

Landesverband  
Hessischer Omnibusunternehmer (LHO)

Private Busunternehmen im Wettbewerb –  
Anforderungen, Chancen und Handlungsalternativen

Endbericht

Hamburg, August 2008

## Inhalt

1. Ausgangssituation und Zielsetzung	3
2. Vorgehensweise	5
2.1 Aufbau des Gutachtens	5
2.2 Datenbestand und -herkunft	6
3. Marktentwicklung der letzten Jahre	8
3.1 Rahmenbedingungen im hessischen ÖPNV	8
3.2 Marktentwicklung im Busverkehr für den Mittelstand	8
3.3 Entwicklung bei Leistungsausschreibungen	11
3.3.1 RMV	12
3.3.2 Lokale Verkehre	17
3.3.3 Preisliche Entwicklungen im Wettbewerb	19
3.3.4 Detailanalyse von Einzelausschreibungen und -angeboten	22
4. Veränderungen bei privaten Busunternehmen	25
4.1 Rückmeldungen zum Fragebogen an LHO-Mitglieder	25
4.2 Entwicklung nach Unternehmensgruppen	27
5. Erwartete zukünftige Marktentwicklungen	31
5.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	31
5.2 Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen	33
5.3 Erfahrungen aus anderen Verkehrsräumen	34
5.4 Entwicklung des Leistungsangebots und der Rahmenbedingungen in Hessen	36
5.5 Abgeleitete Anforderungen an die Unternehmen	41
6. Handlungsalternativen	42
6.1 Optionen für mittelständische Unternehmen	42
6.2 Optionen für Politik und Regieebene	46
7. Fazit und Ausblick	49
Abbildungsverzeichnis	56

## 1. Ausgangssituation und Zielsetzung

In Hessen wird seit einigen Jahren eine konsequente Wettbewerbsstrategie im ÖPNV verfolgt. Abgesehen von Ausnahmen im Stadtverkehr wurden neue Busleistungen oder laufende Konzessionen dementsprechend fast durchgängig über Ausschreibungsverfahren vergeben. Nach mittlerweile fünf Jahren im Wettbewerbsumfeld sollen nun die Auswirkungen auf die privaten mittelständischen Busunternehmen nachvollzogen und die Anforderungen, Chancen und Handlungsalternativen für die Zukunft abgeleitet werden. Mit der Realisierung des Gutachtens im Auftrag des LHO mit Unterstützung des RMV und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) wurde die BSL Management Consultants GmbH & Co. KG beauftragt.

Da das Gutachten die Marktbedingungen für die Mitglieder des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmer (LHO) untersuchen soll, wurden die Busverkehre im Gebiet des Rhein-Main-Verkehrsverbunds (RMV) analysiert. Neben den regionalen Verkehren des RMV wurden auch lokale Verkehre in die Untersuchung mit einbezogen. Hierbei handelt es sich um kombinierte regionale/lokale Leistungen (in Mitverantwortung des RMV) oder um rein lokale Verkehre, die von lokalen Aufgabenträgerorganisationen verantwortet werden<sup>1</sup>.

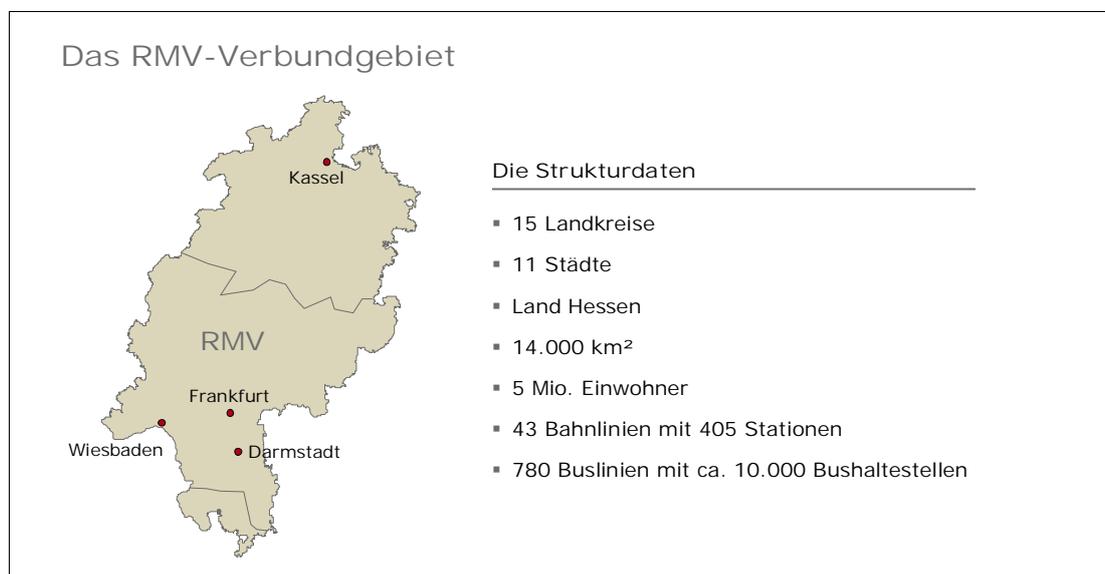


Abb. 1: Regionale Abgrenzung des Untersuchungsbereichs<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Quelle für die Informationen zu den lokalen Verkehren: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL)

<sup>2</sup> Quelle: Rhein-Main-Verkehrsverbund

Hierbei spielen die im Wettbewerb vergebenen Leistungen eine zentrale Rolle. Bei einem Gesamtvolumen von rund 120 Mio. Nutzwagenkilometern (NWkm) wurden im Durchschnitt seit 2003 jährlich rund 10 Mio. NWkm im Busverkehr in den Wettbewerb gestellt. Um die Anforderungen und Perspektiven aus Sicht der mittelständischen Unternehmen ganzheitlich erfassen zu können, wird die Analyse auch auf für diese Gruppe wichtige, nicht im Wettbewerb vergebenen Leistungen ausgeweitet. Neben den (direkt von den Aufgabenträgern vergebenen) kommunalen Leistungen werden daher auch Subunternehmerleistungen in die Analyse mit einbezogen (s. Abb. 2).

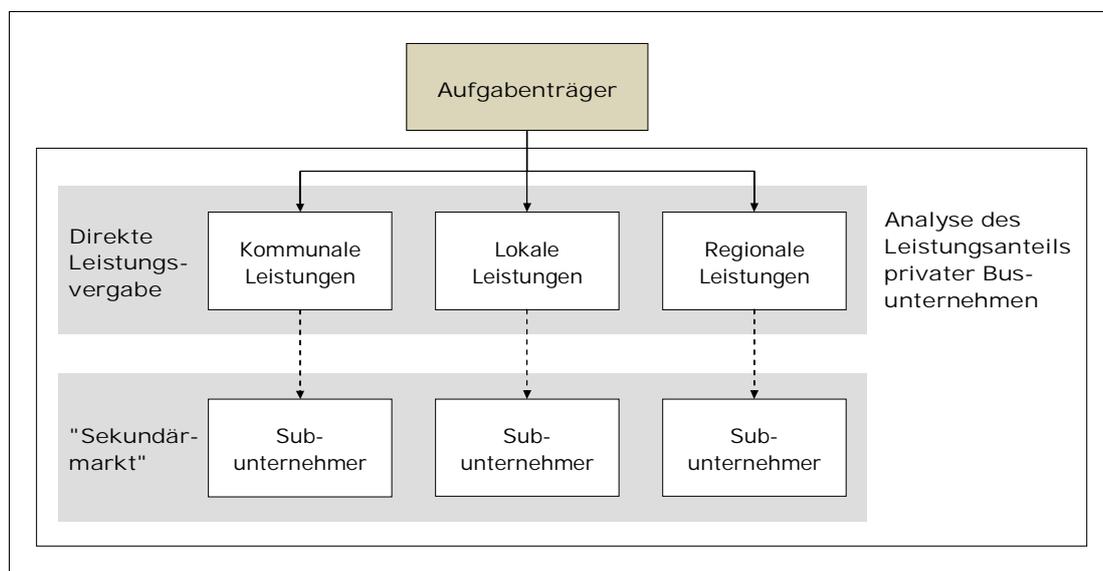


Abb. 2: Analysierte Leistungen

Eine genaue Quantifizierung der Marktvolumina und der Größe der Teilmärkte ist bisher nicht verfügbar. Die im Weiteren vorgenommene Strukturierung (s. Kapitel 3.2) ist eine umfassendere Betrachtung als die bisherigen Analysen der Wettbewerbsauswirkungen und bietet eine hinreichend genaue Grundlage für eine objektive Betrachtung der Marktentwicklung in den letzten Jahren.

Im Buspersonennahverkehr im RMV-Gebiet<sup>3</sup> wurden bereits nahezu 50% der Gesamtleistung in Hessen über Ausschreibungen vergeben. Im reinen Regionalverkehr des RMV wurden bis Ende 2007 rund 18 Mio. km vergeben, im lokalen Verkehr etwa 29<sup>4</sup> Mio. km.

<sup>3</sup> Achenbach, Hartmut (RMV): Wettbewerbsbericht 2007, Datenstand Marktvolumen 2003

<sup>4</sup> Bei den 29 Mio. km im lokalen Verkehr wurden auch lokale Leistungen von RMV-Ausschreibungen einbezogen

Vor dem Hintergrund der sehr umfassenden Definition von "mittelständischen" Unternehmen<sup>5</sup> soll hier eine etwas angepasste Zuordnung vorgenommen werden. Nicht zum Mittelstand zählen für diese Studie die konzerngebundenen Verkehrsunternehmen. Mit den verbleibenden privaten mittelständischen Unternehmen sind bis auf die kommunalen Verkehrsunternehmen annähernd alle LHO-Mitglieder erfasst. Zu beachten ist allerdings, dass etwa 150 der aktuell rund 180 LHO-Mitgliedsunternehmen mit einem Bestand von bis zu 15 Bussen sehr nah an der unteren Grenze der mittelständischen Unternehmen anzusiedeln sind. Insofern ist diese Besonderheit der Unternehmensstruktur bei den weiteren Betrachtungen jeweils zu berücksichtigen.

## 2. Vorgehensweise

### 2.1 Aufbau des Gutachtens

Hinsichtlich der Konsequenzen und Resultate des Wettbewerbs wurden in den letzten Monaten und Jahren bereits unterschiedliche Untersuchungen zu den Auswirkungen des "Hessischen Wegs" gemacht. Hier sollen die bisher diskutierten Ergebnisse der Marktentwicklung nach der Einführung des Wettbewerbs im hessischen ÖPNV zusammengefasst und auf der Basis aktueller Daten ergänzt werden (s. Kapitel 3).

Kern der hier vorliegenden Studie ist die spezifische Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Wettbewerbs auf die privaten Busunternehmen. Anhand der Analyse der Entwicklung der Unternehmen seit Einführung des Wettbewerbs werden die Anforderungen an die Branche vor dem Hintergrund des bereits realisierten Wettbewerbs untersucht (s. Kapitel 4). Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die Anforderungen an die Unternehmen, ergänzt um Chancen und Risiken, anhand der erwarteten zukünftigen Marktentwicklung abgeleitet (s. Kapitel 5).

Die sich daraus ergebenden Handlungsalternativen bilden den Abschluss der Untersuchung. Zunächst sollen dabei mögliche Alternativen für die privaten Busunternehmen erarbeitet werden. Ergänzt werden diese dann um Handlungsoptionen für die politische Ebene, die eher die Rahmenbedingungen und Ausgestaltungsspielräume für die Beteiligten betreffen (s. Kapitel 6).

---

<sup>5</sup> Das Institut für Mittelstandforschung (IFM) ordnet Betriebe mit über 10 und bis zu 500 Mitarbeitern und einem Umsatz zwischen 1 und 50 Mio. EUR den mittelständischen Unternehmen zu

## 2.2 Datenbestand und -herkunft

Als Informationsbasis für die hier gezeigten Ergebnisse wird auf drei Analyseblöcke aufgebaut (s. Abb. 3). Hierdurch wird gewährleistet, dass sehr spezifische Daten für die oben genannte Zielgruppe in die Auswertungen eingehen. Aus Gründen der Vertraulichkeit wurden alle Informationen, die nicht allgemein zugänglich sind, anonym erhoben und dargestellt.

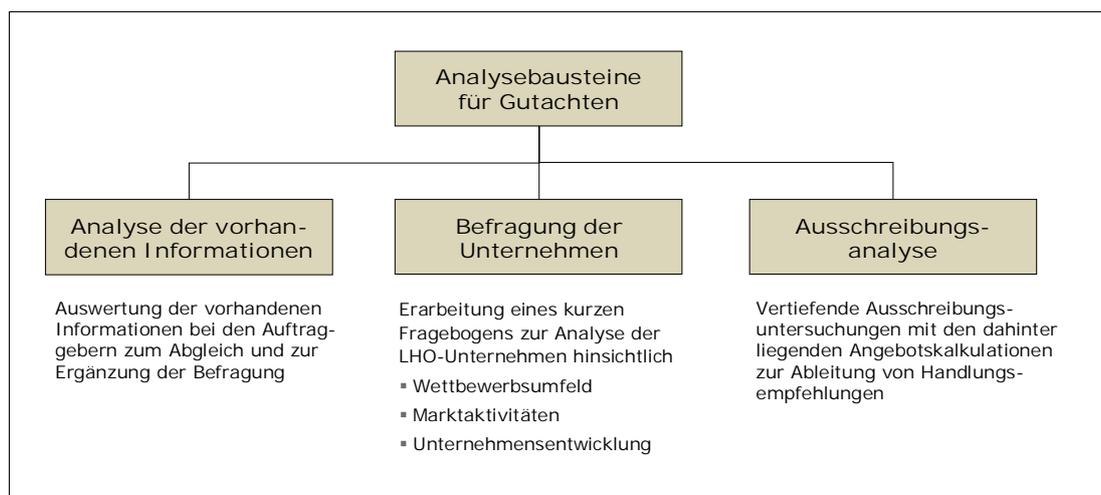


Abb. 3: Analyseblöcke

Die Analyse der vorhandenen Informationen bezieht sich auf vier verschiedene Quellen:

- BSL-Marktrecherche von allgemein zugänglichen Marktinformationen wie z.B. Fachartikeln
- Daten und Informationen zu Ausschreibungen und Marktbedingungen vom RMV
- Daten des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) zu Ausschreibungen von lokalen Verkehren im RMV-Gebiet
- Informationen des LHO zum Marktumfeld und zu Marktentwicklungen

Da die bisherigen Marktentwicklungen schon in zahlreichen Studien und Veröffentlichungen<sup>6</sup> ausgewertet wurden, soll hier nur eine Zusammenfassung und Aktualisierung der Entwicklungen dargestellt werden. Eine Ergänzung zu den bisher vor-

<sup>6</sup> Neben zahlreichen Veröffentlichungen z.B. KCW: Der Busverkehr im Wettbewerb; Zwischenfazit nach zehn Jahren Ausschreibungen im RMV, MVV und HVV

liegenden Auswertungen ergibt sich allerdings aus der umfassenderen Marktbe-  
trachtung durch die Erweiterung der Analyse um die Subunternehmerleistungen.

Als zweiter Baustein der Analyse wurden eine anonyme Befragung der LHO-  
Mitglieder und ergänzende Gespräche mit Marktteilnehmern auf Unternehmens-  
seite (durch)geführt. Hierbei stand die Einschätzung der Unternehmer zu den  
Marktentwicklungen im Wettbewerb und zu den Rahmenbedingungen der Aus-  
schreibungen im Vordergrund. Dieser Baustein erweitert die oben dargestellten  
Informationen zum Marktgeschehen um individuelle und subjektive Einschätzun-  
gen der Unternehmen.

Als operative Ergänzung für dieses Gutachten wurde eine vertiefende Untersu-  
chung von zwei Ausschreibungen des RMV (LOF West und LDD Darm-  
stadt/Dieburg) mit den dahinter liegenden Angebotskalkulationen einzelner Un-  
ternehmen<sup>7</sup> vorgenommen. Die Auswahl der Ausschreibungen erfolgte gemein-  
sam durch LHO, RMV und BSL und unter praktischen Gesichtspunkten (Bieteranzahl,  
Bieterstruktur, Komplexität der Leistung und Zustimmung der Ausschreibenden  
bei regional/lokalen Verkehren). Anhand der transparenten Abbildung von  
Leistungs- und Produktivitätsparametern wurden die Angebote nachvollzogen und  
die Handlungsspielräume sowie die Risiken der anbietenden Unternehmen in ein-  
zelnen Unternehmensfunktionen aufgezeigt.

Diese Analyse hilft somit, die Abhängigkeit der Angebote von spezifischen Rah-  
menbedingungen aufzuzeigen. Daneben gibt das Herunterbrechen einer Kalkulati-  
on auf Funktionen den Unternehmen die Möglichkeit, die jeweilige Angebotserstel-  
lung zu hinterfragen und ggf. Optimierungsmöglichkeiten für weitere Kalkulatio-  
nen zu entwickeln.

Die Informationen aller drei Analysebausteine beziehen sich grundsätzlich auf den  
Stand Frühjahr 2008. Abweichende Datenstände sind im Einzelfall ausgewiesen.

---

<sup>7</sup> Einbezogen wurden alle Bieter, die dieser Vorgehensweise und der Analyse ihrer Ausschreibungskal-  
kulationen zugestimmt haben

### 3. Marktentwicklung der letzten Jahre

#### 3.1 Rahmenbedingungen im hessischen ÖPNV

In Hessen wird seit 1999 ein verstärkter Wettbewerb im ÖPNV und im SPNV diskutiert. In einem Eckpunktepapier des HMWVL vom November 2002 wird erstmals ein differenzierter Zeitplan vorgestellt, der die Vergabe aller Busleistungen über Ausschreibungen bis zum Jahr 2010 vorsieht. In einem Erlass des HMWVL vom 12.03.2004 wurde dieser "Hessische Weg" noch einmal konkretisiert und untermauert<sup>8</sup>. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Teilbereichsausnahme ist auch die Genehmigungspraxis des Landes etwas relativiert worden. Nach zwei klar ausschreibungsorientierten Erlassen werden im sogenannten Güttler-III-Erlass eigenwirtschaftliche Genehmigungen in Hessen genehmigungsrechtlich nicht ausgeschlossen.

#### 3.2 Marktentwicklung im Busverkehr für den Mittelstand

In den Veröffentlichungen und Beiträgen, die die letzten Jahre seit Einführung des Wettbewerbs im hessischen ÖPNV und SPNV begleitet haben, wurden sehr unterschiedliche Aussagen zum Marktanteil einzelner Marktteilnehmer gemacht. Kernfrage war hierbei oftmals, wer Gewinner und wer Verlierer des Wettbewerbs im Sinne von Marktanteilen war und ist. Leider basieren diese Aussagen nicht auf einem qualifizierten Mengengerüst, da es keinen vollständigen Überblick über die Marktanteile im hessischen Busverkehr gibt. Die Äußerungen beziehen sich daher immer auf Teilleistungen wie z.B. die Ausschreibungen des RMV, wobei auch hier nur auf Abschätzungen der Marktanteile vor dem Wettbewerb aufgesetzt wird. Die Entwicklung des für die privaten Busunternehmen sehr wichtigen Marktes der Subunternehmerleistungen wurde vielfach gar nicht betrachtet.

In diesem Gutachten wird daher der Versuch unternommen, die Datenbasis der Kernbereiche des ÖPNV aus Sicht der privaten Busunternehmen sowohl für die Zeit vor dem Wettbewerb als auch für den aktuellen Status zu erheben. Als Markt wird dabei sowohl der Anteil der Vergabe von Konzessionen (im Wettbewerb oder eigenwirtschaftlich) als auch die Vergabe von Subunternehmerleistungen auf dem "Sekundärmarkt" betrachtet (s. Abb. 2). Als Struktur wurde auf die Unterteilung des RMV aufgesetzt, die zwischen kommunalen, lokalen und regionalen Verkehrsleistungen unterscheidet.

---

<sup>8</sup> Rausch, Wolfgang (HMWVL): Die offensive hessische Strategie zum Wettbewerb im ÖPNV

Um eine Größenordnung für die Zeit vor dem Wettbewerb (2001) und aktuell (Ende 2007) festzulegen, wurden die Leistungen der wichtigsten Marktteilnehmer als Referenz herangezogen (s. Abb. 4). Die Betrachtung der relevanten Marktgröße erfolgt dabei aus Sicht der privaten Unternehmen inklusive der Subunternehmerleistungen (s. jeweils abgeleitete Säulen der "Leistung Privater"). Hierbei wurden für die Einzelmärkte und Teilbereiche jeweils die verfügbaren Daten erfasst und ausgewertet. Soweit keine konkreten Daten vorlagen, wurde auf Expertenschätzungen zurückgegriffen (z.B. Subunternehmeranteil).<sup>9</sup>

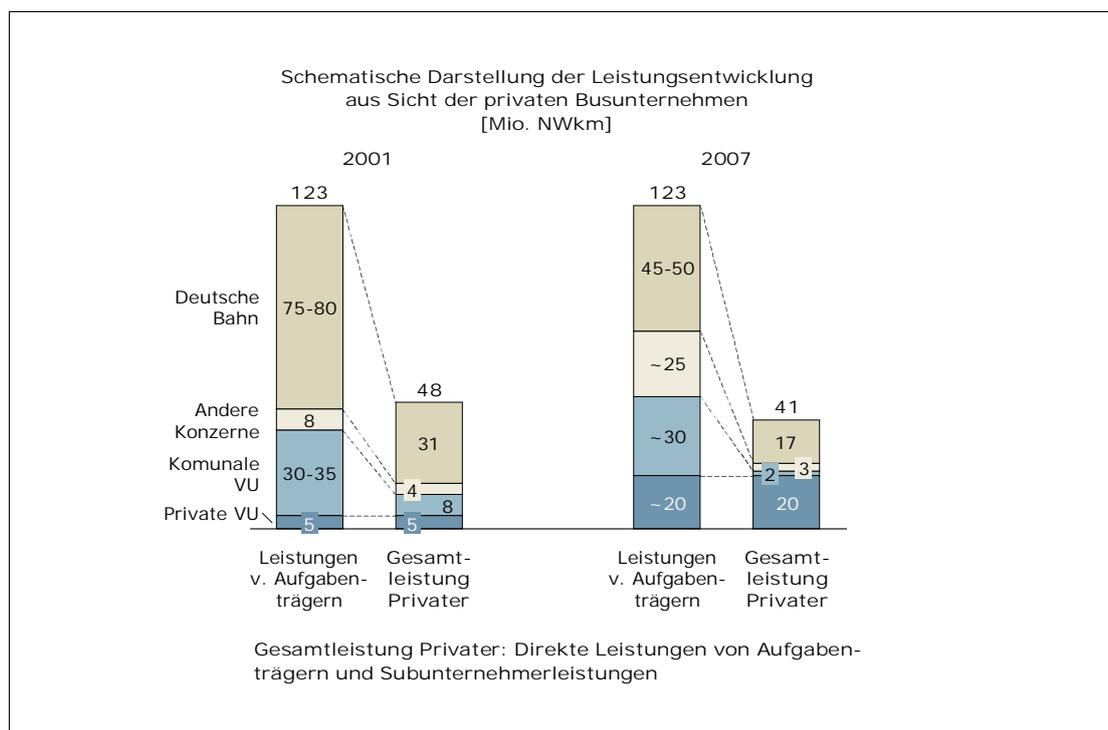


Abb. 4: Leistungsentwicklung aus Sicht der privaten Busunternehmen

Im Wettbewerb um Verkehrsleistungen wurden von den privaten Verkehrsunternehmen zahlreiche Verkehre gewonnen, wodurch der Marktanteil der Mittelständ-

<sup>9</sup> Annahmen, die in Abstimmung mit Branchenkennern getroffen wurden: Marktanteil der DB geht von ursprünglich rund 65% auf 40% zurück, die Subunternehmerleistung der DB halbiert sich im betrachteten Zeitraum; andere konzerngebundene Busunternehmen (inkl. Hessische Landesbahn) und Private haben in 2001 ein Marktvolumen von jeweils rund 8 bzw. 5 Mio. NWkm, zusätzliche Ausschreibungsgewinne wurden anhand der analysierten Ausschreibungsergebnisse berücksichtigt; das Volumen kommunaler Unternehmen in 2001 wurde anhand von VDV-Statistiken kalkuliert, Veränderungen in 2007 ergeben sich durch Ausschreibungsbeteiligungen (Leistungszunahme) und Leistungsverluste durch Ausschreibung (insb. in Frankfurt). Die "Leistung Privater" ergibt sich aus der direkten Vergabe an private Mittelständler zuzüglich der Subunternehmerleistungen der Deutsche Bahn AG, der anderen konzerngebundenen Unternehmen und der kommunalen Verkehrsunternehmen

ler im "direkten Vergabemarkt" gegenüber 2001 deutlich zugenommen hat (eine detaillierte Analyse der Ausschreibungen erfolgt im anschließenden Abschnitt). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass parallel die Subunternehmerleistungen an Private im Rahmen der im Wettbewerb vergebenen Leistungen stark reduziert wurden. Während die Fremdvergabe bei der Deutschen Bahn um rund 50% zurückgegangen ist<sup>10</sup>, wurde auch die Fremdvergabe durch die großen kommunalen Unternehmen deutlich zurückgefahren<sup>11</sup>. Bei anderen Konzernen kam es teilweise ebenfalls zu Leistungskürzungen, weitere Reduzierungen der Subunternehmerleistungen für die Folgejahre sind darüber hinaus schon bekannt. Parallel hat sich der betrachtete Gesamtmarkt in der Leistungsmenge nur geringfügig verändert. Diese Leistungsreduzierung aus Sicht der privaten Mittelständler bei den Subunternehmerleistungen überkompensiert die Ausweitung der direkt vergebenen Leistungen, wodurch in Summe eine Verringerung des Marktanteils privater Busunternehmen in den letzten Jahren eingetreten ist.

Eine Expansion der hessischen Busunternehmen in andere Bundesländer kann bei dieser Analyse weitgehend vernachlässigt werden, da die Größenordnung gering ist<sup>12</sup>. Es gibt einzelne Aktivitäten außerhalb Hessens, aufgrund der geringeren Marktliberalisierung ist der Eintritt in die Busverkehre außerhalb Hessens jedoch erheblich schwieriger als umgekehrt. Somit ergibt sich auch das Problem, dass sich der hessische ÖPNV-Markt für Externe geöffnet hat, diese in ihren Heimatmärkten aber noch weitgehend geschützt sind.

Weiterhin wurden die Leistungen außerhalb des ÖPNV, wie z.B. Busfernrreisen, in Abstimmung mit dem Auftraggeber nicht in die Untersuchung mit einbezogen.

Neben den Marktanteilen hat sich die Anzahl der im ÖPNV aktiven Busunternehmen verändert. Während sich bei den konzerngebundenen Unternehmen neue Verkehrsdienstleister, wie die Hamburger Hochbahn/BeNEX, Arriva und Abellio, etablieren konnten, ist die Anzahl der privaten Verkehrsunternehmen zurückgegangen. Die Anzahl der im LHO organisierten Unternehmen hat sich in den letzten 6 Jahren von über 220 auf unter 180 verringert (s. Abb. 5). Zu berücksichtigen ist, dass teilweise auch kommunale und konzerngebundene Unternehmen Mitglied im LHO sind (s. Kapitel 4.2).

---

<sup>10</sup> Einschätzung durch einen Vertreter einer DB-Busgesellschaft

<sup>11</sup> Sowohl bei der VGF Frankfurt als auch bei der ESWE Verkehrsgesellschaft Wiesbaden wurden die an private Verkehrsunternehmen vergebenen Subunternehmerleistungen fast vollständig zurückgenommen und teilweise durch (eigene) kommunale Fahrdienstgesellschaften erbracht

<sup>12</sup> Im angrenzenden Rhein-Neckar-Raum (VRN) gibt es ebenfalls Ausschreibungen (teilweise in Kooperation mit dem RMV), die für Unternehmen in Südhessen interessant sein können

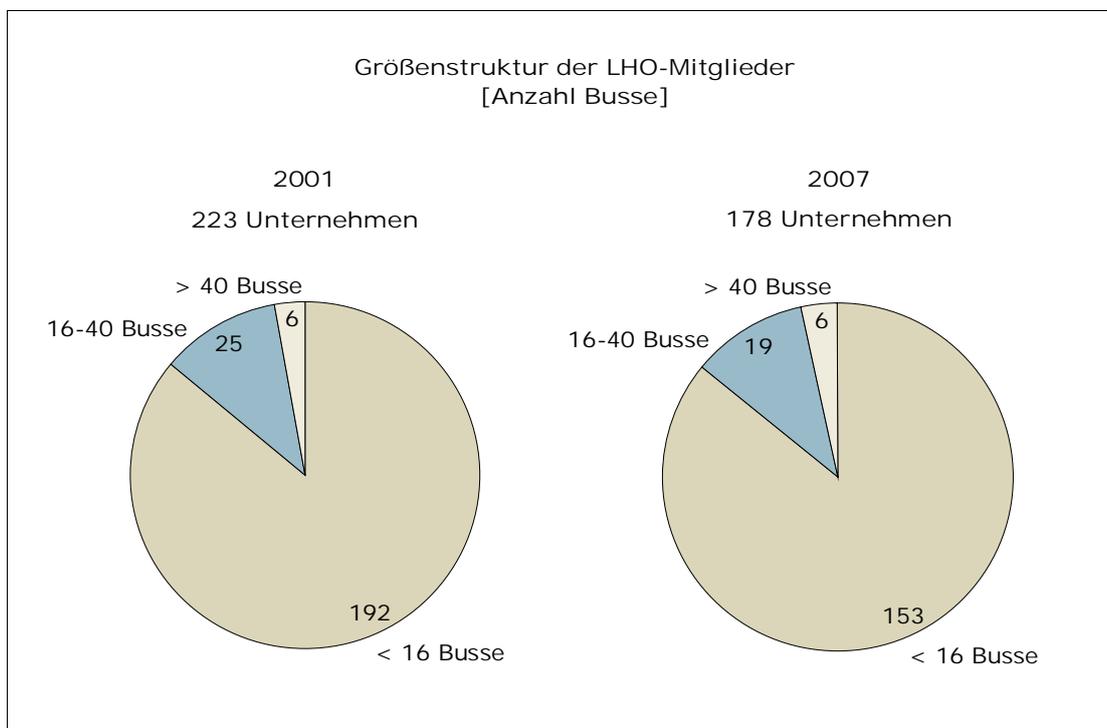


Abb. 5: Entwicklung der LHO-Mitgliedsstrukturen

Während sich bei der Gruppe der großen Busunternehmen keine Veränderungen in der Anzahl der Unternehmen ergeben haben, ist die Veränderung bei den kleinen Unternehmen mit einer Abnahme von rund 20% besonders stark ausgeprägt. Bei mehr als der Hälfte der Unternehmen, die den Verband verlassen haben, hat sich nach Angaben des LHO die Anzahl der Busleistungen deutlich reduziert bzw. wurde der ÖPNV-Betrieb ganz eingestellt<sup>13</sup>. Besonders betroffen sind nach Angaben des LHO Regionen, in denen es bereits flächendeckende Ausschreibungen gegeben hat. So ist die Anzahl der Verbandsmitglieder mit ÖPNV-Aktivitäten im Lahn-Dill-Kreis von neun im Jahr 2001 auf ein Unternehmen im Jahr 2008 zurückgegangen.

### 3.3 Entwicklung bei Leistungsausschreibungen

Der Untersuchungsrahmen der Ausschreibungen umfasst die regionalen und lokalen Verkehre des RMV und der lokalen Aufgabenträger im RMV-Gebiet, die in Wettbewerbsverfahren vergeben wurden. Da der RMV auch zahlreiche kombinier-

<sup>13</sup> Quelle: LHO; Eine klare Aufteilung, wie viele Unternehmen davon aufgrund des Wettbewerbs ausgetreten sind bzw. aufgeben mussten, lässt sich nicht vornehmen

te Leistungen mit regionalen und lokalen Anteilen vergeben hat, erfolgt die Auswertung nach den ausschreibenden Stellen.

### 3.3.1 RMV

Vom RMV wurden für diese Studie Informationen zu den bisherigen Leistungsausschreibungen in anonymer Form zur Verfügung gestellt. Die Auswertungen ergeben sich aus den Ausschreibungsaktivitäten des RMV zwischen 01/2003 und 12/2007. Nicht aufgeführt sind somit unternehmensspezifische Informationen der einzelnen Ausschreibungsteilnehmer.

Die Auswertung auf der Basis der zur Verfügung gestellten Daten bezieht sich auf zwei unterschiedliche Themenbereiche und deren jeweilige Entwicklung innerhalb des Auswertungszeitraumes:

- Ausschreibungsumfang- und -rahmenbedingungen
- Abgegebene Angebote und Ausschreibungsgewinner<sup>14</sup>

#### *Ausschreibungsumfang und -rahmenbedingungen*

Unter der Regie des RMV wurden zwischen 2002 und 2007 über 23 Mio. Nutzwagenkilometer (NWkm) ausgeschrieben. Hierbei handelt es sich überwiegend um Regionalbusleistungen (rund 18 Mio. km), wobei vereinzelt auch städtische Verkehre mit integriert sind. Die durchschnittliche Losgröße betrug bei den Ausschreibungen des RMV (regionale und lokale Verkehre) etwa 680 Tsd. NWkm (siehe Abb. 6). Bis auf wenige Ausnahmen handelt es sich hierbei um Ausschreibungen zwischen 250 und 1.400 Tsd. Nutzwagenkilometern.

---

<sup>14</sup> Zu den einzelnen Ausschreibungen wurden Linienbündel, Lose, Leistungsmenge, Anzahl Bieter und jeweiliger Ausschreibungsgewinner zur Verfügung gestellt. Nicht enthalten sind die Interessenten für die einzelnen Ausschreibungen

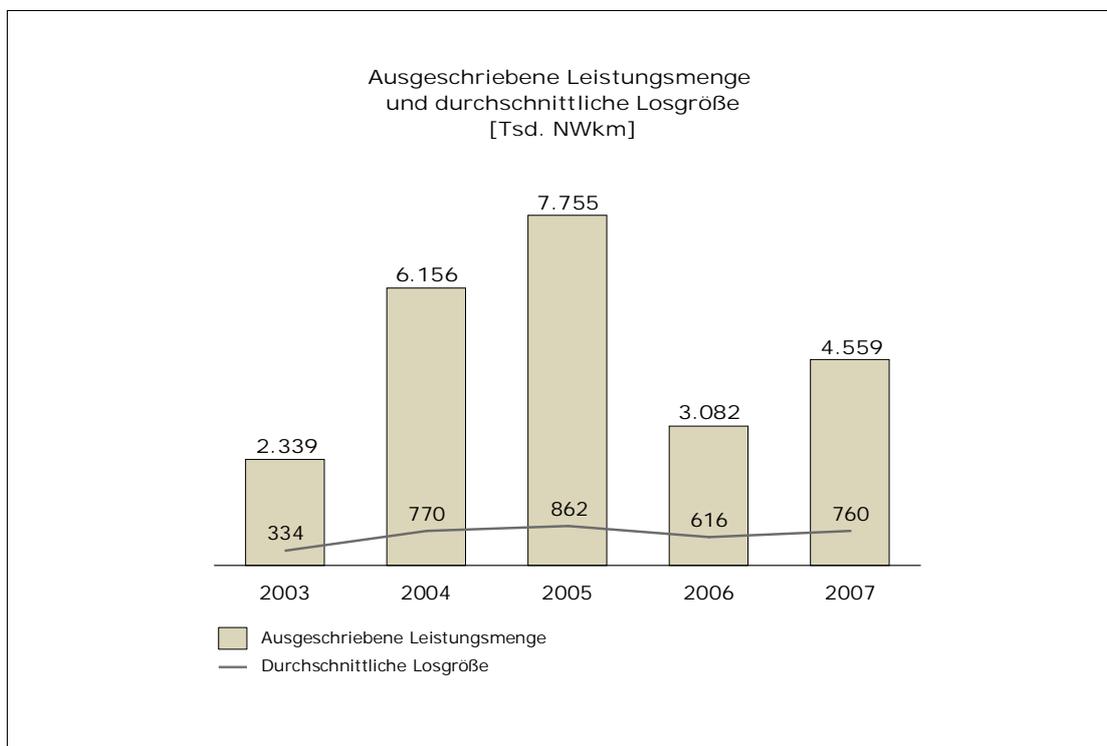


Abb. 6: Ausschreibungen von regionalen und lokalen Busleistungen durch den RMV

Vor dem Hintergrund der typischen Größe der mittelständischen privaten Busunternehmen ist die durchschnittliche Losgröße als recht hoch einzuordnen. Die überwiegende Anzahl der LHO-Mitglieder hat einen geringeren Busbestand, als er in einer durchschnittlichen Ausschreibung gefordert wird. Eine Ausschreibungsbeileiligung kommt hierbei – auch unter Berücksichtigung einer notwendigen Risikostrreuung – nur für größere Private oder für Bietergemeinschaften/Kooperationen in Frage.

Nach unseren Marktinformationen dürfte die durchschnittliche Losgröße aus Sicht des Ausschreibenden und unter Einbeziehung der Regiekosten, die bei einem Ausschreibungsverfahren weitgehend unabhängig von der Verkehrsleistungsmenge sind, aber noch unter der wirtschaftlich optimalen liegen. Um den mittelständischen Busunternehmen entgegen zu kommen, wurde seitens des RMV darüber hinaus eine Anmietquote zur Vergabe von 30% der Leistung an Subunternehmer bei Linienbündeln von über 600 Tsd. Kilometern vorgegeben. Hierdurch sollte eine indirekte Mittelstandförderung über den "Sekundärmarkt" umgesetzt werden. Nach einer Bierrüge wurde diese Vorgabe in dem konkreten Ausschreibungsverfahren durch den RMV zurückgenommen.

Der inhaltliche Umfang der RMV-Ausschreibungen umfasst die typischen Verkehrsleistungen vom Fahrdienst über die Fahrzeuginstandhaltung bis zur Fahrzeugstellung. Auf die oftmals geforderten funktionalen Ausschreibungen zur

Gewährung einer größeren unternehmerischen Freiheit wurde aufgrund der Vielzahl von vergaberechtlichen Rügen bei Vorgabe weiterer Rahmenbedingungen verzichtet<sup>15</sup>.

Die qualitativen Anforderungen an die Leistungserbringung sind innerhalb des betrachteten Zeitraums sukzessive gestiegen. So gab es insbesondere in den Punkten Fahrzeualter, Umweltstandards und Ausstattung der Fahrzeuge in den Ausschreibungen einen stetig zunehmenden Qualitätsanspruch (s. Abb. 7). Die höheren Qualitätsanforderungen bei der Ausstattung der Busse sind dabei natürlich auch kosten- und damit grundsätzlich auch angebotspreisrelevant, wobei auf die Preisentwicklung später noch gesondert eingegangen wird. Abgesehen von Reserve-/Verstärkerfahrzeugen ergibt sich für die Regelfahrzeuge aus den Anforderungen an Fahrzeughöchsteralter, -durchschnittsalter und Umweltstandards sowie einer Vertragslaufzeit von 8 Jahren, dass weitestgehend Neufahrzeuge zu Vertragsbeginn einzusetzen sind. Kleine und mittelständische Unternehmen können das Kapital für die erforderlichen Neubeschaffungen oftmals nicht aufbringen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Beispielhafte Ausschreibungsanforderungen						
Fahrzeugtyp	Niederflur	Niederflur	Niederflur	Niederflur	Niederflur	Niederflur
Fahrzeughöchsteralter [Jahre]	12	12	Neufahrzeuge	Neufahrzeuge	8	8
Fahrzeugdurchschnittsalter [Jahre]	7	7	-	-	7	7
Betriebliche Kommunikation	Funk oder gleichwertige Alternative unter der Voraussetzung einer stabilen Netzabdeckung, Bordmikrofon	wie 2002	wie 2002, zusätzlich: System zur automatischen Pünktlichkeits- erfassung	wie 2004	wie 2004	wie 2004, zusätzlich: System zur automatischen Echtzeitdaten- erfassung
Heizung/Lüftung/ Klimatisierung	Heizung und Belüftungsmöglichkeit	Heizung und Belüftungsmöglichkeit	wie 2003, zusätzlich: Klimaanlage	wie 2004	wie 2004, zusätzlich: Klimaanlage mit detaillierten Vorgaben	wie 2006
Umweltstandards	Jeweils gültige Euro-Norm bei Erstzulassung	wie 2002	wie 2002	Mindestens Euro-Norm 3, hinsichtlich Staubpartikel Emissionsgrenzwerte Euro 4, Neufahrzeuge ab 10/2006 benötigen Euro-4 Motoren	Jeweils gültige Euro-Norm bei Erstzulassung, Neufahrzeuge ab 2007 mit Euro-Norm 4, hinsichtlich Staubpartikel Emissionsgrenzwerte Euro 4	Jeweils gültige Euro-Norm bei Erstzulassung, Neufahrzeuge ab 2008 mit Euro-Norm 5, hinsichtlich Staubpartikel Emissionsgrenzwerte Euro 4, bei Stickoxiden Grenzwert von 3,5 g/kWh

Abb. 7: Übersicht der Ausschreibungsanforderungen bei Fahrzeugen

<sup>15</sup> Siehe Rausch, Wolfgang (HMWVL): Die offensive hessische Strategie zum Wettbewerb im ÖPNV

### *Abgegebene Angebote und Ausschreibungsgewinner*

Bei den einzelnen Ausschreibungen im RMV-Gebiet konnte durchweg ein Wettbewerb zwischen mindestens drei Ausschreibungsteilnehmern erzielt werden. Bis auf eine Ausnahme gaben höchstens neun Unternehmen ein Angebot ab. Insgesamt ergibt sich eine durchschnittliche Bieteranzahl von rund sechs je Ausschreibung, in 2007 ist diese absolut gesehen auf fünf zurückgegangen. Ein evtl. zu erwartender Zusammenhang zwischen Losgröße und Bieteranzahl konnte nicht festgestellt werden.

Die jeweiligen Ausschreibungsgewinner werden hinsichtlich ihrer gesellschaftsrechtlichen Zuordnung gemäß der RMV-Struktur in vier Gruppen unterteilt:

- Kommunale Verkehrsunternehmen,
- (Unabhängig) private Verkehrsunternehmen,
- Private/kommunale Bietergemeinschaften sowie
- Konzerngebundene Unternehmen.

In dieser Zuordnung noch nicht berücksichtigt sind evtl. weiter vergebene Subunternehmerleistungen.

Die ausgewerteten Ausschreibungen geben Hinweise auf die Marktentwicklung und die Marktanteile der Privaten. Aufgrund der statistisch doch eher geringen Anzahl an jährlichen Ausschreibungen werden die Ergebnisse durch Einzelfälle noch stark beeinflusst. Daher können nur Tendenzen aufgezeigt werden, die noch kein quantitativ belastbares Ergebnis darstellen.

Die hier betrachtete Gruppe der privaten Unternehmen gewann im Durchschnitt über alle analysierten Daten rund 40% der Ausschreibungen<sup>16</sup>. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Anteil der Privaten seit 2004 rückläufig ist (s. Abb. 8). Die konzerngebundenen Unternehmen sind hingegen gerade in den letzten beiden Jahren dominierend bei den Ausschreibungsgewinnern.

---

<sup>16</sup> Ohne private/kommunale Bietergemeinschaften

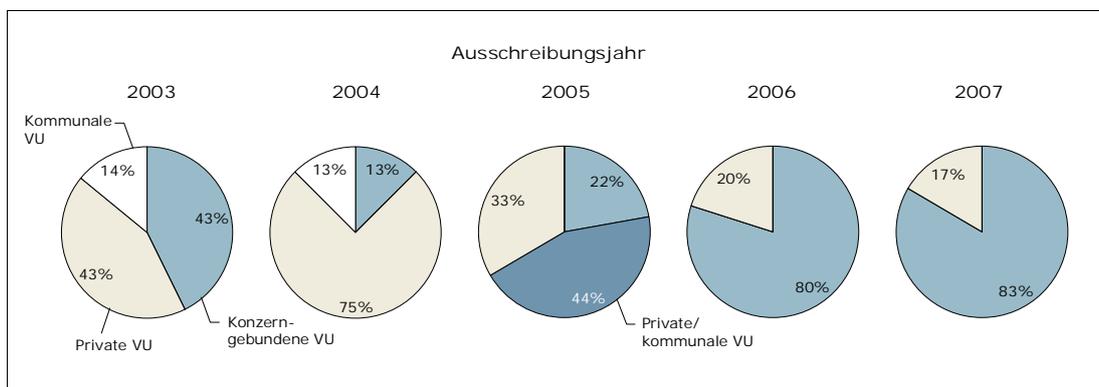


Abb. 8: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne

Bezogen auf die gewonnene Leistungsmenge in Nutzwagenkilometern sinkt der Anteil der Privaten auf rund 36% (s. Abb. 9). Dies kann als Indiz dafür gelten, dass die Privaten sich eher bei kleineren Losen durchsetzen können. In 2006 wurde hingegen ein mit 43% recht hoher Anteil von den Privaten erreicht, der auf eine einzelne gewonnene Ausschreibung zurückgeführt werden kann. Allein der Ausschreibungsgewinn der privaten Firma Wehnert ETI GmbH für das Netz Offenbach Ost mit rund 1,3 Mio. NWkm ergibt für das Jahr 2006 den Grund für die prozentuale Abweichung zwischen Anzahl Ausschreibungsgewinnen und gewonnene Leistungsmenge bei den Privaten.

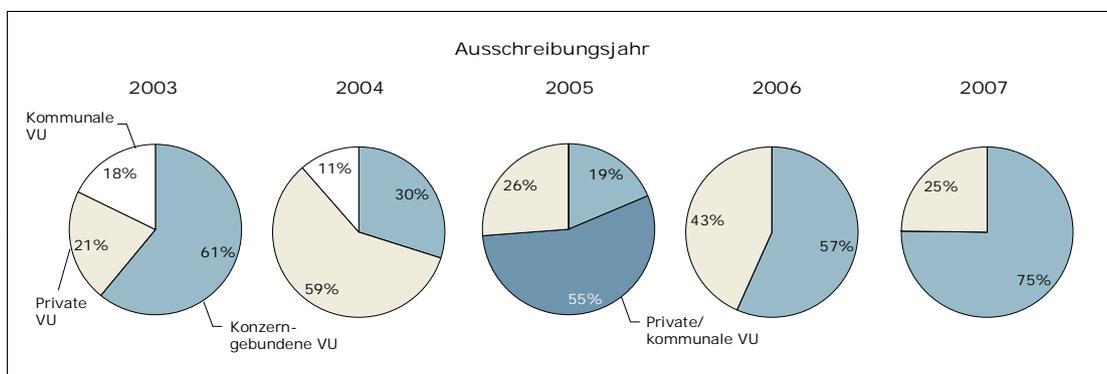


Abb. 9: Prozentuale Verteilung des gewonnenen Leistungsanteils in NWkm

Diese Eingruppierung wurde durch die parallelen Marktaktivitäten im Bereich der Unternehmenstransaktionen noch einmal überlagert. Hier ist insbesondere der Verkauf des in Ausschreibungen sehr erfolgreichen privaten Unternehmens Verkehrsgesellschaft Mittelhessen GmbH an Abellio zu nennen. Unter Einbeziehung dieser Veränderungen, die aufgrund der durchweg noch in die Zukunft reichenden Konzessionen auch für die Jahre vor der Transaktion vorgenommen wurden, verbleibt den Privaten nur noch ein Anteil von durchschnittlich 23% (gemessen an den Ausschreibungsgewinnen) bzw. rund 20% (gemessen an der gewonnenen Leistung). Die oben aufgezeigte Tendenz des sukzessiven Rückgangs bei den Pri-

vaten ist, allerdings bei einem deutlich geringeren Niveau und auch in abgeschwächter Form, weiterhin zu erkennen (s. Abb. 10 und 11).

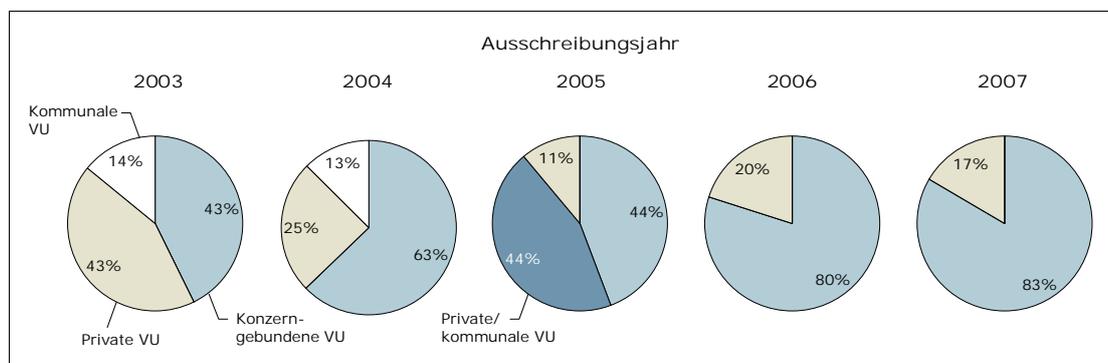


Abb. 10: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinner unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe

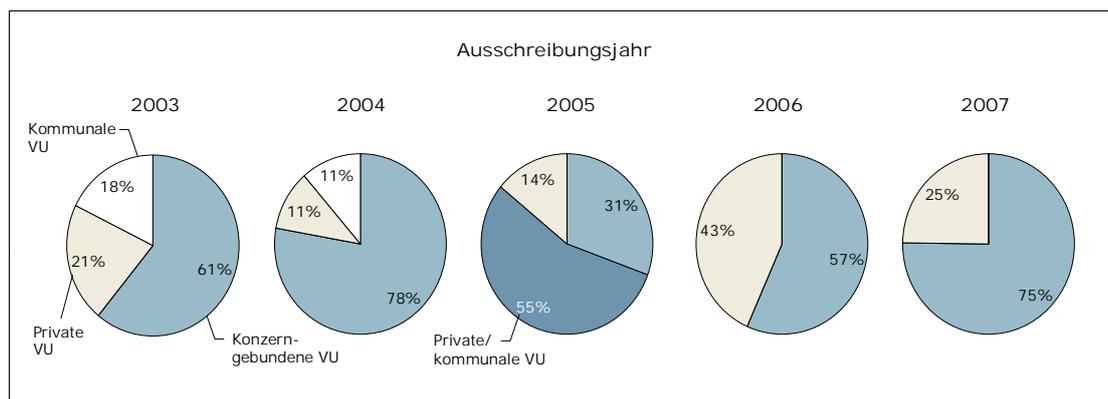


Abb. 11: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne gemessen an der Leistung in NWkm und unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe

### 3.3.2 Lokale Verkehre

Die Auswertungen der RMV-Ausschreibungsinformationen wurden für diese Studie ergänzt um Daten der Ausschreibungen für rein lokale Verkehre, die vom HMWVL bereit gestellt wurden<sup>17</sup>.

Zwischen 2004 und 2007 wurden über 23 Mio. Nutzwagenkilometer im rein lokalen Verkehr ausgeschrieben, davon allein rund 6,5 Mio. km in Frankfurt

<sup>17</sup> Stand 30.06.2007

(Bündel A, D und Süd). Ende 2007 wurde in Frankfurt auch noch das Bündel C (an Arriva) mit rund 2,1 Mio. NWkm vergeben, welches in den Daten des HMWVL noch nicht berücksichtigt ist. Die durchschnittliche Losgröße liegt aufgrund der großen Einzellose in Frankfurt mit rund 760 Tsd. km etwas über dem Durchschnitt der vom RMV ausgeschriebenen Leistungen.

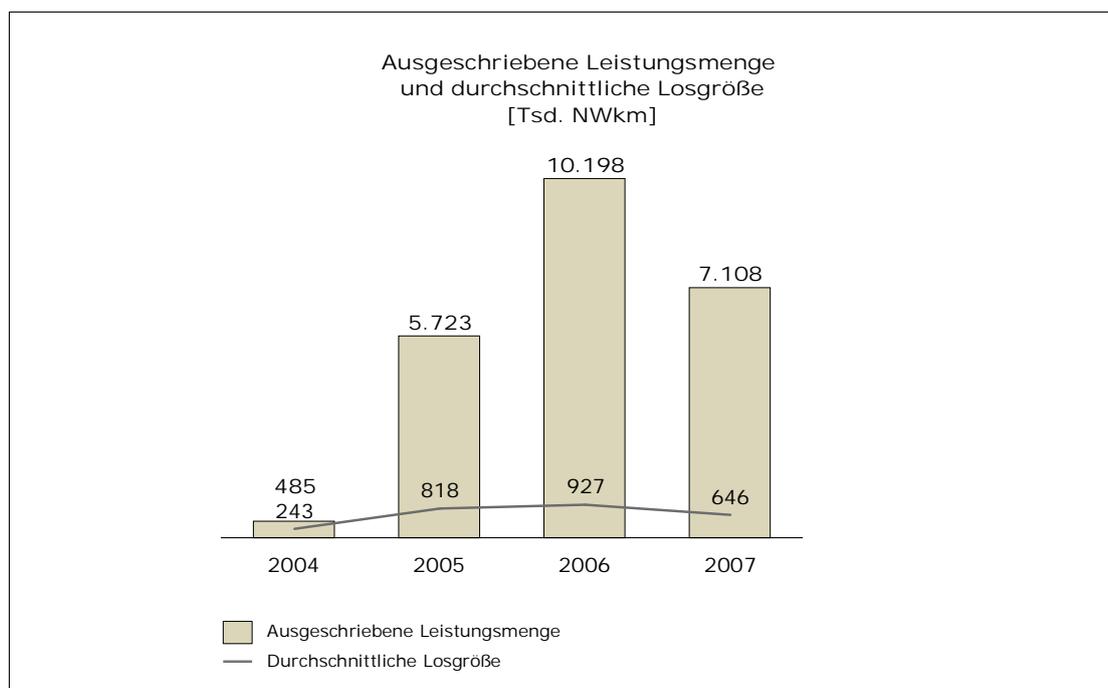


Abb. 12: Ausgeschriebene Leistungsmenge und durchschnittliche Losgröße bei rein lokalen Verkehren

Bei der Analyse der Ausschreibungsgewinner ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den im Wettbewerb vergebenen Leistungen des RMV. Der Anteil der konzerngebundenen Unternehmen an den Ausschreibungsgewinnern ist bei den lokalen Leistungen geringfügig höher. Der Durchschnitt der von den privaten Mittelständlern (nach Berücksichtigung der Verkäufe privater Unternehmen an Konzerngesellschaften) gewonnenen Ausschreibungen liegt bei 27%, wobei seit 2004 ein sehr starker Rückgang des Anteils Privater sichtbar wird (s. Abb. 13). Im Gegensatz zu den überwiegend regionalen Verkehren des RMV verzeichnen auch die kommunalen Unternehmen bei lokalen Verkehren nach wie vor Ausschreibungsgewinne, wenngleich zwischen 2006 und 2007 nur über Kooperationen mit Privaten.

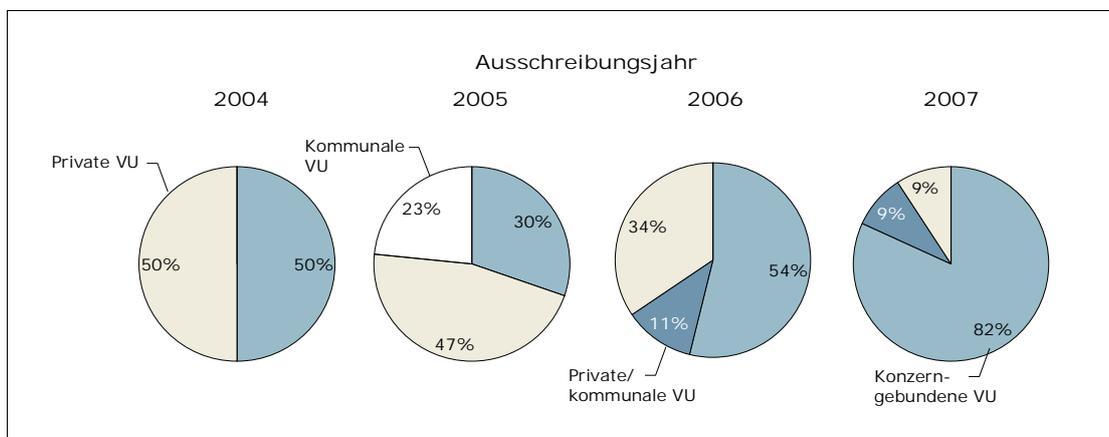


Abb. 13: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinner unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe

Bezogen auf die Leistungsmenge verschlechtert sich das Bild aus Sicht der privaten Mittelständler wie bei den RMV-Leistungen. Auf Basis der Nutzwagenkilometer sinkt der durchschnittliche Anteil der Privaten (ohne Kooperationen mit kommunalen Unternehmen) auf rund 19%.

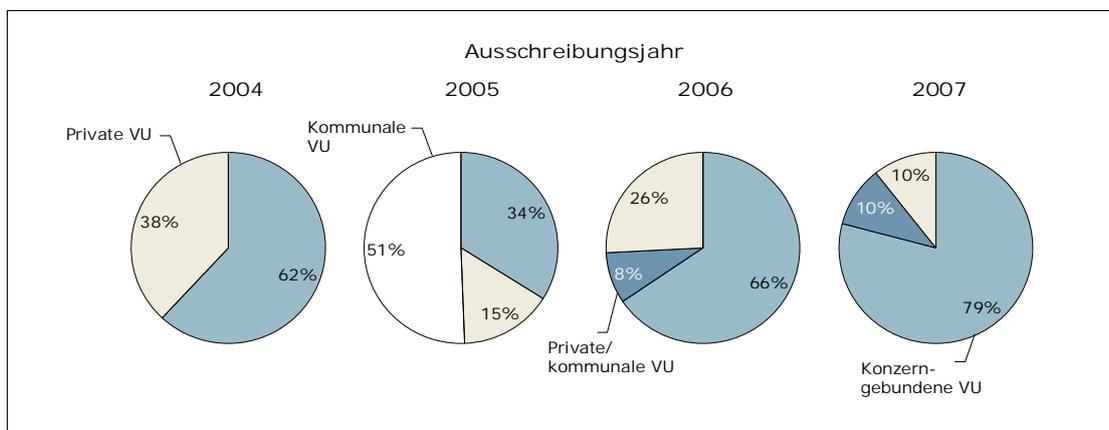


Abb. 14: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne gemessen an der Leistung in NWkm und unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe

### 3.3.3 Preisliche Entwicklungen im Wettbewerb

Verschiedene Auswertungen der im Wettbewerb vergebenen Leistungen ergeben, dass sich die Preise gegenüber dem Zeitpunkt vor Ausschreibungen deutlich redu-

ziert haben<sup>18</sup>. Die Frage, ob alternative Vergaben, z.B. durch Direktvergabe, grundsätzlich zu gleich geringen oder noch niedrigeren Kosten als im Wettbewerbsfall führen<sup>19</sup>, soll an dieser Stelle nicht behandelt werden.

Aus Sicht der ausschreibenden Stellen und Aufgabenträger ist die Kostenersparnis im ÖPNV durch Ausschreibungen eine durchweg positive Nachricht, zumal im Gebiet des RMV lt. Angaben des RMV die Qualität bei wettbewerblich vergebenen Leistungen eher gestiegen ist (s. 3.3.1) und auch die Kundenzufriedenheit bei ausgeschriebenen Leistungen über der bei nicht ausgeschriebenen Leistungen liegt<sup>20</sup>.

Aus Sicht der Leistungserbringer ist diese Entwicklung natürlich weniger erfreulich. Da vor den Ausschreibungen über sehr auskömmliche Preise im lokalen und regionalen Verkehr diskutiert wurde, wäre eine Verringerung bzw. ein Abbau nicht marktgerechter Renditen sicherlich seitens der Unternehmen nicht zu beanstanden. Es stellt sich aber die Frage, ob die bisher im Wettbewerb erzielten Preise überhaupt noch eine dauerhaft auskömmliche Marge beinhalten oder ob das Preisniveau durch strategische Preise unter diesem Niveau liegt. Zwischen den Marktteilnehmern wird die Diskussion von Dumping-Angeboten, Unterkostenkalkulationen und strategischen Preisen im hessischen ÖPNV bereits seit einiger Zeit geführt<sup>21</sup>.

Problematisch ist eine objektive und quantifizierte Beurteilung der Preise. Im Fall der KVK Kraftverkehr Kinzigtal GmbH ist die Fehlkalkulation eindeutig. Die beiden Verkehre in Fulda und Bad Hersfeld wurden von der KVK mit einer "Mitgift" für die nicht auskömmlichen Preise an die ÜWAG Bus GmbH abgegeben<sup>22</sup>. Nach den Erfahrungen im Markt, zahlreichen Gesprächen mit Busunternehmern und Aufgabenträgern in Hessen ist unsere Einschätzung, dass die im Wettbewerb erzielten Preise im Durchschnitt eine sehr geringe Rendite aufweisen und verschiedene Leistungen gar nicht auskömmlich sind. Diese Einschätzung wird von Unternehmensvertretern aller Kategorien (private, konzerngebundene wie kommunale) mitgetragen und anhand der Ausschreibungsanalysen erhärtet (s. Kapitel 3.3.4).

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Von Berlepsch, Dr. Hans-Jörg (traffiQ): Wettbewerb im ÖPNV, "Einsparpotenzial ist erheblich"; KCW: Der Busverkehr im Wettbewerb; Zwischenfazit nach zehn Jahren Ausschreibungen im RMV, MVV und HVV

<sup>19</sup> S. hierzu u.a. Resch, H./Neth, D. (Hans-Böckler-Stiftung): ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe, Eine vergleichende empirische Studie zu Produktions- und Transaktionskosten, 2006

<sup>20</sup> Achenbach, Hartmut (RMV): Wettbewerbsbericht 2007

<sup>21</sup> S. hierzu u.a. Targan, Dr. Norbert, Dr. Frank Rutschmann: Ausschreibung von Busverkehren in Hessen: Ein Modell?, Aktuelle Entwicklungen und neue Erkenntnisse, 2006

<sup>22</sup> Burmeister, Jürgen: Wettbewerb in Hessen, in Stadtverkehr 4/07

Der eher geringen Rendite steht ein deutlich erhöhtes Risiko bei den Unternehmen gegenüber. Eine Vielzahl von kalkulatorischen Unwägbarkeiten geht mit einer Ausschreibungsbeteiligung einher, die in ihren Auswirkungen von den Unternehmen nicht immer adäquat wahrgenommen wird. Hierzu zählen u.a.

- Komplexe Kalkulationen der Leistungserbringung bei Neuverkehren
- Vertragliche Fixierung des Preises und der Rahmenbedingungen über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren
- Engere Rahmenbedingungen, z.B. durch einzuhaltende Qualitätsvorgaben
- Zunehmende Schwankungsbreiten bei der Preisentwicklung bis zur Betriebsaufnahme (z.B. Lohnstarif oder Dieselmkraftstoff)
- Berücksichtigung des Übergangszeitraums zwischen Angebotslegung und Vertragsbeginn, inkl. der zwischenzeitlichen Preisentwicklung
- Kalkulation von Bonus-Malus-Kategorien und zu wählenden Selbstbehalten (bei RMV-Ausschreibungen)
- Beachtung möglicher Marktaustrittskosten bei Leistungsverlust am Ende der Vertragslaufzeit (z.B. Sozialplankosten)

Die zu berücksichtigenden Parameter einer Ausschreibungskalkulation setzen hohe Anforderungen an die Bieter und stellen Risikofaktoren dar, die gerade für kleinere oder ausschreibungsunerfahrene Unternehmen Existenz bedrohend sein können und daher nicht unterschätzt werden dürfen.

In dem Zeitraum seit 2003 sind die durchschnittlichen Angebotspreise der vom RMV ausgeschriebenen Leistungen zunächst zurückgegangen, seit 2006 aber deutlich gestiegen (s. Abb. 15). Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung in den Jahren 2003 – 2007 ergeben sich auf Basis des Jahres 2007 angepasste Preise.

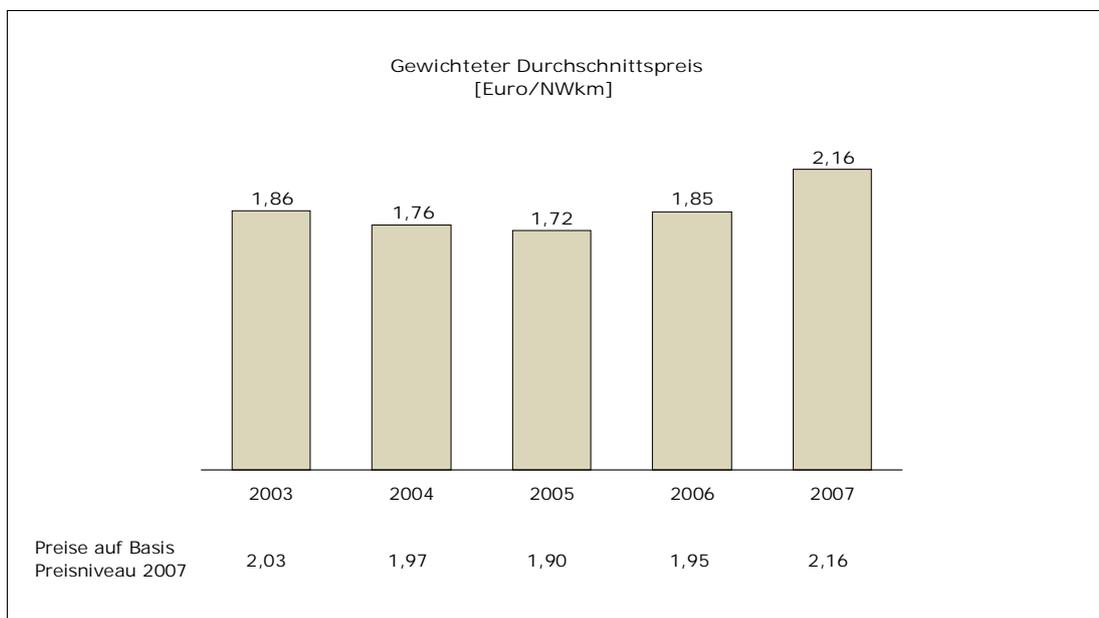


Abb. 15: Gewichtete Durchschnittspreise bei Ausschreibungen<sup>23</sup>

Schlussfolgerungen über die Ursachen der aufgezeigten Preisentwicklung können und sollten jedoch nur unter Berücksichtigung der Leistungs- und Produktivitätsparameter gezogen werden, was bisher nicht umfassend erfolgt ist. Anhand von zwei ausgewählten regionalen Linienbündeln werden im folgenden Abschnitt beispielhaft Kostentreiber und Angebotsrisiken untersucht und dargestellt, die auch Hinweise auf die Veränderungen der aufgeführten Durchschnittspreise geben.

### 3.3.4 Detailanalyse von Einzelausschreibungen und -angeboten

In der Diskussion innerhalb des Themengebiets Ausschreibungen stehen häufig die Ausschreibungskalkulation mit den Teilbereichen Rahmenbedingungen und Vorgaben, unternehmerischer Freiraum, Preisbildung und Auskömmlichkeit im Mittelpunkt. Um auf diese Fragen einzugehen, wird im Rahmen dieses Gutachtens mit Hilfe einer Musterkalkulation mit den wichtigsten Parametern und Kostentreibern eine Bandbreite der Kosten einer Verkehrsleistung ermittelt. Diese Musterkalkulation wird daraufhin zur Einschätzung von zwei Beispielausschreibungen des RMV und der dazu vorliegenden Kalkulationen von Verkehrsunternehmen herangezogen.

<sup>23</sup> Preise auf Basis Preisniveau 2007 wurden anhand des Preisindex für gewerbliche Erzeugerpreise ermittelt

Analysiert wurden in diesem Zusammenhang drei verschiedene Ausschreibungskalkulationen (zwei für das Linienbündel LOF West und eine für das Linienbündel LDD Darmstadt-Dieburg), die uns zur Verfügung gestellt wurden. Hierbei liegen allerdings nur für zwei Kalkulationen die entsprechenden Eingangsparameter vor. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden hier zusammengefasst und anonymisiert vorgestellt.

Eine pauschale Beurteilung von Angeboten und Preisen ohne Berücksichtigung der je nach Verkehrsleistung teilweise sehr unterschiedlichen Parameter ist, wie oben bereits erwähnt, kaum möglich. Allein die jeweils geforderte Struktur von Bustypen (z.B. Anteil Gelenkbusse) oder der Personalwirkungsgrad im Fahrdienst (je nach Fahrplanstruktur, Menge der Leerfahrten und Anteil an Spitzeneinsätzen) können zu erheblichen Kostendifferenzen führen (s. Abb. 16), die sich natürlich auch im Angebotspreis widerspiegeln.

RMV-Preisfaktor	Funktion	Kostentreiber	Bemerkungen	Bandbreite [EUR/NWkm]
Eingesetzte Fahrzeuge	Bilanzielle Fahrzeugkapitalkosten	Fahrzeugstruktur (Typen) Reservequote Anschaffungskosten Abschreibungsdauer	Berücksichtigung des Restwerts der Fahrzeuge und des Zusammenhangs zwischen Abschreibungsdauer, Restwert und Instandhaltungskonzept. Ggf. Remanenzkostenproblem bei bestehenden Betriebshöfen	0,30 - 0,38
	Verzinsung (6% auf 1/2 Kapital)			0,10 - 0,16
	Reinigen/Tanken/Rangieren			0,02 - 0,04
Preis für Fahrplanstunden	Fahrdienst	Personalkosten Effektivstunden Personalwirkungsgrad	Risiko von Marktaustrittskosten am Ende der Vertragslaufzeit	0,88 - 0,98
	Instandhaltungspersonal			0,07 - 0,08
	Planung/Disposition	Personalkosten Effektivstunden Produktivität		0,04 - 0,06
	Overhead			0,11 - 0,16
Preis für Fahrplannutzkilometer	Treibstoffe	Dieselmotoren, Dieserverbrauch	Berücksichtigung des angebotenen Selbsthalts und Okosteuererstattungen	0,35 - 0,41
	Instandhaltungsmaterial	Materialkosten, Materialverbrauch		0,07 - 0,08
	Betriebshof/Werkstattgebäude		Oftrmals noch nicht in Ausschreibungen enthalten	0,07 - 0,10
Summe ohne Betriebshof/Werkstattgebäude				1,94 - 2,35
Summe mit Betriebshof/Werkstattgebäude				2,01 - 2,45
Renditezuschlag				3,00% 3,00%
Summe ohne Betriebshof/Werkstattgebäude inkl. Renditezuschlag				2,00 - 2,42
Summe mit Betriebshof/Werkstattgebäude inkl. Renditezuschlag				2,07 - 2,53

Abb. 16: Musterkalkulation für Busverkehre<sup>24</sup>

Bei einer Hinterlegung von typischen Strukturparametern, wie Gelenkbusanteil und Personalwirkungsgrad, ergibt sich eine Kostenbandbreite im Regionalverkehr von 1,94 bis 2,35 EUR je Nutzwagenkilometer. Je nach Variation und Kombination

<sup>24</sup> Annahmen und Berechnung siehe Anhang

der Parameter kann diese Bandbreite sich natürlich noch sowohl nach oben wie nach unten verändern.

Die Kalkulation zeigt zum einen, dass den Unternehmen durchaus Spielraum für individuelle Kalkulationen gegeben ist. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass eine genaue Kenntnis der Rahmenparameter und Spielräume notwendig ist, um wettbewerbsfähige Angebote zu erstellen und keine Fehlkalkulationen vorzunehmen.

Darüber hinaus sind beim Vergleich von Preisen über mehrere Jahre hinweg die Preissteigerungen zu berücksichtigen. Allein aufgrund der Dieselpreisentwicklung (2003 bis 2007: +29%) sind die Kosten pro Kilometer in einer Größenordnung von rund 0,10 EUR je Nutzwagenkilometer gestiegen. Diese Steigerungen werden über die vertraglich vorgesehenen Preisgleitklauseln zum größten Teil an die Aufgabenträger weiter verrechnet, wobei durch die zeitliche Verzögerung und ggf. vereinbarte Selbstbehalte Risiken beim Betreiber verbleiben können.

Eine Anwendung der Musterkalkulation auf die Beispielsauschreibungen LOF West und LDD Darmstadt Dieburg verdeutlicht die Problematik der Ausschreibungskalkulation noch einmal.

Die Verkehrsleistung in einem der Linienbündel kann ausschließlich mit Solobussen gefahren werden, auch die kalkulierte Personaleinsatzeffizienz befindet sich im üblichen Rahmen. Entsprechend liegen die vorliegenden Kalkulationen innerhalb der oben genannten Bandbreite für Regionalverkehre, wenngleich auch eher am unteren Ende. Der Vergabepreis und die vom Bestbieter getroffenen Annahmen der Kalkulation wurden uns zum Vergleich allerdings nicht zur Verfügung gestellt.

Die zweite analysierte Ausschreibung beinhaltet hingegen einen deutlich höheren Einsatz von Gelenkbussen. Zudem ist die Leistung von hohen Spitzeneinsätzen und Leerfahrtanteilen geprägt. Die Kalkulationen und angebotenen Preise variieren bei dieser Ausschreibung nach Angaben eines Anbieters hierbei erheblich. Anhand des untersuchten Angebots, welches nicht zum Zuge kam, können unterschiedliche Schlüsse gezogen werden:

- Die Kalkulation muss auf der Basis optimierter Strukturen und Parameter erfolgen, hierzu gehören insbesondere ein effizienter Personaleinsatz im Fahrdienst und kostenreduzierende Fahrzeugnutzungsmodelle
- Ein Einpreisen von Risiken ist hierbei nicht oder nur sehr bedingt möglich (ein Kalkulieren und Bepreisen unproduktiver Bestandteile im Dienst bei nicht vollständiger Auslastung des notwendigen Personals nimmt beispielsweise die Aussicht auf einen Ausschreibungserfolg, eine Vollabschreibung der Fahrzeuge über die Vertragslaufzeit ist ebenfalls nicht marktfähig)

- Weitere Leistungsbestandteile wie Infrastrukturkapazitäten oder Overheadleistungen und Renditeerwartungen können nur in sehr geringem Umfang einkalkuliert werden

Da nur einzelne Angebotskalkulationen in die Auswertungen einfließen konnten und die Vergabepreise nicht bekannt sind, handelt es sich hierbei um Bewertungen für die jeweiligen Einzelfälle, die nicht pauschal auf alle Ausschreibungen und Angebote anwendbar sind.

Hinzuweisen ist noch auf die sehr großen Differenzen zwischen den Angeboten bezüglich der zusätzlichen Angaben, wie z.B. bei einzelnen Preisfaktoren zur Kalkulation von Preisentwicklungen während der Vertragslaufzeit und auf Unplausibilitäten bei der Preisbildung. Diese Punkte deuten darauf hin, dass nicht alle Angebote der vorhandenen Komplexität der Ausschreibungskalkulation und der Angebotsanforderungen gerecht werden.

## 4. Veränderungen bei privaten Busunternehmen

### 4.1 Rückmeldungen zum Fragebogen an LHO-Mitglieder

Von 15 LHO-Mitgliedern liegen ausgefüllte Fragebögen vor. Zusätzlich zu der oben bereits behandelten Entwicklung der Leistungsmengen bei den privaten Mittelständlern wird hier auf die ergänzenden Rückmeldungen zu den Beurteilungen der Ausschreibungen (z.B. Größe und Rahmenbedingungen) eingegangen.

Die Bewertungen der Ausschreibungsbedingungen ergeben ein sehr heterogenes Meinungsbild. Allein bei der Bewertung der Frist zwischen Zuschlagserteilung und Betriebsaufnahme gibt es ein eindeutiges (negatives) Bild. Bei allen weiteren Ausschreibungsbedingungen wurde die ganze Bandbreite der Einschätzungsmöglichkeiten genutzt, was im Durchschnitt jeweils zu einer ausgewogenen mittelmäßigen Bewertung führt (s. Abb. 17).

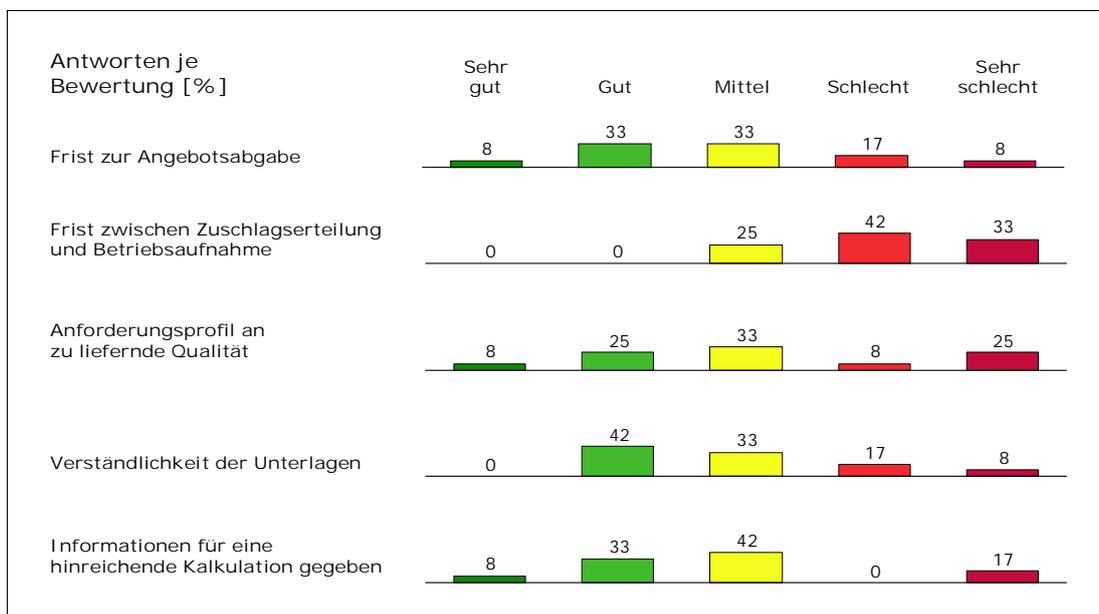


Abb. 17: Bewertung der Ausschreibungsbedingungen

Bei den offenen Fragen zu möglichen Verbesserungen bei den Ausschreibungen wurde eine Reihe von Punkten genannt (s. Abb. 18), wobei der Punkt Bonus-Malus-Regelung mehrfach aufgeführt wurde.

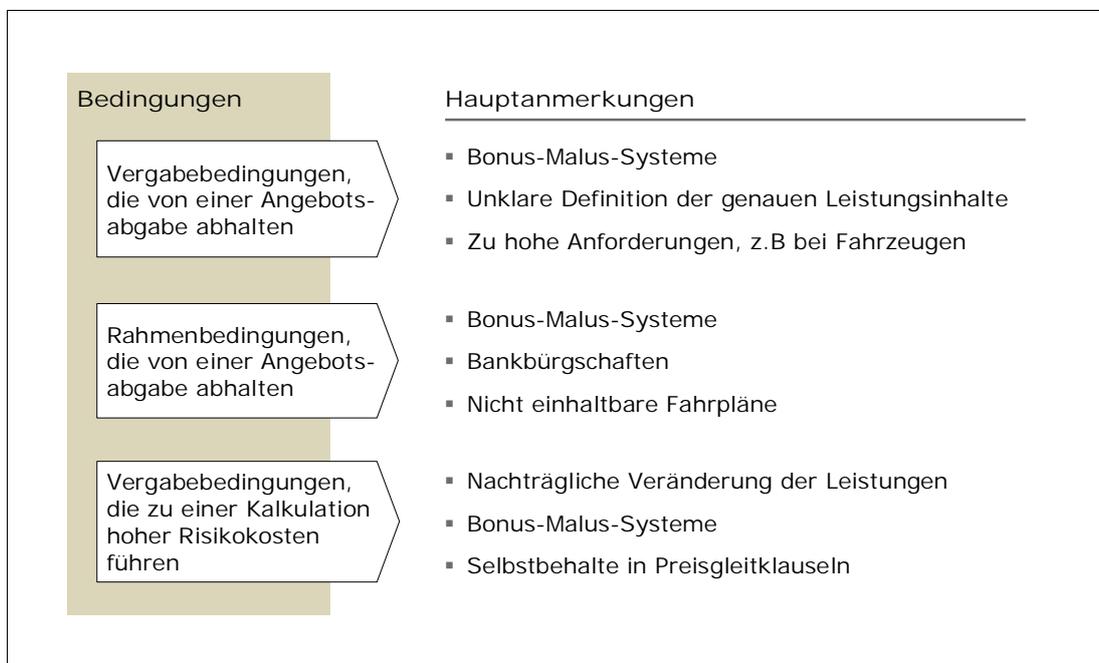


Abb. 18: Ausschreibungsbedingungen

Als optimale Losgröße wurde von den Unternehmen im Durchschnitt eine Größenordnung von 320-900 Tsd. km bzw. 7-16 Fahrzeugen genannt. Damit weichen die Forderungen – abgesehen von der stärkeren Differenzierung – nur wenig von der heute im RMV-Gebiet realisierten Durchschnittslosgröße ab. Dennoch soll hier noch darauf hingewiesen werden, dass diese Größenordnung von Ausschreibungen von der Mehrzahl der privaten Mittelständler nicht allein bewältigt werden kann (s. Kapitel 3.3.1).

## 4.2 Entwicklung nach Unternehmensgruppen

Dargestellt wurden bisher die Ausschreibungen der letzten Jahre mit Rahmenbedingungen und Gewinnern und parallel dazu die Entwicklung der privaten mittelständischen Busunternehmen. Um eine Ableitung für die zukünftige Entwicklung und die Perspektive dieser Unternehmen vornehmen zu können, sollen die mittelständisch geprägten Unternehmen zunächst verschiedenen Gruppen zugeordnet und dann detaillierter betrachtet werden.

Hierzu wird eine schrittweise Clusterung nach den folgenden Kriterien vorgenommen:

1. Vorstrukturierung nach konzerngebundenen, kommunalen und privaten mittelständischen Unternehmen
2. Unterteilung der privaten mittelständischen Unternehmen nach Größe (Kriterium Busanzahl)
3. Weitere Differenzierung der Gruppe der kleinen privaten Unternehmen nach Leistungsform (eigene Konzessionen, Subunternehmer etc.)

Zu 1)

Auf dem hessischen Busmarkt aktiv und auch im LHO organisiert sind sowohl kommunale/öffentliche und konzerngebundene als auch private mittelständische Unternehmen. In der weiteren Analyse wird der Fokus auf die Kernzielgruppe des LHO – die privaten mittelständischen Unternehmen – gelegt. Dennoch können als Vergleich auch die anderen beiden Unternehmenskategorien herangezogen werden. Als Orientierung, aber nicht vollständige Darstellung einer Zuordnung dient die folgende Tabelle:

Unternehmenskategorie	Kommunal/öffentlich	Konzerngebunden	Private Mittelständische
Beispiele	HEAG MobiBus, Darmstadt HLB, Frankfurt In-der-City-Bus, Frankfurt Marburger Verkehrsgesellschaft, Marburg MIT.Bus, Gießen Mobilbus, Rüsselsheim <sup>25</sup> OVG, Wetter ÜWAG Verkehr, Fulda WTI, Wiesbaden	Alpina Rhein-Main/Veolia, Frankfurt ORN, Mainz (DB) Autobus Sippel, Paproth, Hofheim (Arriva) Werner, Bensheim (Abellio)	Alle anderen Unternehmen (welche rund 90% der LHO-Mitglieder stellen)
Merkmale	Oftmals größere Unternehmen, die als privatwirtschaftlich geführte Tochterunternehmen der kommunalen Unternehmen agieren	Regionale Gesellschaften der oftmals international tätigen Konzerne	Lokal/regional tätige mittelständische Unternehmen mit privatem Eigentümer

Abb. 19: Strukturierung der LHO-Mitglieder nach Unternehmenskategorien<sup>26</sup>

Zu 2)

Die verbleibenden privaten mittelständischen Unternehmen stellen noch knapp 90% der LHO-Unternehmen, aber einen deutlich geringeren Anteil der vertretenen ÖPNV-Verkehrsleistung. Grund hierfür ist die deutlich geringere Unternehmensgröße bei den mittelständischen Privaten, von denen wiederum über 85% 15 Busse und weniger besitzen (s. Abb. 20).

<sup>25</sup> Mit privaten Minderheitsgesellschaftern

<sup>26</sup> Quelle: LHO Homepage

Unternehmensgröße [# Busse]	<= 15	16-40	>40
Anzahl	> 150	Rund 20	< 6
Erläuterung	Kleinere mittelständische Unternehmen, die eher lokal tätig sind	Mittelgroße private Unternehmen, oftmals mit regionaler Wettbewerbsaufstellung	Große private Unternehmen in vollem Wettbewerb zu Global Playern

Abb. 20: Strukturierung der LHO-Mitglieder nach Unternehmenskategorien

### Zu 3)

Um zukünftige Potenziale und Handlungsalternativen für einzelne Cluster von Unternehmen darzustellen, sind die (kleineren) Unternehmen noch nach ihrem Tätigkeitsspektrum zu unterteilen. Hierbei wird nach folgenden Gruppen strukturiert:

- Eigene ÖPNV-Konzessionen
- ÖPNV-Subunternehmerleistungen
- Gelegenheitsverkehre
- Sonstige Verkehre und Dienstleistungen

In den letzten Jahren im Wettbewerb haben sich die Rahmenbedingungen für die privaten Unternehmen spürbar verändert. Die Aktivitäten in den Bereichen eigene ÖPNV-Konzessionen und ÖPNV-Subunternehmerleistungen sind besonders von den Wettbewerbsentwicklungen betroffen. Da die ÖPNV-Leistungen oftmals in größeren Lose gebündelt werden und diese fast durchgängig auch im Fokus der großen (konzerngebundenen) Unternehmen stehen, ist der Wettbewerbsmarkt für kleinere private Unternehmen deutlich schwieriger und unattraktiver geworden. Höherer Wettbewerbsdruck und sinkende Margen wirken sich dabei auch auf die kleineren Mittelständler aus.

Der Subunternehmermarkt hat in der Vergangenheit für die LHO-Mitglieder eine bedeutende Rolle gespielt. Aufgrund seiner Anforderungen ist dieser Markt überwiegend für kleine und sehr kleine Verkehrsunternehmen attraktiv. Die Größe des Subunternehmermarktes ist allerdings in den letzten Jahren zurückgegangen (s. Kapitel 3.2).

Die Reaktionen der Unternehmen zeigt dementsprechend auch die schwierige Situation im veränderten wettbewerbsintensiven Marktumfeld. Viele kleinere LHO-Mitglieder haben sich aus dem Markt zurückgezogen oder mussten ganz aufgeben (s. Kap. 3.2). Zahlreiche Unternehmensaufgaben beziehen sich auf die Marktseg-

mente ÖPNV-Konzessionen und -Subunternehmerleistungen und deren veränderte Rahmenbedingungen, was auch die regionale Häufung von Unternehmensaufgaben in Regionen mit Ausschreibungen zeigt.

Daneben kam es zu vielen Unternehmensverkäufen durch die privaten Eigentümer. Abgesehen von vielen kleineren Unternehmen hat beispielsweise mit Autobus Sippel, Verkehrsgesellschaft Mittelhessen, Omnibusbetriebe Beth und Busunternehmen Werner auch ein hoher Anteil der großen privaten Mittelständler die Eigenständigkeit aufgegeben.

Die inhaltlich relevante Frage, warum es zu den Unternehmensverkäufen bzw. -käufen kam, kann nur durch die Beteiligten selbst beantwortet werden. Objektiv bestehen jedoch zumindest zwei mögliche Alternativen, die allerdings sehr unterschiedlich zu bewerten sind:

1. Aufgrund des Wettbewerbsdrucks, verlorener Konzessionen und Subunternehmerleistungen bzw. der fehlenden Auskömmlichkeit der Leistungen sowie Fehlkalkulationen gab es einen "Verkaufsdruck" für die Privaten
2. Die Angebote der überwiegend konzerngebundenen Unternehmen an die privaten Mittelständler waren so lukrativ, dass ein Verkauf des eigenen Unternehmens durch die Privaten interessanter als die Fortführung in Eigenregie ist ("Verkaufssog").

Der Verkaufssog spielt eher bei großen Unternehmen eine Rolle, da diese Gruppe für den Markteinstieg und die Marktdurchdringung der konzerngebundenen Unternehmen interessant ist.

Außer diesen Extremen gibt es natürlich auch zahlreiche Kombinationen von Gründen für einen Unternehmensverkauf, die durch weitere, wie z.B. fehlende Nachfolge, zu ergänzen sind. Neben den Unternehmen, die sich erfolgreich an Ausschreibungen beteiligt haben, können die aufgezeigten Verkaufsgründe auch für zahlreiche weitere (private) Unternehmen zutreffend gewesen sein.

Die Bereiche der Gelegenheitsverkehre sowie der sonstigen Verkehre und Dienstleistungen blieben weitgehend unberührt von den wettbewerblichen Veränderungen. Hier wurden auch geringere Veränderungen in den Unternehmensausrichtungen geäußert.

## 5. Erwartete zukünftige Marktentwicklungen

### 5.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die neue EU-VO 1370/07 wird Ende 2009 in Kraft treten. Sie ist anzuwenden, wenn gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen abgegolten werden, und zwar entweder über die Gewährung ausschließlicher Rechte und/oder Ausgleichszahlungen. Die EU-VO 1370/07 regelt zum einen, in welcher Höhe ÖPNV-Leistungen bezuschusst werden dürfen (beihilferechtlicher Aspekt). Zum anderen gibt sie vor, in welcher Art und Weise der Empfänger dieser Finanzierung zu bestimmen ist (vergaberechtlicher Aspekt).

Vergaberechtlich sind laut dieser Verordnung nicht nur wettbewerbliche Vergaben von ÖPNV-Leistungen möglich, sondern auch Direktvergaben, die allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sind. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann eine Direktvergabe erfolgen. Die zuständige Behörde hat dadurch die Wahl zwischen einem wettbewerblichen Verfahren und einer Direktvergabe.

Solche Direktvergaben sind in drei Fällen möglich: bei internen Betreibern, bei Geringfügigkeit der Leistung oder bei Notmaßnahmen. Im Falle eines internen Betreibers sind folgende Kriterien zu erfüllen:

- Kontrollkriterium
- Reziprozitätskriterium
- Territorialprinzip
- Direktvergabebeschluss und Bekanntgabe ein Jahr vor Vergabe
- Jährlicher Gesamtbericht
- Unterauftragsvergabe nicht über 50% der Wertschöpfung
- Trennungsrechnung beim internen Betreiber
- Publikation eines jährlichen Gesamtberichts

Geringfügigkeit der Leistung trifft zu, wenn

- Alternative 1: Wert < 1 Mio. € p.a. oder Umfang < 300 Tkm p.a. oder
- Alternative 2 (Verkehrsunternehmen hat weniger als 23 Fzge.):  
Wert < 2 Mio. € p.a. oder Umfang < 600 TKm p.a.

Notmaßnahmen ermöglichen eine Direktvergabe für maximal zwei Jahre und setzen voraus, dass

- der Verkehrsdienst unterbrochen wird oder
- die Gefahr einer solchen Situation droht

In allen anderen Fällen ist ein wettbewerbliches Vergabeverfahren für ÖPNV-Leistungen zu wählen.

Aufgrund der oben genannten Rahmenbedingungen sind Direktvergaben vor allem im Stadtverkehr (jeweils an das örtliche kommunale Verkehrsunternehmen) und für kleine Losgrößen im lokalen und regionalen Verkehr (auch an private Unternehmen) möglich und damit zu erwarten.

Diskutiert wird aktuell, inwiefern die Möglichkeiten der EU-Verordnung, z.B. bei den Direktvergaben, mit dem nationalen Recht vereinbar sind. Hierzu gibt es noch keine einheitliche Auffassung der juristischen Fachleute. Auch noch nicht absehbar ist derzeit, wie sich das neue deutsche PBefG mit dem ggf. darin enthaltenen Konzessionsrecht mit der neuen EU-VO verträgt. Klar ist, dass das PBefG angepasst werden muss, unklar hingegen, in welcher Form dies geschehen soll. Die Bundesregierung als Gesetzgeber hat jüngst auf eine kleine Anfrage im Bundestag dazu folgende Stellungnahme abgegeben:

- Eine Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Konzessionen ist nicht mehr sachgerecht
- Es ist allerdings noch zu prüfen, ob es weiterhin eine Genehmigungspflicht geben soll

Ist bis zum Inkrafttreten der EU-VO 1370/07 das PBefG nicht entsprechend novelliert, ist mit einer anhaltenden Klagewelle in Verbindung mit dem Genehmigungswettbewerb zu rechnen.

Die beihilferechtlichen Vorgaben der EU-VO 1370/07 verlangen im Falle einer wettbewerblichen Vergabe wie auch der Direktvergabe, dass die Ausgleichszahlungen bestimmte Anforderungen erfüllen. Einige zusätzliche Regelungen betreffen nur die Direktvergabe.

Bei der rechtlichen Bewertung der EU-Verordnung und der Umsetzung in nationales Recht gibt es allerdings noch Diskrepanzen. Ein aktuelles Gutachten im Auftrag verschiedener Städte, Aufgabenträger und von mofair<sup>27</sup> empfiehlt beispiels-

---

<sup>27</sup> mobil und fair: Interessensverband der Wettbewerbsunternehmen im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland

weise für die PBefG-Novelle die Definition von Liniengenehmigungen als exklusive Rechte, wodurch eigenwirtschaftliche Genehmigungen wegfielen<sup>28</sup>.

Nach den von BSL geführten Gesprächen mit Beteiligten aus den Bereichen Politik, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen und der Analyse der aktuellen Marktentwicklungen ist aus Sicht der privaten Mittelständler – unabhängig von den aktuellen juristischen Auslegungsdifferenzen – mit folgenden Entwicklungen zu rechnen, wie z.B.:

- Bereits ausgeschriebene Leistungen in Hessen werden größtenteils auch weiterhin im Wettbewerb vergeben werden; eine ggf. anderweitige Leistungsvergabe wird sich an dem bisher im Wettbewerb erzielten Preisniveau orientieren
- Verkehrsleistungen in größeren Städten werden hauptsächlich an kommunale Unternehmen als interne Betreiber vergeben
- Direktvergaben an Private sind in Einzelfällen, z.B. bei kleineren Städten und bei einzelnen regionalen Leistungen, denkbar, soweit lokal keine Unternehmensvielfalt vorhanden ist
- Subunternehmerleistungen werden weiterhin eine gewisse Relevanz haben, aber der Preis wird auch hier weitest gehend am Wettbewerbspreis ausgerichtet sein

## 5.2 Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Finanz- und Wirtschaftslage der Besteller wird trotz kurzfristiger Erholung der öffentlichen Kassen grundsätzlich nicht zu einer höheren Förderung des öffentlichen Verkehrs führen. Wahrscheinlicher dürfte eine weitere Verknappung der öffentlichen Mittel in den nächsten Jahren sein, die erst mittelfristig durch eine wieder einkehrende zumindest inflationsbedingte Erhöhung abgelöst werden wird.

In den Städten könnte es durch die prognostizierte weitere Zunahme des Individualverkehrs bei stärkerer Berücksichtigung ökologischer Belange zu einer Stärkung des Öffentlichen Verkehrs kommen. Denkbar und teilweise schon praktiziert sind Beispiele wie City-Maut und Fahrverbote für Teile des Individualverkehrs. Zumindest das Thema City-Maut wird – wenn überhaupt – mittelfristig in Hessen

---

<sup>28</sup> Rödl&Partner: Novellierungserfordernisse im nationalen Personenbeförderungsrecht aufgrund der Verordnung (EG) 1370/2007. Der BDO hingegen sieht einen Vorrang für eigenwirtschaftliche Verkehre

allerdings nur die Stadt Frankfurt betreffen. Steigende Kraftstoffpreise können spürbare Nachfragezuwächse erzeugen, aber primär in den Ballungsräumen.

Die zu erwartenden Leistungsveränderungen werden sich auch in veränderten Fahrgelderlösen und Zuschüssen ausdrücken, wobei es jeweils zu Überlagerungen von positiven und negativen Effekten kommen wird (s. Abb. 21).

	Echte Fahrgelderlöse		Zuschüsse		
	Freizeitverkehr	Berufsverkehr	Schülerverkehr	§ 148 SGB	Sonstige
Positive Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weiter steigende Benzinpreise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steigende Benzinpreise</li> <li>▪ Ballungsräume mit zunehmenden Engpässen im MiV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entfernungen zu den Schulen werden durch geringere Schuldichte höher</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ggf. Regionalisierungsmittel für SEV-Leistungen</li> </ul>
Negative Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meist keine bedeutenden Engpässe im MiV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Engpässe in Ballungsräumen &amp; Hauptverkehrszeiten auch im ÖPNV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rückläufige Schülerzahlen</li> <li>▪ Knappe öffentliche Mittel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Knappe öffentliche Mittel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Knappe öffentliche Mittel</li> </ul>

Abb. 21: Einflussfaktoren auf Erlösänderung

In der Gesamtbetrachtung ist von einer sehr geringen Veränderung der ÖPNV-Leistungen auszugehen. Bei kommunalen Verkehren könnte es eher zu einer Zunahme der Leistungen kommen.

Weitere Möglichkeiten aus Sicht der hessischen Busunternehmen würden sich durch die Markttöffnung in anderen (angrenzenden) Bundesländern eröffnen. Eine klare Perspektive, Busleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben, ist jedoch außerhalb von Hessen (noch) nicht erkennbar.

### 5.3 Erfahrungen aus anderen Verkehrsräumen

Die Erfahrungen anderer Länder sind zunächst auf ihre Übertragbarkeit hin zu prüfen. Über die skandinavischen Märkte, die bereits schon länger liberalisiert

sind, existieren mehrere Analysen, die zeigen, dass entgegen anders lautenden Thesen der Mittelstand nicht verdrängt worden ist. Vielmehr halten Mittelständler weiterhin einen respektablen Marktanteil und erzielen Gewinne.

In der Diskussion darüber, ob der deutsche Mittelstand im ÖPNV durch Wettbewerb bedroht wird, wird die Entwicklung in Skandinavien als Beleg dafür angeführt, dass der Mittelstand in einem Wettbewerbsumfeld sehr wohl langfristig überleben kann. Eine Übertragbarkeit dieser Erkenntnisse halten wir jedoch aus verschiedenen Gründen für fragwürdig.

Als Indiz für die Richtigkeit unserer Hypothese möchten wir anführen, dass bisher zahlreiche erfolgreiche große deutsche Mittelständler ihre Unternehmen an (ausländische) ÖPNV-Konzerne verkauft haben, auf denen bisher die "Hoffnung ruhte", sie werden sich im Wettbewerb alleine behaupten können, z.B. Beth, Bils, Sippel, Taeter, Verkehrsgemeinschaft Mittelhessen, Sterzenbach. Die Tendenz zu Unternehmensverkäufen bei privaten Mittelständlern zeigt sich gerade in Hessen vor dem Hintergrund der wettbewerblichen Leistungsvergaben. Diese Mittelständler haben teilweise attraktive Übernahmeangebote erhalten, die zumindest die Zukunftserwartung in Eigenregie übersteigen. Im Grunde genommen erwarten wir deshalb im Wesentlichen Marktaustritte von bisher erfolgreichen Mittelständlern auf drei Wegen: über Verkauf, über Aufgabe des ÖPNV-Geschäfts oder über Insolvenz (durch nicht kostendeckend kalkulierte Angebote zur Sicherung von Marktanteilen).

Die Ursachen dafür sehen wir insbesondere in folgenden Punkten: Zum einen verfügen die erfolgreichen Mittelständler nicht über die nötige Kapitalkraft, um die strategische Preisphase (Grenzkostenkalkulation ohne Rendite zur Sicherung oder Gewinnung von Marktanteilen) durch eine entsprechende Expansion zur Sicherung von Größenvorteilen zu finanzieren. Dieses Problem wird durch Basel II zusätzlich verschärft, da es die Banken zu einer restriktiveren Kreditvergabe zwingt. Das Problem wird durch die aktuelle Bankenkrise weiter verschärft werden. Hingegen verfügen die (bereits etablierten) großen Konkurrenten – allen voran DB-Stadtverkehr - über eine ausreichende Kapitalkraft und damit finanzielles Stehvermögen sowie Marktanteile, um einzelne Ausschreibungen verlieren zu können, ohne wegen dadurch entstehender Größennachteile befürchten zu müssen, mittelfristig aus dem Markt verdrängt zu werden.

Die Problematik der aktuell geringen Rendite im hessischen Busverkehrsmarkt trifft auch die großen Unternehmen. Diese können aber eher in benachbarte Märkte ausweichen und sind nicht – wie mittelständische Betriebe - direkt in ihrem gesamten Kerngeschäft betroffen.

Darüber hinaus sind die in Deutschland überwiegend zu erbringenden Verkehre (insbesondere im kommunalen und stadtnahen ÖPNV) wegen der höheren Komplexität und vom Leistungsumfang her nicht mit den Verkehren in Skandinavien

vergleichbar. Die kommunal geprägten ÖPNV-Leistungen in Deutschland sind daher tendenziell eher für größere Verkehrsunternehmen prädestiniert, weil diese dort ihre Vorteile gegenüber kleinen und mittelständischen Unternehmen voll ausspielen können. Diese Überlegung ist auch konsistent mit dem Befund, dass beispielsweise in Schweden vor allem die Mittelständler Gewinne erzielen, nicht aber die internationalen ÖPNV-Konzerne.

Die Preise für Busverkehrsleistungen sind nach Einführung des Wettbewerbs auf den ausländischen Märkten durchgängig zurückgegangen. Aktuell in der Diskussion ist die Frage, ob die Preise nach einer ersten Phase der Wettbewerbseinführung wieder anziehen werden.

Im RMV-Gebiet wurde ebenfalls eine Reduzierung der Preise durch Ausschreibungsverfahren registriert (s. Kap. 3.3.3). Die in den letzten beiden Jahren erkennbare Preiserhöhung ist zumindest teilweise auf veränderte Leistungs- und Produktivitätsbedingungen der ausgeschriebenen Verkehre zurückzuführen. Aufgrund der derzeit recht geringen Renditeerwartung kann mittelfristig mit steigenden Preisen gerechnet werden. Höhe und Zeitpunkt der Preisanpassung können dabei jedoch nicht prognostiziert werden. Sie hängen weitgehend vom Wettbewerbsumfeld und dem Willen einzelner Marktteilnehmer ab, weiterhin strategische Preise anzubieten. Aufgrund des nach wie vor bestehenden intensiven Wettbewerbsumfeldes im hessischen ÖPNV-Markt und der hohen Zahl von Verkehrsunternehmen ist in den nächsten Jahren eher mit einer moderaten Erhöhung der im Wettbewerb zu erzielenden Preise zu rechnen.

#### 5.4 Entwicklung des Leistungsangebots und der Rahmenbedingungen in Hessen

Vor dem Hintergrund der aktuellen Marktstrukturen und der rechtlichen Rahmenbedingungen gibt es folglich mehrere Teilmärkte für Private:

- Ausschreibungswettbewerb,
- Genehmigungswettbewerb<sup>29</sup>,
- Subunternehmerleistungen,
- Direktvergaben sowie
- Sonstige spezifische (lokale) ÖPNV-Leistungen.

---

<sup>29</sup> Zu den verschiedenen Formen des Genehmigungswettbewerbs siehe auch: Beck, Arne und Dr. Mirko Schnell: Genehmigungswettbewerb in Deutschland, 2008

Die aufgezeigten Teilmärkte werden sich voraussichtlich unterschiedlich entwickeln, was entsprechende Ausrichtungen und Anpassungen der Unternehmen nach sich zieht (s. Abb. 22).

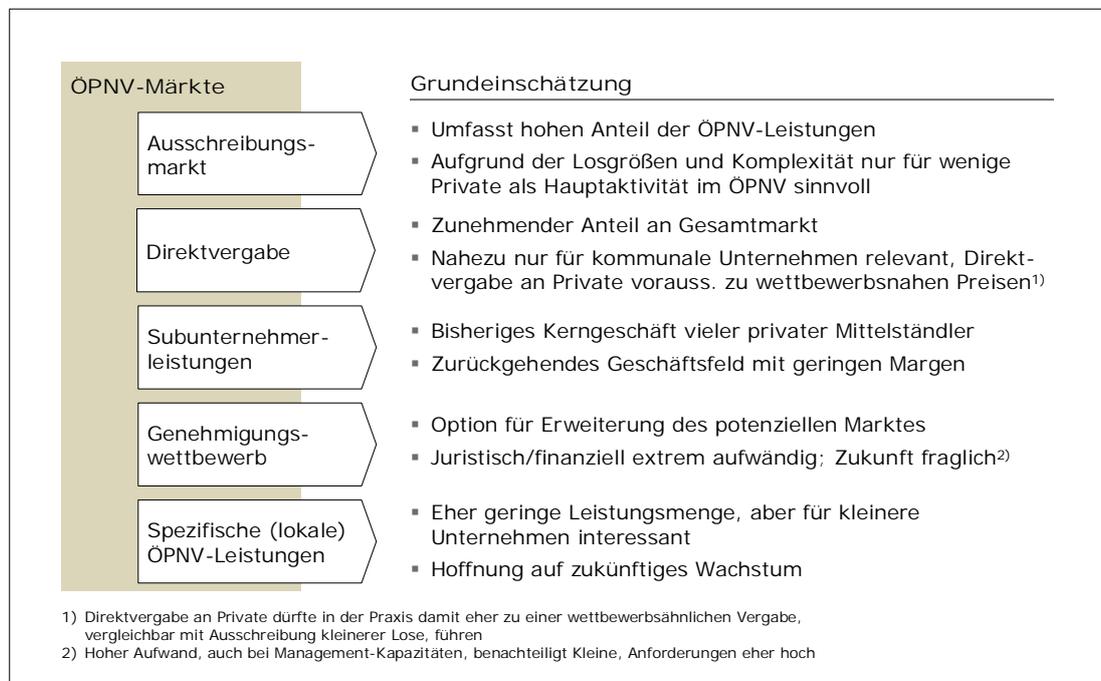


Abb. 22: Zusammenfassende Entwicklung der einzelnen ÖPNV-Teilmärkte

Der Markt der Subunternehmerleistungen ist dabei wie bereits aufgezeigt in den letzten Jahren rückläufig gewesen. Zukünftig ist grundsätzlich nicht mit einem wieder ansteigenden Volumen dieses Marktes zu rechnen. Der Kostendruck durch die Kalkulation des jeweiligen Ausschreibungsgewinners lässt nur in ausgewählten Fällen Subunternehmerleistung zu, die wiederum eine Rendite beinhalten würde, die der Auftraggeber aber im Wettbewerb kaum durchsetzen kann. Alternativ könnten die Subunternehmer ihre Renditeerwartungen reduzieren oder gar vollständig darauf verzichten, was aber den Verbleib im Markt langfristig nicht attraktiv erscheinen lassen würde. Durch die vom RMV zwischenzeitlich definierte Quote zur Vergabe von Subunternehmerleistungen für Gewinner großer Ausschreibungen konnte der rückläufige Effekt im Subunternehmermarkt abgemildert werden. Fraglich ist allerdings, wer in den Verhandlungen zwischen Ausschreibungsgewinnern und Subunternehmern bei anhaltend hohem Preisdruck auf Renditeerwartungen verzichtet. Noch offen ist in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise für den Fall, dass Ausschreibungsgewinner und potenzielle Subunternehmer sich nicht auf Konditionen einigen können und die vorgeschriebene Vergabequote nicht erfüllt wird. Zudem ist die grundsätzliche rechtliche Frage einer vorgegebenen Subunternehmerquote noch nicht abschließend geklärt.

Bei den kommunalen Verkehren (außer in Frankfurt/Main), die derzeit von kommunalen Verkehrsunternehmen erbracht werden, ist vor allem aus zwei Gründen kaum mit weiteren Leistungsausschreibungen zu rechnen. Zum einen ermöglicht die VO 1370/07 unter bestimmten Voraussetzungen eine Direktvergabe (s. oben). Zum anderen drohen dem kommunalen Eigentümer des ortsansässigen Verkehrsunternehmens im Falle von Ausschreibungen hohe Marktaustrittskosten, die bei konsequenter Restrukturierung des eigenen Unternehmens meist nicht durch die Leistungsentgeltensenkung im Rahmen einer Ausschreibung kompensiert werden. Vor diesem Hintergrund werden sich die meisten Aufgabenträger mit eigenem Verkehrsunternehmen – soweit sie dies noch nicht getan haben – für eine Vergabe der Verkehrsleistung außerhalb des Wettbewerbs, z.B. durch eine Direktvergabe, entscheiden (vgl. Abb. 23).

Stadt	Kommunales VU	Status/Planung
Bad Homburg	Nein	Ausschreibungen
Darmstadt	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Frankfurt/Main	Ja	Nur für ein Bündel Direktvergabe angedacht
Fulda	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Gießen	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs geplant; derzeit noch rechtlich angefochten
Hanau	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Limburg/Lahn	Nein	Ausschreibungen
Marburg	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Offenbach	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Rüsselsheim	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs
Wetzlar	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs geplant; derzeit durch Genehmigungsbehörde Konzessionen noch rechtlich angefochten
Wiesbaden	Ja	Vergabe außerhalb des Wettbewerbs geplant

Abb. 23: Leistungsvergaben in größeren hessischen Städten für Busverkehrsleistungen<sup>30</sup>

Ein Großteil der kommunalen Verkehre ist bereits heute aus dem Wettbewerb herausgelöst. Wie aufgezeigt, sind die Subunternehmerleistungen auch in diesem

<sup>30</sup> Quelle: BSL-Marktrecherche und Auswertung der aktuellen Presse

Marktsegment rückläufig, eine zukünftige Erhöhung der Fremdvergabe auf das ursprüngliche Niveau ist nicht absehbar.

Allein eine Einführung von Subunternehmerquoten auch für außerhalb des Wettbewerbs vergebene Leistungen an kommunale Unternehmen könnte die Leistungsmenge der Privaten in diesem Teilmarkt wieder erhöhen.

Die neue EU-Verordnung ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Direktvergabe an private Unternehmen. Diese Alternative ist insbesondere für Aufgabenträger interessant,

- die keine kommunalen Verkehrsdienstleister in ihrem Gebiet haben,
- die eher kleine Leistungsmengen vergeben, die von lokalen Busunternehmen erbracht werden,
- die nicht mit hohen Einsparungen bei Ausschreibung der Leistung rechnen und
- bei denen keine weiteren lokal tätigen Unternehmen durch Direktvergabe benachteiligt werden.

Aus ökonomischer Sicht dürfte die Direktvergabe an einen privaten Mittelständler gerade für Kommunen ohne eigenes Verkehrsunternehmen, aber einem ortsansässigen privaten Busunternehmen in Frage kommen.

Da das Leistungsvolumen insgesamt weitgehend unverändert bleiben wird, geht es primär um die Aufteilung der Leistung nach Vergabeformen. Durch die EU-Verordnung 1370 und die darin enthaltenen Vergabealternativen ist dabei – vorbehaltlich der rechtlichen Umsetzbarkeit - auch mit der entsprechenden Nutzung dieser verschiedenen Möglichkeiten zu rechnen.

Wie aufgezeigt führen die mit dem Wettbewerb verbundenen Rahmenbedingungen und die begleitenden Entwicklungen der letzten Jahre dazu, dass sich die Marktposition der privaten Mittelständler verschlechtert. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über wichtige Rahmenparameter, deren erwartete Entwicklung sowie deren Einfluss auf den Wettbewerb und die Marktsituation der privaten mittelständischen Busunternehmen.

Rahmenparameter	Erwartete Entwicklung	Auswirkung auf private Mittelständler	Bemerkung
Leistungsmenge und -struktur	→	↘ - ↗ (je nach Ausgestaltung der Vergabeform)	Keine Ausweitung im Wettbewerb vergebener Mengen, Zunahme Direktvergaben <sup>31</sup> erwartet
Preisniveau	→ - ↗	→ - ↗	Mittelfristig (leicht) steigendes Niveau
Wettbewerbsdruck durch Konzerne	↗	↘	Harter Konkurrenzkampf auch zwischen Konzernen, der sich eher negativ auf Private auswirkt
Einführung Subunternehmerquote	→ - ↗	→	Aufgrund preislicher Probleme wenig interessant für Private, zudem rechtlich umstritten
Neue Bedienformen	↗	↗	Markt für Konzerne uninteressant

Abb. 24: Erwartete Entwicklung von ausgewählten Rahmenparametern

Im Falle flächendeckender Ausschreibungen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen wird es zu einer erheblichen Unternehmenskonzentration insbesondere bei den privaten Mittelständlern kommen. Da der Markt zusätzlich durch die Direktvergabe an kommunale Unternehmen eingeschränkt wird, verstärkt sich das Problem für die Privaten. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich einige Mittelständler langfristig erfolgreich am Markt halten, aber eben nur durch veränderte Rahmenbedingungen, in Nischen oder im Ausschreibungswettbewerb (mit Hilfe von Kooperationen) in Konkurrenz zu den konzerngebundenen Busunternehmen.

Es ist davon auszugehen, dass sich die derzeitige Anzahl von rund 180 privaten Busunternehmen im LHO (vgl. Abb. 5) mittelfristig weiter reduzieren wird. Unter Beibehaltung der heutigen Vergabestrukturen und der Struktur der Busunternehmen wird es dabei zu einer deutlichen Anpassung kommen. Bei einer Losgröße von rund 650 Tsd. km und einer Leistungsmenge von etwa 85 Mio. km im regionalen und lokalen Verkehr (außerhalb der kommunalen Inhouse-Vergabe) entspricht das im Ausschreibungsfall etwa 130 Losen. Unter der Annahme, dass die Deutsche Bahn einen deutlichen Leistungsanteil verteidigen kann und die konzerngebundenen Unternehmen weiterhin erfolgreich bleiben, verbleiben nur wenige Ausschreibungslose für private Mittelständler.

<sup>31</sup> Vorbehaltlich der rechtlichen Umsetzbarkeit

Der Subunternehmermarkt und individuelle Bedienformen bieten weitere Chancen, aber nicht für die derzeitige Menge kleinerer Unternehmen. Durch Direktvergabe an Private oder die Bildung kleinerer Ausschreibungslose würde die aktuelle Entwicklung für die kleineren Privaten abgemildert und der Ausblick positiver gestaltet.

### 5.5 Abgeleitete Anforderungen an die Unternehmen

Aus den aufgezeigten Teilmärkten und ihren erwarteten Entwicklungen lassen sich die wichtigsten Anforderungen an die Unternehmen ableiten. Neben der fast durchgängig vorhandenen Anforderung, wettbewerbsfähige Kostenstrukturen vorzuweisen, sind von den Unternehmen in den jeweiligen Teilmärkten unterschiedliche Zusatzerwartungen zu erfüllen (s. Abb. 25).

Ausschreibungen		
<b>Subunternehmerleistung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Sehr geringer Overhead (Verzahnung und Synergien mit betrieblichen Funktionen)</li> <li>▪ Eher geringe Kosten für Fahrzeugabstellung</li> <li>▪ Geringe Leerkilometer durch lokale Leistungen</li> </ul>	<b>Kleine und mittlere Lose</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Geringe Overhead-Kosten</li> <li>▪ Kaum Kosten für Fahrzeugabstellung</li> <li>▪ Finanzkraft für neue Fahrzeuge</li> <li>▪ Kapazität und Know-how zur Beteiligung an Ausschreibungen</li> </ul>	<b>Große Lose</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (Nahezu) wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Kaum sunk costs (z.B. bei Fzg.abstellung, Werkstatt)</li> <li>▪ Hohe Finanzkraft</li> <li>▪ Detail-Know-how in betrieblicher Optimierung und Regiefragen</li> <li>▪ Alternative Einsatzmöglichkeiten für Busse nach Ablauf Verkehrsvertrag</li> <li>▪ Kapazität/Know-how zur Ausschreibungsbeteiligung</li> </ul>
<b>Direktvergabe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (Nahezu) wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Klarer lokaler Fokus, gute Kontakte zu lokalem Aufgabenträger</li> <li>▪ Geringe Leerkilometer durch lokale Leistungen</li> </ul>	<b>Genehmigungswettbewerb</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Kapazität und Know-how zur Kalkulation von Kosten und Erträgen</li> <li>▪ Juristisches Know-how</li> <li>▪ Ggf. Finanzkraft bei rechtlicher Auseinandersetzung</li> </ul>	<b>Spezifische Leistungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (Nahezu) wettbewerbsfähige Personalkosten</li> <li>▪ Klarer lokaler Fokus, gute Kontakte zu lokalem Aufgabenträger</li> <li>▪ Geringe Leerkilometer durch lokale Leistungen</li> <li>▪ Know-how für ÖPNV-Nischenprodukte</li> </ul>

Abb. 25: Anforderungen bzw. Erfolgsfaktoren je Teilmarkt

Die einzelnen Teilmärkte werden bei den im folgenden Abschnitt behandelten Handlungsalternativen als Grundgerüst für die jeweilige mögliche bzw. notwendige Ausrichtung der Busunternehmen herangezogen.

## 6. Handlungsalternativen

Die Analysen der Marktentwicklung und der Auswirkungen auf die privaten Mittelständler haben gezeigt, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen des Marktes und die Ausrichtung vieler Busunternehmen noch nicht zusammenpassen. Ein Kernproblem dabei ist, dass die aktuellen Anforderungen im Wettbewerbsmarkt durch einen Großteil der privaten Unternehmen nicht erfüllt werden können.

Im Folgenden werden daher Ansatzpunkte darüber vorgestellt, welche Möglichkeiten und Alternativen es gibt, um die Marktanforderungen und Unternehmensausrichtungen näher zusammenzuführen. Hierbei werden einerseits Handlungsalternativen aus Sicht der Busunternehmen bei einem in den Grundparametern wie heute aufgestellten Markt (hinsichtlich Leistungsstruktur, Wettbewerbspolitik etc.) aufgezeigt. Als Ergänzung der unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten sollen auch Optionen für die übergeordnete (Verbands-)Ebene diskutiert werden.

Als Gegenpart zu den Handlungsfeldern der Unternehmen wird daraufhin hergeleitet, welche Möglichkeiten zur Steuerung auf der Ebene der Politik und der Aufgabenträger bestehen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass das Ziel der Mittelstandsförderung seitens der Politik beibehalten wird.

### 6.1 Optionen für mittelständische Unternehmen

Durch die Differenzierung der aufgezeigten Teilmärkte und die sich daraus ergebenden Anforderungen entwickeln sich für die Busunternehmen unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten, aber auch die Notwendigkeit zur klareren Ausrichtung und Fokussierung. Neben Grundanforderungen sind die Erwartungen an die Unternehmen je nach Teilmarkt zu unterschiedlich, als dass gerade die kleineren privaten Unternehmen für sehr verschiedene Vergabeformen qualifiziert sind. Insbesondere die Anforderungen bei Ausschreibung von mittleren und großen Losen in der heute praktizierten Form unterscheiden sich grundlegend von denen bei lokal eingeschränkten Leistungen, wie z.B. Subunternehmerleistungen oder Nischenprodukten.

Die Handlungsfelder und -alternativen der Unternehmen lassen sich am ehesten anhand der Unternehmensgröße zuordnen (s. Abb. 26).

	Kleinere Unternehmen	Mittlere Unternehmen	Unternehmenskooperationen	Größere Unternehmen <sup>1)</sup>
Zielmärkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subunternehmer</li> <li>▪ Nischen</li> <li>▪ In Ausnahmen Direktvergabe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausschreibungen kleinerer Lose</li> <li>▪ Subunternehmer</li> <li>▪ Direktvergabe</li> <li>▪ Nischen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Je nach Größe <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Ausschreibungen kleinerer Lose</li> <li>▫ Größere Lose</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausschreibungen</li> </ul>
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kostenvorteile in lokalen Märkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kostenvorteile in lokalen Märkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bündelung von Leistungen und Know-how</li> <li>▪ Bewahrung von Kostenvorteilen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regie-Know-how</li> <li>▪ Markt-Know-how, lokale/regionale Leistungsergänzungen durch kleinere Partner</li> </ul>
Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zurückgehende Subunternehmerleistungen und -preise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abhängigkeit von Losgrößen und Vergabeform</li> <li>▪ Konkurrenz der Großunternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auffinden geeigneter Partner, Aufgabenverteilung,</li> <li>▪ Effiziente Marktbearbeitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Starke Konkurrenz zwischen großen Busunternehmen</li> <li>▪ Renditeerwartung der Gesellschafter</li> </ul>
Handlungsalternativen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kooperationen</li> <li>▪ Geschäftsfelder außerhalb ÖPNV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kooperationen</li> <li>▪ Geschäftsfelder außerhalb ÖPNV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unternehmenskauf/-verkauf, Fusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bearbeiten anderer regionaler Märkte außerhalb Hessens</li> </ul>

1) Auch für konzerngebundene Unternehmen

Abb. 26: Einschätzung zu den Möglichkeiten der Unternehmenskategorien nach Teilmärkten

### Ausrichtung auf Ausschreibungsmarkt

Die in Hessen vorherrschende Leistungsvergabe durch Ausschreibung mittlerer und größerer Lose ist nur für größere Unternehmen oder für Unternehmenskooperationen interessant. Für den Großteil der privaten mittelständischen Unternehmen ist dieser Markt also nur im Falle von Bieter- bzw. Unternehmenskooperationen zu bearbeiten.

Die Anforderungen an Know-how, Aufwand, spezifische Werkzeuge und Kapitalkraft sind dabei so hoch, dass eine Beteiligung in diesem Markt nur sinnvoll und aus kaufmännischer Sicht empfehlenswert ist, wenn regelmäßig an Ausschreibungen teilgenommen wird. Selbst eine einzelne gewonnene Ausschreibung kann für kleinere Unternehmen bei Einsatz eines Großteils der Fahrer und Fahrzeuge in einem Los mit so hohen Risiken (Fehl kalkulation oder Risiken nach Ablauf des Verkehrsvertrages) verbunden sein, dass diese Ausrichtung unternehmerisch kritisch ist.

Eine Beteiligung an Ausschreibung bedeutet insofern für die Mittelständler eine klare strategische Ausrichtung bezüglich der Anforderungen, die wiederum mit entsprechenden Investitionen (geeignetes Personal, Kalkulations- und betriebliche Optimierungstools) verbunden ist. Hierzu bedarf es bei fehlender eigener Unternehmensgröße einer Unternehmenskooperation, die über entsprechende Ressourcen verfügt. Abgesehen von der Einbringung einzelner Fähigkeiten und Ressourcen

cen durch die verschiedenen Partner, die aufgrund der unterschiedlichen Gewichtung und Bewertung grundsätzlich problematisch ist, bietet sich die Möglichkeit des gemeinsamen Aufbaus. Dieser ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn eine übereinstimmende Einschätzung des Marktes, der Ausrichtung und der Vorgehensweise vorherrscht (s. Abb. 27).

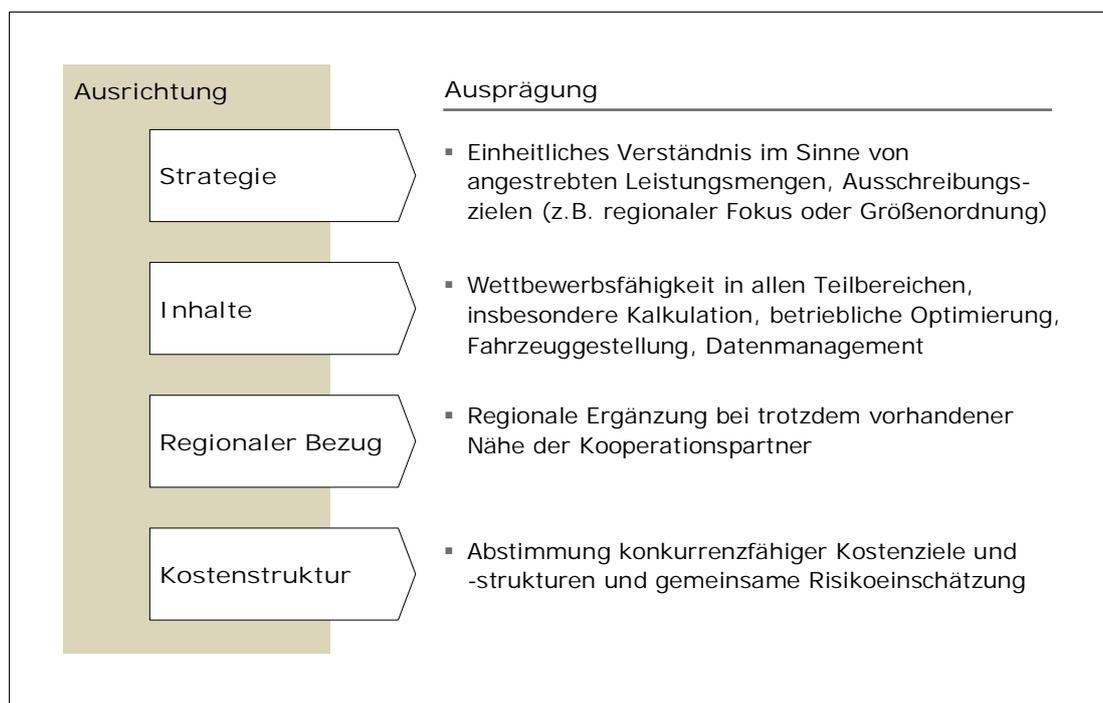


Abb. 27: Beispiele für notwendige Eckpunkte einer Kooperation

### *Alternativen: Subunternehmermarkt, Direktvergabe und Nischenmärkte*

Daneben gibt es – je nach politischen und rechtlichen Vorgaben auf nationaler und Länderebene – die für eher kleinere private Unternehmen interessanten Teilmärkte der Subunternehmerleistung, der Direktvergabe sowie lokale Nischenmärkte. Diese Vergabeformen sind von einem klaren lokalen Fokus und einer engen Bindung an die jeweiligen Aufgabenträger (Direktvergabe und lokale Nischenmärkte) oder die dortigen Konzessionsinhaber (Subunternehmermarkt) bestimmt.

Das Kostenniveau dürfte sich für die Teilmärkte Direktvergabe und Nischenmärkte an den in den letzten Ausschreibungen erzielten Wettbewerbspreisen orientieren, wenngleich voraussichtlich bei effizienter Durchführung grundsätzlich eine nachhaltige Rendite erzielt werden kann. Die Kosten der Subunternehmerleistungen werden sich hingegen annähernd durchgängig direkt aus den Ausschreibungsergebnissen ableiten lassen. Der bestehende Kostendruck bei sehr geringen Margen

aus den Ausschreibungsergebnissen wird somit voll an die Subunternehmer weitergereicht.

Insgesamt bieten die Teilmärkte Direktvergabe und Nischenmärkte die Möglichkeit, individuelle Leistungen und Verkehre anzubieten, die nicht dem hohen Wettbewerbsdruck, wie er bei Ausschreibungen herrscht, unterliegen. Da es sich aber um Vergabeformen handelt, die bisher in Hessen gar nicht (Direktvergabe an Private) oder in eher geringem Umfang (lokale Nischenmärkte) genutzt werden, sind somit auch die Mengen und damit die Anzahl der Unternehmen, die sich derzeit hierauf ausrichten können, kurzfristig sehr begrenzt.

Eine Zwischenform hinsichtlich der Anforderungen und der Ausrichtung könnte sich durch Ausschreibungen kleinerer Lose und Einzellinien ergeben, die allerdings aktuell einen sehr geringen Anteil am ÖPNV-Markt in Hessen ausmachen.

Insofern muss sich der Großteil der bestehenden mittelständischen Unternehmen – soweit sie im ÖPNV-Markt aktiv bleiben wollen – an den aktuell vorherrschenden Teilmärkten, dem Ausschreibungsmarkt und dem Subunternehmermarkt ausrichten. Diese Ausrichtung bedeutet eine klare Kostenminimierung für den Subunternehmermarkt oder eine Positionierung, um auch für mittlere und größere Ausschreibungslose konkurrenzfähig zu sein. Für kleine Unternehmen ist damit eine Kooperation mit anderen Unternehmen erforderlich, solange die Ausschreibung die vorherrschende Form der Leistungsvergabe darstellt.

Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit der Aktivitäten im Rahmen von (unternehmensinitiierten) Genehmigungswettbewerben. Neben der unklaren Zukunft dieses Teilmarktes (in Abhängigkeit von der Umsetzung der EU-Verordnung in nationales Recht) besteht das Problem der juristischen Anforderungen und Probleme, die für kleinere und mittlere private Unternehmen ein hohes unternehmerisches Risiko darstellen.

### *Operative Unterstützungsmaßnahmen*

Unabhängig von der Gestaltung der Rahmenbedingungen durch die Politik können verschiedene operative Veränderungen auf der Unternehmensebene begleitet und intensiviert werden. Inhaltlich handelt es sich um eher unternehmensübergreifende und fallweise Unterstützungen, wie z.B.

- Unterstützung bei Prozessgestaltungen (Wissensbereitstellungen)
- Bildung und Angebot von Einkaufsgemeinschaften
- Aufbau von Kompetenzcentern

- Abschließen von Rahmenverträgen (z.B. für Angebotskalkulationen, Erstellung optimierter Umlauf- und Dienstpläne, Handling von Vertriebs- und Pünktlichkeitsdaten durch externe Dienstleister)
- Plattform zum Austausch von Interessenten (z.B. für Kooperationen)

Diese Aufgaben könnten durch einzelne Unternehmen selbst initiiert werden. Zu prüfen ist aber weiterhin, inwieweit der Verband diese Aktivitäten unterstützen oder sogar aktiv bearbeiten kann. Aus Verbandssicht darf es hierbei natürlich nicht zur Diskriminierung von Verbandsmitgliedern kommen. Die oben angeführten Aufgaben lassen sich aber durchaus neutral gestalten, so dass die Nutzung freiwillig und nicht zu Lasten anderer, evtl. sogar konkurrierender Unternehmen im LHO, stattfinden kann.

## 6.2 Optionen für Politik und Regieebene

### *Ausgangsfrage Mittelstandsförderung*

Auf der politischen Ebene ist zunächst festzulegen, welche Priorität dem formulierten Ziel der Mittelstandsförderung beigemessen wird und werden soll. Wenngleich die derzeitige ÖPNV-Politik und die Leistungsvergabe in Hessen nicht als mittelstandsfeindlich bewertet werden kann, so gibt es dennoch verschiedene Möglichkeiten, den Mittelstand stärker zu fördern. Gerade vor dem Hintergrund der EU-Verordnung 1370 sind mittelstandsfreundliche Rahmenbedingungen leichter umsetzbar.

Die erste Wettbewerbs-Phase im hessischen ÖPNV hat gezeigt, dass ein Großteil der privaten Busunternehmen ohne grundlegende Anpassungen im Wettbewerb um mittlere und große Ausschreibungslose kaum Erfolgchancen hat. Unabhängig von notwendigen Veränderungen und Weiterentwicklungen auf der Ebene der Unternehmen werden im Folgenden Handlungsalternativen für die Politik aufgezeigt, um insbesondere dem erklärten Ziel der Mittelstandsförderung besser gerecht werden zu können.

### *Direktvergabe an Private*

Der durch die EU-Verordnung gegebene Rechtsrahmen ermöglicht verschiedene Formen der Leistungsvergabe. Neben der Ausschreibung ist hier insbesondere die Direktvergabe zu nennen, die mit klar definierten Rahmenbedingungen und unter dem Vorbehalt der Zulässigkeit nach nationalem Recht nicht nur an eigene kommunale Unternehmen sondern auch an private Verkehrsunternehmen möglich ist. Aus Sicht sowohl der privaten Unternehmen als auch einiger Aufgabenträger ist eine Direktvergabe an Private reizvoll (s. Kap. 5.4). Im Einzelfall dürfte eine Direktvergabe an Private aufgrund des geringeren Aufwands und der im Ausschrei-

bungsfall ggf. für eine Kommune zu berücksichtigenden Opportunitätskosten, wie z.B. Steuerausfälle und Arbeitsplatzverluste, auch kostenrechnerische Vorteile gegenüber einer Ausschreibung haben.

Grundvoraussetzung für die Erschließung der Möglichkeiten der EU-Verordnung ist ein entsprechender nationaler Rechtsrahmen, z.B. im Rahmen der Novellierung des Personenbeförderungsrechts (PBefG).

### *Rahmenbedingungen für Ausschreibungen*

Der Problematik der fehlenden Übereinstimmung von Losgröße und Unternehmensgröße der bestehenden privaten Unternehmen muss bei angestrebten Ausschreibungsbeteiligungen durch die Unternehmen zum einen durch die Bildung von Kooperationen begegnet werden. Zum anderen sind jedoch auch kleinere Ausschreibungslose zu prüfen. Denkbar wären z.B. eine deutlichere Differenzierung von Losgrößen, so dass neben großen Bündeln (ggf. auch im Konzeptionswettbewerb) auch Einzellinien vergeben werden. Die Leistungsvergabe des Münchener Verkehrsverbundes (MVV) zeigt, dass auch kleinere Ausschreibungslose sowohl für Aufgabenträger und Betreiber durchaus interessant sein können. Die relativ hohen Fixkosten bei der ausschreibenden Stelle, die auch bei kleinen Ausschreibungen anfallen, könnten durch eine Reduzierung der Komplexität bei kleineren Losen gemindert werden. Beispielsweise führen Kalkulationen von Selbstbehalten und Bonus-Malus-Kategorien sowohl bei Anbietern als auch bei den Ausschreibenden zu Aufwand, der in diesen Fällen nicht unbedingt notwendig ist. Die Struktur der Ausschreibungslose und eine mögliche Differenzierung von Losgrößen müsste dazu jedoch zunächst im Detail überprüft werden.

Inhaltlich stellt sich bei den Ausschreibungen grundsätzlich die Frage, ob private Unternehmen relevante Nachteile bei der Fahrzeuggestaltung haben. Während die Abschreibungsdauer und Wiederverwertung eindeutig individueller Gestaltungsspielraum der Anbieter sein sollten, führen die Kosten der Fahrzeugfinanzierung zu einer Benachteiligung von (kleineren) privaten Unternehmen. Aufgrund der Problematik, als kleinerer Mittelständler überhaupt Kredite zu erhalten (Stichwort Basel II), und sehr abweichenden Zinssätzen bei einer Kreditgewährung, kommt es zu entsprechend unterschiedlichen Kalkulationsvoraussetzungen zwischen Mittelständlern und konzerngebundenen Unternehmen. Hier wäre zu untersuchen, inwiefern Politik und Regieebene – ähnlich den Überlegungen zur Mittelstandsförderung im SPNV – eine Veränderung der Rahmenbedingungen zugunsten der mittelständischen Busunternehmen vornehmen könnten. Denkbar wäre beispielsweise die (indirekte) Besicherung bzw. eine Bürgschaft für neu beschaffte und in Ausschreibungslosen eingesetzte Fahrzeuge.

### *Subunternehmermarkt*

Bereits eingeführt hat der RMV eine Subunternehmerquote bei größeren Ausschreibungslosen zur Unterstützung des privaten Mittelstands. In diesem Sinne könnte auch geprüft werden, ob eine Vergabequote für größere Direktvergabeleistungen sowohl an kommunale und als auch an private (soweit überhaupt umsetzbar) Unternehmen sinnvoll und rechtlich möglich ist. Hierdurch würden grundsätzlich vom Wettbewerb ausgeschlossene Leistungen diesem indirekt wieder zugeführt. Ökonomisch sinnvoll wäre die Vorgabe einer Fremdvergabequote bei kommunalen Unternehmen nur dann, wenn die formalen Anforderungen an die Vergabe der Leistungen gegenüber der sonstigen Leistungsausschreibung niedriger angesetzt würden.

### *Bisheriges Kernproblem Preisniveau*

Ein weiteres grundsätzliches Problem des bisherigen Wettbewerbs um Busleistungen in Hessen ist das Preisniveau. Unabhängig von der Förderung des Mittelstandes sollten auch die Politik und die Regieebene mögliche Maßnahmen zur Gewährleistung eines sachgerechten und nachhaltigen Preisgefüges prüfen. Der weiterhin bestehende Wettbewerb mit strategischen Preisen führt nicht nur zu einem Rückzug der kleineren privaten Unternehmen, sondern ebenfalls zu einer geringeren Wettbewerbsintensität. Diese Entwicklung betrifft auch konzerngebundene Unternehmen, die entweder gar nicht erst im Markt aktiv werden oder sich ggf. wieder aus dem Markt zurückziehen. Eine Möglichkeit ist die strengere Prüfung der abgegebenen Bieterangebote. In der heutigen Struktur ist es auf Basis der eingereichten Kalkulation zum einen kaum möglich, Ursachen von Kostendifferenzen auszumachen, zum anderen finden differenzierte Nachprüfungen zu selten statt, um das Problem strategischer Preise konkret anzugehen. Um den Markt in Sachen strategischer Preise "vor sich selbst zu schützen" und langfristig sicherzustellen, sind eine verstärkte Preisabschätzung bei den Vorbereitungen und Nachkalkulationen sowie bei der Bewertung von Ausschreibungen und Angeboten aus Sicht der Aufgabenträger empfehlenswert. Insbesondere sollte bei der Bewertung, ob es sich bei den günstigsten Angeboten ggf. um strategische Preise oder Fehlkalkulationen handelt, nicht allein der Abstand der einzelnen Angebotspreise untereinander, sondern auch eine qualifizierte und ausreichend differenzierte Vorkalkulation heran gezogen werden.

Zusammenfassend gibt es auch auf Seiten der Politik und Regieeinheiten und unabhängig von den notwendigen Aktivitäten auf der Unternehmensebene entsprechende Möglichkeiten, um die privaten Unternehmen stärker im Wettbewerb zu fördern, ohne ihnen Vorteile zu verschaffen (s. Abb. 28).

Handlungsoptionen Politik und Regieebene
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bei Beibehaltung oder Erweiterung des Ziels "Mittelstandförderung":           <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Gewährung von Freiräumen für den Aufgabenträger zur individuellen Festlegung der Vergabeform im Rahmen der EU-Verordnung 1370</li> <li>▫ Differenzierte Prüfung von Losgrößenvariationen, z.B. Ergänzung von großen Bündeln durch kleine Lose; Ausschreibung von Linien im Einzelfall</li> <li>▫ Alternativ: wettbewerbsähnliche Vergaben bei kleineren Leistungen (Beispiel MVV)</li> <li>▫ Verbesserung der Chancengleichheit für mittelständische Unternehmen bei der Fahrzeugfinanzierung, z.B. durch Kreditsicherung/Kreditbereitstellung</li> <li>▫ Erweiterung der Subunternehmerquote auf große direkt durch die Aufgabenträger vergebenen Leistungen</li> </ul> </li> <li>▪ Gewährleistung des allgemeinen Marktgefüges und des Wettbewerbs (nicht nur für den Mittelstands):           <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Stärkere Sicherung des Preisgefüges im Markt zur langfristigen Stärkung der Bietervielfalt</li> <li>▫ Detaillierte Prüfung von Ausschreibungskalkulationen zur Vermeidung von "Dumping"- bzw. strategischen Preisen</li> </ul> </li> </ul>

Abb. 28: Zusammenfassung der Handlungsoptionen für Politik und Regieebene

## 7. Fazit und Ausblick

Die Anforderungen an die privaten hessischen Busunternehmen haben sich seit Einführung des Wettbewerbs grundlegend geändert. Bezüglich des Marktvolumens kam es für die mittelständischen Privaten seit 2001 zu einer Verkleinerung des relevanten Marktes. Da die Leistungen der kommunalen Verkehrsunternehmen fast ausschließlich noch nicht im Wettbewerb vergeben wurden und auch zukünftig eher nicht über Ausschreibungen vergeben werden, ist rund ein Viertel der hessischen Busleistungen vom Wettbewerbsmarkt ausgenommen. Die Ausnahme bildet hierbei die Busleistung der Stadt Frankfurt, für die bereits größere Linienbündel ausgeschrieben wurden bzw. werden sollen. Die regionalen und lokalen Verkehre, die nicht von kommunalen Unternehmen erbracht werden, wurden bereits mehrheitlich über Ausschreibungen in den Wettbewerb geführt. Da der Wettbewerb um Busleistungen überwiegend in Hessen stattfindet, konzentrieren sich die heimischen wie die expansionsorientierten externen Marktteilnehmer stark auf die hier vergebenen Leistungen. Abgesehen von den fast 180 privaten, im LHO organisierten Unternehmen sind auf der Betreiberseite verstärkt die konzerngebundenen, oftmals international tätigen Busunternehmen aktiv.

Die Marktentwicklung und Wettbewerbsbedingungen der letzten Jahre haben dazu geführt, dass sich viele kleinere private Unternehmen bei den Ausschreibungen nicht behaupten konnten und sich in der Folge aus dem Geschäft

zurückgezogen haben. Neben der sehr hohen Anzahl an Wettbewerbern haben unterschiedliche weitere Gründe zu dieser Entwicklung geführt, u.a.:

- Die angebotenen Preise sind seit der Wettbewerbseinführung im Busmarkt äußerst niedrig, in verschiedenen Ausschreibungen wurden nach Einschätzung verschiedenster Akteure strategische Preise angeboten, um die Leistungen zu gewinnen
- Die Kleinteiligkeit des privaten mittelständischen Betreibermarktes mit einer durchschnittlichen Größenordnung von rund 10-15 Bussen pro Unternehmen passt nicht zur Größenordnung und den Bedingungen der Ausschreibungen, z.B. im Sinne des Fahrzeugsbedarfs und der Kalkulationsanforderungen
- Die Subunternehmerleistungen, die bislang einen Großteil der ÖPNV-Aktivitäten der mittelständischen Privaten ausgemacht haben, sind deutlich zurückgegangen; insbesondere die Subunternehmerleistungen für die Busgesellschaften der Deutsche Bahn AG haben sich stark reduziert
- Die konzerngebundenen Unternehmen haben sich im Zuge des Leistungswettbewerbs durch Ausschreibungsgewinne und Zukäufe einen steigenden Anteil am Busmarkt in Hessen gesichert

Aus Sicht des LHO kam es in den letzten 5 Jahren zu einem Rückgang der Mitglieder um rund 20%. Die Rückgänge sind einerseits durch die Aufgabe des Geschäfts bzw. des Geschäftsfelds ÖPNV, andererseits auch durch eine zunehmende Anzahl von Unternehmensverkäufen zu erklären.

Für die Zukunft werden sich die Anforderungen an die Busunternehmen im Wettbewerbsmarkt ohne grundsätzliche Veränderungen der politischen Vorgaben voraussichtlich nur geringfügig ändern. Um für diesen Markt gerüstet zu sein, müssen sich die Unternehmen daher entweder auf die Bedingungen im Wettbewerbsmarkt einstellen oder sich auf kleinere Teilmärkte fokussieren. Die Ausrichtung auf den Wettbewerb bedeutet primär, die kritische Größe und das Know-how vorzuhalten, um zumindest an mittelgroßen Ausschreibungen auch außerhalb des bisher bedienten Marktes (erfolgreich) teilzunehmen. Die kritische Größe für ein Busunternehmen bedeutet, dass das Unternehmen an durchschnittlich großen Ausschreibungen von rund 600 Tsd. km oder rund 10-15 Busse teilnehmen kann, ohne bei einem Zuschlag gleich einen erheblichen Anteil der eigenen Mittel nur auf eine Leistung zu konzentrieren. In diesem Fall wäre das Risiko des Leistungsverlustes nach Vertragsablauf für das Unternehmen zu hoch. Daneben fehlen vielen kleineren Unternehmen das notwendige Know-how und die entsprechenden Ressourcen zur Ausschreibungsteilnahme, speziell in den Bereichen Ausschreibungsmanagement und -kalkulation, aber auch in der zunehmend DV-ausgerichteten Bereichen Dienstplanoptimierung und Vertriebsmanagement.

Diesen beiden Herausforderungen an die mittelständischen privaten Unternehmen ist am ehesten durch Unternehmenskooperationen oder -zusammenschlüsse zu begegnen, die sich sowohl auf Einzelfunktionen, aber auch auf das Gesamtunternehmen beziehen können.

Soweit die Unternehmen nicht (direkt) am Ausschreibungsmarkt teilnehmen wollen oder können, bleiben aus heutiger Sicht die Teilmärkte Subunternehmerleistungen oder lokale Nischenmärkte. Diese Märkte können durch eine klare lokale Ausrichtung und schlanke Strukturen bedient werden. Allerdings wird die jeweilige Marktgröße für die heutige Anzahl an privaten Unternehmen nicht ausreichend sein.

Weitere Teilmärkte bzw. veränderte Rahmenbedingungen im Wettbewerbsmarkt können sich darüber hinaus ergeben, wenn die politisch/rechtlichen Bedingungen zugunsten des kleineren Mittelstandes weiter verbessert werden. Die heute vorhandene Struktur der Busunternehmen kann nur erhalten werden, wenn die Vergabebedingungen stärker auf diese Struktur ausgerichtet sind.

Hierzu zählen – soweit politisch gewollt – die Differenzierung von Ausschreibungen, z.B. über die Beimischung kleinerer Ausschreibungslose, aber auch die Prüfung alternativer Vergabeformen neben der Ausschreibung. Genannt sei hier vorbehaltlich der rechtlichen Bedingungen auf nationaler Ebene die Direktvergabe an private Unternehmen, die in der EU-Verordnung 1370 als Option genannt ist. Darüber hinaus kann durch veränderte Parameter, wie z.B. eine stärkere Prüfung der Preisstrukturen oder eine Gewährleistung vergleichbarer Rahmenbedingungen für die privaten Mittelständler bei der Fahrzeugfinanzierung, das Markt- und Wettbewerbsgefüge durch Politik und Aufgabenträger langfristig eher gesichert werden. Bestehende negative Tendenzen aus Sicht der Betreiber oder nur der privaten Mittelständler würden dadurch abgemildert werden. Für den Anteil der Verkehrsleistungen, die an kommunale Unternehmen außerhalb des Wettbewerbs vergeben werden, ist eine Beteiligung von privaten Unternehmen für Teile der Leistung, z.B. durch Vorgabe einer Fremdvergabequote, zu prüfen<sup>32</sup>.

Um auch kurzfristig eine Veränderung zugunsten eines funktionierenden Wettbewerbs mit vergleichbaren Chancen für die einzelnen Marktteilnehmer zu erreichen, empfehlen wir die Durchführung von Workshops der Auftraggeber und Unterstützer dieser Studie, um auf der Basis der aufgezeigten Handlungsfelder umsetzungsorientierte Schritte abzuleiten. Hierzu sollten zwischen Politik (Land Hessen und ausgewählte Kommunen), Aufgabenträgern sowie unter Beteiligung der Verkehrsunternehmen (privat, kommunal und konzerngebunden) bzw. deren Ver-

---

<sup>32</sup> Umfasst auch die rechtliche Prüfung

bände solche Vergabestrukturen identifiziert werden, die politisch gewollt und zudem rechtlich, verkehrlich und ökonomisch sinnvoll und zügig umsetzbar erscheinen. Zielsetzung sollte es hierbei sein, unter Berücksichtigung der Leistungs-, Anbieter- und Verbundstrukturen Rahmenbedingungen für die Leistungsvergabe in Hessen zu definieren, die eine abgestimmte Vergabegrundstruktur bei verbleibenden Ausgestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Aufgabenträger vorsehen. Nach den Diskussionen über die Erkenntnisse dieses Gutachtens erscheint bei verschiedenen Maßnahmen eine Umsetzung möglich, die die Zustimmung der verschiedenen Beteiligten findet und eine Weiterentwicklung des heutigen Modells darstellt.

## Anhang



Musterkalkulation: Fahrzeuge		
Kapitalkosten	Instandhaltung	Treibstoff
Technische Nutzungsdauer: 13 Jahre	Äquivalenzziffern Instandhaltungsaufwand: Solo Niederflur: 1,0 Gelenk Niederflur: 1,4	Verbrauch: Solo Niederflur: 36 l/100 km Gelenk Niederflur: 45 l/100 km
Wiederbeschaffungspreise: Solo Niederflur: 225.000 € Gelenk Niederflur: 315.000 €	Verhältnis Aufwand Personal und Material: Solo Niederflur: 50% Gelenk Niederflur: 50%	Treibstoffpreis 0,88 Euro/Liter nach Ökosteuererstattung
Ø Laufleistung pro Bus: 60.000 km		Ø Laufleistung pro Bus: 60.000 km
Zinssatz: 6%		
Ø-Kostensatz €/NWkm 0,47	Ø-Kostensatz €/NWkm 0,15	Ø-Kostensatz €/NWkm 0,38
Die Funktionskostensätze für Reinigen/Tanken/Rangieren, Planung/Disposition und Overhead sind BSL Abschätzungen basierend auf erhobenen Ist-Kostensätzen im privaten Busverkehr		

Abb. 30: Musterkalkulation: Fahrzeuge<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Die Kalkulation der Kosten basiert auf dem Preisniveau des Jahres 2007

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Regionale Abgrenzung des Untersuchungsbereichs	3
Abb. 2: Analyisierte Leistungen	4
Abb. 3: Analyseblöcke	6
Abb. 4: Leistungsentwicklung aus Sicht der privaten Busunternehmen	9
Abb. 5: Entwicklung der LHO-Mitgliedsstrukturen	11
Abb. 6: Ausschreibungen von regionalen und lokalen Busleistungen durch den RMV	13
Abb. 7: Übersicht der Ausschreibungsanforderungen bei Fahrzeugen	14
Abb. 8: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne	16
Abb. 9: Prozentuale Verteilung des gewonnenen Leistungsanteils in NWkm	16
Abb. 10: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinner unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe	17
Abb. 11: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne gemessen an der Leistung in NWkm und unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe	17
Abb. 12: Ausgeschriebene Leistungsmenge und durchschnittliche Losgröße bei rein lokalen Verkehren	18
Abb. 13: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinner unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe	19
Abb. 14: Prozentuale Verteilung der Ausschreibungsgewinne gemessen an der Leistung in NWkm und unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe	19
Abb. 15: Gewichtete Durchschnittspreise bei Ausschreibungen	22
Abb. 16: Musterkalkulation für Busverkehre	23
Abb. 17: Bewertung der Ausschreibungsbedingungen	26
Abb. 18: Ausschreibungsbedingungen	26
Abb. 19: Strukturierung der LHO-Mitglieder nach Unternehmenskategorien	28
Abb. 20: Strukturierung der LHO-Mitglieder nach Unternehmenskategorien	29
Abb. 21: Einflussfaktoren auf Erlösänderung	34
Abb. 22: Zusammenfassende Entwicklung der einzelnen ÖPNV-Teilmärkte	37
Abb. 23: Leistungsvergaben in größeren hessischen Städten für Busverkehrsleistungen	38
Abb. 24: Erwartete Entwicklung von ausgewählten Rahmenparametern	40
Abb. 25: Anforderungen bzw. Erfolgsfaktoren je Teilmarkt	41
Abb. 26: Einschätzung zu den Möglichkeiten der Unternehmenskategorien nach Teilmärkten	43
Abb. 27: Beispiele für notwendige Eckpunkte einer Kooperation	44
Abb. 28: Zusammenfassung der Handlungsoptionen für Politik und Regieebene	49
Abb. 29: Musterkalkulation: Fahrdienst-Kennzahlensystem	54
Abb. 30: Musterkalkulation: Fahrzeuge	55