücklich an, dass es außer den kommunalen Tarifverträgen auch andere repräsentative Tarifverträge geben kann. Entscheidend sind, soweit vorhanden, die Landestariftreue bzw. Vergabegesetze. Sich dagegen zu stellen, ist nicht überzeugend.

**Zweitens** will der VDV, dass die Vorabkennzeichnung des Aufgabenträgers, mit der er die Anforderungen an den Verkehr festlegt, die er für erforderlich hält, mehr Verbindlichkeit erhält. Hierauf hat der Bürger einen Anspruch. Heute gelten Festlegungen z. B. zu Umweltstandards grundsätzlich nicht als wesentlich, sondern nur in Ausnahmefällen. Der VDV schlägt hier mit dem Wechsel von „grundsätzlich“ zu „insbesondere“ eine Änderung vor, die das Verfahren (→ Vorabkennzeichnung → 3 Monate Möglichkeit für eigenwirtschaftliche Anträge → Entscheidung der Genehmigungsbehörde) und die anderen Genehmigungsvoraussetzungen unverändert lässt, sondern lediglich die Aufgabenträgerbefugnisse bei der Festlegung wesentlicher Anforderungen an den Verkehr stärkt. Dass hierdurch der Spielraum des Aufgabenträgers „grenzenlos erweitert“ würde, stimmt schon aus dem einfachen Grunde nicht, dass es nur um solche Anforderungen gehen kann, bei denen der Aufgabenträger bereit und in der Lage ist, sie auch zu finanzieren.

---

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)  
Kamekestraße 37-39 · 50672 Köln  
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000  
info@vdv.de · www.vdv.de

---

