

Zum Nordkai 20 • 26725 Emden

Ausschreibungspraxis im ÖSPV  
Ergebnisse aus Hessen  
- Juni 2009 -

Projektteam: Dirk Dannenfeld, Prof. Dr. Reinhard Elsner, Nico Bahr

Projektträger: bdo, DB Stadtverkehr

Leitung: Prof. Dr. Reinhard Elsner, conpronet e.V.

© Juli 2008 – Juni 2009

## Kurzfassung der Ergebnisse / Management Summary

Die vorliegende Studie „Ausschreibungspraxis im ÖSPV - Ergebnisse aus Hessen“ untersucht hauptsächlich zwei Themenbereiche des Hessischen ÖSPV-Modells:

- Zum einen ist dies die Entwicklung der Ausschreibungsergebnisse und darauf aufbauend der Marktanteile für die vier im Markt tätigen Unternehmenskategorien. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Ausschreibungsmarkt, es werden aber auch Aussagen zum Gesamtmarkt (inkl. Inhouse-Vergaben und eigenwirtschaftlicher Verkehre) und zum Markt für Subunternehmerleistungen getroffen.
- Zum anderen werden die Regiekosten der öffentlichen Hand betrachtet. Darunter sind die Kosten zu verstehen, die nicht direkt in Verkehrsleistungen fließen, sondern für die Verwaltung und Organisation des Verkehrs aufgewendet werden.

Die Betrachtung der Betriebskosten stützt sich zum Teil auf bereits vorliegende Untersuchungen<sup>1</sup>, deren Erkenntnisse jedoch erweitert werden müssen:

- Die Zahlungen der Aufgabenträger für jeden Nutzwagenkilometer (Nkm) sind insgesamt zunächst deutlich gesunken. Die Senkung der Kosten je Nutzwagenkilometer Unternehmensseite konnte nicht Schritt halten.
- Nach einem Preisverfall 2003 bis 2006 ist seit 2006 ein erster Anstieg der Preise auch in Hessen feststellbar.
- Durch den Systemwechsel von eigen- zu gemeinwirtschaftlichen Verkehren sind vor allem für die Aufgabenträger im ländlichen Raum erhebliche neue Finanzierungsrisiken entstanden, die von den Kommunen durch erhöhte Umlagen aufzufangen sind.

Mit dem Systemwechsel verbunden war eine neue Aufgabenverteilung zwischen Regieebene und Verkehrsunternehmen:

- Die Verantwortung für die Finanzierung und Gestaltung des ÖSPV liegt inzwischen allein bei den Aufgabenträgern. Dies hat logisch zur Folge, dass das Interesse am Fahrgastmarkt von den Verkehrsunternehmen zu den Aufgabenträgern verlagert wurde.

---

<sup>1</sup> Vgl. [1] und [4]

- Die unternehmerische Verantwortung für Aufgaben im Vertrieb und Marketing, in Verkehrsplanung und – überwachung ist von den Unternehmen weg auf die Aufgabenträger übergegangen.
- Ein zunehmender Kostenblock der ÖSPV-Erbringung sind die Regiekosten. Sie dürften zwischen 5% und 20% des ÖPNV-Budgets ausmachen. Tendenziell liegen Regiekosten in Ballungszentren höher als in ländlichen Gebieten.
- Die Regiekosten steigen im Zeitablauf deutlich an. Allein bei der Frankfurter traffiQ haben sich die Kosten von 2002 bis 2007 mehr als verdoppelt (+111%).
- Der Pro-Kopf-Aufwand für die ÖPNV-Regiekosten ist unterschiedlich. Sie liegen zwischen 7,82 € (Marburg-Biedenkopf) und 23,52 € (Frankfurt/Main).
- Das System der Regiekosten ist insgesamt intransparent. Behauptete Kostenvorteile sind deshalb nicht belegbar und Benchmarks bleiben aus. Die in der EU-Verordnung 1370/2007 geforderte Transparenz hat der Gesetzgeber noch umzusetzen.

Der Markt der Verkehrsunternehmen wurde aufgrund des Systemwechsels mit erheblichen Folgen für die Anbieterstruktur umgestaltet:

- Allein Konzernunternehmen und öffentliche Unternehmen traten neu auf den Hessischen Markt. Dies geschah durch Übernahmen. Marktaustritte sind mit ca. 20% vor allem bei mittelständischen Unternehmen am deutlichsten erkennbar.
- DB Stadtverkehr hat fast 40% seiner ausgeschriebenen Leistungen verloren und kommt auf einen Marktanteil im Ausschreibungsmarkt von nur noch ca. 25%.
- Der Marktanteil der Konzernunternehmen (ohne DB Stadtverkehr) ist in derselben Zeit auf über 30%, im RMV-Bereich sogar auf fast 40% gestiegen.
- Die mittelständischen Unternehmen konnten nur in der ersten Zeit Marktanteile gewinnen, seit 2006 ist ihr Anteil durch Ausschreibungsverluste und Unternehmensverkäufe deutlich rückläufig. Unter Einbeziehung der Subunternehmerleistungen verliert das mittelständische Verkehrsgewerbe mehr als ein Drittel seiner Leistungen im ÖPNV.
- Die Wettbewerbsteilnahmen der meisten kommunalen Unternehmen durch Übernahmen und Gründungen privater Töchter sind gescheitert. Der Expansion folgte der

Rückzug. Das semi-kommunale Unternehmen BENEX (Hamburger Hochbahn / Babcock&Brown) konnte seine Position in Hessen dagegen ausbauen.

- Die landeseigene Hessische Landesbahn (HLB) konnte nach anfänglichen Verlusten deutlich Marktanteile gewinnen. Das Festhalten am Eigentum an der Hessischen Landesbahn durch das Land steht im Widerspruch zur eigenen Verkehrspolitik.
- Durch die von nahezu allen betroffenen Kommunen genutzte Möglichkeit der Inhouse-Vergabe bleiben die öffentlichen Unternehmen im Hessischen ÖPNV-Markt die stärkste Kraft.
- Die klein- und mittelständischen Unternehmen werden immer weniger als Subunternehmer eingesetzt. Insbesondere öffentliche Unternehmen und Konzernunternehmen verzichten auf diese Leistungen. DB Stadtverkehr kann aufgrund der eigenen hohen Marktanteilsverluste Subunternehmer nicht mehr in bisherigem Umfang beschäftigen. Das Leistungsvolumen der mittelständischen Unternehmen im Subunternehmermarkt ist um zwei Drittel eingebrochen.
- Im Trend zeigt sich, dass DB Stadtverkehr und die mittelständischen Unternehmen ihre Marktanteile und –positionen definitiv nicht halten können. Insbesondere mittelständische Unternehmen mussten und müssen aufgrund ihrer geringen Größe oder wegen nicht auskömmlich kalkulierter Preise ganz aus dem Markt austreten.

Insgesamt konnten die von der Landesregierung formulierten Ziele der Neuorganisation des ÖSPV in Hessen nicht erreicht werden:

- An einer nachhaltigen Senkung der öffentlichen Ausgaben für den öffentlichen Verkehr müssen aufgrund der steigenden Regiekosten und der zusätzlichen Kostenrisiken für die öffentliche Hand insbesondere in ländlichen Regionen ernsthafte Zweifel angemeldet werden.
- Eine Öffnung des Marktes für neue Anbieter hat nur für ausländische Großkonzerne stattgefunden, die Marktaustritte vor allem lokal verwurzelter Mittelständler überwiegen aber deutlich.
- Eine Erhöhung der Verkehrsnachfrage konnte nicht erreicht werden.
- Das private Verkehrsgewerbe wurde nicht gestärkt – ganz im Gegenteil: Der Mittelstand hat rund ein Drittel seiner Leistungen verloren, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Branche ist erheblich und nachhaltig beeinträchtigt worden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung der Ergebnisse / Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>10</b>
1.1 Zielsetzung .....	10
1.2 Methodik .....	11
1.3 Abgrenzung des relevanten Marktes .....	14
<b>2 Ausschreibungen in Hessen .....</b>	<b>16</b>
2.1 Grundlagen .....	16
2.1.1 Hessen als Bundesland	16
2.1.2 Verkehrspolitische Vorgaben	16
2.1.3 Aufgabenträgerstruktur	17
2.1.4 Schritte zum Wettbewerb	18
2.1.5 Entwicklung des rechtlichen Umfelds - Güttler-Erlasse als Reaktion	19
2.2 Zeitlicher Ablauf .....	21
2.3 Ergebnisse .....	22
2.3.1 Strukturvorgaben	22
2.3.2 Anzahl der gewonnenen Ausschreibungen	23
2.3.3 Leistungsvolumen der gewonnenen Ausschreibungen	24
2.3.4 Ausschreibungserfolge der Verkehrsgesellschaft Mittelhessen und Abellio	27
2.3.5 Bieterzahlen bei Ausschreibungen	28
2.3.6 Bewertung der Ausschreibungsergebnisse	29
<b>3 Auswirkungen auf Markt- und Anbieterstruktur .....</b>	<b>30</b>
3.1 Ausgangssituation .....	30
3.1.1 Marktcharakteristika	30
3.1.2 Anbieterstruktur	31
3.1.2.1 Kommunale Verkehrsunternehmen	32
3.1.2.2 Regionalbusgesellschaften der DB	32
3.1.2.3 Private, mittelständische Verkehrsunternehmen	33
3.1.2.4 Nichtbundeseigene Eisenbahnen	33
3.2 Reaktionen und Strategien der Unternehmen .....	34
3.2.1 Reaktionen und Strategien vor Ausschreibungsbeginn	34
3.2.1.1 Verkauf mittelständischer Unternehmen an internationale Konzerne	34
3.2.1.2 Kooperationen zwischen etablierten Unternehmen	35

3.2.1.3	Übernahme/Gründung privater Töchter durch kommunale Unternehmen	36
3.2.1.4	Markteintritt neuer oder auswärtiger Anbieter	38
3.2.2	Entwicklungen während der Ausschreibungsphase	39
3.2.2.1	Mittelständische VU <sup>46</sup> : Kooperationen, Bietergemeinschaften	39
3.2.2.2	DB Stadtverkehr: Schwierige Anpassung	40
3.2.2.3	Kommunale Unternehmen: Expansion, dann Rückzug	41
3.2.2.4	HLB: Die Doppelrolle des Landes	44
3.2.2.5	Konzerne: Ankunft in der Realität	45
3.2.3	Entwicklung des Subunternehmermarktes	47
3.3	Folgen für die Anbieterstruktur .....	49
3.3.1	Entwicklung der Marktanteile	49
3.3.1.1	Marktanteile im Ausschreibungsmarkt	49
3.3.1.2	Marktanteile im Gesamtmarkt	52
3.3.2	Quantifizierung des Subunternehmermarktes	59
3.3.2.1	Methodik und Markteingrenzung	59
3.3.2.2	Entwicklung der Marktanteile auf Basis tatsächlicher Fahrleistung	59
3.3.3	Markteintritte und Marktaustritte	67
3.3.4	Konzentrationstendenzen im Mittelstand	71
<b>4</b>	<b>Finanzielle Folgen .....</b>	<b>73</b>
4.1	Paradigmenwechsel.....	73
4.2	Entwicklung der Kosten.....	73
4.2.1	Betriebskosten und Vergütung	73
4.2.2	Regiekosten	76
4.2.2.1	Datenbeschaffung und Analyse	76
4.2.2.2	Kategorisierung der Regiekosten	77
4.2.2.3	Regiekosten ausgewählter Aufgabenträger	78
4.2.2.4	Bewertung der Regiekosten	89
4.3	Vergleich im Europäischen ÖSPV-Ausschreibungsmarkt.....	92
4.4	Gewinner und Verlierer des Hessischen Systems.....	94
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>96</b>
<b>6</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>100</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Gesellschafterstruktur NVS (Nahverkehrs-Service GmbH, Bensheim). 13	
Abbildung 2: Gewinner der Ausschreibungen nach Unternehmenstypen .....	23
Abbildung 3: Ausschreibungsgewinner nach Unternehmenstypen.....	25
Abbildung 4: Entwicklung der Ausschreibungsgewinne in Hessen nach Leistungsvolumen.....	26
Abbildung 5: Gewinner der Ausschreibungen nach Verkehrsleistung und Anzahl .....	27
Abbildung 6: Anteil der VG Mittelhessen mbH und Werner GmbH an Ausschreibungsgewinnen .....	28
Abbildung 7: Anzahl Angebote pro Ausschreibung in Hessen.....	29
Abbildung 8: Marktanteile nach Unternehmenskategorien in Hessen .....	50
Abbildung 9: Marktanteile nach Unternehmenskategorien im NVV .....	51
Abbildung 10: Marktanteile nach Unternehmenskategorien im RMV.....	52
Abbildung 11: Eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre in Hessen nach Leistung .....	54
Abbildung 12: Vergleich Inhouse-Potential Deutschland/Hessen .....	56
Abbildung 13: Gesamtmarktvolumen ÖSPV in Hessen .....	57
Abbildung 14: Marktanteile im Gesamtmarkt der Unternehmenstypen .....	58
Abbildung 15: Anteil genehmigter Betriebsleistung in Nord-/Mittelhessen im Ausschreibungsmarkt... 60	
Abbildung 16: Anteil tatsächlich gefahrener Betriebsleistung im Ausschreibungsmarkt Hessens .....	61
Abbildung 17: Genehmigte und gefahrene Leistung in Hessen im Ausschreibungsmarkt .....	62
Abbildung 18: Entwicklung der Subunternehmerquote in Hessen im Ausschreibungsmarkt .....	63
Abbildung 19: Fahrleistung mittelst. VU <sup>82</sup> in Hessen als Sub-VU und auf eigene Genehmigungen .... 64	
Abbildung 20: Fahrleistung der Konzerne in Hessen als Sub-VU <sup>82</sup> und auf eigene Genehmigungen . 65	
Abbildung 21: Genehmigte und gefahrene Leistung im NVV im Ausschreibungsmarkt.....	66
Abbildung 22: Genehmigte und gefahrene Leistung im RMV im Ausschreibungsmarkt .....	67
Abbildung 23: Marktanteilsverteilung im Ausschreibungsmarkt auf mittelst. VU <sup>82</sup> 2003, 2009 .....	72
Abbildung 24: Regiekosten im RMV 2000 bis 2007 .....	79
Abbildung 25: Regiekosten NVV 2002 bis 2007 .....	81
Abbildung 26: Regiekosten Stadt Frankfurt (traffiQ) 2002 bis 2007.....	82
Abbildung 27: Entwicklung der ÖPNV-Regiekosten in Frankfurt .....	83
Abbildung 28: Regiekosten MTV 2003 bis 2006 .....	84

Abbildung 29: Regiekosten RNV 2002 bis 2008 .....	85
Abbildung 30: Regiekosten VLD 2000 bis 2006.....	86
Abbildung 31: Regiekosten Landkreis Limburg-Weilburg 2002 bis 2005 .....	87
Abbildung 32: Regiekosten Schwalm-Eder-Kreis 2001 bis 2006.....	89
Abbildung 33: Verhältnis Regie-/Betriebskosten ausgewählter Aufgabenträger Hessens .....	90
Abbildung 34: ÖPNV-Regiekosten pro Einwohner ausgewählter RMV-Kreise 2006.....	91
Abbildung 35: Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienverkehr 2004-2007 .....	95

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Übernahmen und Neugründungen privater Tochterunternehmen durch kommunale VU ...	38
Tabelle 2: Inhousevergaben in Hessen .....	55
Tabelle 3: Gesamtmarkt ÖSPV Hessens .....	56
Tabelle 4: Bedeutende Marktaustritte im Hessischen ÖSPV-Markt.....	71
Tabelle 5: Auszug aus dem RMV-Wirtschaftsplan 2007 .....	80

# 1 Einleitung

## 1.1 Zielsetzung

Im Zuge der Diskussion um die Regionalisierung und Liberalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) findet seit Anfang des neuen Jahrtausends vor allem im Bundesland Hessen das Wettbewerbsmodell der Ausschreibung von Fahrleistungen eine konsequente Anwendung in der Marktordnung für den straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV<sup>2</sup>), vor allem soweit er mit Omnibussen betrieben wird. Die bis Ende der 90er Jahre überwiegend eigenwirtschaftlich<sup>3</sup> durch private oder öffentliche Verkehrsunternehmen geplanten und erbrachten Verkehrsleistungen wurden auf Grundlage verschiedener Gutachten im Bundesland Hessen flächendeckend als gemeinwirtschaftlich eingestuft (sog. „Hessisches Modell“). Seitdem werden die Verkehre durch staatliche Regieorganisationen in Linienbündeln geplant und europaweit meist konstruktiv ausgeschrieben. Die Verkehrsunternehmen, die sich in diesem Wettbewerb am Markt behaupten können und eine Ausschreibung gewinnen, konzentrieren sich sodann auf die reine Erbringung der Verkehrsleistung. Erreicht werden sollte damit

- die Senkung der öffentlichen Ausgaben für den öffentlichen Verkehr,
- die Stärkung des privaten Verkehrsgewerbes,
- die Öffnung des Marktes für neue Anbieter und eine
- steigende Qualität und Quantität der Verkehrsleistung.<sup>4</sup>

Ob und wenn ja, zu welchem Grad diese Ziele tatsächlich erreicht wurden, ist derzeit strittig. Teilweise werden gesunkene Betriebskosten je Nutzwagenkilometer als Beleg für die gesunkenen Gesamtausgaben angeführt, während auf der anderen Seite Marktaustritte und Übernahmen von Verkehrsunternehmen als Beleg für eine Schwächung des mittelständischen Verkehrsgewerbes genannt werden.

Ziel dieser Studie ist es, die Ergebnisse einer Abwägung von ökonomischen Vor- bzw. Nachteilen des „Hessischen Modells“ für eine strategische Gestaltung der Marktordnungen im ÖSPV in anderen Bundesländern und Kommunen mit Blick auf die Schonung der Haus-

---

<sup>2</sup> ÖSPV = Öffentlicher Straßen-Personennahverkehr

<sup>3</sup> Vgl. [18]

<sup>4</sup> Vgl. [46] S.3ff

halte<sup>5</sup> sowie die langfristige Erhaltung und Förderung einer gesunden Wirtschaftsstruktur im Personenverkehrsgewerbe nutzbar zu machen. Dazu wird Transparenz hinsichtlich der Markt- und Leistungsdaten des ÖSPV mit Omnibussen von Beginn der flächendeckenden Ausschreibungen bis zum Jahreswechsel 2008/2009 hergestellt. Hierfür werden insbesondere die Marktstruktur - unter besonderer Berücksichtigung der Gesellschafterstruktur der Leistungserbringer im ÖSPV - sowie die Kosten und ihre Strukturen sowohl für die Erbringung der Verkehrsleistung als auch für die Regieebene untersucht.

## 1.2 Methodik<sup>6</sup>

Kleinste erfasste Einheit in der vorliegenden Studie sind die einzeln ausgeschriebenen und vergebenen Linienbündel. Die verwendeten Daten stammen weitgehend aus dem Amtsblatt der Europäischen Union<sup>7</sup>. Betrachtet und aggregiert werden für alle im Ausschreibungswettbewerb vergebenen Bündel sowohl die Altleistung wie auch die neu vergebene Leistung. Für den Umfang der Bündel vor Ausschreibung wurden Zahlen des RMV<sup>8</sup> von 2003 herangezogen, die Bündelumfänge im NVV<sup>9</sup> wurden qualifiziert geschätzt. Insgesamt umfasst der Ausschreibungsmarkt der betrachteten Jahre 2003 bis 2008 ein Volumen von rund 90,1 Mio. Nkm<sup>10</sup> pro Jahr.

Zu unterscheiden ist für diese Untersuchung die Ermittlung der

- Ausschreibungsgewinne, der
- Marktanteile und der
- Gesamtkosten für die Bereitstellung der Verkehrsleistung.

Die Betrachtung der Ausschreibungsgewinne erfolgt jahresweise, wobei maßgeblich der Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens, also die Veröffentlichung der Ausschreibung im EU-Amtsblatt ist.

Für die Entwicklung der Marktanteile auf gesamthessischer Ebene wurden vier Unternehmenskategorien definiert:

- DB Stadtverkehr

---

<sup>5</sup> Vgl. [36]

<sup>6</sup> Vgl. [3]

<sup>7</sup> Vgl. [29]

<sup>8</sup> RMV = Rhein-Main Verkehrsverbund

<sup>9</sup> NVV = Nordhessischer Verkehrsverbund

<sup>10</sup> Nkm = Nutzwagenkilometer

- private, mittelständische Unternehmen
- öffentliche Unternehmen (in kommunalem oder Landesbesitz) und
- Verkehrskonzerne.

Die Betrachtung der Marktanteile erfolgt in Jahresscheiben jeweils mit der zum Jahreswechsel (1. Januar) tatsächlich erbrachten jährlichen Leistung. Noch mit dem jeweils alten Betreiber berücksichtigt werden Verkehre, bei denen zwar Ausschreibung und Zuschlag bereits im alten Jahr erfolgt sind, der neue Betreiber den Betrieb aber zum Stichtag noch nicht aufgenommen hat. Andere Stichtage wären aufgrund der Vielzahl von Betriebsaufnahmen zum Fahrplanwechsel im Dezember nicht sinnvoll.

Der bereits mehrfach unternommene Versuch, die Entwicklung der Marktanteile im Ausschreibungsmarkt festzustellen (KCW 2007 oder BSL 2008)<sup>11</sup>, ist nur bedingt aussagekräftig, da bei den Erhebungen die Marktanteilsbetrachtung beim Start der Ausschreibung beginnt, somit also nur eine Anteilsbetrachtung der gewonnenen Ausschreibungen angestellt wird. Tatsächlich werden die Verkehrsleistungen aber in der Regel vor Ausschreibungsbeginn in ähnlichem Umfang schon erbracht, sodass eine Analyse der Entwicklung der Marktanteile diese Altverkehre zwingend mit einbeziehen muss.

Wechselt ein Unternehmen durch Gesellschafterwechsel im Betrachtungszeitraum die Kategorie, wird es zum folgenden Jahr in der neuen Kategorie erfasst. Damit ist sichergestellt, dass auch Unternehmenskäufe in der Marktanteilsbetrachtung widergespiegelt werden. Im Folgenden ist zur Illustration die Entwicklung beispielhaft anhand der Kooperationsgesellschaft Nahverkehrs-Service GmbH (NVS), Bensheim, dargestellt.

---

<sup>11</sup> Vgl. [55] <sup>11</sup> Vgl. [1]

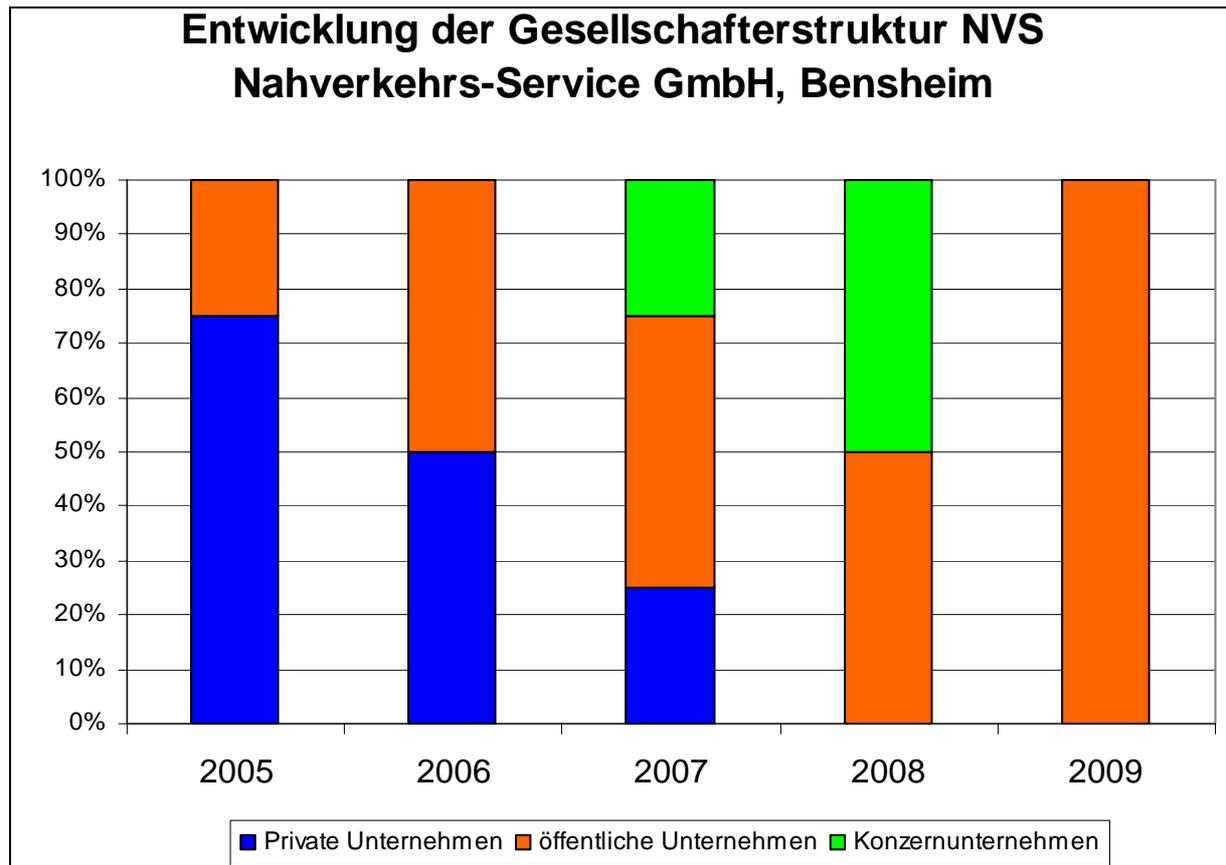


Abbildung 1: Entwicklung der Gesellschafterstruktur NVS (Nahverkehrs-Service GmbH, Bensheim)

Die Ermittlung der Kosten für die Bereitstellung der Verkehrsleistung lassen sich grob aufteilen in

- Kosten für die Organisation, Planung, Ausschreibung und Überwachung der Leistung (Regiekosten) sowie in
- Kosten für die Erbringung der der Verkehrsleistung (Betriebskosten).

Für die Regiekosten der Bestellerebene gibt es öffentlich zugänglich bisher nur qualitative Betrachtungen und Studien<sup>12</sup>, denen aber eine quantitative Analyse fehlt. Der überwiegende Teil der Gebietskörperschaften in Hessen hat für die Bestellerebene eine eigene Regieorganisation gegründet, die für den Aufgabenträger die Ausschreibungen durchführt und damit die Ausschreibungsunterlagen im Detail erstellt und die eigentliche Erbringung der Leistung kontrolliert. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden für unterschiedliche Aufgabenträger und Gebietskörperschaften die Kosten analysiert, auf die wesentlichen Kostenpositionen Personal, Abschreibungen und Sachkosten verdichtet sowie Trends aufgezeigt.

<sup>12</sup> Vgl. [11]

Zur Beurteilung der von den Aufgabenträgern für Verkehrsleistungen aufgewendeten Kosten kann inzwischen auf eine Studie des RMV zurückgegriffen werden, die die Entwicklung der Zuschlagspreise seit Ausschreibungsbeginn in Jahresscheiben aufzeigt.<sup>13</sup>

### 1.3 Abgrenzung des relevanten Marktes

Der ÖSPV-Busverkehrsmarkt in Hessen lässt sich in mehrere Teilmärkte unterteilen. Im Vordergrund steht in der vorliegenden Untersuchung der Markt für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen nach §13a PBefG<sup>14</sup>, die von den Aufgabenträgern definiert und ausgeschrieben werden. In Hessen wird dieser Markt auch als Wettbewerbsmarkt bezeichnet, zur besseren Abgrenzung etwa zum Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Verkehre wird allerdings im Weiteren der Begriff Ausschreibungsmarkt verwendet. Dazu zählen auch solche Leistungen, bei denen der Aufgabenträger oder eine Regieinstitution ohne eigene Fahrzeuge (z.B. Stadtwerke) Genehmigungsinhaber ist und nur Subunternehmerleistungen ausgeschrieben werden, die aber dem Charakter nach Verkehren nach §13a gleichzusetzen sind. Solche Konstrukte werden in Hessen auch von einigen Landkreisen (Groß-Gerau, Gießen, Vogelsbergkreis, Waldeck-Frankenberg und Wetteraukreis) gewählt, um den steuerlichen Querverbund nutzen zu können, faktisch sind solche Regiegesellschaften aber als Aufgabenträger anzusehen.

In dem Hessischen Wettbewerbsmodell ursprünglich nicht (mehr) vorgesehen war ein Markt um eigenwirtschaftliche Leistungen gemäß §13 PBefG<sup>14</sup>, die von den Verkehrsunternehmen definiert werden und in dem keine Ausschreibung, sondern ein Genehmigungswettbewerb durchgeführt wird. Die Aufgabenträger nehmen hier in erster Linie über die Ausgestaltung des Nahverkehrsplans Einfluss. Durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2005 musste diese Marktform auch in Hessen wieder zugelassen werden.<sup>15</sup>

Künftig an Bedeutung gewinnen werden die Märkte für direkt vergebene Leistungen an interne Betreiber und ggf. auch kleine und mittelgroße Unternehmen. Da es jedenfalls bis zum Inkrafttreten der EU-Verordnung 1370/2007 noch keine Rechtsgrundlage für solche Direktvergaben gibt, werden diese Verkehre derzeit als eigenwirtschaftliche Verkehre genehmigt.

Da die vorliegende Untersuchung das Ziel verfolgt, die Auswirkungen des Wettbewerbsverfahrens im Hessischen ÖSPV auf die Anbieterstruktur zu analysieren, wurde der Schwer-

---

<sup>13</sup> Vgl. [1]

<sup>14</sup> PBefG= Personenbeförderungsgesetz

<sup>15</sup> Vgl. [44] und [39]

punkt auf den Ausschreibungsmarkt gesetzt, zumal hierfür die Daten vollständig erhoben werden konnten. Dagegen ist die Datenlage bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren lückenhaft, da die Genehmigungsbehörden kein entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung stellen. Einige Verkehre wurden zwar ausgeschrieben und zugeschlagen, sind aber noch in Nachprüfverfahren rechtsanhängig. Diese Verkehre werden abhängig davon, wer die Verkehre zum 1. Januar 2009 tatsächlich betreibt, zum Ausschreibungs- oder Genehmigungsmarkt zugeordnet. Nicht als Teil des Ausschreibungsmarktes betrachtet werden zudem Altverkehre, die noch nicht ausgeschrieben wurden, sondern noch zur erstmaligen wettbewerblichen Vergabe anstehen. Umfang und Marktanteile im Gesamtmarkt können nur näherungsweise abgeschätzt werden (vgl. Kapitel 3.3.1.2 ab Seite 52).

Von den zuvor genannten Märkten ist der Markt für Subunternehmerleistungen abzugrenzen, sofern es sich nicht um Leistungen für Genehmigungsinhaber ohne eigene Fahrzeuge handelt. Letztere werden hier wie bereits ausgeführt nicht als Subunternehmerleistungen behandelt. Im Markt für Subunternehmerleistungen treten als Nachfrager Verkehrsunternehmen auf, die einen Teil der Verkehrsleistungen auf eigenen Linien bei anderen Verkehrsunternehmen (Subunternehmen) einkaufen. Insbesondere für die Entwicklung des tatsächlichen Leistungsanteils der privaten Verkehrsunternehmen ist die Einbeziehung der Subunternehmerleistungen unverzichtbar, da vor Ausschreibungsbeginn rund die Hälfte der Leistungen dieser Unternehmensgruppe in diesem Bereich erbracht wurde.

Nicht Teil der Betrachtung ist der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV), um Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehre sowie alternative Bedienformen wie etwa Anrufsammeltaxis (sog. AST). Die in dieser vorliegenden Studie vorgestellten Ergebnisse und Schlüsse daraus sind aufgrund der vollkommen unterschiedlichen Marktstruktur auch nicht übertragbar.

## 2 Ausschreibungen in Hessen

### 2.1 Grundlagen

#### 2.1.1 Hessen als Bundesland

Das Land Hessen ist mit rund 6,075 Mio. Einwohnern das fünftgrößte deutsche Bundesland. Mit einer Bevölkerungsdichte von 289 Einwohnern pro km<sup>2</sup> ist es eher dicht besiedelt, wobei sich die Bevölkerung sehr ungleichmäßig verteilt und sich das Land so in einen dünn besiedelten, landwirtschaftlich geprägten Norden und einen dicht besiedelten, wirtschaftlich dynamischen Süden (Rhein-Main-Gebiet) teilt.<sup>16</sup> Der Verwaltungsaufbau in Hessen gliedert sich in drei Regierungsbezirke (Darmstadt, Gießen und Kassel) mit insgesamt fünf kreisfreien Städten und 21 Landkreisen, denen 421 Gemeinden angehören.<sup>17</sup>

#### 2.1.2 Verkehrspolitische Vorgaben

Die zentrale Lage des Landes Hessen in Deutschland und Europa bedingt ein hohes Transit-Verkehrsaufkommen. Zudem sorgt die Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung im Rhein-Main-Gebiet für erhebliche Ziel- und Quellverkehre dort. So wundert es kaum, dass im Rhein-Main-Gebiet drei der bedeutendsten Verkehrsdrehscheiben Europas angesiedelt sind:

- Der größte Flughafen Kontinentaleuropas mit mehr als 52 Millionen Passagieren pro Jahr,
- der Frankfurter Hauptbahnhof mit 350.000 Fahrgästen täglich und
- das Frankfurter Kreuz, das täglich von 330.000 Fahrzeugen passiert wird.<sup>18</sup>

Die politische Priorität, die die Problemstellungen im Rhein-Main-Gebiet in der Hessischen Landespolitik genießen, mündete in den 1990er Jahren in einer Neuorientierung der Verkehrspolitik des Landes, die die vier Säulen Vermeidung, Verringerung, Verlagerung und Verbesserung des Verkehrs umfasste. Ein Element dieser Politik war von vorneherein die Stärkung der Verantwortung der Aufgabenträger für die Gestaltung und Finanzierung des ÖPNV. Dabei wollte das Land sowohl die Dynamik des damals eingeleiteten Prozesses der Bahnreform und der SPNV-Regionalisierung als auch die zu erwartende europäische Markt-

---

<sup>16</sup> Vgl. [34]

<sup>17</sup> Vgl. [35]

<sup>18</sup> Vgl. [51]

öffnung nutzen.<sup>19</sup> Diese Politik wurde im Landtag breit abgestützt und von allen vier seinerzeit vertretenen Parteien unterstützt. Dies wird letztlich auch an der inhaltlich kontinuierlich durchgeführten Umsetzung durch insgesamt drei Verkehrsminister aus drei unterschiedlichen Parteien (Klemm/SPD, Posch/FDP und Riehl/CDU) deutlich.

### 2.1.3 Aufgabenträgerstruktur

Die wichtigste Strukturentscheidung war dabei die Einführung eines zweistufigen Modells der Aufgabenträgerschaft Mitte der 90er Jahre. 1994/95 wurden die beiden Verkehrsverbände Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) und Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV) gegründet. Beide Verbände sind reine Aufgabenträgerverbände mit Beteiligung der jeweiligen Städte und Landkreise sowie des Landes Hessen. Dabei wurde insbesondere beim RMV ein der politischen Dominanz des Rhein-Main-Gebietes entsprechender, großflächiger Ansatz gewählt, der auch den weiteren Einzugsbereich, sofern er sich in Hessen befindet, berücksichtigt. Der RMV umfasst 15 Landkreise und 11 Städte mit einer Fläche von 14.000 km<sup>2</sup>, über 10.000 Haltestellen und 550 Millionen beförderte Kunden pro Jahr.<sup>20</sup> Nur etwa halb so groß ist der Nordhessische Verkehrsverbund, der fünf Kreise und die Stadt Kassel mit einer Gesamtfläche von 7.000 km<sup>2</sup> umfasst. Der südhessische Kreis Bergstraße gehörte bereits seit 1989 zum Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN), ein Verbleib in diesem Verbund war nur nach einer vom Land Hessen erzwungenen Reorganisation des VRN möglich.

Die Verkehrsverbände sind für die Tarifgestaltung, die Organisation regionaler Verkehre und zudem für Marketing sowie Qualitätsmanagement zuständig. Im Sinne der Hessischen Verkehrspolitik machen sie darüber hinaus Vorgaben für den Verkehr auf regionaler Ebene.<sup>21</sup> Für die Organisation dieser Verkehre wurden parallel zu den Verbänden bei den Aufgabenträgern so genannte Lokale Nahverkehrsorganisationen (LNO) gegründet. Aufgabenträger sind in Hessen nicht nur die Landkreise und kreisfreien Städte, sondern auch kreisangehörige Städte, die eigene umfangreichere Stadtverkehre besitzen, die sog. „Sonderstatusstädte“. In den Landkreisen wurden nach skandinavischem Vorbild meist gemeinsam von Kommunen und Kreis getragene und finanzierte Aufgabenträgerorganisationen gebildet, obwohl die Finanzierung des ÖPNV laut Gesetz allein Aufgabe der Kreise als Aufgabenträger ist.

Der umfassende staatsorientierte Ansatz der Hessischen ÖPNV-Politik kommt in der Aufgabenstellung an die Aufgabenträger zum Ausdruck, ihre politische Verantwortung für den

---

<sup>19</sup> Vgl. [45] S. 5

<sup>20</sup> Vgl. [47]

<sup>21</sup> Vgl. [32]

ÖPNV im Sinne von öffentlicher Daseinsvorsorge dadurch wahrzunehmen, dass sie das ÖPNV-Angebot behördlich planen und organisieren.<sup>22</sup>

Gesetzlich abgesichert wurde diese Struktur durch das Hessische ÖPNV-Gesetz vom 19. Januar 1996, das auch die Grundlage für den Wettbewerb im Busverkehr mittels Fahrleistungsausschreibungen schafft. Dieses im Zuge der Regionalisierung des SPNV und der Bahnreform erforderliche Landesgesetz zum ÖPNV wurde vom Hessischen Landesgesetzgeber im Sinne weit reichender Strukturänderungen in der ÖPNV-Landschaft ausgestaltet.<sup>23</sup>

#### **2.1.4 Schritte zum Wettbewerb**

Nach den politischen Vorstellungen des Landes sollte sich der Übergang in den Wettbewerb in die drei Phasen Vorlaufs-, Übergangs- und Wettbewerbsphase gliedern:

1. In der Vorlaufphase sollte von Ausnahmen abgesehen kein Wettbewerb stattfinden. Ziel war es vielmehr, die Verkehre zu attraktiven, ausschreibungsfähigen Paketen zu bündeln.<sup>24</sup> Dazu wurde unter Bezugnahme auf §9 Abs. 2 PBefG das Instrument der Linienbündelung entwickelt, obwohl dies als Teil des Antragsrechts ausschließlich den Verkehrsunternehmen zusteht. Bei der Linienbündelung wurden die Genehmigungen benachbarter Verkehre zusammengefasst und ihre Laufzeiten auf einen Ablaufzeitpunkt synchronisiert, sodass man die Genehmigungen dann gemeinsam in den Wettbewerb geben konnte. Gleichzeitig sollten die Aufgaben der LNO, wo sie von kommunalen Verkehrsunternehmen wahrgenommen wurden, aus diesen herausgelöst und auf eigene Verwaltungseinheiten oder Gesellschaften übertragen werden.
2. In der Übergangsphase sollten in möglichst gleich großen Jahresscheiben Verkehrsleistungen in den Wettbewerb gegeben werden, bis in der
3. Wettbewerbsphase schließlich alle Verkehrsleistungen regelmäßig wettbewerblich vergeben werden.

Die Vorbereitungsphase begann um das Jahr 2000, nachdem verschiedene größere Verkehrsunternehmen seitens des Landes überzeugt worden waren, ihre Verkehre als gemeinschaftlich anzusehen und damit bündeln zu lassen. Die Übergangsphase startete im Jahr

---

<sup>22</sup> Vgl. [46] S. 3ff

<sup>23</sup> Vgl. [45] S. 3

<sup>24</sup> Vgl. [46] S. 4

2004, als die ersten größeren Linienbündel in den Wettbewerb gingen. Aufgrund der Genehmigungslaufzeiten sollten die letzten Bündel in den Jahren 2009 und 2010 wettbewerblich vergeben werden, danach sollte die laufende unbefristete Wettbewerbsphase starten. Im regionalen Schienenverkehr war der Start der Wettbewerbsphase auf 2012, im S-Bahn-Verkehr auf 2017 terminiert.<sup>25</sup>

### **2.1.5 Entwicklung des rechtlichen Umfelds - Güttler-Erlasse als Reaktion**

Juristisch stützte das Land Hessen seine restriktive Ausschreibungspraxis auf eine weite Auslegung der EU-VO 1191/69 im Sinne einer europarechtlichen Vorgabe einer Ausschreibungspflicht für alle ÖPNV-Leistungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Der Europäische Gerichtshof schränkte diese besondere Interpretation in seinem „Altmark-Trans“-Urteil vom 24. Juli 2003 jedoch deutlich ein und bejahte eine Ausschreibungspflicht nur für die Fälle, in denen die Anwendung der Verordnung nicht national ausgeschlossen wurde (sog. Teilbereichsausnahme). Ob eine solche in Deutschland vorlag, blieb zunächst ungeklärt, wurde aber von der Mehrheit der Länder und dem Bund bejaht.

Das Land Hessen beauftragte daraufhin ein Beratungsbüro, das das Land bereits bei der Konzeption des Ausschreibungssystems maßgeblich unterstützt hatte, mit der Erstellung eines Gutachtens, das im Ergebnis die Anwendung der Teilbereichsausnahme verneinte. Dieses Resultat diente dem Land Hessen als Grundlage für den sog. „Güttler-Erlass“, benannt nach dem damaligen Abteilungsleiter und späteren Staatssekretär für Verkehr im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Klaus-Peter Güttler. Darin wurde festgelegt, dass alle staatlichen Bezuschussungen des ÖPNV als staatliche Beihilfen anzusehen seien und somit eine Ausschreibungspflicht begründeten. Die Genehmigungsbehörden wurden angewiesen, nur noch solche Verkehre zu genehmigen, die vorher aufgrund der „Geringste-Kosten-Verordnung“ nach VOL/A vergeben worden waren – sofern sich ein Unternehmen nicht bereit erklärte, ganz ohne öffentliche Mittel zu fahren, wie dies z.B. für das Linienbündel Ulstertal im Landkreis Fulda der Fall war.

Gleichzeitig entwickelte sich in dieser Zeit auch die Diskussion auf der politischen Ebene in Europa. Es zeichnete sich ab, dass die EU-Kommission sich mit ihrem Vorschlag eines einheitlich über Ausschreibungen und politische Kontrolle der Aufgabenträger gesteuerten ÖPNV in Europa beim Parlament und Rat nicht würde durchsetzen können. Stattdessen würden sich zumindest Direktvergaben an kommunale Unternehmen kaum vermeiden las-

---

<sup>25</sup> Vgl. [46] S. 4f

sen, da diese auch vom EuGH in seinem „Teckal-Urteil“<sup>26</sup> zugelassen worden waren. Weiterhin zeichnete sich ab, dass die Mitgliedsstaaten größere nationale Spielräume bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens erhalten würden. Politisch ließ sich der „Hessische Weg“ mithin nicht mehr mit der Vorwegnahme europäischer Regelungen begründen. Gleichzeitig zeigte sich, dass mittelständische Unternehmen bei großen Leistungsumfängen nicht zum Zuge kamen und dass einige Ausschreibungen insbesondere von kommunalen Unternehmen nachweislich zu Dumpingpreisen gewonnen worden waren.<sup>27</sup>

Das Hessische Verkehrsministerium ergänzte daher seinen Erlass Anfang 2006 („Güttler-II“) dergestalt, dass die Ausschreibungslose nicht größer als 700.000 Nkm p.a. sein sollten. Größere Bündel sollten nach Möglichkeit geteilt werden. Von Bewerbern konnten die Aufgabenträger Urkalkulationen verlangen, falls ein Dumpingverdacht vorlag. Inhouse-Vergaben sollten nur in engen Grenzen zugelassen werden.<sup>28</sup>

Am 19. Oktober 2006 hat das Bundesverwaltungsgericht in der Verwaltungsstreitsache Kalmers GmbH gegen Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH die Anwendbarkeit der Teilbereichsausnahme für die eigenwirtschaftlichen Verkehre nach §13 PBefG bestätigt. Nach dem BVerwG wurde die in §8 Abs. 4 S. 2 PBefG festgelegte Eigenwirtschaftlichkeit, d.h. die Aufwandssicherung der Verkehrsleistung durch sonstige Unternehmenserträge in Form öffentlicher Bezuschussungen, für zulässig erachtet. Damit wurden die beiden bisherigen Güttler-Erlasse der Hessischen Verwaltung im Ergebnis abgelehnt.<sup>29</sup> Somit bestand auch in Hessen keine grundsätzliche Ausschreibungspflicht für eigenwirtschaftliche Verkehre, auch wenn Ausgleichsleistungen gemäß §45a PBefG, § 148 SGB IX gezahlt wurden.

Als Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gab das Hessische Verkehrsministerium Mitte 2007 einen weiteren Erlass heraus (sog. „Güttler-III-Erlass“). Darin wurden strenge Verfahrensmaßstäbe für das Genehmigungsverfahren eigenwirtschaftlicher Verkehre entwickelt. Insbesondere wurden die Aufgabenträger ermächtigt, die Nahverkehrspläne so detailliert auszugestalten, dass eigenwirtschaftliche Verkehre ähnlich starken Regulierungen unterliegen wie ausgeschriebene Verkehre.<sup>30</sup>

Gleichzeitig versagten unterinstanzliche Hessische Verwaltungsgerichte mehrere eigenwirtschaftliche Genehmigungen privater und kommunaler Unternehmen mit der Begründung, die

---

<sup>26</sup> Vgl. [40]

<sup>27</sup> Vgl. [41]

<sup>28</sup> Vgl. [43]

<sup>29</sup> Vgl. [39]

<sup>30</sup> Vgl. [44]

Teilbereichsausnahme gelte nur für Unternehmen, die ausschließlich im ÖPNV tätig seien.<sup>31</sup> Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat diese Rechtsauffassung im November 2008 nicht bestätigt, eine letztinstanzliche Revisionsentscheidung steht allerdings noch aus.<sup>32</sup> Einige Aufgabenträger, insbesondere die Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO), umgehen die Regelungen in der Form, dass sie selbst eigenwirtschaftliche Anträge stellen, die sie über Querverbunderlöse finanzieren. Ausgeschrieben werden anschließend nur Subunternehmerleistungen.

## 2.2 Zeitlicher Ablauf

Bereits im Jahr 2003 wurden in Hessen Busverkehre ausgeschrieben. Dabei handelte es sich aber weitgehend um teilweise neu eingerichtete Stadt- und Freizeitverkehre sowie um einige Einzellinien mit geringem Leistungsumfang, die bestenfalls als Versuchsballon dienen konnten. Bei den elf im Jahr 2003 durchgeführten Ausschreibungen wurden nur rund 1,83 Mio. Nkm p.a. vergeben. Nur vier Verkehre überschritten ein Leistungsvolumen von 200.000 Nkm p.a..

Die Umsetzungsphase startete im Jahr 2004, als die ersten größeren Bündel ausgeschrieben wurden. In 15 Ausschreibungen wurden rund 12,3 Mio. Nkm<sup>10</sup> p.a. vergeben, durchschnittlich also rund 822.000 Nkm pro Ausschreibung. Die Größe der Lose schwankte im Regionalverkehr von 161.000 Nkm p.a. (LB Kelsterbach) bis 1,84 Mio. Nkm (LB Fulda), im Stadtverkehr von 56.000 Nkm p.a. (Ober Ramstadt) bis 2,9 Mio. Nkm p.a. (Frankfurt Bündel D).

Im Jahr 2005 wurden in 30 Verfahren insgesamt fast 22,3 Mio. Nkm p.a. ausgeschrieben. Die durchschnittliche Losgröße sank leicht auf 743.000 Nkm p.a.. Das kleinste Bündel hatte im Regionalverkehr nur rund 61.000 Nkm p.a. (LB Knüll), das größte fast 1,4 Mio. Nkm (LMR Nordwest). Im Stadtverkehr wurden Volumina von 105.000 Nkm (Melsungen) bis 3,3 Mio. Nkm (Frankfurt Bündel A) ausgeschrieben. Acht Bündel waren größer als 1 Mio. Nkm p.a..

Im Jahr 2006 wurden 26 Linienbündel mit insgesamt etwas mehr als 14 Mio. Nkm p.a. ausgeschrieben. Im Zuge des Güttler-II-Erlasses sank die durchschnittliche Losgröße tatsächlich auf 540.000 Nkm p.a., acht Bündel überschritten den Maximalwert von 700.000 Nkm immer noch deutlich. Größtes Bündel war LOF Ost mit 1,34 Mio. Nkm p.a.. Auf eine Ausschreibung (Lich) wurde ein eigenwirtschaftlicher Gegenantrag eines mittelständischen Konsortiums ge-

---

<sup>31</sup> Vgl. [29] vom 14. 11.2007 („Verwaltungsgericht Gießen kassiert weitere eigenwirtschaftliche Genehmigung“)

<sup>32</sup> Vgl. [59]

stellt. Nach einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes wurde diesem Antrag mittlerweile stattgegeben.

2007 wurden in 29 Ausschreibungen insgesamt 17,35 Mio. Nkm p.a. vergeben. Mit 598.000 Nkm pro Los wurde etwa der Schnitt vom Vorjahr gehalten. Erneut überschritten neun Bündel den Wert von 700.000 Nkm p.a. aus dem Güttler-II-Erlass. traffiQ in Frankfurt vergab mit 2,1 Mio. Nkm p.a. wiederum den größten Auftrag, im Regionalverkehr wurden maximal 1,27 Mio. Nkm p.a. (LDD-Darmstadt/Dieburg) vergeben.

Im Jahr 2008 wurden 45 Ausschreibungen veröffentlicht. Der Gesamtumfang betrug 22,5 Mio. Nkm. Mit 501.000 Nkm p.a. bewegte sich das Durchschnittsvolumen auf dem Niveau der Vorjahre. Sechs Ausschreibungen überschritten 700.000 Nkm Jahresfahrleistung. TraffiQ stellte erneut das größte Bündel mit 3,7 Mio. Nkm p.a., gefolgt vom Stadtverkehr Bad Homburg mit 1,69 Mio. Nkm. Im Regionalverkehr war das größte Bündel HTK Mitte mit 1,22 Mio. Nkm p.a.. Zehn Ausschreibungen mit rund 1,4 Mio. Nkm. p.a. waren zum Jahreswechsel noch nicht zugeschlagen.

Insgesamt wurden also seit 2003 fast 90,1 Mio. Nkm p.a. in insgesamt 157 Verfahren ausgeschrieben. Die Ausschreibungen werden in der Regel rund sieben bis neun Monate vor Betriebsaufnahme veröffentlicht. Längere Fristen wählt insbesondere TraffiQ für die großen Frankfurter Bündel. Kürzere Fristen sind selten, kommen aber durchaus vor, insbesondere im NVV. Ein Großteil der Betriebsaufnahmen erfolgt zum Fahrplanwechsel im Dezember, insbesondere bei lokalen Linien sind aber auch Betriebsaufnahmen zum Schuljahresbeginn bzw. Schulhalbjahr oder zu anderen Daten anzutreffen. Für die Marktanteilsbetrachtung wird im Folgenden eine Stichtagsregelung zum 1. Januar vorgenommen.

## **2.3 Ergebnisse**

### **2.3.1 Strukturvorgaben**

Betrachtet wird im Folgenden die Entwicklung der Ausschreibungsgewinner nach Unternehmenstypen. Dabei werden die vier Hauptgruppen

- DB Stadtverkehr,
- private, mittelständische Unternehmen,
- konzerngebundene Unternehmen und
- Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand (Kommunen, Land)

unterschieden. Wo sich Gemeinschaftsunternehmen durchsetzen konnten, werden die Leistungen entsprechend der Beteiligungsstruktur aufgeteilt. Dabei wird nur die Struktur zum Zeitpunkt des jeweiligen Ausschreibungsgewinns betrachtet, etwaige spätere Änderungen sind in der Marktanteilsbetrachtung (siehe Kapitel 3.3.1.1 ab Seite 49) berücksichtigt. Für die Zuordnung der Ausschreibungen zu Jahren ist der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibung maßgeblich, dieser kann vom Jahr der Betriebsaufnahme abweichen.<sup>33</sup>

### 2.3.2 Anzahl der gewonnenen Ausschreibungen

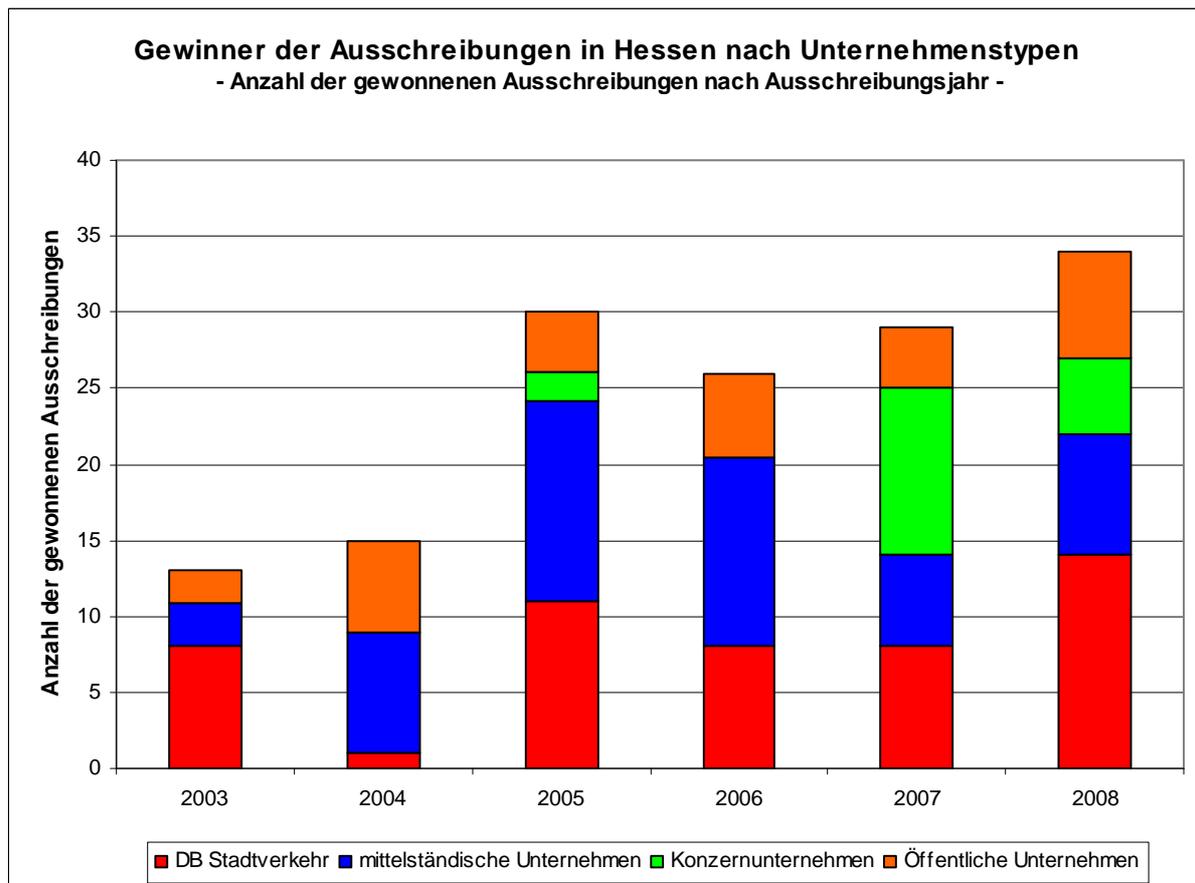


Abbildung 2: Gewinner der Ausschreibungen nach Unternehmenstypen

Die ersten Ausschreibungen 2003 wurden weitgehend von den etablierten Unternehmen gewonnen, und zwar von DB Stadtverkehr (8), öffentlichen und mittelständischen Unternehmen (je 2) sowie ein Ausschreibungsgewinn durch ÖPP<sup>34</sup> (1).

<sup>33</sup> Vgl. [3]

<sup>34</sup> ÖPP = öffentlich und private partnerschaftliche Unternehmen, auch PPP-Unternehmen (Public-Private Partnership)

Im Jahr 2004 konnte DB Stadtverkehr dagegen nur eine Ausschreibung für sich entscheiden (Bündel Naumburg). Sehr viel erfolgreicher waren die mittelständischen (7) und öffentlichen Unternehmen (6). Eine weitere Ausschreibung entschied ein ÖPP<sup>34</sup> für sich. Bei den öffentlichen Unternehmen machten sich 2004 vor allem die Erfolge von ÜWAG (Fulda) und KVK (Hanau) bemerkbar.

Die Erfolgsquote gemessen in der Zahl der gewonnenen Ausschreibungen von DB Stadtverkehr erhöhte sich 2005 wieder deutlich auf elf gewonnene Ausschreibungen. Noch erfolgreicher waren die Mittelständler, die 13 Ausschreibungen für sich entscheiden konnten. Öffentlich dominierte Unternehmen gewannen vier Ausschreibungen und erstmals setzte sich auch ein Konzern (Veolia) bei Ausschreibungen durch. 2006 waren es erneut die privaten Unternehmen, die deutliche Erfolge erzielen konnten. Sie setzten sich bei zwölf Ausschreibungen durch, gefolgt von DB Stadtverkehr (8) und den öffentlichen Unternehmen (5).

2007 wendete sich das Blatt deutlich: Insbesondere durch den Markteintritt von Abellio konnten die Konzerne den größten Teil der Ausschreibungen (11) gewinnen. Es folgten DB Stadtverkehr mit erneut acht gewonnenen Ausschreibungen, die Mittelständler mit sechs und die öffentlichen Unternehmen mit vier Ausschreibungsgewinnen.

2008 entschied DB Stadtverkehr den größten Teil der bis zum Jahresende bereits zugeschlagenen Ausschreibungen (14) für sich. Es folgten die Mittelständler mit acht, die Öffentlichen – vor allem die HLB – mit sieben und die Konzerne mit fünf gewonnenen Ausschreibungen.

### **2.3.3 Leistungsvolumen der gewonnenen Ausschreibungen**

Da die Leistungsvolumina der ausgeschriebenen Bündel stark streuen, ist die Anzahl der gewonnenen Bündel für sich genommen wenig aussagekräftig. Daneben muss darauf abgestellt werden, welche Leistungsvolumina in welchem Jahr von welchen Unternehmensgruppen gewonnen werden konnten.

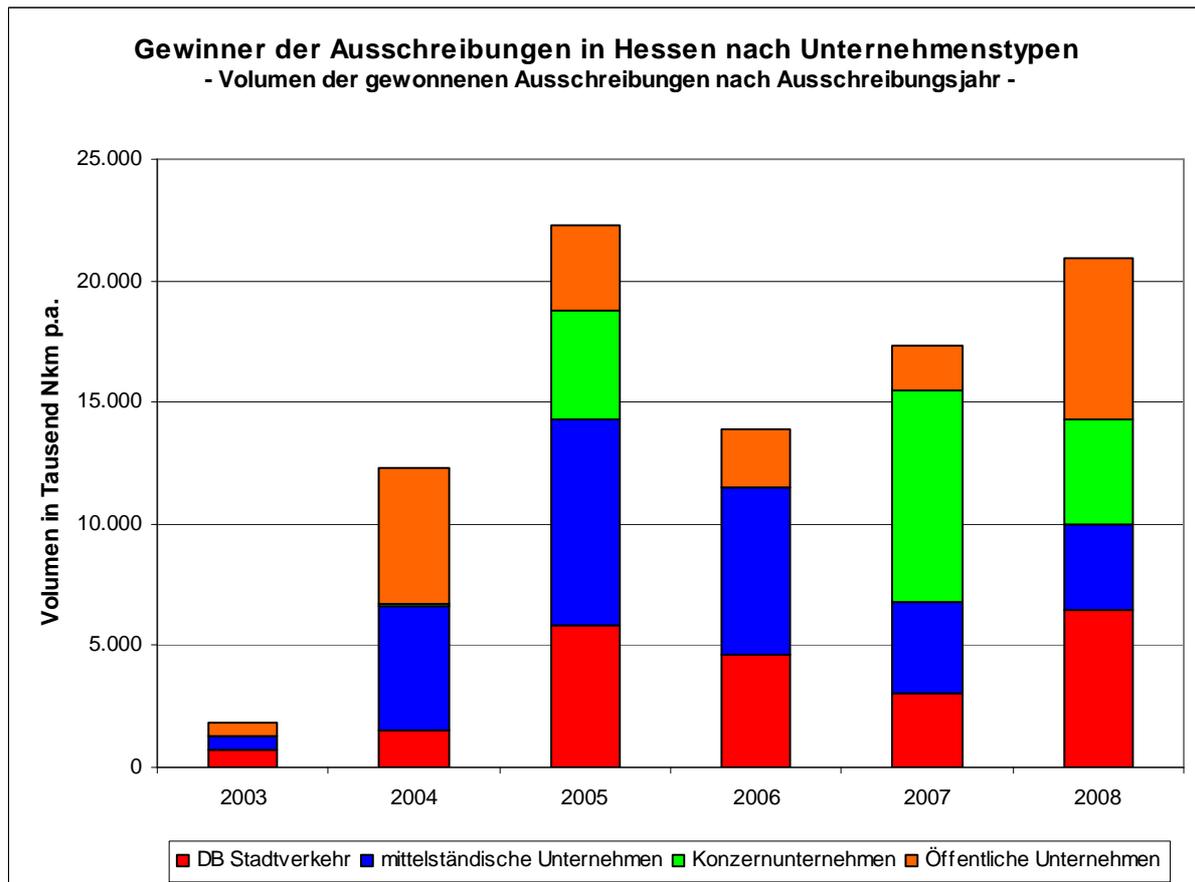


Abbildung 3: Ausschreibungsgewinner nach Unternehmenstypen

Im Jahr 2003 wurden vorwiegend kleinere Verkehrsleistungen ausgeschrieben. Der Erfolg von DB Stadtverkehr, wie er sich bei der Betrachtung der Anzahl der gewonnenen Ausschreibungen ergibt, relativiert sich bei Betrachtung des Volumens, da der Konzern nur sehr kleine Leistungen gewann. 2004 teilten sich die mittelständischen und die öffentlichen Unternehmen den größten Teil der ausgeschriebenen Leistung etwa zu gleichen Teilen, allerdings war auch das durch die RKH gewonnene Bündel Naumburg überdurchschnittlich groß.

2005 gewannen die Mittelständler den größten Leistungsanteil mit fast 38% des ausgeschriebenen Volumens. DB Stadtverkehr (ca. 26%), die Konzernunternehmen (ca. 20%) und die öffentlichen Unternehmen (ca. 16%) folgen. 2006 waren erneut die Mittelständler deutlich die erfolgreichste Unternehmensgruppe mit zufällig genau 50% der gewonnenen Leistung.

2007 drehte sich die Entwicklung auch bei den Leistungsanteilen: Die Konzernunternehmen gewannen rund die Hälfte des Leistungsvolumens. DB Stadtverkehr und die Mittelständler konnten nur noch jeweils rund 15 bis 20% des Volumens für sich entscheiden. Die öffentlichen Unternehmen gewannen nur etwas mehr als 10% der Leistungen.

2008 konnte DB Stadtverkehr wieder zulegen und 31% des Leistungsvolumens gewinnen. Einen etwas höheren Anteil sicherten sich die öffentlichen Unternehmen. Die Konzerne gewannen 21% des Volumens und der Mittelstand konnte nur noch einen Anteil von knapp unter 17% verbuchen.

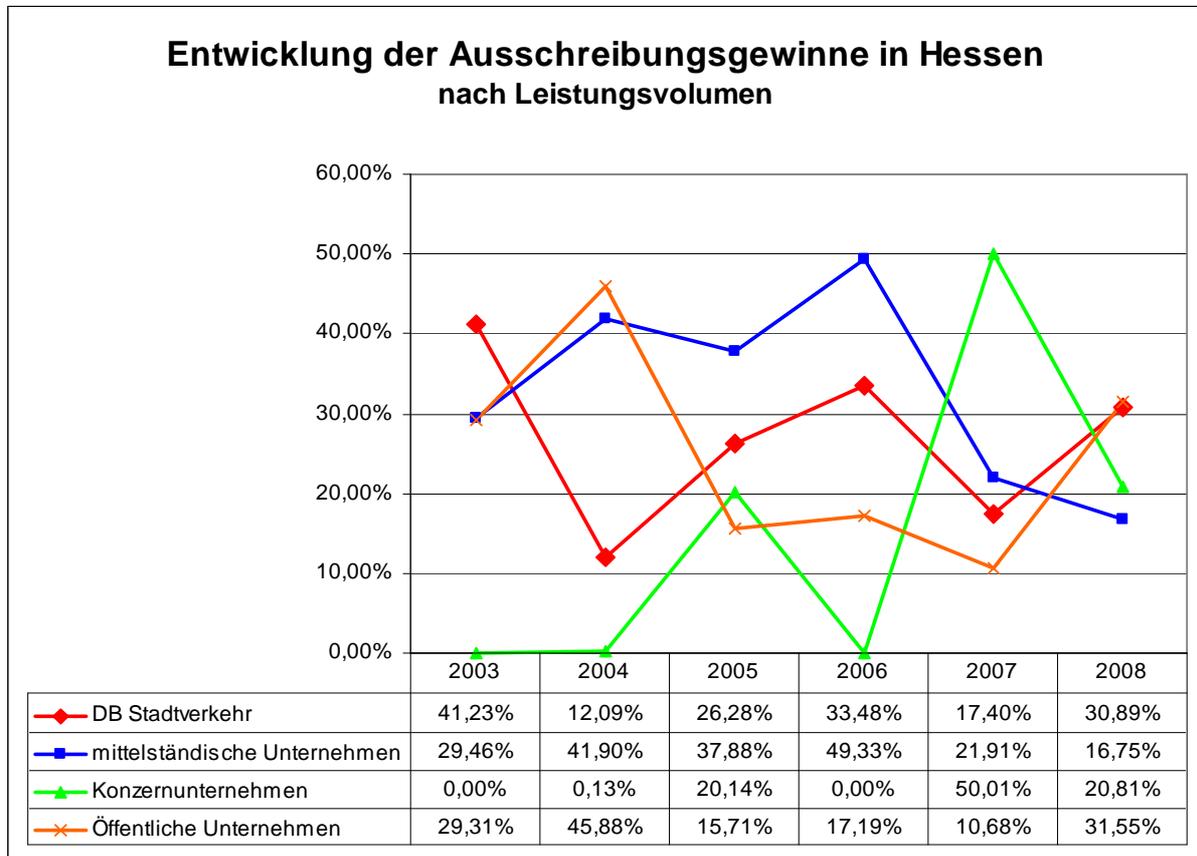


Abbildung 4: Entwicklung der Ausschreibungsgewinne in Hessen nach Leistungsvolumen

Insgesamt ist die Entwicklung der gewonnenen Leistungen recht volatil und zeigt nur bedingt einheitliche Tendenzen. Auffällig sind neben dem Erstarren der Konzerne vor allem der Abwärtstrend bei den mittelständischen Unternehmen seit 2006 und die Erholung bei DB Stadtverkehr und den öffentlichen Unternehmen im Jahr 2008. Es wird zu beobachten sein, wie sich diese Tendenzen in den kommenden Jahren fortsetzen werden.

Mit einem Vergleich zwischen der Anzahl der gewonnenen Ausschreibungen und dem gewonnenen Leistungsvolumen lässt sich feststellen, ob sich Unternehmensgruppen eher bei kleineren oder größeren Ausschreibungspaketen durchsetzen können. Dabei fällt auf, dass DB Stadtverkehr und die mittelständischen Unternehmen tendenziell eher kleinere Pakete gewonnen haben, während die Konzerne und die öffentlichen Betriebe eher größere Ausschreibungen für sich entscheiden konnten.

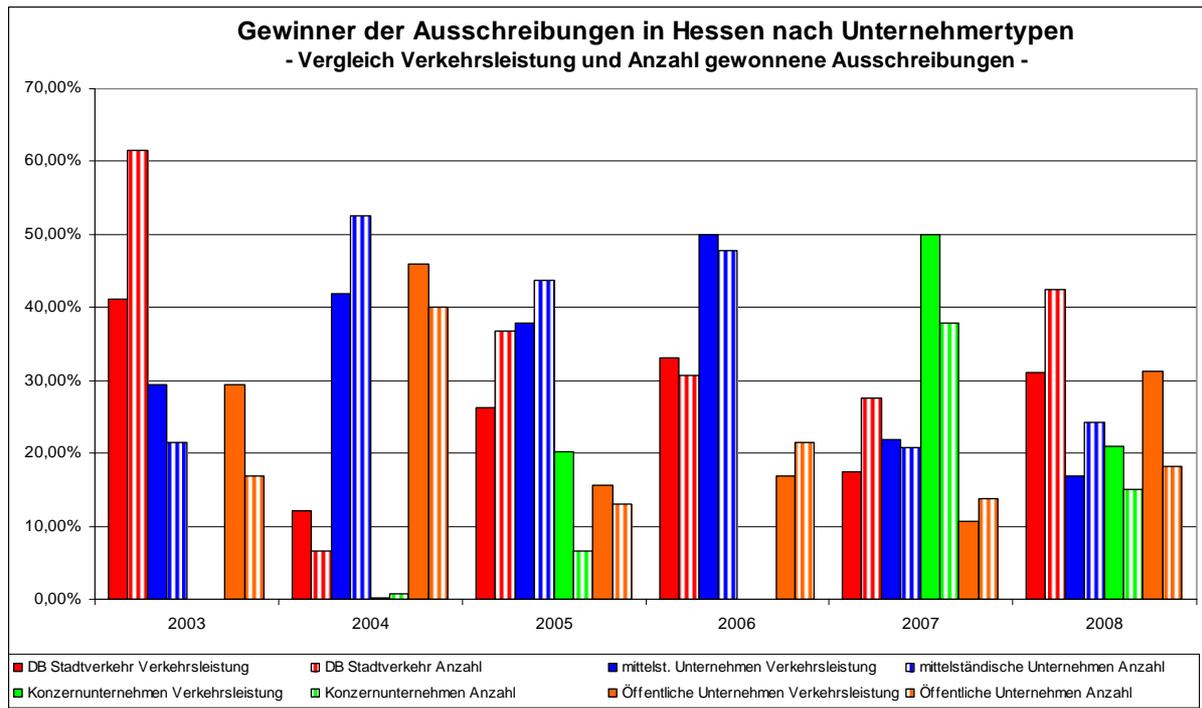


Abbildung 5: Gewinner der Ausschreibungen nach Verkehrsleistung und Anzahl

### 2.3.4 Ausschreibungserfolge der Verkehrsgesellschaft Mittelhessen und Abellio

Das erfolgreichste Verkehrsunternehmen in Hinblick auf den Zuwachs an Betriebsleistung bei den Hessischen Ausschreibungen ist die Verkehrsgesellschaft Mittelhessen mbH, die 2003 von vier mittelständischen Unternehmen gegründet und 2006 an den Abellio-Konzern verkauft wurde. Das Unternehmen konnte 2004 rund ein Viertel der Ausschreibungen für sich entscheiden und trug so den weitaus größten Teil zum Erfolg der Mittelständler im Jahr 2004 bei. In den beiden folgenden Jahren reduzierten sich aber die Ausschreibungserfolge auf unter 10% der in diesen Jahren ausgeschriebenen Leistungen. Erst nach der Übernahme der VM und der südhessischen Werner GmbH (bis dahin ohne Ausschreibungserfolge) durch Abellio konnten beide Unternehmen deutlich zulegen und 2007 sogar über 30% der Gesamtleistung gewinnen. 2008 waren es immerhin noch über 20%.

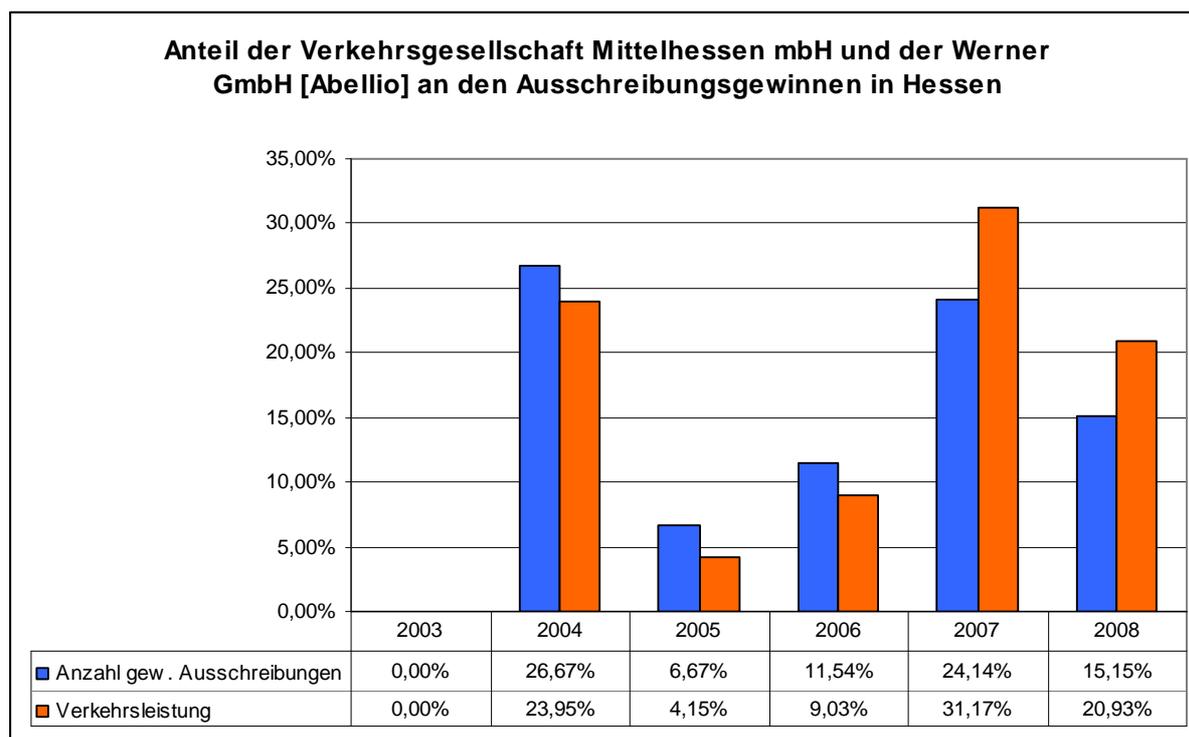


Abbildung 6: Anteil der VG Mittelhessen mbH und Werner GmbH an Ausschreibungsgewinnen

### 2.3.5 Bieterzahlen bei Ausschreibungen

Die Anzahl der eingegangenen Angebote müsste formal im Rahmen der Vergabebekanntmachung veröffentlicht werden. Leider ist festzustellen, dass die Aufgabenträger bzw. die von ihnen beauftragten Dienstleister auf diese Angaben insbesondere seit 2006 überwiegend verzichten. Vor allem für 2008 liegen nur für wenige Ausschreibungen Bieterzahlen vor. Gehen mehr als acht Angebote ein, muss nur die Überschreitung dieser Grenze angegeben werden. Daher wurden für die Analyse auch bei konkreten Angaben, die die Grenze von acht Angeboten überschreiten, nur acht Angebote angenommen. Die nachfolgenden Zahlen können daher nur die tendenzielle Entwicklung der Angebote pro Ausschreibung abbilden.

Trotz der mangelhaften Transparenz in diesem Bereich kann auf Basis der vorliegenden Daten festgestellt werden, dass die durchschnittliche Anzahl der Bieter pro Ausschreibung deutlich rückläufig ist: Wurden in den ersten Jahren 2003 bis 2005 noch rund sechs Angebote pro Ausschreibung im Durchschnitt eingereicht, so liegt die durchschnittliche Anzahl in den letzten drei Jahren bei rund vier Angeboten pro Ausschreibung.

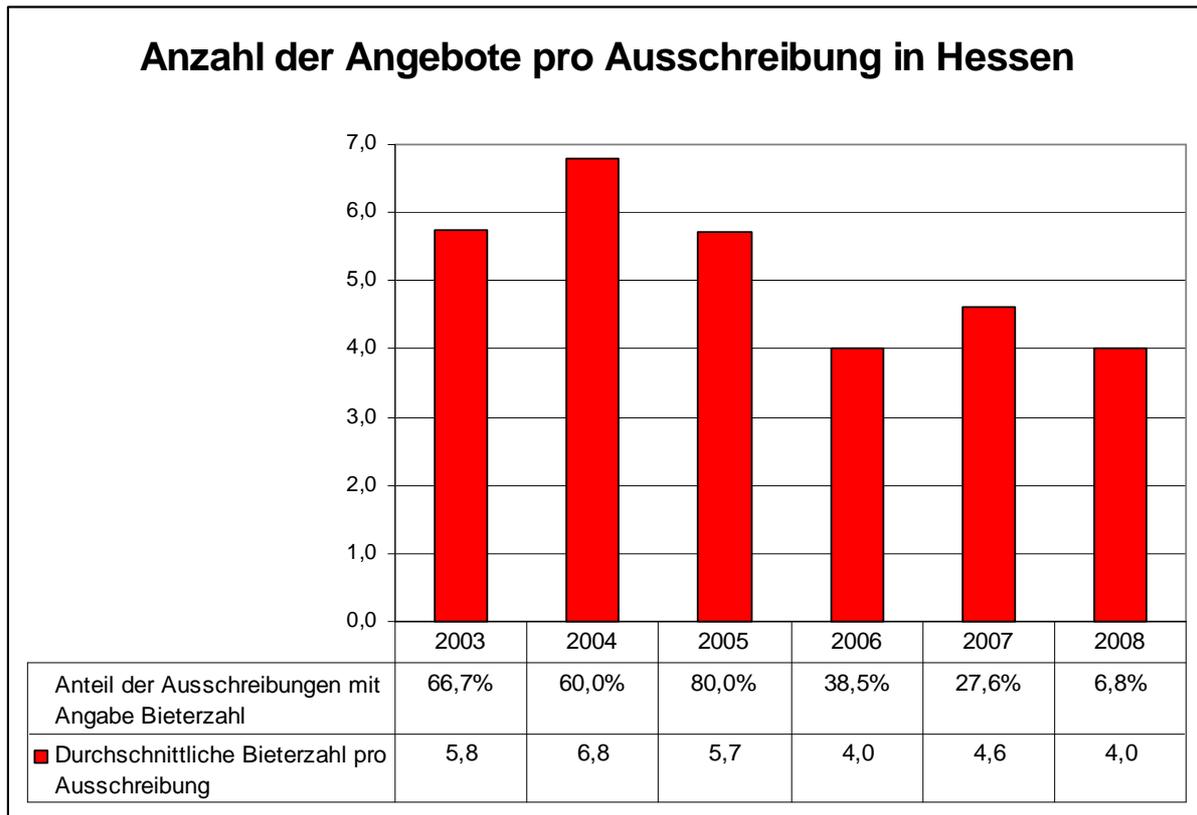


Abbildung 7: Anzahl Angebote pro Ausschreibung in Hessen

### 2.3.6 Bewertung der Ausschreibungsergebnisse

Die bisherigen Ausschreibungsergebnisse in Hessen lassen sich bei Betrachtung der tatsächlich gewonnenen Leistung in drei Phasen unterteilen: Bei den ersten Ausschreibungen 2004 waren es vor allen Dingen ambitionierte kommunale Unternehmen (KVK und ÜWAG) und private Kooperationen (VM), die Marktanteile erobern konnten. Verlierer waren die arrivierten großen Unternehmen DB Stadtverkehr und HLB. 2005 und 2006 konnten die etablierten Unternehmen, sowohl DB Stadtverkehr als auch die privaten Unternehmen und die Konzerne, wieder aufholen. Interessanterweise war der Beitrag der Verkehrsgesellschaft Mittelhessen zum Erfolg der Privaten in diesem Zeitraum eher gering. Ab 2007 dominierten große Anbieter wie Abellio und die HLB den Markt, 2008 kam auch DB Stadtverkehr hinzu, vor allem aber bei kleineren Bündeln in Nordhessen. Die Mittelständler können an ihre bisherigen Erfolge trotz höherer Preise (siehe Kapitel 5.2.1) nicht anknüpfen und sind inzwischen nur noch in regionalen Teilmärkten erfolgreich.

## 3 Auswirkungen auf Markt- und Anbieterstruktur

### 3.1 Ausgangssituation

#### 3.1.1 Marktcharakteristika

Wie alle anderen Märkte verhält sich auch derjenige für Leistungen im ÖPNV seit jeher dynamisch. Dabei lässt sich zwar eine grobe Phaseneinteilung vornehmen, die jedoch nicht scharf genug gegeneinander abgegrenzt werden können. Aus diesem Grund ist eine klare Ausgangssituation nur schwer definier- und terminierbar. Unbestritten hat das Land Hessen bereits Mitte der 1990er Jahre die Weichen für einen Ausschreibungswettbewerb im ÖSPV gestellt, obwohl die weit reichenden Strukturänderungen (Gründung der Verkehrsverbünde und LNO, Umgestaltung des Fahrgastmarkts zum Bestellermarkt, Einführung von Fahrleistungsausschreibungen usw.) aber noch nicht umgesetzt oder zumindest noch nicht wirksam waren.

Der Marktzugang wurde zu diesem Zeitpunkt in Hessen wie im übrigen Deutschland durch das Personenbeförderungsgesetz geregelt. Dieses sah und sieht vor, dass Verkehrsleistungen im ÖSPV grundsätzlich eigenwirtschaftlich, das heißt in planerischer und finanzieller Verantwortung der Verkehrsunternehmen zu erbringen sind. Unbeschadet einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung und gesetzlicher Ausgleichszahlungen musste das Angebot also auf den Fahrgast als Kunden ausgerichtet werden. Die Genehmigungen wurden in der Regel auf acht Jahre erteilt, ein Wettbewerb um die Genehmigungserteilung war zwar grundsätzlich möglich, wurde aber kaum durchgeführt.

Entsprechend den Regelungen des PBefG waren die Verkehrsleistungen im Regionalverkehr eigenwirtschaftlich, die Finanzierung erfolgte also weitgehend über Fahrgeldeinnahmen und gesetzliche Ausgleichszahlungen. Dies schließt aber nicht aus, dass in einigen Fällen Zuschüsse durch die öffentliche Hand gezahlt wurden,<sup>35</sup> auch wenn Daten über Umfang und Höhe nicht vorliegen. Stadtverkehre waren in der Regel seit jeher defizitär und benötigten Zahlungen entweder aus dem steuerlichen Querverbund oder aus Haushaltsmitteln. Im Rhein-Main-Gebiet gab es darüber hinaus Gebietskörperschaften (z.B. Main-Taunus-Kreis, später auch Gießen, Wetterau u.a.), die sehr früh aufgabenträgerinitiierte Verkehre entwickelten. Dafür gründeten diese Kreise Regiegesellschaften, die eigenwirtschaftliche Genehmigungen beantragten und die Fahrleistungen dann an Verkehrsunternehmen als Subunter-

---

<sup>35</sup> Vgl. [18]

nehmerleistungen weitergegeben haben. In einigen Landkreisen wurde vor allem von mittelständischen Verkehrsunternehmen die Betriebsführung ihrer Linien gemäß §2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG auf kreiseigene Regiegesellschaften übertragen, die dann die Genehmigungsinhaber als Subunternehmer beauftragte.

Vom Markt der Linienverkehrsgenehmigungen grundsätzlich zu trennen ist der Markt der Subunternehmerleistungen. Hier tritt nicht der Fahrgast, sondern ein anderes Verkehrsunternehmen als Kunde auf. Dieses kauft Fahrleistungen ein, die auf den dem Auftraggeber genehmigten Linien erbracht werden.<sup>36</sup> Bundesweit und so auch in Hessen traten insbesondere die Regionalbusgesellschaften der DB als Nachfrager in diesem Bereich auf, die teilweise mehr als 50% ihrer Leistungen fremd vergaben. Charakteristisch war hierbei, dass meist kleinteilige Verkehrsleistungen (Umläufe) vergeben wurden und die Vertragsbeziehungen trotz oftmals kurzer Laufzeiten lange andauerten.

Bei den kommunalen Verkehrsunternehmen war das Bild differenzierter: Einige, wie die Städte Frankfurt oder Wiesbaden, hatten traditionell eine relativ hohe Subunternehmerquote von bis zu 25%, andere wie etwa Gießen und Kassel setzten Subunternehmer in größerem Umfang erst ab Anfang der 90er Jahre im Zuge von Sparmaßnahmen ein. Kleinere Betriebe wie Fulda, Marburg oder Bad Wildungen verzichteten weitgehend auf den Einsatz privater Unternehmen. Auch im kommunalen Bereich waren die Vertragsverhältnisse oftmals von langer Dauer, die vergebenen Leistungspakete aber tendenziell deutlich größer als bei den Regionalbusgesellschaften.

### **3.1.2 Anbieterstruktur**

Wie im Vergleich zu anderen deutschen Bundesländern auch, bestand die Anbieterstruktur im ÖSPV bis in die 90er Jahre weitestgehend aus vier Unternehmens-Gruppen:

- Kommunale Verkehrsunternehmen
- Regionalbusgesellschaften der DB als Nachfolger von Bahn- und Postbusdienst
- Private, mittelständische Omnibusunternehmen
- Nichtbundeseigene Eisenbahnen.

---

<sup>36</sup> Vgl. [37]

### **3.1.2.1 Kommunale Verkehrsunternehmen**

Die kommunalen Verkehrsunternehmen entstanden weitgehend Anfang des 20. Jahrhunderts zum Betrieb kommunaler Straßenbahnnetze und später auch Busverkehre, oftmals gekoppelt mit Versorgungsbetrieben, insbesondere den Elektrizitätswerken. In vielen Städten wurden diese Bereiche kommunaler Tätigkeit in Stadtwerken zusammengefasst, die später eine Querfinanzierung des zunehmend defizitären ÖPNV aus Gewinnen der Versorgungssparte steueroptimiert zuließen (Steuerlicher Querverbund). In Hessen gab es Mitte der 90er Jahre kommunale Verkehrsbetriebe in den Städten Frankfurt am Main, Wiesbaden, Darmstadt, Rüsselsheim, Offenbach, Hanau, Fulda, Wetzlar, Gießen, Marburg, Bad Wildungen und Kassel. Hinzu kam der als interkommunaler Zweckverband organisierte Betrieb in Friedberg sowie die kreiseigenen Unternehmen des Main-Kinzig-Kreises und des Kreises Groß-Gerau. 2002 entschied sich auch die Stadt Maintal, ihren bis dahin von einem Privatunternehmen durchgeführten Stadtverkehr in Eigenregie, zunächst noch mit Beteiligung der benachbarten Hanauer Straßenbahn AG, zu übernehmen.

### **3.1.2.2 Regionalbusgesellschaften der DB**

Die Regionalbusgesellschaften der Deutschen Bahn AG (heute DB Stadtverkehr) sind direkter Nachfolger der Geschäftsbereiche Bahnbus (GBB) der Deutschen Bundesbahn, in die 1982 der Bahnbusdienst und der Postreisedienst der Deutschen Bundespost zusammengefasst wurden.<sup>37</sup> Die GBB wurden Ende der 80er Jahre in regionale handelsrechtliche Gesellschaften umgewandelt, von denen man sich mehr Marktnähe erwartete. Für den größten Teil Hessens wurden zwei Unternehmen gegründet: 1988 in der ersten bundesweiten Welle die Regionalverkehr Kurhessen GmbH (RKH), die die Regierungsbezirke Gießen (mit Ausnahme des Landkreises Limburg-Weilburg) und Kassel abdeckte,<sup>38</sup> und 1990 als eine der letzten die Verkehrsgesellschaft Untermain mbH (VU). Diese bediente das mittlere und östliche Rhein-Main-Gebiet, den Landkreis Limburg-Weilburg, die Region Starkenburg/Darmstadt und außerhalb Hessens den bayerischen Untermain um Aschaffenburg und Miltenberg. Die Linien in der Stadt Wiesbaden und im Rheingau-Taunus-Kreis übernahm die Omnibusverkehr Rhein-Nahe GmbH (ORN), Mainz, während den südlichen, bereits auf das Rhein-Neckar-Gebiet ausgerichteten Kreis Bergstraße die Busverkehr Rhein-Neckar GmbH (BRN) aus Ludwigshafen bediente.

---

<sup>37</sup> Vgl. [12] S. 138ff

<sup>38</sup> Vgl. [10] S. 8ff

### **3.1.2.3 Private, mittelständische Verkehrsunternehmen**

Mittelständische Verkehrsunternehmen waren in Hessen sowohl mit eigenen Genehmigungen als auch als Subunternehmer tätig. Insbesondere in den ländlicheren Gebieten Süd- und Mittelhessens waren nicht nur Schulverkehre, sondern auch Linien mit Netzwirkung auf mittelständische Unternehmen eigenwirtschaftlich genehmigt. Auch einige Stadtverkehre (z.B. Bad Hersfeld) wurden von mittelständischen Unternehmen eigenverantwortlich bedient. Insgesamt erreichte der eigenkonzessionierte Bereich der mittelständischen Unternehmen in Hessen zwar nicht das Niveau von Baden-Württemberg oder Bayern, war jedoch deutlich stärker als in Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz.

Im Bereich der Subunternehmerleistungen entstanden im Rhein-Main-Gebiet einige größere Unternehmen wie etwa Sippel, Legner oder Alpina/Heinz & Peters, die zu einem Gutteil für kommunale Unternehmen und Städte wie Bad Homburg, Limburg oder Maintal unterwegs waren, die ihren Stadtverkehr traditionell mittelständischen Betreibern anvertrauten. Für die Regionalbusgesellschaften waren dagegen, wie im übrigen Bundesgebiet, vorwiegend kleinere Unternehmen tätig.

### **3.1.2.4 Nichtbundeseigene Eisenbahnen**

Ähnlich wie die Bundesbahn ergänzten und ersetzten auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen ihre Nebenbahnen seit den 1930er Jahren durch eigene Omnibusdienste. In Hessen wurden die meisten dieser Unternehmen ab 1955 unter Ägide des Landes zur Hessischen Landesbahn AG (HLB) zusammengefasst, wobei die einzelnen Betriebsgesellschaften selbstständig blieben und der Betrieb durch die Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft (DEG, heute Veolia) geführt wurde. Ursprünglich war geplant, die HLB an die Deutsche Bundesbahn übergehen zu lassen, daher übernahm die DB 1974 die Betriebsführung der HLB-Betriebe, gab sie jedoch 1983 wieder ab. Seitdem führte die HLB-Zentrale in Frankfurt die Tochterunternehmen. Mitte der 90er Jahre war die HLB mit vier Busunternehmen in verschiedenen Regionen des Landes vertreten:

- Kassel-Naumburger Eisenbahn (KNE) in Stadt und Kreis Kassel
- Hersfelder Eisenbahn (HEG) im Kreis Hersfeld-Rotenburg
- Butzbach-Licher Eisenbahn (BLE) im Wetteraukreis und im Kreis Gießen
- Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn (FKE) im Main-Taunus-Kreis und Hochtaunuskreis.

Betrieben wurden hauptsächlich Überlandverkehre sowie einige Stadtverkehre (z.B. Baunatal). KNE und FKE waren vorwiegend in nachfragestarken Ballungsraumverkehren aktiv, während das Bedienungsgebiet von HEG und BLE weitgehend ländlich strukturiert war.<sup>39</sup>

## **3.2 Reaktionen und Strategien der Unternehmen**

### **3.2.1 Reaktionen und Strategien vor Ausschreibungsbeginn**

#### **3.2.1.1 Verkauf mittelständischer Unternehmen an internationale Konzerne**

Die zu erwartende Marktöffnung und erste Ausschreibungen von Stadtverkehren und Subunternehmerleistungen in den 90er Jahren veranlassten einige größere Privatunternehmen, expansiv am Markt aufzutreten. Besonders hervor tat sich hier die Legner-Gruppe aus Merenberg bei Limburg, die im Landkreis Limburg-Weilburg etliche Buslinien bediente, u.a. den Stadtverkehr in der Kreisstadt Limburg. Legner trat erfolgreich bei Ausschreibungen u.a. in Bonn, Biberach und München an, der größte Coup war aber sicherlich die Übernahme des Stadtverkehrs in Bad Homburg und Oberursel vom Frankfurter Traditionsunternehmen Alpina ab dem Jahr 1996. Es zeigte sich allerdings sehr schnell, dass das Unternehmen das Bewerbungs- und Expansionstempo nicht verkraften konnte, und so verkaufte die Inhabersfamilie ihre Beteiligung an die schwedische Linjebuss-Gruppe. Damit war der erste Markteintritt eines ausländischen Konzerns auf dem Hessischen Markt zu verzeichnen. Linjebuss wurde seinerseits im November 1997 vom französischen CGEA-Konzern (heute Veolia Verkehr) übernommen.<sup>40</sup> Inzwischen hat Veolia praktisch alle von Legner/Linjebuss akquirierten Leistungen aufgegeben oder verloren und die meisten Linjebuss-Betriebe abgewickelt.<sup>41</sup>

Der Verlust des Stadtverkehrs in Bad Homburg schwächte das Traditionsunternehmen Alpina, das bis dahin rund 100 Busse im ÖPNV im ganzen Rhein-Main-Gebiet eingesetzt hatte, erheblich. Neben Bad Homburg/Oberursel war Alpina insbesondere im Auftrag der Stadt Maintal und der Stadtwerke Frankfurt am Main (ehemals Stadt Bergen-Enkheim) im Einsatz.<sup>42</sup> 1998 verkauften die Eigentümer auch Alpina an CGEA/Veolia, das den durch

---

<sup>39</sup> Vgl. [7] S. 12f

<sup>40</sup> Vgl. [5] S. 150f

<sup>41</sup> Vgl. [29] vom 20.01.2008 („Veolia schließt Alpina Limburg“)

<sup>42</sup> Vgl. [8] S. 11f

Schlechtleistung diskreditierten Namen Legner ab dem Jahr 2000 bundesweit durch Alpina ersetzt.<sup>43</sup>

Auch zwei der größten mittelständischen Busunternehmen in Mittelhessen, Jensen & Damm in Gießen und Tank in Buseck, wurden Ende 1997 bzw. Anfang 1998 an Linjebuss bzw. CGEA/Veolia verkauft. Insbesondere Tank war im Wettbewerb bereits engagiert und hatte bereits an Ausschreibungen (u.a. in Kopenhagen) teilgenommen. Aufgrund erheblicher Qualitätsprobleme und dem damit verbundenen Verlust von Aufträgen und Genehmigungen zog sich der Konzern bereits 2001 wieder aus dem Raum Gießen zurück. Die Unternehmen Tank und Jensen & Damm wurden zwischenzeitlich liquidiert. Das dritte große Privatunternehmen in Mittelhessen, die Auto Nau KG in Kirchhain, begab sich 2001 unter das Dach der deu B.u.S. AG, einer Holding im Besitz mehrerer mittelständischer Busunternehmen aus dem gesamten Bundesgebiet.

### **3.2.1.2 Kooperationen zwischen etablierten Unternehmen**

Im Rahmen der Vorbereitung auf das wettbewerbliche Umfeld rückten die etablierten Verkehrsunternehmen näher zusammen und gingen Kooperationen ein. Die Ausgestaltung der unterschiedlichen Kooperationen variiert dabei deutlich in Bezug auf Größe, abgedecktes Gebiet und Kooperationsintensität.

Eine der ersten Kooperationen im Bereich der mittelständischen Unternehmen war die Nahverkehrs-Service GmbH in Bensheim, die 1998 von acht Unternehmen gegründet wurde. Sie konnte einige Ausschreibungen auch im benachbarten Heidelberg gewinnen. Die letzten in einer Ausschreibung erhaltenen Verkehrsverträge im Kreis Darmstadt-Dieburg laufen 2013 aus. Da keines der beteiligten Unternehmen inzwischen mehr mittelständisch ist, sondern alle mittlerweile an selbst im Wettbewerb aktive Unternehmen verkauft wurden, hat die kommunale HEAG im Jahr 2008 alle Gesellschaftsanteile der NVS übernommen.

Einige Kooperationen umfassen nur ein eng begrenztes Gebiet, so etwa die 2000 gegründete und inzwischen ebenfalls wieder komplett in kommunaler Hand befindliche Mobilbus im Landkreis Groß-Gerau oder die 2003 ins Leben gerufenen mittelständischen Odenwälder Verkehrsbetriebe im Odenwaldkreis. Insbesondere letztere konnten bislang alle Ausschreibungen in ihrem Heimatkreis gewinnen, da sie alle im Kreis tätigen Busunternehmen umfasst und die Kooperation recht eng angelegt ist.

---

<sup>43</sup> Vgl. [5] S. 152ff

Einige Kooperationen wurden bewusst als Public-Private Partnership (ÖPP<sup>34</sup>) ausgestaltet, so etwa die Südhessen Bus, 2002 unter Beteiligung der Offenbacher Verkehrsbetriebe und von fünf mittelständischen, im Kreis Offenbach tätigen Busunternehmen gegründet. Eine ähnliche Kooperation (Nordhessenbus) entwickelte sich in Nordhessen unter Beteiligung der Kasseler Verkehrs-Gesellschaft (KVG), die Nordhessenbus zwischenzeitlich vollständig übernommen hat.

Wenig aktiv im Ausschreibungsmarkt waren bislang groß angelegte Kooperationen, wie etwa die 2003 von 13 Unternehmen aus Nordhessen gegründete Regiobus Mitte. Hieraus entwickelten sich allerdings kleinere, auf einzelne Linienbündel zugeschnittene Kooperationen wie SURF.

Noch im November 2003 wurde von vier Unternehmen aus dem Lahn-Dill-Kreis und dem Kreis Limburg-Weilburg die Verkehrsgesellschaft Mittelhessen mbH (VM) gegründet, die die Ausschreibungslandschaft in den nächsten Jahren maßgeblich mitbestimmen sollte – allerdings nur noch kurze Zeit als mittelständische Kooperation.<sup>44</sup>

### **3.2.1.3 Übernahme/Gründung privater Töchter durch kommunale Unternehmen**

Neben der vereinzelt an Kooperationen bereiteten sich quasi alle kommunalen Unternehmen auf den drohenden Wettbewerb durch den Erwerb oder die Neugründung von Tochterunternehmen vor. Hintergrund waren insbesondere die starren Tarifregelungen, denen die Kommunalbetriebe unterworfen waren und die eine Wettbewerbsteilnahme von vornherein aussichtslos erscheinen ließen. Dabei wurden sowohl der Weg der Übernahme etablierter mittelständischer Unternehmen als auch der Neugründung von Betriebstöchtern und Fahrgesellschaften beschränkt, von einigen Betrieben auch beide Wege. Die Tochtergesellschaften konnten ihre Fahrer zum Tarif des privaten Omnibusgewerbes beschäftigen und damit wettbewerbsfähige Preise kalkulieren.

Am weitesten ging dabei wohl die ÜWAG in Fulda, die im Jahr 2000 ihren gesamten Verkehrsbetrieb in die ÜWAG Verkehrs-GmbH (ÜVG) ausgliederte und auch die bestehenden Mitarbeiter zu neuen Bedingungen überführte.<sup>45</sup> Zudem übernahm die ÜWAG das mittelständische Busunternehmen Leubecher in Tamm mitsamt dessen Überlandverkehren. Diese ist heute als ÜWAG Bus GmbH in der gesamten Region aktiv.

---

<sup>44</sup> Vgl. [25]

<sup>45</sup> Vgl. [13] S. 51ff

Schon 1999 akquirierte die Darmstädter HEAG das Unternehmen Glück & Seitz, Seeheim-Jugenheim, das man konsequent als Wettbewerbstochter aufbaute. 2001 integrierte man die Leistungen von Jans & Söhne, Rödermark. Inzwischen firmiert das Unternehmen als HEAG mobiBus GmbH & Co. KG und hat sämtliche Fahrleistungen der Mutter übernommen.

Der folgenreichste Kauf war jedoch zweifelsohne der des großen mittelständischen Unternehmens Kraftverkehr Kinzigtal (KVK) durch die Hanauer Straßenbahn AG (HSB) im Jahre 2000, mit dem der damalige HSB-Vorstand zu einem bedeutenden Mitspieler im ÖPNV-Markt werden wollte. Das Scheitern dieser Ambitionen wird in den folgenden Kapiteln beschrieben.

Kommunaler Betrieb	„Private“ Tochter	Anmerkungen
<b>BKW, Bad Wildungen</b>	Bad Wildunger Verkehrsunternehmen GmbH	Neugründung, seit 2009 zu 99% im Besitz der Stadt Bad Wildungen
<b>ESWE, Wiesbaden</b>	WiBus	Neugründung mit Hamburger Hochbahn, 2008 zurückgekauft
<b>HEAG, Darmstadt</b>	Glück & Seitz, Jugenheim NVS, Darmstadt	NVS bis 2008 ÖPP <sup>34</sup>
<b>HSB, Hanau</b>	KVK Kraftverkehr Kinzigtal	Abwicklung und Teilverkauf ab 2007 wegen Drohverlusten aus Ausschreibungsgewinnen
<b>KVG, Kassel</b>	Nordhessenbus	Anfangs Kooperation mit Privaten
<b>OVB, Offenbach</b>	MainBus GmbH Südhessenbus GmbH MainMobil Offenbach GmbH	Kooperationen mit VU und Privaten, 2004 abgewickelt Kooperation mit Privaten Kooperation mit VGF Frankfurt
<b>SWG, Gießen</b>	Pfeiffer, Bad Endbach	Übernahme 2003, umgewandelt zu MitBus
<b>SWM, Marburg</b>	Marburger Verkehrsgesellschaft mbH, Marburg	2001 gegründet als Marburger Bus & Service GmbH in Kooperation mit Privaten. 2004 Übernahme und Integration von Interthal, Angelburg. Verkauf aller Aktivitäten außerhalb der Stadt 2007/08 wg. Inhouse-Vergabe

Kommunaler Betrieb	„Private“ Tochter	Anmerkungen
<b>ÜWAG, Fulda</b>	ÜVG, Fulda ÜWAG Bus, Fulda	ÜVG: Neugründung als Carrier, komplette Übernahme der Verkehrsleistungen, Absenkung des Tarifniveaus für alle Beschäftigten ÜWAG Bus: Gegründet als ÜVG Regio mit Übernahme der Firma Leubecher, Tann. Übernahme osthessischer Verkehre der KVK 2006
<b>Stadtwerke/VGF, Frankfurt</b>	In der City Bus (ICB) Main Mobil Frankfurt GmbH	1992 Neugründung mit Sippel, Rückkauf 2005 Kooperation mit OVB Offenbach Außerdem Beteiligungen an OVB Offenbach und HSB Hanau (inzwischen wieder an Stadt Hanau)
<b>ZKW, Friedberg</b>	-	-

Tabelle 1: Übernahmen und Neugründungen privater Tochterunternehmen durch kommunale VU<sup>46</sup>

### 3.2.1.4 Markteintritt neuer oder auswärtiger Anbieter

Erklärtermaßen sollte die Wettbewerbsöffnung des Hessischen ÖPNV-Marktes auch dazu dienen, einen freien Marktzugang zu gewähren, damit jeder, der sich zutraut im Markt zu bestehen, seine Chancen nutzen kann und nicht durch rechtliche oder politische Zutrittsschranken von einem Markteintritt abgehalten wird.<sup>47</sup>

Grundsätzlich bietet sich für den Markteintritt entweder die Teilnahme an Ausschreibungen oder die Übernahme etablierter Unternehmen an. In der Vorbereitungsphase gelang der Markteintritt aber nur wenigen neuen Anbietern. Wie in Kapitel 3.2.1 beschrieben, kamen die Konzerne Linjebuss und CGEA (heute beide Veolia) durch Übernahmen auf den Markt. Durch die Teilnahme an Ausschreibungen gelang nur einem Unternehmen der Markteintritt. Dabei handelt es sich um die Kieler Vineta-Gruppe, die 1999 noch unter dem Namen Minicar

<sup>46</sup> VU = Verkehrsunternehmen

<sup>47</sup> Vgl. [53]

Kiel eine der ersten Probeausschreibungen im Landkreis Offenbach für sich entscheiden konnte und die Verkehre 2007 auch bei der Folgeausschreibung verteidigte.<sup>48</sup>

### **3.2.2 Entwicklungen während der Ausschreibungsphase**

#### **3.2.2.1 Mittelständische VU<sup>46</sup>: Kooperationen, Bietergemeinschaften**

Haupthindernis für eine erfolgreiche Ausschreibungsteilnahme des Mittelstandes in Hessen war und ist die geringe durchschnittliche Unternehmensgröße. Die allermeisten der mittelständischen Unternehmen haben weniger Busse zur Verfügung, als für den Betrieb eines einzigen Linienbündels benötigt werden.<sup>49</sup> Um überhaupt eine Chance im Wettbewerb zu haben, blieb dem größten Teil der privaten Verkehrsunternehmen neben den Alternativen Verkauf oder Betriebsaufgabe nur das Eingehen von Kooperationen mit anderen Unternehmen. Dabei wurden vermehrt lose Bietergemeinschaften gebildet, die auf die ausgeschriebenen Linienbündel abgestimmt waren.

In den ersten Jahren schien vor allem die von vier etablierten Mittelständlern gegründete Verkehrsgesellschaft Mittelhessen GmbH (VM) nach zahlreichen gewonnenen Ausschreibungen in der Heimatregion ein Erfolgsmodell zu werden. Allerdings zeichnete sich schon vor der Übernahme durch Abellio im Jahre 2006 ab, dass die VM ohne Investor vor dem Aus stehen würde.

Erfolgreich waren mittelständische Bietergemeinschaften insbesondere im traditionell mittelständisch geprägten Landkreis Marburg-Biedenkopf, wo drei individuell zusammengesetzte Bietergemeinschaften um die regional verankerten Firmen Nau, Diehl und Herrmann, zunächst auch unter Beteiligung der Stadtwerke Marburg, drei der vier ausgeschriebenen Bündel sowie ein Bündel im benachbarten Vogelsbergkreis gewinnen konnten. 2004 wurde von den Unternehmen Eise, Erletz und Schwalb im Landkreis Gießen die ESE Verkehrsgesellschaft mbH gegründet. Die drei Unternehmen waren sowohl mit ESE als auch mit einer Bietergemeinschaft zwar nicht bei Ausschreibungen, aber im Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Verkehre erfolgreich.<sup>50</sup> In Mittelhessen erzielten zudem noch Bietergemeinschaften um das Unternehmen Stroh, Altenstadt, Erfolge, auch hier teils mit eigenwirtschaftlichen Anträgen.

---

<sup>48</sup> Vgl. [29] vom 04.07.2007 („Vineta gewinnt Linienbündel Langen“)

<sup>49</sup> Vgl. [1] S. 13

<sup>50</sup> Vgl. [29] vom 19.11.2008. („Hessischer Verwaltungsgerichtshof stärkt eigenwirtschaftliche Verkehre“)

In Nordhessen gab es erfolgreiche Bietergemeinschaften im Kreis Waldeck-Frankenberg (Henze/Kahlhöfer) und Kassel (SURF, Sallwey/Uhlendorff, Nordhessenbus). Gemeinsam mit der kommunalen ÜWAG Bus konnte die VBR Verkehrsbetriebe und Servicegesellschaft, Neuhof, das Linienbündel Bergwinkel/Schlüchtern im Main-Kinzig-Kreis gewinnen. Die VBR war auch bei zahlreichen Ausschreibungen in München erfolgreich. Das Unternehmen wurde jedoch Ende 2008 an BeNEX (Hamburger Hochbahn/Babcock & Brown) verkauft.<sup>51</sup>

Nur wenige mittelständische Unternehmen konnten alleine Ausschreibungen gewinnen. Meist handelte es sich dabei um kleinere Lokalbündel im ländlichen Raum oder kleine Stadtverkehre (z.B. Dreieich, Lauterbach, Neu-Isenburg). In größerem Umfang waren nur zwei Mittelständler allein erfolgreich: Zum einen war dies die Frölich-Gruppe, die bereits an mehreren Standorten in Nordhessen vertreten war. Frölich sicherte sich sechs Bündel alleine und ein weiteres im Rahmen der Bietergemeinschaft SURF. In Südhessen war das Unternehmen Wehnert ETI mit dem Gewinn von zwei Bündeln im Landkreis Offenbach mit insgesamt fast 2,5 Mio. Nkm<sup>10</sup> pro Jahr erfolgreich – allerdings offenbar zu nicht auskömmlich kalkulierten Preisen, die das Unternehmen im Herbst 2008 zwangen, Insolvenz anzumelden. Die Wehnert-Verkehre wurden zum 1. Februar 2009 an den britischen Konzern FirstGroup neu vergeben.<sup>52</sup>

### **3.2.2.2 DB Stadtverkehr: Schwierige Anpassung**

Die beiden großen Hessischen Regionalbusgesellschaften von DB Stadtverkehr waren in den ersten beiden Ausschreibungsjahren massiv von Leistungsverlusten betroffen. Besonders hart traf es das Unternehmen in den Kreisen Fulda und Limburg-Weilburg, wo man im Laufe der Jahre 2004 und 2005 den größten Teil der Leistungen verlor. Als Konsequenz wurden die Niederlassungen Fulda (RKH) und Limburg (VU) geschlossen. Nach dem Gewinn einer Ausschreibung im Kreis Fulda wurden ab 2006 wieder RKH-Busse in der Region stationiert. Die verbliebenen Leistungen im Kreis Limburg-Weilburg wurden dagegen vollständig auf Subunternehmer übertragen, hier insbesondere auf Alpina Limburg [Veolia]. Nach Schließung dieses Unternehmens durch Veolia stationierte man aber ab 2008 wieder eigene Busse in Limburg.<sup>53</sup>

Durch weitere Ausschreibungsverluste insbesondere im Raum Darmstadt geriet insbesondere die VU in immer größere wirtschaftliche Schwierigkeiten, sodass DB Stadtverkehr ent-

---

<sup>51</sup> Vgl. [28]

<sup>52</sup> Vgl. [20]

<sup>53</sup> Vgl. [31]

schied, die Hessischen Verkehre der stabileren RKH, die sich in Nordhessen behaupten konnte, zu übertragen. Die VU konzentriert sich seitdem ausschließlich auf ihr Bedienungsgebiet am Bayerischen Untermain, auch der Sitz wurde nach Aschaffenburg verlegt.<sup>54</sup>

Bereits zum 1. Januar 2004 hatte die VU das mittelständische Unternehmen Georg Schulmeyer GmbH in Mörfelden-Waldorf übernommen. Schulmeyer betrieb eigene Linien und Auftragsverkehre für die VU und die kommunalen Riedwerke in den Kreisen Groß Gerau und Darmstadt-Dieburg. Da Schulmeyer über eine günstigere Kostenstruktur (u.a. Tarifbindung an das mittelständische Omnibusgewerbe) verfügte, wurde das Tochterunternehmen ab 2006 konsequent als Wettbewerbtochter aufgebaut. Zunächst trat Schulmeyer vor allem im RMV-Gebiet an, inzwischen aber bei fast allen Wettbewerbsverfahren.

Die beiden anderen in Hessen tätigen Regionalbusgesellschaften traten nur in ihren angestammten Bedienungsgebieten an. Die ORN konnte dabei alle Verkehre verteidigen und dazu noch etliche Verkehrsleistungen, die bislang von mittelständischen Unternehmen gefahren wurden, dazu gewinnen. Dagegen konnte die BRN bei den durch den Verkehrsverbund Rhein-Neckar durchgeführten vier Nettoausschreibungen (davon eine aufgehoben) im Kreis Bergstraße keine ihrer Bestandsleistungen verteidigen.

### **3.2.2.3 Kommunale Unternehmen: Expansion, dann Rückzug**

Da der „Hessische Weg“ in seiner ursprünglichen Form keinerlei Sonderregelungen für kommunale Verkehrsunternehmen vorsah, sahen sich diese teilweise gezwungen, mit ihren privaten Töchtern offensiv im Wettbewerb aufzutreten. Dies sollte nicht zuletzt dazu dienen, die umfangreichen und teuren Kapazitäten, die in Jahrzehnten aufgebaut worden waren, besser auszulasten. Eigenständig aktiv waren insbesondere die ÜWAG in Fulda und die HSB in Hanau. Die ÜWAG gewann mit ihrer Tochter ÜWAG Bus (ehemals Leubecher) im Jahr 2004 das Bündel Hersfeld Ost mit zusammen rund 700.000 Nkm p.a. und 2006 gemeinsam mit dem Privatunternehmen VBR das Bündel Bergwinkel/Schlüchtern mit rund 600.000 Nkm. Zudem stellte ÜWAG Bus für die ehemaligen Leubecher-Stammleistungen im Ulstertal den ersten eigenwirtschaftlichen Antrag nach Beginn der Ausschreibungen, wobei das Unternehmen in diesem vom Schülerverkehr dominierten Bündel sogar auf §45a-Zahlungen verzichtete.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. [29] vom 18. Januar 2006 („DB Stadtverkehr stellt sich in Hessen neu auf“)

<sup>55</sup> Vgl. [29] vom 05.01.2006 („ÜVG Regio“)

Noch ambitionierter war das Auftreten der Hanauer Straßenbahn AG (HSB) und ihrer Tochter Kraftverkehr Kinzigtal (KVK). Der seinerzeitige HSB-Vorstand Hoffmann wollte das Unternehmen als großen regionalen Mitspieler in Hessen aufstellen und beteiligte sich in großem Maße an Ausschreibungen. Wie später gerichtlich festgestellt wurde, hielten die Kalkulationen der kaufmännischen Sorgfalt nicht stand.<sup>56</sup> In einem Fall wurde das KVK-Angebot von der ausschreibenden Stelle wegen offensichtlichen Dumpings ausgeschlossen. In den Jahren 2003 und 2004 sicherte sich die KVK insgesamt fünf Linienbündel in Süd- und Osthessen mit insgesamt rund 2 Mio. Nkm. p.a..

Um die Jahreswende 2005/2006 wurde deutlich, dass das KVK-Geschäftsmodell keinen Bestand haben konnte, sondern das Fortbestehen der HSB akut gefährdete. Im Jahresabschluss 2005 musste das Unternehmen Drohverlustrückstellungen von mehr als 30 Mio. € vornehmen, da unter Produktionskosten abgeschlossene Verkehrsverträge auf bis zu acht Jahre erfüllt werden mussten. Hanau Oberbürgermeister machte das Thema daraufhin zur Chefsache und verordnete der HSB einen Sanierungskurs, der insbesondere die Fahrgäste in Hanau traf.<sup>57</sup> Die KVK wurde in die städtische Beteiligungsholding (BHG) ausgegliedert, die osthessischen Verkehre wurden noch 2006 an die ÜWAG abgegeben. Die Fuldaer konnten damit ihre Marktstellung in Osthessen deutlich stärken und erhielten zur Abdeckung der Verluste aus den übernommenen Verträgen aus Hanau 3,5 Mio. €. <sup>58</sup> Die übrigen Verkehre übernahm 2007 die Regionalverkehr Kurhessen [DB Stadtverkehr].<sup>59</sup> Nach Verlust der KVK-Stammverkehre im Bündel Vorspessart an das Privatunternehmen Stroh, Altenstadt, ist die KVK nur noch mit sechs Bussen als Subunternehmer für letzteres unterwegs. Die HSB profitiert ab 2009 von einer Direktvergabe, die eine Teilnahme im Wettbewerb ausschließt. Die Verluste aus dem KVK-Abenteuer trägt über die BHG der Hanauer Steuerzahler.<sup>60</sup>

Mit der Hamburger Hochbahn AG ist seit 2004 auch ein von außerhalb des Landes stammendes kommunales Verkehrsunternehmen in Hessen aktiv. Die Beteiligung an der Wiesbadener Busgesellschaft WiBus musste auf politischen Druck wieder rückabgewickelt werden, 2008 konnte man die Position in Osthessen allerdings durch Übernahme des Privatunternehmens VBR stärken. 2007 lagerte die Hochbahn ihr Wettbewerbsengagement in eine „Expansionsholding“ mit dem Namen BeNEX aus, an der die Australisch-britische Invest-

---

<sup>56</sup> Vgl. [1] S. 20

<sup>57</sup> Vgl. [17]

<sup>58</sup> Vgl. [16]

<sup>59</sup> Vgl. [29] vom 07.08.2007 („Kartellamt prüft Übernahme von KVK-Linienbündeln durch RKH“)

<sup>60</sup> Vgl. [29] vom 14.12.2007 („Einigung im Linienbündel Vorspessart: KVK wird Stroh-Subunternehmer“)

mentgesellschaft Babcock & Brown Public Partnerships eine Minderheitsbeteiligung von 49% erwarb.

Mit der Möglichkeit der Inhouse-Vergabe, wie sie der Güttler-II-Erlass ermöglicht, wurde den kommunalen Unternehmen eine neue Perspektive eröffnet. Sofern sie die Möglichkeit nutzen wollen, ihre Verkehre nicht im Wettbewerb verteidigen zu müssen, sind die kommunalen Betriebe verpflichtet, sich nicht an Wettbewerbsverfahren außerhalb der Eigentümerkommune zu beteiligen.<sup>61</sup> Das HMWVL bestand in der Regel bei den nach Güttler-II vorgesehenen Verhandlungen ebenso darauf, dass sich die kommunalen Betriebe auch von bisherigen Wettbewerbsaktivitäten trennen oder diese zumindest nicht mehr aktiv verfolgen.

Dies betraf unter anderem die Stadtwerke Marburg, die sich von ihrem Engagement in den ALV-Bietergemeinschaften trennen musste.<sup>62</sup> Im Fall der HEAG in Darmstadt reichte offensichtlich die Zusicherung, dass die Kooperation NVS nicht mehr im Wettbewerb aktiv wird. Die VGF Frankfurt und die ESWE Wiesbaden kauften ihre mit Sippel bzw. Hamburger Hochbahn AG/BeNEX gegründeten Wettbewerbstöchter ICB bzw. WiBus zurück. Bei der VGF scheiterte eine Direktvergabe allerdings im Magistrat, sodass die ICB weiter als Wettbewerbstochter besteht, während WiBus, deren Gründung und Einführung von erheblicher Kritik begleitet war, zur reinen Fahrgesellschaft ausgebaut wird.<sup>63</sup> Noch unklar ist, was mit den umfangreichen Wettbewerbsverkehren der ÜWAG, Fulda, passiert. Hier laufen die Genehmigungen für den eidesunfähigen Stadtverkehr erst Ende 2011 aus.

Frankfurt ist nach derzeitiger Lage die einzige Stadt mit eigenem Verkehrsbetrieb, die noch einen konsequenten Wettbewerbskurs fährt. In allen anderen Städten sind Inhouse-Vergaben bereits durchgeführt oder werden derzeit konkret vorbereitet.

Auch der Main-Kinzig-Kreis, der dem Ausschreibungssystem grundsätzlich kritisch gegenüber steht, hat für ein Bündel eine Inhouse-Vergabe an seine Kreiswerke Gelnhausen vorgenommen, ein zweites Bündel steht noch aus.<sup>64</sup> Im Kreis Waldeck-Frankenberg sprechen die jüngst erfolgten Umstrukturierungen der Gesellschafterstruktur der bisherigen BKW-Tochter Bad Wildunger Verkehrsunternehmen GmbH ebenfalls für die Vorbereitung von Inhouse-Vergaben. Die Kreise Groß-Gerau und der Wetteraukreis haben sich gegen eine Inhouse-Vergabe entschieden und die entsprechenden Verkehre in den Wettbewerb gegeben.

---

<sup>61</sup> Vgl. [48]

<sup>62</sup> Vgl. [29] vom 11.02.2008 („Diehl-Gruppe wächst in Mittelhessen“)

<sup>63</sup> Vgl. [24]

<sup>64</sup> Vgl. [29] vom 07.09.2006 („Inhouse-Vergaben und §13-Anträge stellen Hessisches Ausschreibungskonzept in Frage“)

### 3.2.2.4 HLB: Die Doppelrolle des Landes

Als Tochterunternehmen des Landes hat die HLB eine besondere Nähe zur Landespolitik und musste sich daher entsprechend der politischen Doktrin auf das Wettbewerbsszenario vorbereiten. Trotzdem gab es vor 2005 keine durchgreifenden strukturellen Reformen im Unternehmen. Die HLB gehörte zunächst zu den Verlierern im Wettbewerb, durch den Verlust des Bündels Hersfeld Ost an die ÜWAG musste sogar die Tochter Hersfelder Eisenbahn GmbH (HEG) den Betrieb weitgehend einstellen. Die Abgabe der Stammleistungen der Kassel-Naumburger Eisenbahn (KNE) an die RKH brachte 2004 auch diese Tochter an den Rand der Betriebseinstellung, allerdings konnte man als RKH-Subunternehmer einen Teil der Leistungen weiter fahren.

Angesichts dieser Leistungsverluste entschied sich die HLB, das Unternehmen komplett neu aufzustellen und die regionalen Tochtergesellschaften auf zentrale Unternehmen zu verschmelzen. Die Infrastruktur und weitere Ressourcen wie Fahrzeuge wurden in die HLB Basis AG eingebracht, die auch die Bestandsleistungen verantwortete. Als Wettbewerbstöchter wurden die HLB Hessenbus GmbH und die HLB Hessenbahn AG gegründet. HLB Hessenbus nimmt an Ausschreibungen teil und erhält im Erfolgsfall die Ressourcen für deren Betrieb von der HLB Basis AG.<sup>65</sup>

2005 konnte die HLB mit dem Gewinn des Bündels Wolfhagener Land auch den Standort Naumburg wieder stabilisieren, außerdem verteidigte man einen Großteil der Bestandsleistungen am Standort Butzbach. In weiterer Folge konnte die HLB ihre Bestandsleistungen weitgehend verteidigen und im Umfeld ihrer Standorte zudem etliche Neuleistungen akquirieren.

Es stellt sich allerdings die Frage, warum ein Land, das den Betrieb von ÖPNV-Leistungen erklärtermaßen nicht als staatliche Aufgabe betrachtet, trotzdem ein eigenes Verkehrsunternehmen unterhält, das sich zudem inzwischen als eines der erfolgreichsten Teilnehmer an Ausschreibungen positioniert hat. Der Verkauf der HLB wurde vom Finanzministerium im Jahr 2006 auch ernsthaft geprüft, ist aus politischen Gründen aber bislang nicht umgesetzt worden.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. [30]

<sup>66</sup> Vgl. [14]

### 3.2.2.5 Konzerne: Ankunft in der Realität

Einer der wichtigsten Treiber der Wettbewerbsentwicklung auf europäischer Ebene waren und sind die internationalen Verkehrskonzerne aus Frankreich, aber auch aus Großbritannien. Waren sie bis Anfang der 1990er Jahre vorwiegend national ausgerichtet, ist seitdem eine zunehmende Internationalisierung dieser Unternehmen, vor allem von Veolia, Transdev und Keolis aus Frankreich sowie von Arriva und First aus Großbritannien zu beobachten. Dementsprechend ist es folgerichtig, dass diese Konzerne die Entwicklungen in Hessen mit besonderem Interesse beobachteten und sich für einen Markteintritt wappneten.<sup>67</sup> Dennoch konnte nach den Markteintritten von CGEA/Veolia bzw. Linjebuss Ende der 90er Jahre zunächst kein weiterer dieser Konzerne auf dem Hessischen Markt Fuß fassen.

Die erste größere Übernahme erfolgte erst zum 1. Januar 2005, als der britische Arriva-Konzern das bis dato größte mittelständische Busunternehmen Hessens, die Autobus Sippel GmbH in Hofheim, kaufte. Sippel war mit mehreren Tochtergesellschaften und insgesamt fast 200 Bussen für diverse Auftraggeber im Rhein-Main-Gebiet unterwegs, unter anderem für die ESWE Wiesbaden, die Stadtwerke Mainz, die Nachfolger der Hoechst AG und den Frankfurter Flughafen. Zudem bestand mit dem Unternehmen Dreischmeier eine gemeinsame Tochter mit der HLB, die vorwiegend in deren Auftrag fuhr. Es dauerte aber zwei Jahre, bis Arriva sich mit Sippel bei Ausschreibungen in Hessen durchsetzen konnte. Erst 2007 gewann man neben zwei kleineren Bündeln im Main-Taunus-Kreis das Frankfurter Stadtlinienbündel C. Sippel verlor allerdings den umfangreichen Auftragsverkehr für die ESWE Wiesbaden an die ESWE-Tochter WiBus.

Bei Veolia zeigte sich nach Übernahme der Linjebuss-Betriebe schnell, in welchem desolaten Zustand diese Unternehmen waren, sodass sich der Konzern zunächst zum Gutteil auf die Sanierung (und Abwicklung) seiner Akquisitionen beschränkte und das Expansionstempo merklich drosselte. Bis dato kamen daher in Hessen keinerlei Neuakquisitionen hinzu. Veolia gewann bislang nur drei Ausschreibungen: 2003 das Bündel Offenbach Ost, das man aber 2006 bereits wieder an Wehnert ETI abgeben musste, und 2005 das Bündel Offenbach West-Neu Isenburg (1,2 Mio. Nkm) sowie das Bündel A in Frankfurt (3,3 Mio. Nkm), das man bislang schon teilweise im Auftrag der VGF fuhr. Weitere Ausschreibungsbeteiligungen blieben erfolglos. Im Gegenzug verlor Veolia aber zunächst sämtliche ehemaligen Legner-Stammleistungen im Landkreis Limburg-Weilburg. Dieser Verlust konnte nur teilweise durch Übernahme von Auftragsverkehren für DB Stadtverkehr kompensiert werden. Nachdem bei

---

<sup>67</sup> Vgl. [5] S. 209f

der Ausschreibung des Stadtverkehrs Limburg das Angebot von Veolia sogar wegen mangelnder Leistungsfähigkeit ausgeschlossen werden musste, schloss der Konzern den Standort Limburg schließlich Anfang 2008.<sup>68</sup> Besonders einschneidend war der Verlust der Stadtverkehre in Bad Homburg und Oberursel mit zusammen rund 2,2 Mio. Nkm p.a. im Jahr 2008. Dennoch will Veolia im Rhein-Main-Gebiet aus strategischen Gründen präsent bleiben und nimmt weiterhin an Ausschreibungen teil.<sup>69</sup> Die rheinland-pfälzische Veolia-Tochter Nassauische Verkehrsgesellschaft (NVG) ist darüber hinaus in großem Umfang als Subunternehmer für DB Stadtverkehr im Rheingau-Taunus-Kreis unterwegs.

Im September 2006 übernahm die Abellio Bus GmbH, Essen, die zuvor vier mittelständischen Unternehmen gehörende Verkehrsgesellschaft Mittelhessen mbH (VM). Abellio war 2004 als Wettbewerbstochter der Essener Verkehrs-AG (EVAG) gegründet worden. Im Dezember 2005 stieg der Londoner Investmentfonds STAR Capital Partners Ltd. mit 75,2% bei Abellio ein und ermöglichte dem Unternehmen zahlreiche Zukäufe von ÖPNV-Unternehmen. Die VM ihrerseits hatte noch als mittelständisches Unternehmen 2004 bis 2006 insgesamt acht Ausschreibungen mit rund 5 Mio. Nkm gewonnen und benötigte zur Stabilisierung und weiteren Expansion einen starken Partner.<sup>70</sup> Die Expansion ging unter Abellio-Führung weiter, insgesamt gewann die VM bis Ende 2008 nicht weniger als 17 Ausschreibungen mit einem Leistungsvolumen von 11,7 Mio. Nkm p.a.. Doch es zeigte sich bald, dass die Expansion teuer erkaufte war: Zum einen konnte die Strukturentwicklung mit dem Expansionstempo nicht mithalten, zum Anderen wurden die meisten Ausschreibungen offensichtlich mit zu niedrigen Preisen gewonnen, sodass u.a. die Dieselpreisexplosion Ende 2007/Anfang 2008 das Unternehmen stark belastete.

Wenige Monate nach der VM kaufte Abellio auch das südhessische Unternehmen Werner, Bensheim. Mit Werner konnte sich Abellio 2007 und 2008 insgesamt vier Ausschreibungen mit 2,1 Mio. Nkm p.a. in den Kreisen Groß-Gerau, Darmstadt-Dieburg und Bergstraße sichern.

Offenbar aufgrund ausbleibender Renditen startete Star Capital im Jahr 2008 ein Verkaufungsverfahren, um sich von Abellio zu trennen. Dabei galt insbesondere der Busbereich mit der dominierenden Verkehrsgesellschaft Mittelhessen als klarer Sanierungsfall, der jährliche Eigenkapitalspritzen von Star Capital benötigte.<sup>71</sup> Im November 2008 einigte sich Star Capital schließlich mit NedRailways, der Wettbewerbstochter der niederländischen Staatsbahnen,

---

<sup>68</sup> Vgl. [29] vom 20.01.2008 ("Veolia schließt Alpina Limburg")

<sup>69</sup> Vgl. [33]

<sup>70</sup> Vgl. [25]

<sup>71</sup> Vgl. [22]

auf eine Übernahme von Abellio inklusive Busbereich. Ob der neue Eigentümer die expansive Strategie in Hessen fortsetzen wird, ist noch unklar.

Im Jahr 2007 kam auch der britische First-Konzern auf den Hessischen Markt. Nachdem man einige Monate zuvor das Unternehmen Merl im pfälzischen Speyer übernommen hatte, setzte sich First mit diesem bei der Ausschreibung des Stadtverkehrs in Langen/Egelsbach durch. Zum 1. Februar 2009 übernahm First zudem die beiden Linienbündel des insolventen mittelständischen Unternehmens Wehnert ETI im Landkreis Offenbach.<sup>72</sup>

Die französische Transdev ist seit 2006 auf dem deutschen ÖSPV-Markt präsent, nachdem man die SZ-Gruppe im nördlichen Rheinland-Pfalz übernehmen konnte. Nach Schließung der Betriebsstelle Limburg der Verkehrsgesellschaft Untermain [DB Stadtverkehr] übernahm SZ etliche Subunternehmerleistungen für diese im Kreis Limburg-Weilburg und gründete dafür die Verkehrsbetriebe Lahn-Dill GmbH (VLD). Seit Ende 2007 fährt Transdev auch Subunternehmerleistungen für DB Stadtverkehr im Rheingau-Taunus-Kreis. Die erste Ausschreibung konnte Transdev im März 2009 im Landkreis Limburg-Weilburg gewinnen.<sup>73</sup>

### **3.2.3 Entwicklung des Subunternehmermarktes**

Der Markt der Subunternehmerleistungen, also der für andere Verkehrsunternehmen erbrachten Verkehrsleistungen, ist insbesondere für die kleineren der mittelständischen Verkehrsunternehmen überlebenswichtig, da sie aus den bereits erwähnten strukturellen Gründen nicht selbst am primären Ausschreibungsmarkt teilnehmen können. Traditionell waren es insbesondere die Bahn- und Postbusdienste bzw. die Regionalbusgesellschaften der DB, die aus strategischen wie finanziellen Gründen einen Großteil ihrer Leistungen, im bundesweiten Durchschnitt rund 50%, an überwiegend kleine, mittelständische Busunternehmen vergeben haben. In den 80er und 90er Jahren kamen dazu etliche kommunale Unternehmen, die mit dem Einsatz von Subunternehmern vor allem auf marginalen Linien Kostensenkungen realisieren konnten. Auch die Hessische Landesbahn setzte, vor allem im ländlichen Bereich, Subunternehmer ein.

Im Vorfeld der Ausschreibungen wurde der Subunternehmereinsatz bei den meisten kommunalen Verkehrsunternehmen deutlich zurückgefahren, da man befürchtete, damit mögliche Konkurrenten in Ausschreibungen zu stärken. Gleichzeitig reduzierte sich der Kostenvorteil von Subunternehmern durch den Kauf bzw. die Gründung eigener „privater“ Töchter durch kommunale Betriebe (vgl. Kapitel 3.2.1.3).

---

<sup>72</sup> Vgl. [20]

<sup>73</sup> Vgl. [29] vom 12.03.2009 („Erster Ausschreibungserfolg für Transdev SZ in Hessen“)

Im Zuge der Ausschreibungen war es insbesondere DB Stadtverkehr als Marktführer im Regionalverkehr und gleichzeitig größter Kunde für Subunternehmer, die die größten Verluste hinnehmen musste. Zwar kann die andernorts genannte Reduzierung der Subunternehmerquote um 50%<sup>74</sup> nicht bestätigt werden, unstreitig ist jedoch, dass die Marktanteilsverluste von DB Stadtverkehr eher überproportional an die Subunternehmer weitergegeben wurden, insbesondere in den stark betroffenen Bereichen Südhessens (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3.2). Gleichzeitig war bei Ausschreibungsgewinnen teilweise eine neue Subunternehmerpolitik zu beobachten. Danach wurden nicht mehr eher kleine Unternehmen für kleinteilige Subleistungen beschäftigt, sondern größere Unternehmen, die mit vielen Fahrzeugen und Umläufen unterwegs sind. Am augenfälligsten ist diese Entwicklung im Rheingau-Taunus-Kreis, wo nach Ausschreibungsgewinnen der ORN nun ein erheblicher Teil der Subunternehmerleistungen nicht mehr von den im Kreis zahlreich vertretenen mittelständischen Unternehmen, sondern von der Veolia-Tochter Nassauische Verkehrsgesellschaft (NVG) und der Transdev-Gruppe gefahren werden. Die während der Ausschreibung in der Regel im Wettbewerb gegeneinander stehenden größeren Marktteilnehmer haben hier augenscheinlich keine Befürchtungen, die Wettbewerber durch Unteraufträge zu stärken, sondern nutzen zunehmend auch die Ressourcen der Konkurrenz, wenn dies wirtschaftlich vorteilhaft scheint. In Nordhessen tritt DB Stadtverkehr vereinzelt auch selbst als Subunternehmer auf (Bündel Kassel Plus Nord, Edersee-Waldeck).

Die übrigen Ausschreibungsgewinner setzen kaum Subunternehmer ein, obwohl dies von den Aufgabenträgern durchaus ermöglicht wird. Bei der Verkehrsgesellschaft Mittelhessen wird gerade einmal in zwei bekannten Fällen auf Subunternehmer zurückgegriffen.<sup>75</sup> First beauftragt in einem der von Wehnert ETI übernommenen Bündel im größeren Umfang Subunternehmer. Die HLB hat die Subunternehmerquote fast auf null zurückgefahren, von anderen Konzernen ist gar kein Subunternehmereinsatz in größerem Umfang bekannt.

Um die Chancen mittelständischer Unternehmen zu erhöhen, plante der RMV ab 2007 für regionale Bündel über 600.000 Nkm<sup>10</sup> p.a. eine Subunternehmerquote von 30% vorzugeben. Diese Vorgabe musste aber nach Einwendungen aus Kreisen der Bieter wieder zurückgenommen werden.<sup>76</sup> Unklar bleibt, ob sich zu den niedrigen im Wettbewerb derzeit erzielten Margen bei gleichzeitig steigenden Anforderungen überhaupt Subunternehmer finden lassen bzw. ob die Ausschreibungsgewinner bereit sind, ihre Margen mit Subunternehmern zu teilen.

---

<sup>74</sup> Vgl. [1] S. 10

<sup>75</sup> Vgl. [29] vom 12.09.2008 („Abellio kooperiert im Hochtaunuskreis mit Mittelständlern“)

<sup>76</sup> Vgl. [21]

Insgesamt ist also ein deutlicher Rückgang des Subunternehmermarktes und ein zunehmender Wettbewerb um die verbliebenen Subunternehmerleistungen festzustellen, was insbesondere die kleineren der mittelständischen Unternehmen in Hessen stark trifft und den Marktanteil der mittelständischen Unternehmen noch stärker schrumpfen lässt als es die Zahlen für den Ausschreibungsmarkt zeigen.

### **3.3 Folgen für die Anbieterstruktur**

#### **3.3.1 Entwicklung der Marktanteile**

##### **3.3.1.1 Marktanteile im Ausschreibungsmarkt**

Im Jahr 2002 bedient die DB Stadtverkehr noch über 43% der auszuschreibenden Verkehre und ist damit im Bereich des zukünftigen Ausschreibungsmarktes unumstrittener Marktführer. Der Anteil der DB Stadtverkehr bleibt 2003 und 2004 weitgehend stabil, knickt aber ab 2005 deutlich ab. Von Januar 2004 bis Januar 2008 verliert DB Stadtverkehr konstant etwa 3,5 Prozentpunkte pro Jahr. Im Laufe des Jahres 2008 verlangsamt sich der Verlust etwas. Insgesamt verlor DB Stadtverkehr fast 40% ihrer ausgeschriebenen Leistungen und kommt zum 1. Januar 2009 auf einen Marktanteil von nur noch etwas über 26%

Die öffentlichen Unternehmen hatten am betrachteten Markt im Jahr 2002 einen Anteil von 32%. Dieser steigerte sich bis 2006 auf 33,6%. Verlusten vor allem der HLB standen Gewinne insbesondere von ÜWAG, KVK und Hamburger Hochbahn gegenüber. Im Jahr 2006 verloren die öffentlichen Betriebe dann rund fünf Prozentpunkte, ausgelöst vor allem durch die Trennung von Wettbewerbsaktivitäten zur Vorbereitung von Inhouse-Vergaben, die ab diesem Zeitpunkt wieder realistisch wurden, sowie durch die Ausschreibung der Frankfurter Stadtlinienbündel. Seitdem ist der Anteil der öffentlichen Betriebe im Ausschreibungsmarkt weiter rückläufig, dies wird aber durch Inhouse-Vergaben und Rücknahme von Subunternehmerleistungen (s.u.) kompensiert. Zum 1. Januar 2009 liegt der Marktanteil der öffentlichen Unternehmen im Ausschreibungsmarkt bei 22,8%.

Die privaten, mittelständischen Unternehmen konnten in der Anfangszeit ihren Marktanteil durch die Ausschreibungen tatsächlich ausbauen, wie dies etwa auch vom KCW bestätigt wird.<sup>77</sup> Starteten sie 2002 mit einem Marktanteil von knapp 21%, konnten sie diesen bis 2006 auf 25,7% steigern. Vor allem schlugen hier die Erfolge der Verkehrsgesellschaft Mittelhessen in den Jahren 2004 und 2005 zu Buche. Mit dem Verkauf dieses Unternehmens im Jah-

---

<sup>77</sup> Vgl. [55] S. 11ff

resverlauf 2006 sinkt dann auch die Marktanteilskurve der Mittelständler. Zum 1. Januar 2009 erreichen die Mittelständler ohne die Verkehre der zu diesem Zeitpunkt bereits insolventen Wehnert ETI, die offiziell erst zum 1. Februar 2009 auf FirstGroup übertragen wurden, nur noch einen Marktanteil von etwas über 20%.

Unzweifelhaft die großen Gewinner des Ausschreibungswettbewerbs in Hessen sind die internationalen Verkehrskonzerne. Sie starteten 2002 mit einem Marktanteil von nur rund 3,8%, der sich bis 2006 unter anderem durch den Markteintritt von Arriva auf etwas über 6% erhöhte. Durch den im Jahresverlauf 2006 erfolgten Markteintritt von Abellio mit der Übernahme der bis dahin mittelständischen Verkehrsgesellschaft Mittelhessen (VM) explodierte ab diesem Zeitpunkt der Marktanteil der Konzerne. Schon zum 1. Januar 2007 verdreifachte sich dieser gegenüber dem Vorjahr fast auf 15,7%, 2008 erreichte er 23,4% und 2009 haben die Konzerne unter Berücksichtigung der von First übernommenen Wehnert-Verkehre kumuliert erstmals einen höheren Marktanteil als der Marktführer DB Stadtverkehr, nämlich über 30%. Dabei ist jedoch festzustellen, dass die Marktanteilsausweitung der Konzerne zum Großteil auf den Anbieter Abellio mit einer bewusst preisbezogenen Strategie zurückzuführen ist, die allerdings nicht die Renditeziele der Investoren erfüllen konnte. Der Marktanteil der bereits länger in Hessen tätigen Konzerne ist weit weniger stark gestiegen.

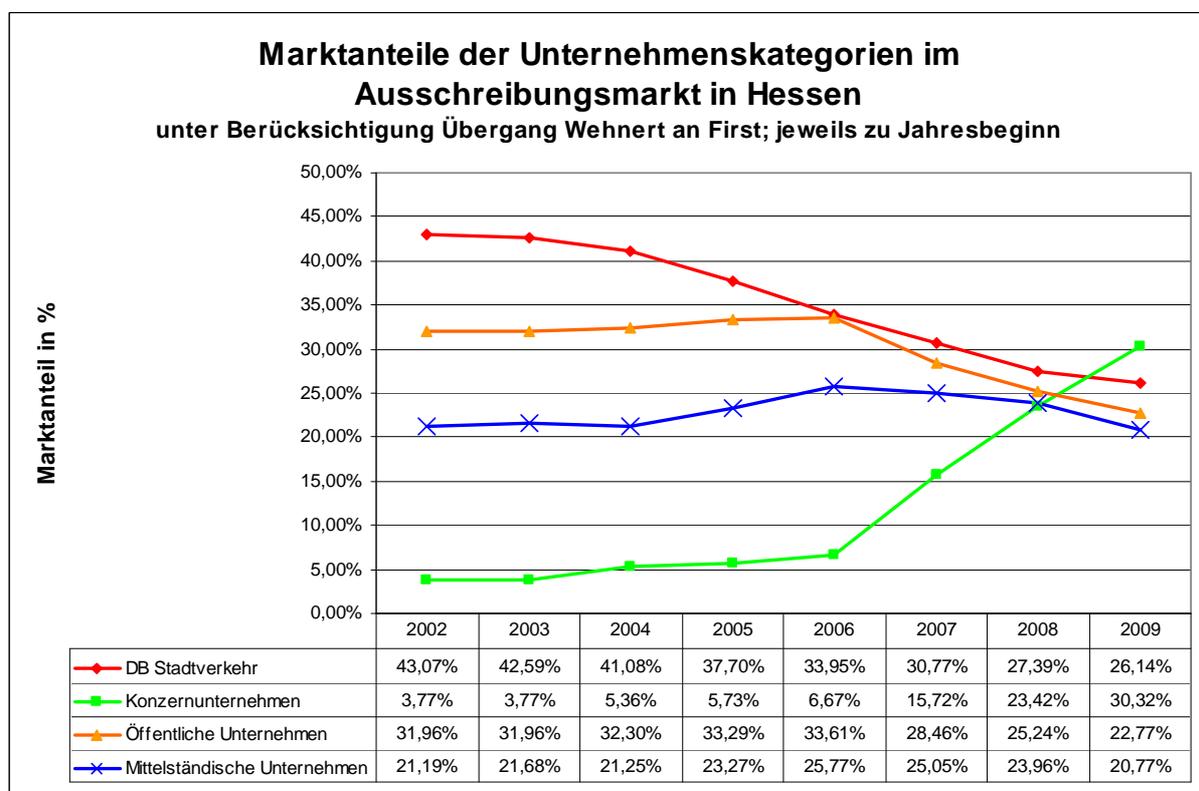


Abbildung 8: Marktanteile nach Unternehmenskategorien in Hessen

Völlig unterschiedliche Tendenzen gibt es bei einer Betrachtung der Ergebnisse in den beiden Verkehrsverbänden. Im Nordhessischen Verkehrsverbund (NVV) konnte DB Stadtverkehr seine Marktführerschaft nicht nur verteidigen, sondern zunächst sogar noch etwas ausbauen. Auch die Mittelständler konnten leichte Zuwächse erzielen. Die öffentlichen Betriebe entwickelten sich nach anfänglichen Verlusten stabil, hier schlägt aber auch der Rückzug der kommunalen KVG aus dem Ausschreibungsmarkt zu buche. Die Konzerne konnten sich nur ein Linienbündel (Rotenburg/Bebra) im NVV sichern.

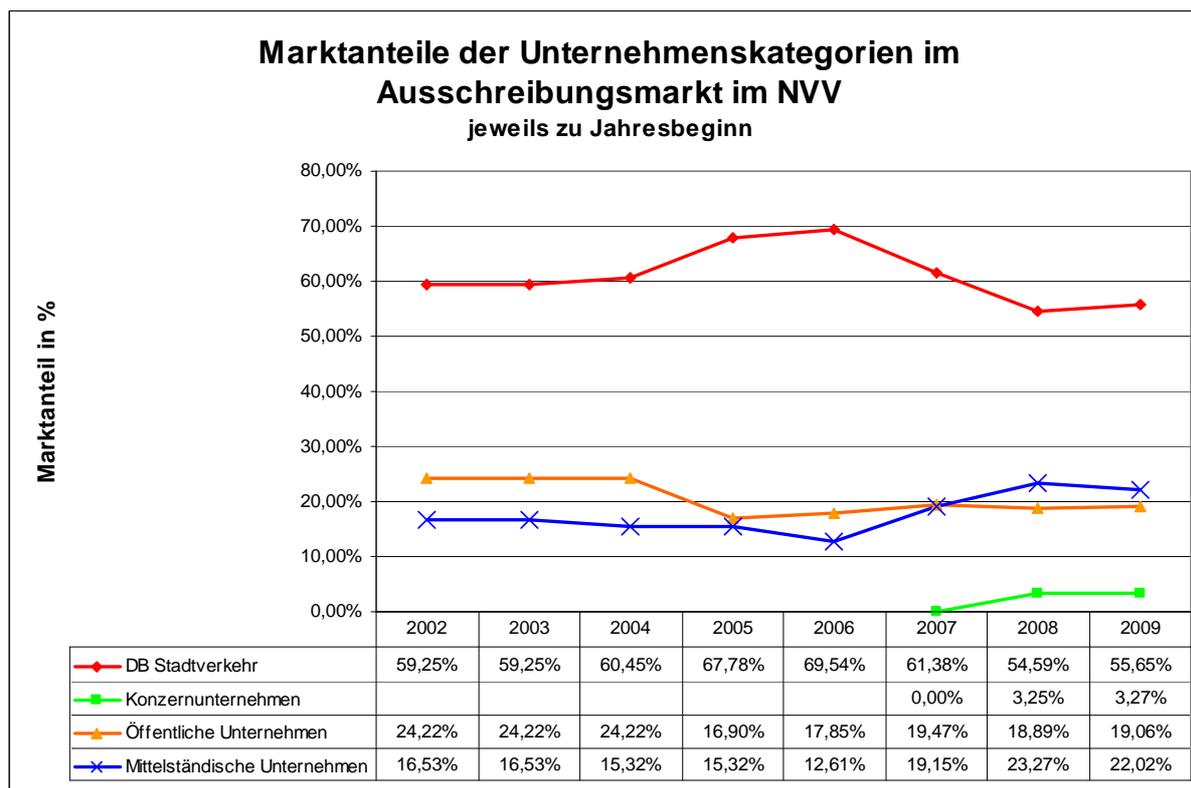


Abbildung 9: Marktanteile nach Unternehmenskategorien im NVV

Ganz anders zeigt sich das Bild im ungleich größeren Rhein-Main Verkehrsverbund (RMV). DB Stadtverkehr musste hier von 2004 bis 2007 einen Einbruch beim Marktanteil von fast 15 Prozentpunkten hinnehmen. Insgesamt hat sich der Marktanteil auf 17,8% mehr als halbiert. Auch die privaten Unternehmen haben nach Zuwächsen bis 2006 per Saldo rund ein Fünftel ihrer Leistungen verloren. Die öffentlichen Betriebe konnten vor allem in den ersten Jahren Erfolge erzielen, insbesondere durch Unternehmen wie KVK, ÜWAG und Hochbahn. Inzwischen ist ihr Marktanteil durch Inhouse-Vorbereitungen zwar rückläufig, aufgrund der Erfolge von VGF und HLB aber immer noch recht hoch. Die Verkehrskonzerne sind im RMV-Gebiet mittlerweile die dominierenden Mitspieler, sie konnten ihren Marktanteil unter Berücksichtigung der Wehnert-Verkehre seit 2006 von neun auf 37,8% mehr als vervierfachen.

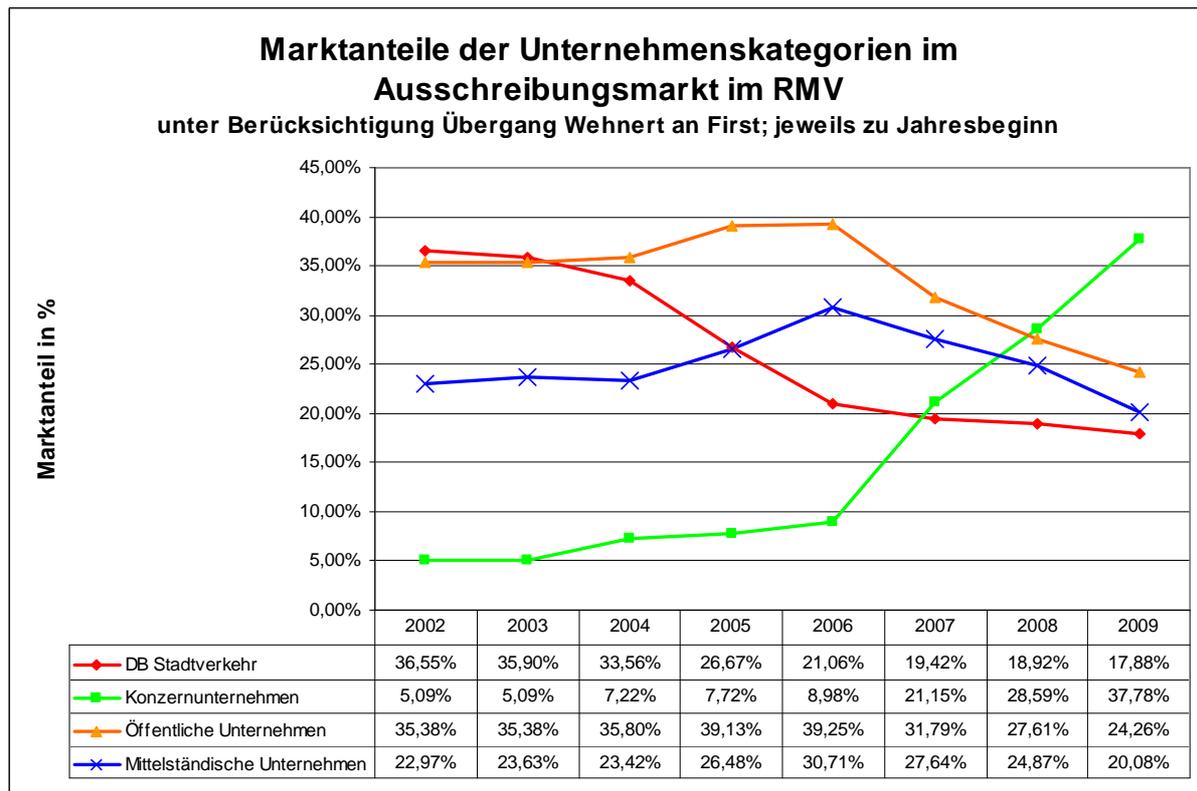


Abbildung 10: Marktanteile nach Unternehmenskategorien im RMV

Die unterschiedliche Marktentwicklung in RMV und NVV dürfte nicht auf grundsätzlich unterschiedliche Ausschreibungsbedingungen, sondern vor allem auf die größere Attraktivität des dicht besiedelten RMV-Gebietes für Markteintritte gegenüber dem ländlichen Nordhessen zurückzuführen sein.

### 3.3.1.2 Marktanteile im Gesamtmarkt

Das vorrangig betrachtete Marktgeschehen stellt unzweifelhaft den dynamischsten Teil, nicht jedoch das gesamte Marktgeschehen im Hessischen ÖSPV dar. Um einen Überblick über den Gesamtmarkt zu erhalten, müssen folgende Teilmärkte mit einbezogen werden:

- zur Ausschreibung vorgesehene, aber noch nicht ausgeschriebene Bündel,
- eigenwirtschaftliche Verkehre nach §13 PBefG sowie
- Inhouse-Vergaben an kommunale Unternehmen nach Güttler-II-Erlass.

Leider sind die Informationen über die Volumina dieser Märkte nicht vollständig, so dass für eine Bewertung des gesamten Marktumfangs die Volumina teilweise qualifiziert geschätzt werden müssen.

### **3.3.1.2.1    *Noch nicht ausgeschriebene Bündel***

Nach dem Ausschreibungskonzept der Landesregierung soll die Umsetzungsphase bis Ende 2010 abgeschlossen sein, danach sollten ursprünglich alle ÖSPV-Leistungen in Hessen zumindest einmal im Wettbewerb vergeben worden sein. Aus den im Internet veröffentlichten Genehmigungslisten der drei Regierungspräsidien ist ersichtlich, dass noch 27 Linienbündel in den Jahren 2009 und 2010 zur Vergabe anstehen. Dabei sind regional deutliche Unterschiede festzustellen. So ist die erste Ausschreibungsrunde in Nord- und Osthessen (Regierungsbezirk Kassel) weitgehend abgeschlossen. In Mittelhessen (Regierungsbezirk Gießen) sind noch neun Bündel nicht vergeben, sechs davon allein im Landkreis Gießen. In Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt) sind noch 18 Bündel offen, diese entfallen zum großen Teil auf fünf Kreise: Bergstraße (4 Bündel), Main-Kinzig, Odenwald, Darmstadt-Dieburg und Rheingau-Taunus (je 3 Bündel). In Frankfurt ist noch das letzte Stadtbündel E zu vergeben.

Geht man von einer durchschnittlichen Bündelgröße von 550.000 Nkm<sup>10</sup> p.a. aus, die sich in den vergangenen Jahren eingependelt hat, so dürften 2009 und 2010 noch etwa 14,3 Mio. Nkm p.a. auf den Markt kommen. Dabei ist aber keineswegs sicher, dass alle Bündel in die Ausschreibung gehen. Sowohl im Main-Kinzig-Kreis als auch im Kreis Gießen waren schon eigenwirtschaftliche Anträge erfolgreich.

### **3.3.1.2.2    *Eigenwirtschaftliche Verkehre nach §13 PBefG***

Seit dem Güttler-II-Erlass sind in Hessen auch wieder eigenwirtschaftliche Anträge für Verkehre nach §13 PBefG Erfolg versprechend, auch wenn dafür auf Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG und §148 SGB IX zurückgegriffen wird. Ein solcher Antrag war auch schon vor Inkrafttreten dieses Erlasses gestellt worden, 2005 verzichtete die ÜWAG im Bündel Ulstertal (218.000 Nkm p.a.) dafür sogar auf Ausgleichszahlungen.

Nach den Informationen der Regierungspräsidien wurden insgesamt 10 Bündel und 5 Einzellinien, insgesamt 46 Linien, eigenwirtschaftlich genehmigt. Besondere Schwerpunkte sind hier die Kreise Main-Kinzig, Darmstadt-Dieburg und Wetterau. Da es sich bei den eigenwirtschaftlichen Leistungen tendenziell um etwas kleinere Leistungspakete handelt, dürfte das Gesamtvolumen bei rund 4,5 Mio. Nkm p.a. liegen. Der Umfang der eigenwirtschaftlichen

Verkehre liegt bei nur noch rund 3% des gesamten Marktvolumens in Hessen. Mit wenigen Ausnahmen werden diese von mittelständischen Unternehmen gefahren.

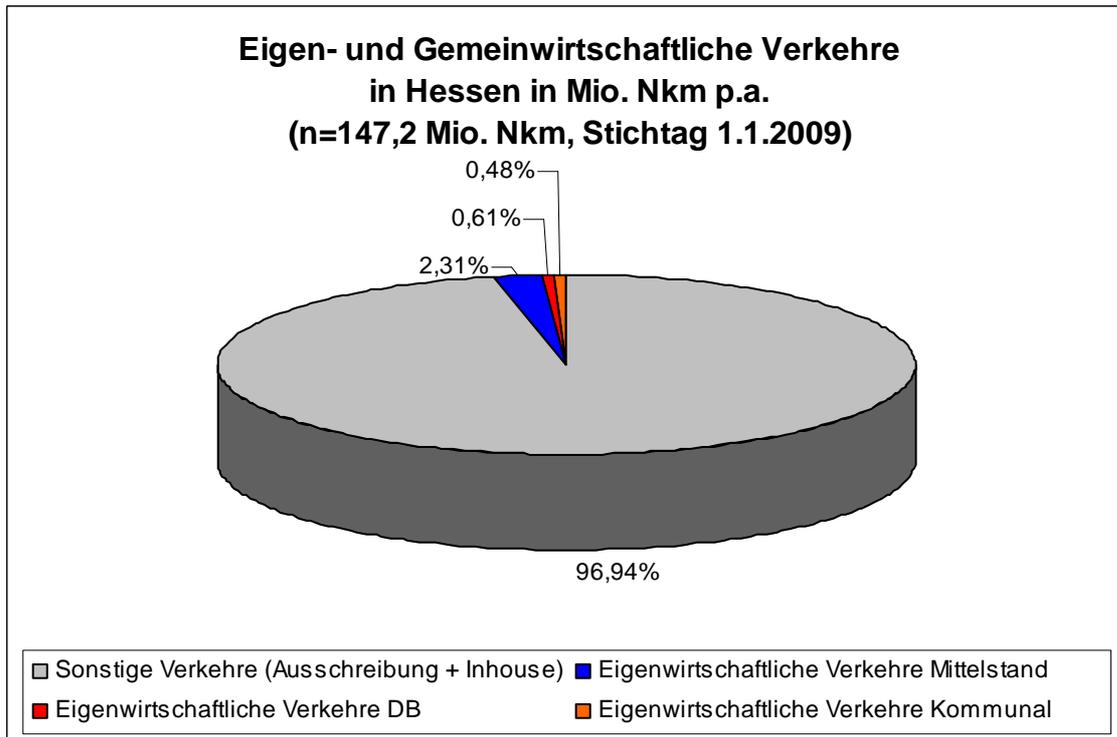


Abbildung 11: Eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre in Hessen nach Leistung

### 3.3.1.2.3 *Inhouse-Vergaben nach Güttler-II-Erlass*

Neben eigenwirtschaftlichen Verkehren ermöglichte der Güttler-II-Erlass im Vorgriff auf die europäische Regelung auch Inhouse-Vergaben, das heißt die Möglichkeit für die Aufgabenträger, Verkehrsleistungen direkt an eigene Verkehrsunternehmen zu vergeben, sofern diese nicht im Wettbewerb tätig werden. In der Stadt Frankfurt wurde eine Inhouse-Vergabe zwar diskutiert, aber letztlich nicht umgesetzt. Ebenso werden im Kreis Groß Gerau und im Wetteraukreis die Leistungen der prinzipiell Inhouse-fähigen Kreisverkehrsbetriebe im Wettbewerb vergeben. Bis auf diese Ausnahmen haben sich alle Hessischen Städte mit eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen für eine Inhouse-Vergabe entschieden, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.<sup>78</sup> Die Leistungsvolumina wurden den Internetseiten der Verkehrsunternehmen bzw. der Statistik des VDV entnommen.

<sup>78</sup> Vgl. [1] S. 30

Stadt	Unternehmen	Leistungsumfang in Tsd. Nkm p.a.	Status
Bad Wildungen	BKW	500	Unklar
Darmstadt	HEAG mobibus	3.800	Inhousevergabe 2008-2016 erfolgt
Fulda	ÜWAG/ÜVG	2.700	Genehmigungsablauf erst 2011
Gelnhausen	KWG/RMK	500	Inhousevergabe 2008-2016 erfolgt
Gießen	SWG/MitBus	2.500	Inhousevergabe angefochten
Hanau	HSB	2.700	Inhousevergabe 2008-2016 erfolgt
Kassel	KVG	4.900	Inhousevergabe 2008-2016 erfolgt
Maintal	SVM	1.100	Inhousevergabe 2009-2017 erfolgt
Marburg	SWM/MVG	2.600	Inhousevergabe 2007-2015 erfolgt
Offenbach	OVB	3.500	Inhousevergabe erfolgt
Rüsselsheim	Stadtwerke	1.100	Inhousevergabe 2008-2016 erfolgt
Wetzlar	WVB	1.400	Inhousevergabe ab 2010 angekündigt
Wiesbaden	ESWE Verkehr	11.000	Inhousevergabe 2009-2017 erfolgt
Hessen insgesamt		<b>38.300</b>	

Tabelle 2: Inhousevergaben in Hessen

Dabei ist das Potential für Inhouse-Vergaben in Hessen sehr viel geringer als im übrigen Bundesgebiet. Dazu trägt nicht nur die im Bundesvergleich verhältnismäßig geringe Verbreitung kommunaler Verkehrsunternehmen vor allem im Regionalverkehr, sondern auch die Entscheidung der Stadt Frankfurt gegen eine Inhouse-Vergabe bei. Insgesamt wären 42% der Verkehre in Hessen Inhouse-fähig gewesen, davon entfallen rund 8% auf die drei Straßen- und U-Bahn-Netze. Weitere 10% wurden trotz theoretischer Möglichkeit der Inhouse-Vergabe in den Wettbewerb gegeben (Frankfurt, Groß Gerau und Wetteraukreis). Im Rahmen dieser Studie wird allerdings nur der Busverkehr betrachtet. Nach den letzten vorliegenden Zahlen des statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2003 wurden bundesweit 2,06 von 2,92 Mrd. Wagenkilometern (inkl. Straßen- und U-Bahn-Verkehr) von potentiell Inhouse-fähigen Unternehmen erbracht, dies waren 70,5% des Gesamtmarktes. Betrachtet man die Anzahl der Fahrgäste bzw. die Umsätze, so lag der Marktanteil der potentiellen Inhouse-Betriebe sogar bei über 80%.

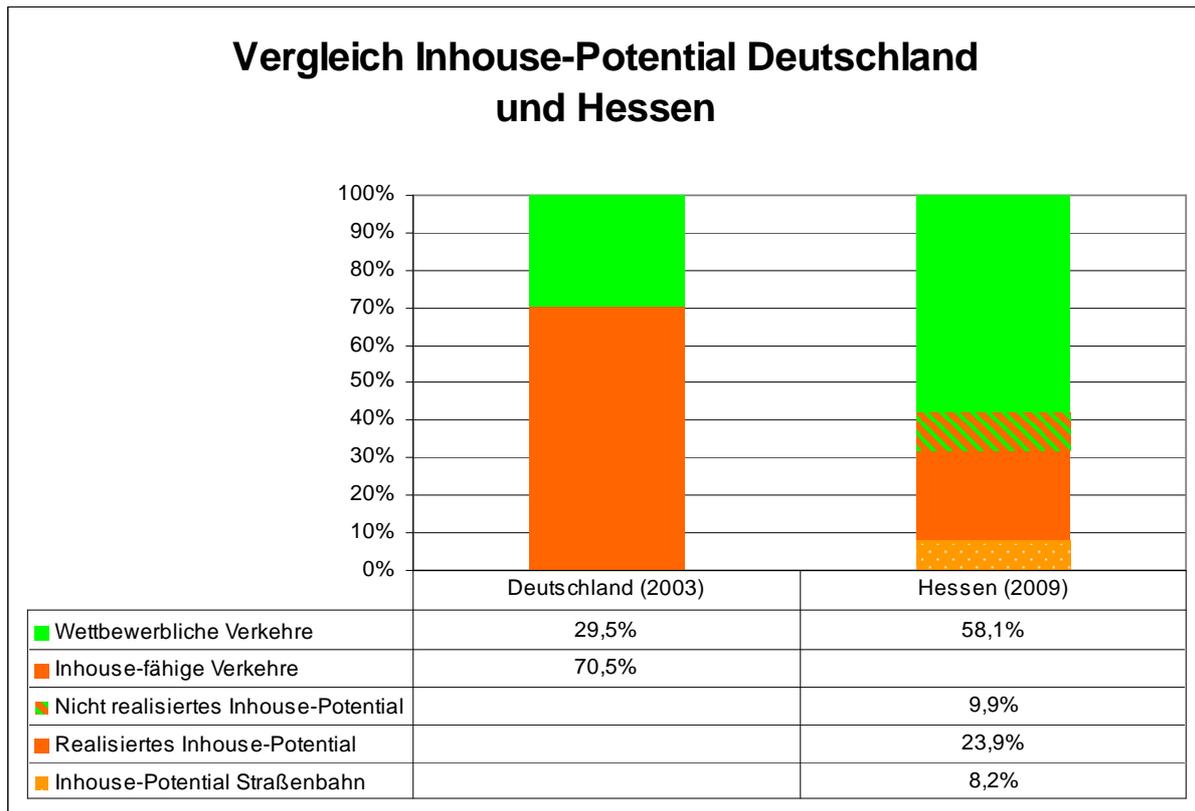


Abbildung 12: Vergleich Inhouse-Potential Deutschland/Hessen

### 3.3.1.2.4 Abschätzung von Gesamtmarktvolumen und Marktanteilen

Addiert man die Marktvolumina des Ausschreibungsmarktes zu den drei in diesem Kapitel betrachteten Teilmärkten hinzu, so ergibt sich überschlägig folgendes Gesamtmarktvolumen zum Stichtag 1. Januar 2009:

Verkehrsteilmarkt	Volumen	Anteil
Ausgeschriebene Verkehre bis Ende 2008:	90,1 Mio. Nkm p.a.	61,21%
Noch auszuschreibende Verkehre 2009/2010:	14,3 Mio. Nkm p.a.	9,71%
Eigenwirtschaftliche Verkehre:	4,5 Mio. Nkm p.a.	3,06%
Verkehre mit Inhouse-Vergabe:	38,3 Mio. Nkm p.a.	26,02%
<b>Gesamtmarkt Hessen:</b>	<b>147,2 Mio. Nkm p.a.</b>	<b>100,00%</b>

Tabelle 3: Gesamtmarkt ÖSPV Hessens

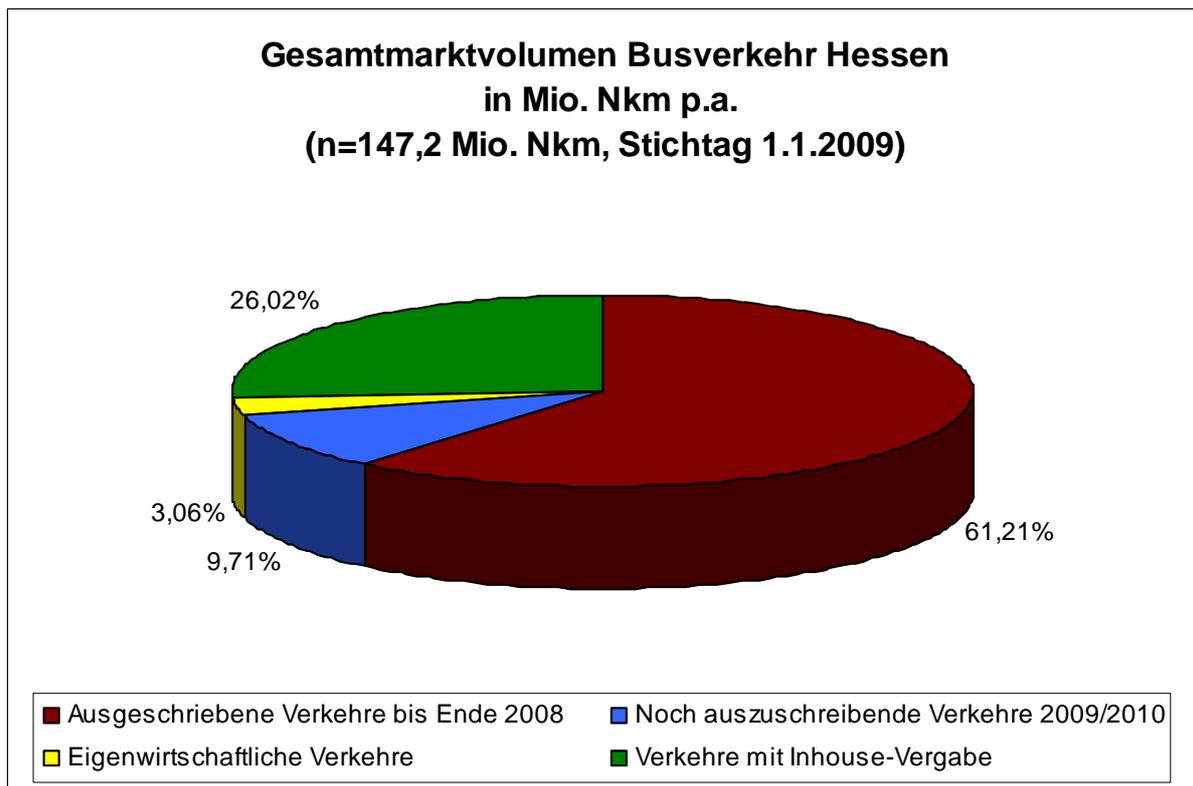
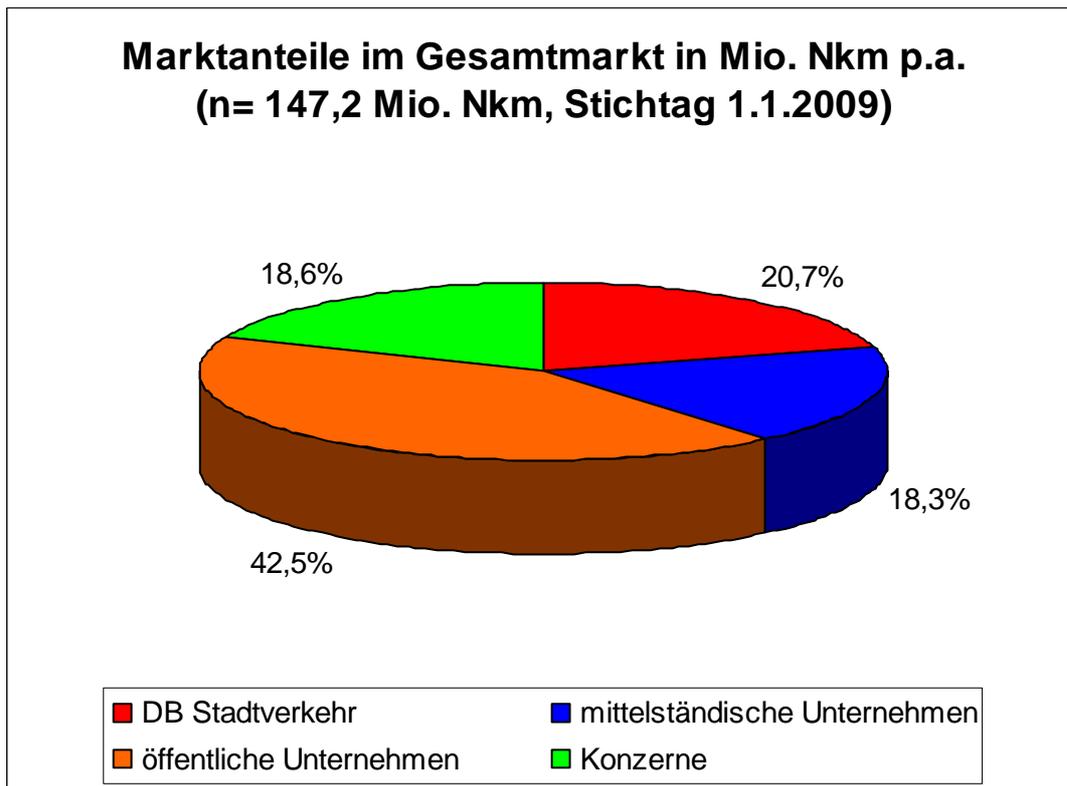


Abbildung 13: Gesamtmarktvolumen ÖSPV in Hessen

Für die noch auszuschreibenden Verkehre kann eine Marktanteilsverteilung entsprechend des Ausgangswertes 2002 angenommen werden, allerdings ohne den Anteil der Konzernunternehmen, deren Verkehre bereits sämtlich im Wettbewerb standen.

Von den eigenwirtschaftlichen Linien wurden 31 an mittelständische Unternehmen, sechs an öffentliche Betriebe und neun an DB Stadtverkehr genehmigt. Das Volumen der öffentlichen Betriebe ist bekannt (0,3 Mio. Nkm im Bündel Ulstertal und 0,4 Mio. Nkm im Bündel Odenwald Mitte), die übrigen Volumina wurden anhand der Linienanzahl angenommen. Die Inhouse-Vergaben gehen systembedingt alle an öffentliche Unternehmen.

Aus diesen Zahlen ergibt sich für den Gesamtmarkt der konzessionierten Verkehre zum Stichtag 1. Januar 2009 eine deutliche Marktführung für die öffentlichen Betriebe mit 62,7 Mio. Nkm p.a. (42,5%), mit geringen Abständen zueinander folgen DB Stadtverkehr mit 30,5 Mio. Nkm p.a. (20,7%), die Konzernunternehmen mit 27,5 Mio. Nkm p.a. (18,6%) und die mittelständischen Unternehmen mit 27,0 Mio. Nkm p.a. (18,3%).



---

Abbildung 14: Marktanteile im Gesamtmarkt der Unternehmenstypen

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass es sich dabei um eine Momentaufnahme zum Jahreswechsel 2008/2009 handelt. Setzen sich die bisherigen Tendenzen fort, so werden insbesondere DB Stadtverkehr und die mittelständischen Unternehmen ihre Marktposition nicht halten können.

Die öffentlichen Betriebe erbringen etwa zwei Drittel ihrer aktuellen Leistungen in einem geschützten Markt und sind daher durch die Inhouse-Vergaben gesichert, auch wenn sie im Ausschreibungsmarkt nicht weiter zulegen können sollten.

### **3.3.2 Quantifizierung des Subunternehmermarktes**

#### **3.3.2.1 Methodik und Markteingrenzung**

Sehr viel schwieriger zu quantifizieren als der Markt der genehmigten Verkehre ist der Markt der Auftragsleistungen für andere Verkehrsunternehmen (Subunternehmermarkt). Hier liegen kaum aussagefähige und genügend detaillierte offizielle Zahlen vor. Bisher konnten die Entwicklungen auf dem Subunternehmermarkt aus diesen Gründen nur grob quantifiziert werden.<sup>79</sup>

Im Rahmen der Aufgabenstellung für die vorliegende Studie sollte die Entwicklung des Subunternehmermarktes ausdrücklich mit einbezogen werden. Dabei war das Projektteam auf Daten angewiesen, die von den Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellt wurden, eventuell dann noch verbleibende Lücken in einzelnen Bündeln wurden durch die Experten vor Ort ermittelt, hochgerechnet und qualifiziert geschätzt.

Für die Analyse der Marktanteile wurden nicht nur die als Subunternehmer erbrachten Fahrleistungen der einzelnen Unternehmenskategorien herangezogen, sondern alle tatsächlich gefahrenen Verkehrsleistungen, sowohl auf eigene Genehmigungen wie auch als Subunternehmer. Nur dadurch wird ein realistisches Bild der Marktanteile nach Fahrleistungen vermittelt.

Vollständig belastbare Daten liegen nur für die Unternehmen von DB Stadtverkehr vor. Da DB Stadtverkehr aber bei weitem größter Auftraggeber für Subunternehmerleistungen war und ist, kann durch diese Zahlen schon ein relativ vollständiges Bild des Subunternehmermarktes gezeichnet werden. Für die nicht von DB Stadtverkehr betriebenen Bündel wurden Abschätzungen der Experten vorgenommen, Statistiken und Veröffentlichungen analysiert sowie Augenschein vor Ort genommen. Nicht mit einbezogen werden konnten Subunternehmerleistungen bei eigenwirtschaftlichen Verkehren und besonders bei Inhouse-Vergaben. Hier liegen keine aussagekräftigen Daten vor, so dass sich die detaillierte Betrachtung auf den Ausschreibungsmarkt beschränken muss und darüber hinaus nur qualitative Aussagen getroffen werden können.

#### **3.3.2.2 Entwicklung der Marktanteile auf Basis tatsächlicher Fahrleistung**

In Hessen ging der Marktanteil von DB Stadtverkehr im Ausschreibungsmarkt bei der genehmigten Betriebsleistung von 43% auf 26% zurück. Die genehmigte Leistung der mittel-

---

<sup>79</sup> Vgl. [1] S. 9f

ständischen Unternehmen verringerte sich nach einer kurzen Phase des Anstiegs bis 2006 insgesamt von 21,2% auf 20,7%. Die öffentlichen Unternehmen konnten von 2002 bis 2006 ihre genehmigte Leistung von 32 auf 33,6% steigern, seitdem ging die Leistung aber wieder auf knapp 22,8% zurück. Die Fahrleistung der Konzerne schnellte von 3,8 auf 30,3% in die Höhe.

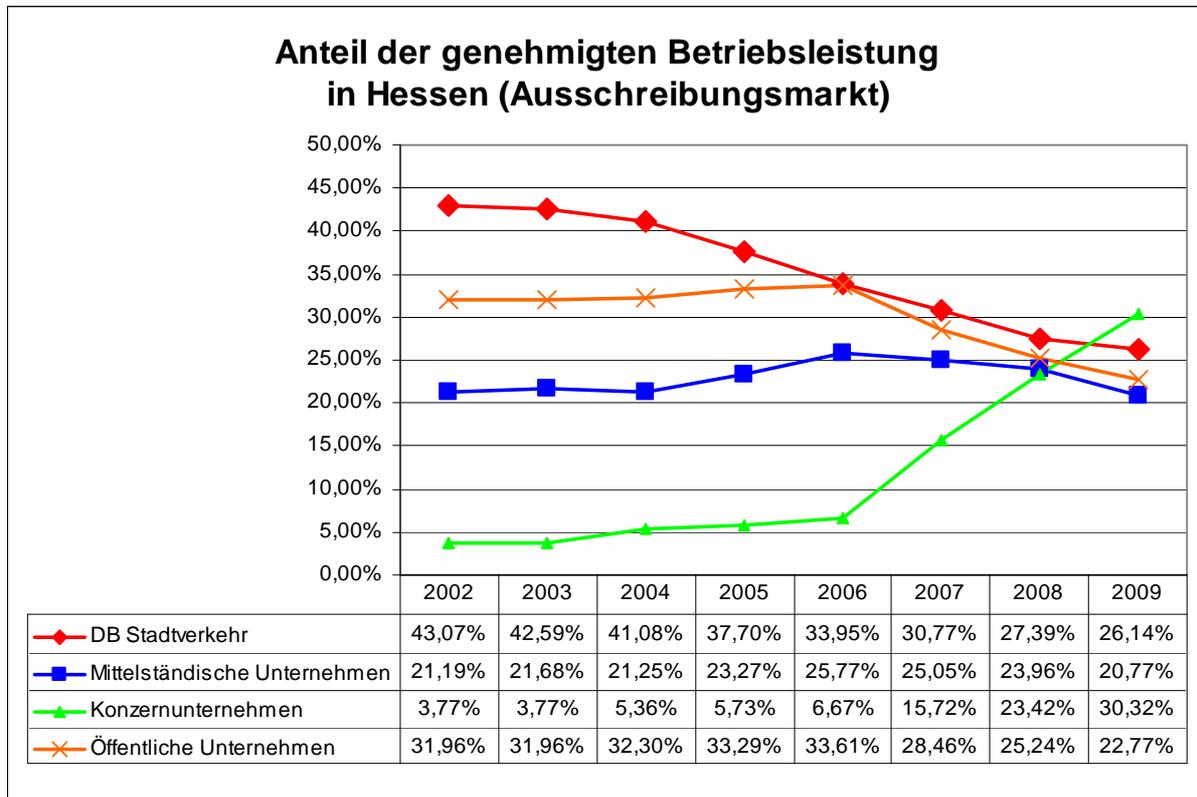


Abbildung 15: Anteil genehmigter Betriebsleistung in Nord-/Mittelhessen im Ausschreibungsmarkt

Betrachtet man die Entwicklung der tatsächlich gefahrenen Leistungen im Ausschreibungsmarkt in Hessen, so ergibt sich ein deutlich anderes Bild: 2002 und 2003 wurden noch rund 42% der Fahrleistungen von mittelständischen Unternehmen erbracht. Dieser Anteil sank bis 2006 zunächst leicht auf 39% und rutschte dann bis 2009 deutlich um über zehn Prozentpunkte auf nur noch 27,9% ab. Insgesamt verloren die mittelständischen Unternehmen im Ausschreibungsmarkt rund ein Drittel ihrer Fahrleistungen. Ähnlich stark rückläufig war der Anteil der von DB Stadtverkehr selbst gefahrenen Verkehre. Er ging um acht Prozentpunkte von 27,5% auf 19,4% zurück. Mit einem runden Drittel Leistungsverlust liegt der Verlust für DB Stadtverkehr bei den tatsächlich gefahrenen Leistungen aber immer noch niedriger als der Verlust bei den genehmigten Leistungen. Die öffentlichen Unternehmen konnten bis 2006 den Anteil bei der gefahrenen Leistung von 23,2 auf 29% ausbauen, sind seitdem aber rückläufig und bereits 2008 wieder beim Ausgangsniveau angekommen. Die Konzerne bau-

ten ihren Marktanteil gleichermaßen aus wie bei den genehmigten Leistungen. 2009 erbrachten sie sogar erstmals eine größere Fahrleistung als die mittelständischen Unternehmen.

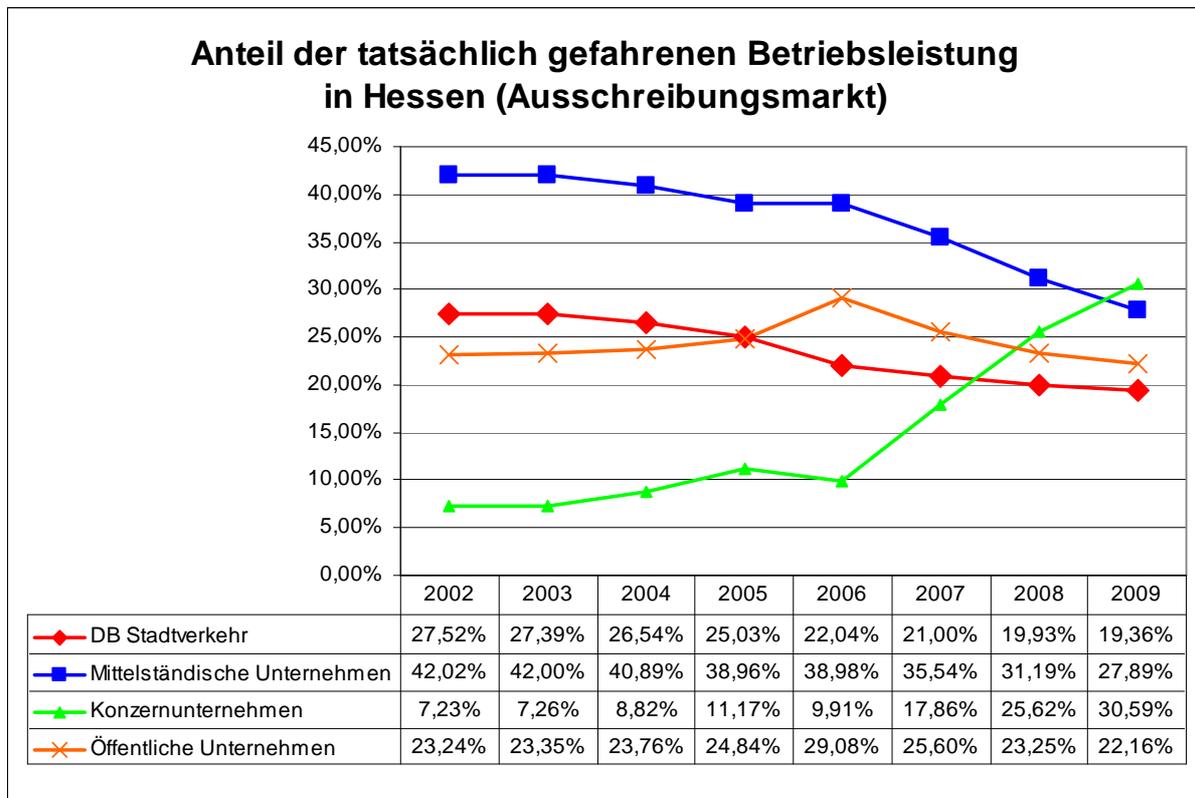


Abbildung 16: Anteil tatsächlich gefahrener Betriebsleistung im Ausschreibungsmarkt Hessens

Vergleicht man die Differenz zwischen genehmigten und selbst erbrachten Fahrleistungen, so ist diese bei DB Stadtverkehr von 14,5 Prozentpunkten auf rund 7 Prozentpunkte zurückgegangen. DB Stadtverkehr hat also die Marktanteilsverluste im Ausschreibungsmarkt überproportional an die Subunternehmer weitergegeben.

Die öffentlichen Betriebe haben ihre Verluste im Ausschreibungsmarkt sogar fast vollständig durch den Abbau von Subunternehmerleistung kompensiert. Lag die Differenz zwischen dem Marktanteil nach genehmigten Leistungen und nach tatsächlich gefahrener Leistung 2002 noch bei neun Prozentpunkten, ist dieser bis 2009 auf gerade einmal einen halben Prozentpunkt zusammengeschrumpft. Dementsprechend ist die Subunternehmerquote, also der Anteil der Leistungen die von Subunternehmern gefahren werden, um 90% von 27,3% auf nur noch 2,7% geschrumpft. Zu Buche schlagen hier insbesondere die Leistungen der VGF Frankfurt, die rund ein Viertel ihrer Leistungen vor Ausschreibung an die Veolia-Tochter Alpi-

na vergeben hatte<sup>80</sup>, aber auch die der Hessische Landesbahn, für die vor allem die Sippel-Gruppe [Arriva], sowie mehrere mittelständische Unternehmen wie Mester und Ohly&Weber tätig waren. Diese Subunternehmerverträge wurden nach erfolgreicher Ausschreibung in der Regel nicht erneuert.

Die Subunternehmerquote von DB Stadtverkehr ging von 36,1% auf 25,9% zurück. Hier müssen aber verschärfend die erheblichen Verluste beim Marktanteil von DB Stadtverkehr insgesamt mit berücksichtigt werden.

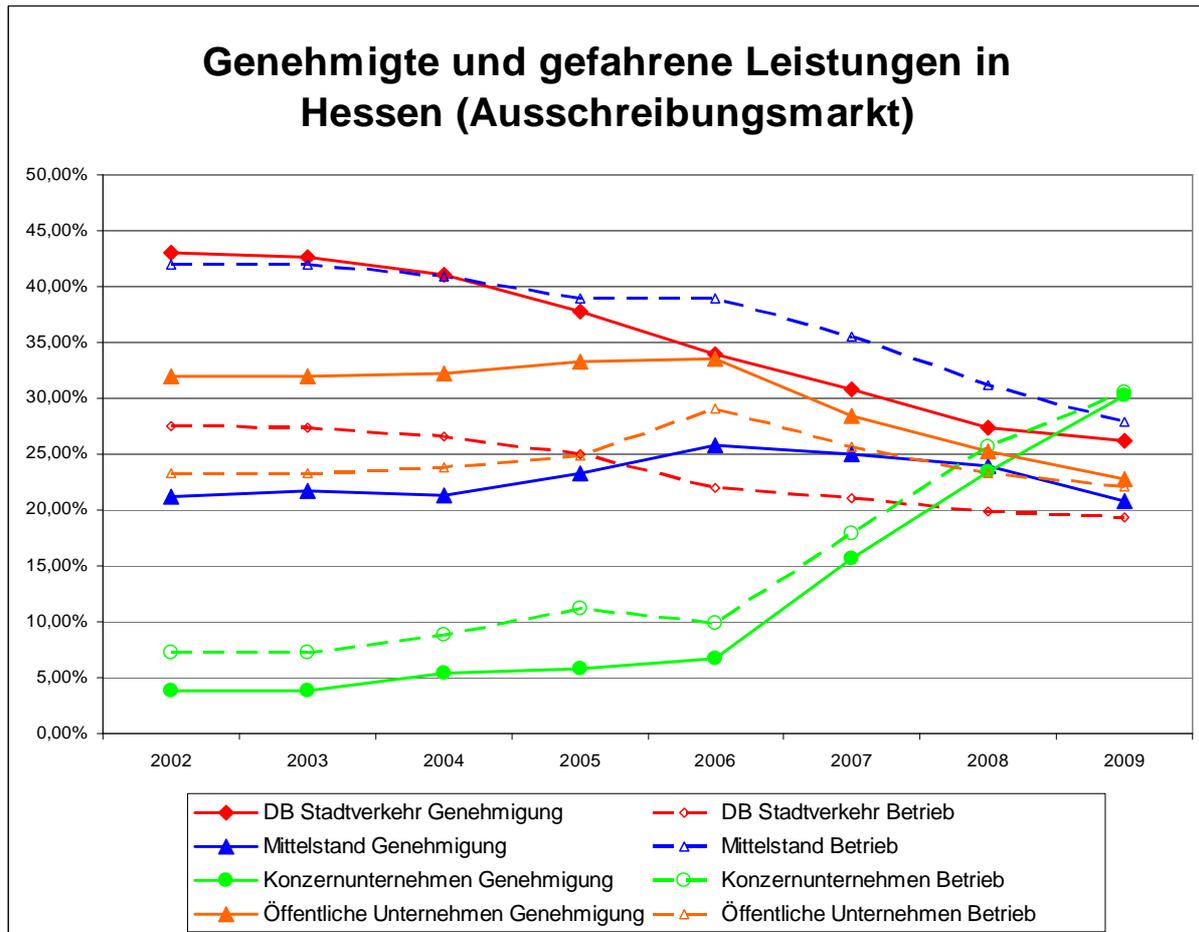


Abbildung 17: Genehmigte und gefahrene Leistung in Hessen im Ausschreibungsmarkt

<sup>80</sup> Vgl. [38] S.12

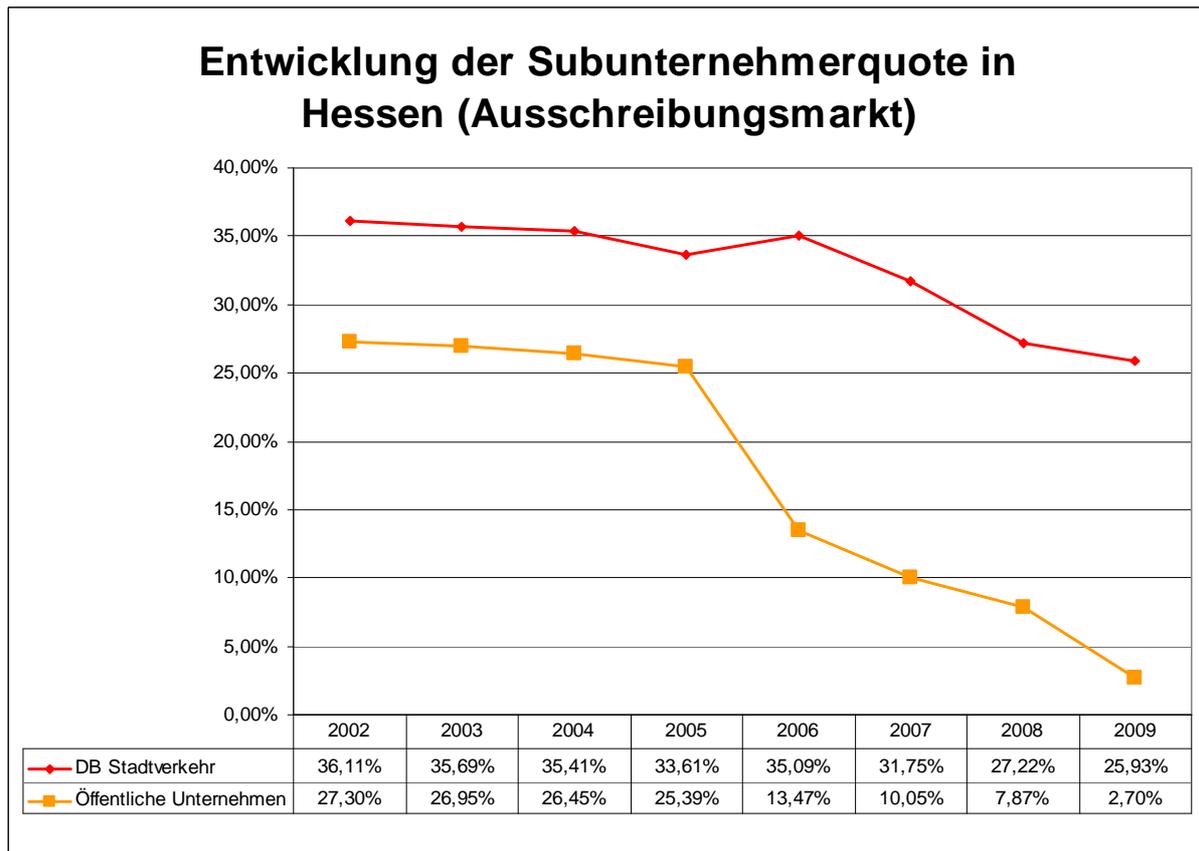


Abbildung 18: Entwicklung der Subunternehmerquote in Hessen im Ausschreibungsmarkt

Von den mittelständischen Unternehmen wurden 2003 noch fast die Hälfte ihrer Leistungen (18,8 Mio. von 37,9 Mio. Nkm p.a.) im Subunternehmermarkt erbracht. Nach einem leichten Rückgang bis 2004 verloren die mittelständischen Subunternehmer 2004 bis 2006 jedes Jahr rund 2 Mio. Nkm p.a. an Leistung. Im Jahr 2007 waren es sogar rund 3 Mio. Nkm. p.a. Erst 2008 scheint es eine gewisse Bodenbildung gegeben zu haben, insgesamt sind fast zwei Drittel der Subunternehmerleistungen – fast 12 Millionen Nkm p.a – für die Mittelständler verloren gegangen.

Bis 2006 konnte dieser Rückgang noch durch steigende Leistungsanteile bei den eigenkonzessionierten Verkehren aufgefangen werden, seit 2006 sind aber auch diese rückläufig, so dass für den Mittelstand im Ausschreibungsmarkt insgesamt ein Verlust von einem Drittel seiner Leistung (12 Mio. Nkm. p.a.) zu Buche steht. Hinzu kommt noch, dass auch die meisten öffentlichen Unternehmen mit Inhouse-Vergabe die Subunternehmerquote deutlich redu-

ziert oder die Leistungen an interne Dienstleister vergeben haben, auch hier dürften noch einmal Leistungskilometer im Millionenbereich verloren gegangen sein.<sup>81</sup>

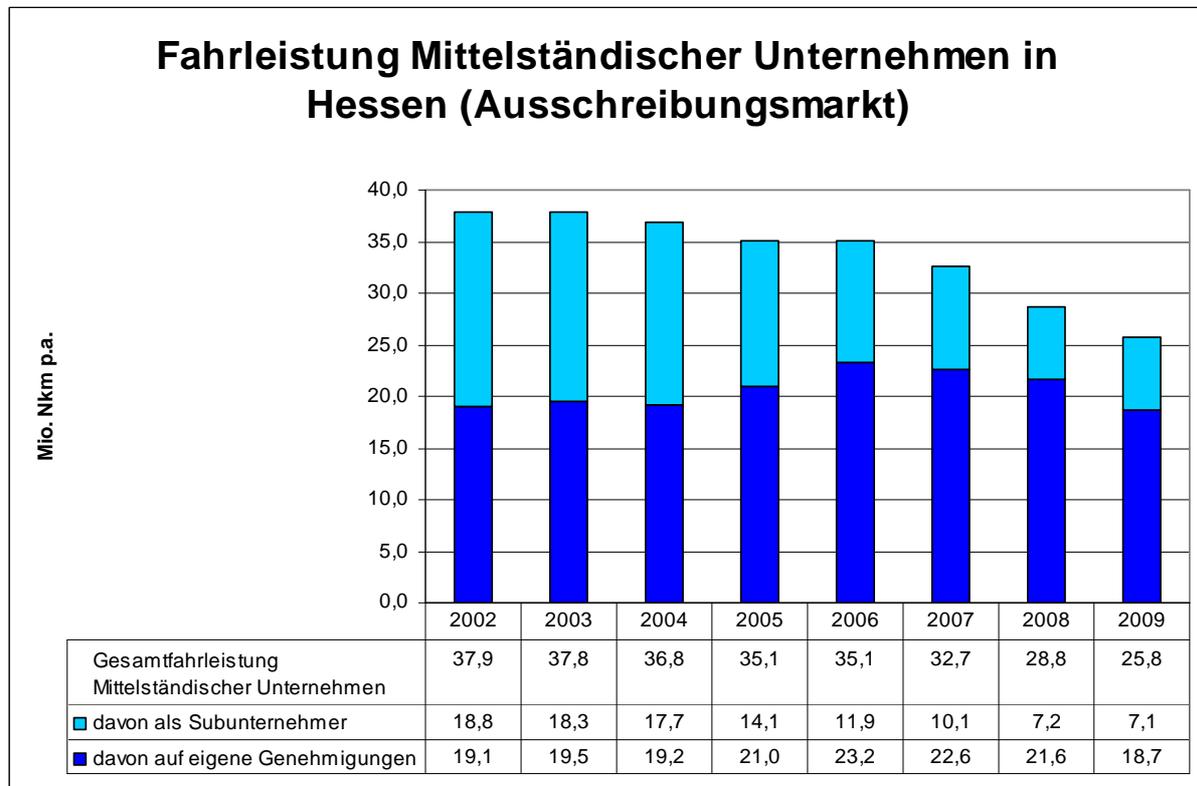


Abbildung 19: Fahrleistung mittelst. VU<sup>82</sup> in Hessen als Sub-VU<sup>82</sup> und auf eigene Genehmigungen

Beim Markteintritt haben die Verkehrskonzerne große Leistungspakete als Subunternehmer mit übernommen, so Veolia mit Alpina im Auftrag der Stadtwerke Frankfurt bzw. der VGF und Arriva mit Sippel vor allem für die Hessische Landesbahn und die Wiesbadener ESWE. Dementsprechend erbrachten auch die Konzerne 2002 rund die Hälfte ihrer Leistungen als Subunternehmer (3,1 Mio. von 6,5 Mio. Nkm.). Mit Ausschreibung wurden hier die meisten Verträge ebenfalls nicht verlängert, anders als die mittelständischen Unternehmen konnten die Konzerne durch Ausschreibungserfolge ihre Verluste im Subunternehmermarkt aber deutlich überkompensieren, vor allem ab 2007.

Ihrerseits vergaben die Konzerne zunächst keinerlei Subunternehmeraufträge. Erst in jüngerer Zeit ist vermehrt der Einsatz von Subunternehmern auch durch Konzerne zu beobachten, etwa bei Abellio im Hochtaunuskreis und im Landkreis Hersfeld-Rotenburg,<sup>83</sup> oder bei First

<sup>81</sup> Vgl. [1] S. 10

<sup>82</sup> VU = Verkehrsunternehmen

<sup>83</sup> Vgl. [26]

im Kreis Offenbach bei den ehemaligen Wehnert ETI-Verkehren.<sup>84</sup> Gleichzeitig bleiben die Konzerne aber auch ihrerseits im Subunternehmermarkt aktiv, allerdings verlagert sich der Schwerpunkt hier von öffentlichen Unternehmen auf DB Stadtverkehr als Auftraggeber. So konnten sich Veolia und Transdev im Rheingau-Taunus-Kreis und im Kreis Limburg-Weilburg in den vergangenen Jahren erhebliche Subunternehmerleistungen sichern. Per Saldo fahren daher die Konzerne auch 2009 etwas stärker selbst als Subunternehmer als sie ihrerseits Subunternehmer anmieten.

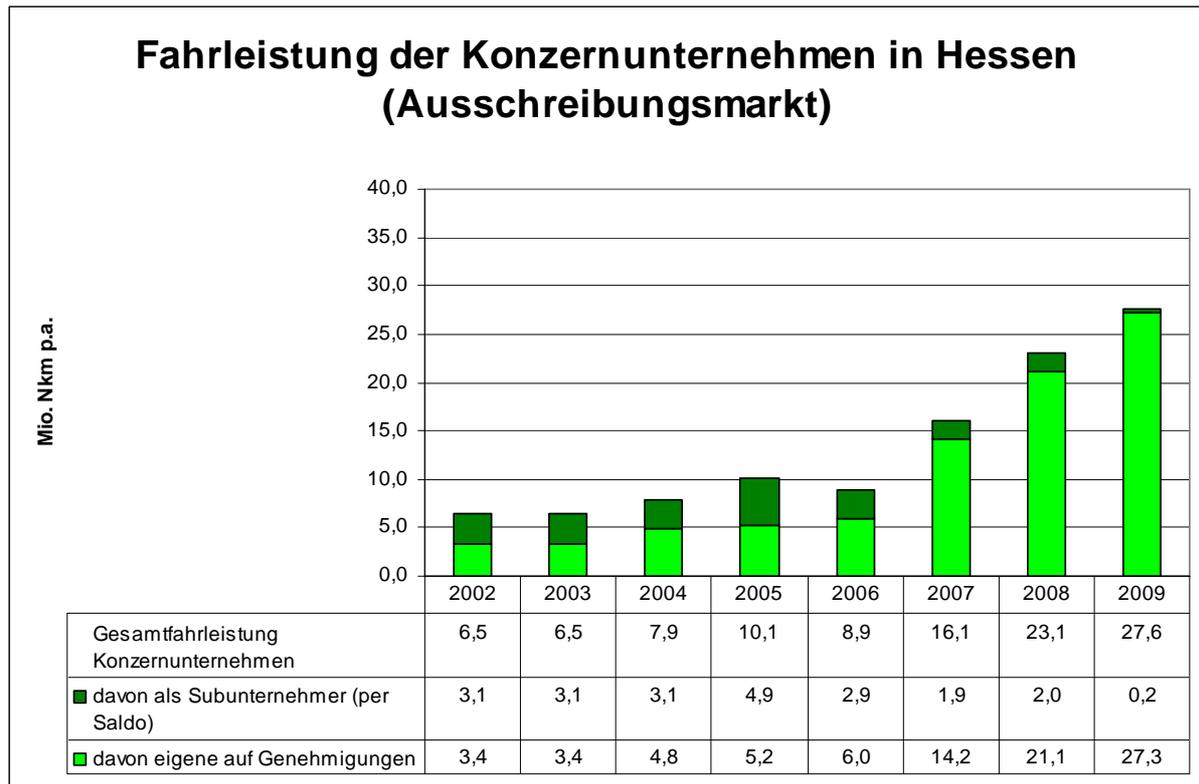


Abbildung 20: Fahrleistung der Konzerne in Hessen als Sub-VU<sup>82</sup> und auf eigene Genehmigungen

Betrachtet man den Markt der tatsächlich geleisteten Nutzwagenkilometer getrennt nach den beiden Verbänden NVV und RMV, so lassen sich ähnliche Schlüsse ziehen wie auch für den Markt der genehmigten Verkehre. Im nordhessischen NVV sind die Marktbewegungen zwar durchaus spürbar, allerdings nicht so dramatisch wie im Süden des Landes. Die Subunternehmerquoten gehen sowohl bei DB Stadtverkehr als auch bei den öffentlichen Betrieben zurück. Daher kann der Mittelstand in Summe nicht von der eher positiven Tendenz bei den genehmigten Verkehren profitieren und verliert insgesamt rund 15% seiner Fahrleistungen.

<sup>84</sup> Vgl. [20]

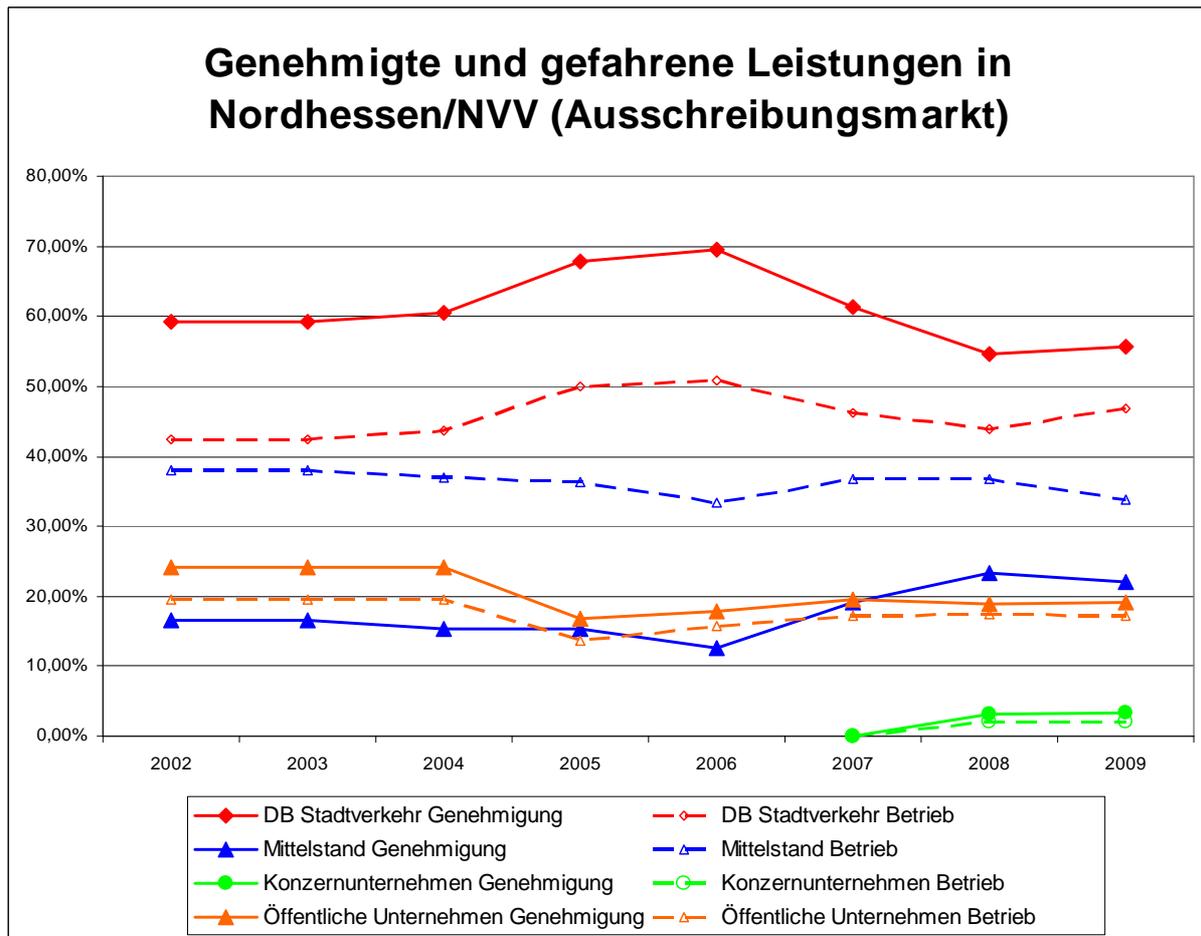


Abbildung 21: Genehmigte und gefahrene Leistung im NVV im Ausschreibungsmarkt

Ebenso wie bei den genehmigten Verkehren ist das Marktgeschehen im RMV deutlich dynamischer: Der Anteil der Mittelstandes an den gefahrenen Leistungen geht von 42,5% auf nur noch 25,9% zurück, vor allem bedingt durch den Marktanteilsverlust von DB Stadtverkehr. Lag der Anteil der Subunternehmerleistungen an der Gesamtfahrleistung des Mittelstandes im RMV 2002 noch bei rund 46%, sind es 2009 gerade noch 22,5%. Der Subunternehmereinsatz der öffentlichen Betriebe sinkt per Saldo auf nahezu null, wohingegen die Verkehrskonzerne auch im Subunternehmermarkt in Südhessen deutlich aktiver sind als im Norden.

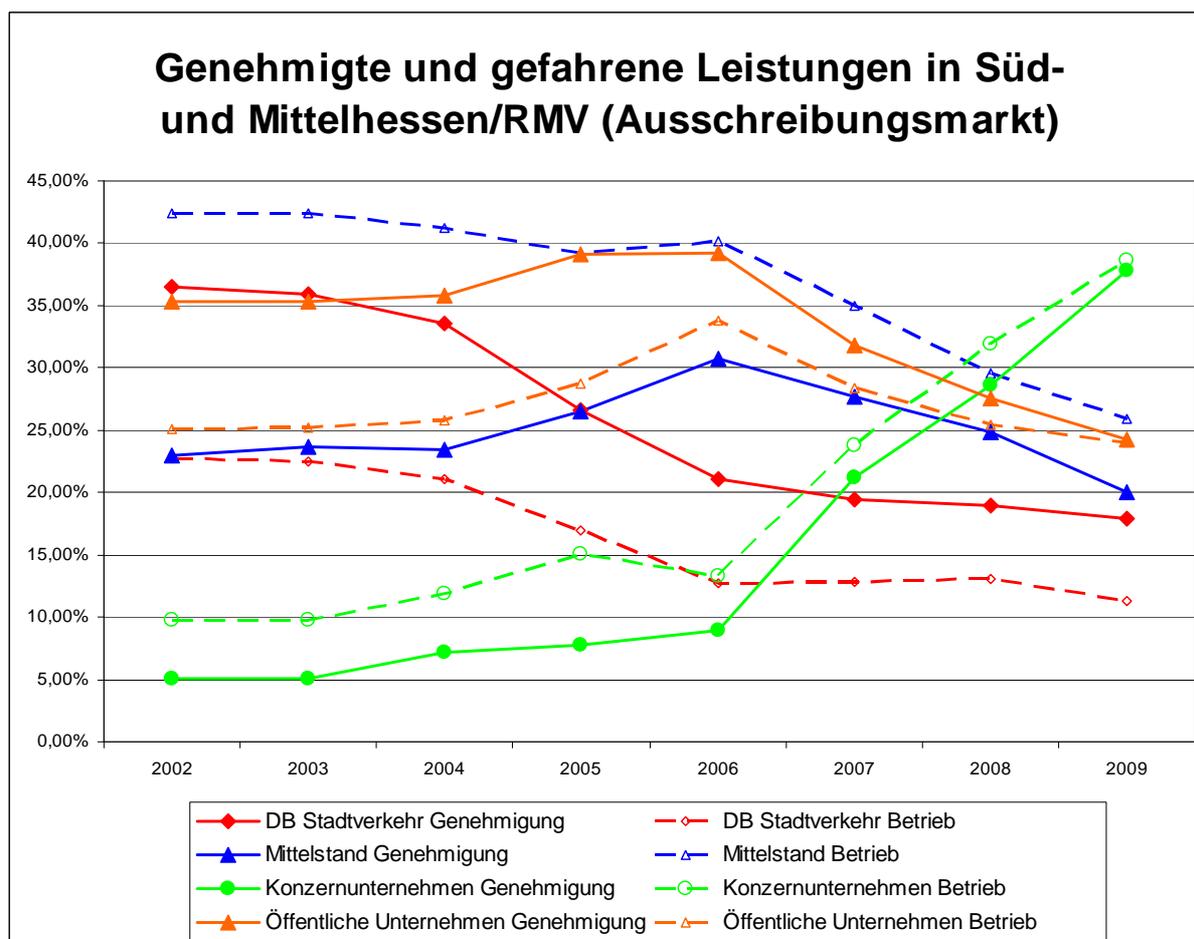


Abbildung 22: Genehmigte und gefahrene Leistung im RMV im Ausschreibungsmarkt

### 3.3.3 Markteintritte und Marktaustritte

Eines der erklärten Ziele der Hessischen Ausschreibungspolitik war die Öffnung des Marktes für neue Anbieter.<sup>85</sup> Wie in Kapitel 3.2.1.4 beschrieben, waren vor dem Start der flächendeckenden Ausschreibungen nur zwei Unternehmen (Veolia und Vineta) mit Markteintritten erfolgreich. Auch nach Start der Wettbewerbsphase konnten sich kaum wirklich neue Anbieter durchsetzen. Wichtigster Markteintritt eines komplett neuen Anbieters durch Ausschreibungsgewinn war der der kommunalen Hamburger Hochbahn AG im Linienbündel Fulda im Jahr 2004 sowie der Gewinn des Stadtverkehrs Langen durch First Rhein-Neckar im Jahr 2007.

Ansonsten blieben Übernahmen das bevorzugte Mittel für den Markteintritt: Die sehr erfolgreiche Verkehrsgesellschaft Mittelhessen entstand als Kooperation von vier etablierten Mit-

<sup>85</sup> Vgl. [53]

telständlern und wurde wie das etablierte Unternehmen Werner durch Abellio übernommen, das seinerseits Ende 2008 an NedRailways ging. Auch dem First-Erfolg in Langen ging die Übernahme des unweit der Hessischen Landesgrenze gelegenen Unternehmens Merl in Speyer voraus. Mittelständischen Unternehmen gelang kein Markteintritt in der Ausschreibungsphase. Vereinzelt konnten jedoch im Rahmen von Bietergemeinschaften Unternehmen, die bislang nur als Subunternehmer tätig waren, an genehmigten Verkehren partizipieren. Vor allem gelang dies in Nordhessen (Henze, Uhlendorff, Reifer) und in Mittelhessen (Franke, Balsler).

Demgegenüber sind Marktaustritte vor allem bei den mittelständischen Unternehmen zu verzeichnen. Nach Angaben des Unternehmerverbandes LHO hat sich der Bestand der im Verband zusammengeschlossenen Unternehmen von 2001 bis 2007 von 220 auf 180 verringert. Besonders ausgeprägt war dieser Rückgang bei den kleinen Unternehmen mit weniger als 16 Bussen. Die Anzahl allein dieser ging um rund 20% zurück.<sup>86</sup>

Die Ursachen für diesen Rückgang dürften allerdings nur zum Teil direkt auf die Ausschreibungsergebnisse zurückzuführen sein. Die Anzahl mittelständischer Busunternehmen ist auch bundesweit rückläufig, etwa aufgrund fehlender Nachfolger, Rückgängen im Gelegenheitsverkehr oder mangelnder ökonomischer Perspektive. Einige Marktaustritte können aber direkt auf verlorene Liniengenehmigungen zurückgeführt werden, etwa die der Unternehmen Peter aus Bad Hersfeld oder Rink aus Lohra, aber auch des kommunalen Kraftwagenbetriebs Wetterau in Florstadt. Kaum zu ermitteln ist, wie viele Marktaustritte es bei Subunternehmern gegeben hat, deren Auftraggeber ihre Liniengenehmigungen verloren haben und die ihren Betrieb daraufhin vollständig eingestellt oder sich auf Gelegenheits- und Reiseverkehr konzentriert haben.

Marktaustritte waren auch aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten nach gewonnenen Ausschreibungen, offenbar aufgrund nicht auskömmlich kalkulierter Preise, zu verzeichnen. Die Insolvenz des Mittelständlers Wehnert ETI im Herbst 2008 gehört genauso in diese Kategorie wie die weitgehende Abwicklung des kommunalen Beteiligungsunternehmens Kraftverkehr Kinzigtal.

Vor allem größere mittelständische Unternehmen vermieden den Austritt aus dem Markt durch den Verkauf an Konzerne, öffentliche Betriebe traten dagegen kaum mehr als Käufer auf. Nachdem bereits in der Vorbereitungsphase einige der großen mittelständischen Unter-

---

<sup>86</sup> Vgl. [1] S. 10f

nehmen von Konzernen übernommen worden waren (vgl. Kapitel 3.2.1.1), folgten während der Ausschreibungsphase die Teilhaber der Unternehmen Sippel (an Arriva), Verkehrsgesellschaft Mittelhessen (inkl. der ÖPNV-Aktivitäten der Stammbetriebe), Haas und Werner GmbH (an Abellio) sowie jüngst VBR (an BeNEX). Damit sind von den größeren mittelständischen Unternehmen in Hessen nur noch die nordhessische Frölich-Gruppe und die mittelhessische Diehl-Gruppe als eigentümergeführte Unternehmen einzustufen.

Folgende Tabelle gibt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick der bedeutenden Marktaustritte im Hessischen ÖSPV-Markt seit Beginn der flächendeckenden Ausschreibungen. Bei den mit (A) gekennzeichneten Unternehmen steht der Marktaustritt in nachweisbarem Zusammenhang mit Ausschreibungen.

Kreis	Name, Sitz	Jahr	Form
<b>Mittelständische Unternehmen</b>			
DA	Rosignol, Roßdorf	2003	Übernahme durch Glück & Seitz
ERB	Wehnert ETI, Michelstadt (A)	2009	Insolvenz
ESW	Buchenau, Herleshausen (A)	2007	Aufgabe Linienverkehr
ESW	Friedrich, Großalmerode (A)	2008	Aufgabe Linienverkehr
ESW	Halbig, Wanfried	2005	Betriebsaufgabe
ESW	Rückbrodt, Waldkappel (A)	2007	Aufgabe Linienverkehr
FD	VBR, Fulda (A)	2009	Übernahme durch BeNEX
HEF	Koch, Schenklengsfeld	2005	Betriebsaufgabe
HEF	Peter, Bad Hersfeld (A)	2005	Betriebsaufgabe
HG	Schütz, Schmitten	2008	Aufgabe Linienverkehr
HP	Werner, Bensheim	2006	Übernahme durch Abellio
HP	Beth, Lampertheim	2006	Übernahme Liniensparte durch RNV
HP	Mühlhäuser, Viernheim	2006	Übernahme durch RNV/V-Bus
HR	Braun, Felsberg	2008	Betriebsaufgabe
KB	Arnold, Diemelsee (A)	2005	Aufgabe Linienverkehr

Kreis	Name, Sitz	Jahr	Form
KB	W. Sieke, Diemelstadt	2008	Betriebsaufgabe
KS	Knorn, Habichtswald (A)	2006	Aufgabe Linienverkehr
KS	Tomschi, Naumburg (A)	2009	Betriebsaufgabe
LDK	Bender, Ehringshausen (A)	2007	Übernahme Liniensparte durch VM/Abellio
LDK	Buseck, Wetzlar (A)	2007	Aufgabe Linienverkehr
LDK	Kern, Aßlar (A)	2007	Aufgabe Linienverkehr
LDK	Kreutz, Haiger (A)	2007	Übernahme durch VM/Abellio
LM	Hölzenbein, Runkel (A)	2007	Übernahme Liniensparte durch VM/Abellio
LM	Schermuly, Mengerskirchen (A)	2007	Übernahme Liniensparte durch VM/Abellio
LM	VB Medenbach, Weilburg (A)	2007	Übernahme durch VM/Abellio
LM	VM, Weilburg (A)	2006	Übernahme durch Abellio
MR	Interthal, Angelburg	2004	Übernahme durch Stadtwerke Marburg
MR	Etzelmüller, Fronhausen (A)	2008	Betriebsaufgabe
MR	Haas, Gladenbach (A)	2007	Übernahme durch Abellio
MR	Pfeiffer, Bad Endbach	2003	Übernahme Liniensparte durch SW Gießen
MR	Ramerth, Biedenkopf	2007	Insolvenz
MR	Rink, Lohra (A)	2004	Betriebsaufgabe
MR	Wege, Dautphetal (A)	2004	Aufgabe Linienverkehr
MTK	Sippel, Hofheim	2005	Übernahme durch Arriva
RÜD	Aartal Omnibus, Hohenstein	2006	Betriebsaufgabe
RÜD	Bernhardt, Rüdesheim	2008	Auflösung nach Insolvenz
RÜD	Denk, Idstein	2008	Aufgabe Linienverkehr

Kreis	Name, Sitz	Jahr	Form
<b>Öffentliche Unternehmen</b>			
FB	Kraftwagenbetrieb Wetterau, Florstadt (A)	2006	Betriebsaufgabe
<b>Konzernunternehmen</b>			
LM	Alpina, Limburg (A)	2008	Betriebsaufgabe

Tabelle 4: Bedeutende Marktaustritte im Hessischen ÖSPV-Markt

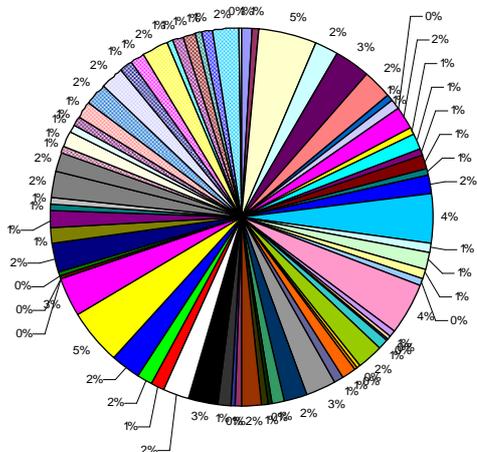
### 3.3.4 Konzentrationstendenzen im Mittelstand

Die massiven Marktaustritte mittelständischer Unternehmen bewirken auf der anderen Seite bei den im Markt verbliebenen Mittelständlern deutliche Konzentrationstendenzen. Dies lässt sich auch empirisch nachweisen. Betrachtet man die bis Ende 2008 ausgeschriebenen Leistungen, so verteilte sich der Anteil des Mittelstandes daran vor Ausschreibung (Bezugsjahr 2003) auf 74 Unternehmen, der etwas kleinere mittelständische Anteil 2009 verteilt sich nur noch auf 29 Unternehmen. In Bietergemeinschaften sind dabei die einzelnen konstituierenden Unternehmen berücksichtigt, Gemeinschaftsunternehmen sind als neue Marktteilnehmer aufgeführt. Zusammengefasst wurden Unternehmen, die sich in gleichem Eigentum befinden.

Mit der Abnahme der Unternehmensanzahl hat sich der Anteil einzelner Unternehmen an den genehmigten Leistungen deutlich erhöht. Mehrere Mittelständler vor allem in Nordhessen konnten ihre Marktposition im Ausschreibungsmarkt spürbar ausbauen. Hierzu gehören vor allem Unternehmen, die sich in starken regionalen Kooperationen wie ALV (u.a. Nau, Diehl) und SURF (u.a. Frölich, Reifer) engagiert haben und gemeinsam über eine dreistellige Anzahl von Fahrzeugen verfügen.

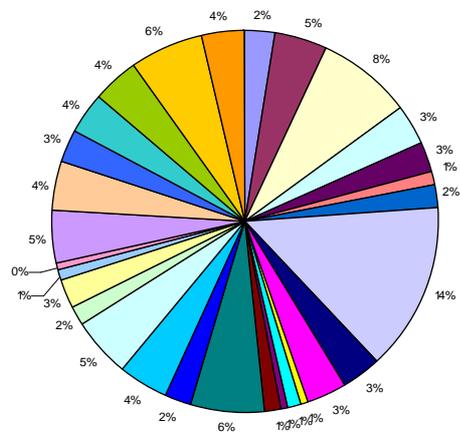
Leistete ein mittelständisches Unternehmen 2003 durchschnittlich 264.000 Nkm p.a. auf seinen eigenen Linien, sind dies 2009 645.000 Nkm p.a., also etwa das Doppelte. Das größte mittelständische Unternehmen kommt sogar auf einen Leistungsumfang von über 2,6 Mio. Nkm p.a.. Die durchschnittliche Leistung entspricht etwas mehr als dem Durchschnittsumfang eines ausgeschriebenen Linienbündels. Die mittelständischen Unternehmen sind also in der Regel von der Vergabe eines Bündels abhängig, das Marktaustrittsrisiko im Falle eines Verlustes dieser Leistung bei Neuausschreibung ist entsprechend groß.

**Verteilung der genehmigten Leistungen der mittelständischen Unternehmen in Hessen 2003**



**74 Unternehmen mit durchschnittlich 264.000 Nkm p.a.**

**Verteilung der genehmigten Leistungen der mittelständischen Unternehmen in Hessen 2009**



**29 Unternehmen mit durchschnittlich 645.300 Nkm p.a.**

---

Abbildung 23: Marktanteilsverteilung im Ausschreibungsmarkt auf mittelst. VU<sup>82</sup> 2003, 2009

Anzumerken ist, dass sich die o.g. Daten ausschließlich auf den Ausschreibungsmarkt beziehen. Für den Markt der eigenwirtschaftlichen Verkehre und die noch nicht ausgeschriebenen Leistungen liegen leider keine Daten vor.

## **4 Finanzielle Folgen**

### **4.1 Paradigmenwechsel**

Die Umsetzung des Hessischen Wettbewerbsmodells erforderte einen Paradigmenwechsel in der Finanzierung des ÖPNV. Galt bislang das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit, in der Kosten und Fahrgeldeinnahmen vom Verkehrsunternehmen verantwortet und gesteuert wurden, musste die im Schwerpunkt die Fahrleistung mit der Einführung des „Besteller-Ersteller-Prinzips“ nun bepreist werden. Damit wurden auch die entscheidenden Weichen in Richtung eines reinen Preiswettbewerbs gestellt, der nicht mehr den Erfolg am Fahrgastmarkt, sondern nur noch den niedrigsten Preis der Fahrleistung für den Besteller honoriert.

Die Verantwortung für den Fahrgastmarkt ging trotz anders lautender Zielvorgaben damit zwangsläufig auf die Aufgabenträger über. Damit wurden diese auch zu den zentralen Akteuren der ÖPNV-Finanzierung. War bislang die Planung und Gestaltung der Verkehre weitgehend Aufgabe der Verkehrsunternehmen mit unterschiedlich intensiver Unterstützung durch die Behörden, mussten nun die Aufgabenträger zur Erfüllung ihrer durch die Art des Wettbewerbsmodells aufgezwungenen neuen Aufgaben am Fahrgastmarkt umfangreiche eigene Kapazitäten vorhalten oder diese von Dritten einkaufen. Verstärkend kam hinzu, dass diese Aufgaben wettbewerbsneutral zu erfüllen waren, somit konnten die vielfach vorhandenen Kapazitäten bei den Verkehrsunternehmen nicht genutzt werden. Dabei ging es nicht nur um die Organisation und Durchführung der Ausschreibungen und das Controlling der Verträge, sondern auch um Aufgaben im Vertrieb, in der Verkehrsplanung und in der Betriebsüberwachung.

### **4.2 Entwicklung der Kosten**

#### **4.2.1 Betriebskosten und Vergütung**

Aufgrund dieses Paradigmenwechsels im Hessischen ÖPNV ist es nicht möglich, ein Preisniveau vor Beginn der Wettbewerbsöffnung, also etwa für Zeitpunkte in den 90er Jahren, zu ermitteln. Das eigenwirtschaftliche Prinzip kennt keine Fahrleistungspreise und auch wo Zuschüsse gewährt wurden geschah dies in der Regel nach dem Nettoprinzip zur Kosten- oder Preisauauffüllung. Insofern ist die Situation in Hessen auch nicht mit der etwa in Dänemark vergleichbar, wo schon seit den 70er Jahren mit Verkehrsverträgen gearbeitet wurde, die

Fahrleistungspreise auf Stundenbasis vorsahen.<sup>87</sup> Die einzige Systemänderung dort war, dass diese Verträge nicht mehr automatisch verlängert, sondern ab Anfang der 90er Jahre ausgeschrieben wurden.

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass mit der Umstellung auf das Besteller-Ersteller-Prinzip und der damit verbundenen Überführung der Verkehre in die Gemeinwirtschaftlichkeit mit mehreren Unternehmen politische Kilometerpreise am oberen Rande des Vertretbaren vereinbart worden sind – dies nicht zuletzt, um sie für den Systemwechsel zu gewinnen. Für die politisch Verantwortlichen ergab sich daraus der Nebeneffekt, dass die durch Ausschreibung erzielten Preise in jedem Fall sehr deutlich unter den vereinbarten „Bestandspreisen“ liegen mussten, was dementsprechend als großer Erfolg verkauft werden konnte.

Von allen Experten vorausgesagt wurde, dass die Preise für Fahrleistungen durch die Wettbewerbsöffnung zunächst deutlich sinken würden, später mit einer Marktkonsolidierung aber wieder ansteigen müssten. Strittig war jedoch, ob sich die Preise dem Vorniveau wieder angleichen oder dieses sogar noch übertreffen würden („Badewannenkurve“)<sup>88</sup> oder sich ein dauerhaft niedrigeres Preisniveau einstellen würde („Bananenkurve“).<sup>89</sup> Da das Ausgangspreisniveau aus den oben genannten Gründen aber ohnehin nicht genau quantifizierbar ist, erübrigt sich im Fall Hessen die weitere Diskussion. In jedem Fall waren sich die Experten einig, dass das Preisniveau etwa nach der ersten Ausschreibungsrunde, also nach acht Jahren, anziehen würde.

Mit den ersten Ausschreibungen ergab sich tatsächlich ein deutlicher Verfall des Preisniveaus für Fahrleistungen. 2003 konnten die Aufgabenträger Leistungen für durchschnittlich 1,78 € pro Nkm bestellen. Dieser Betrag sank bis 2005 noch leicht weiter auf 1,72 €/Nkm. Anders als von den Experten prognostiziert stellte sich aber bereits 2006, also nach rund drei Jahren, ein erster Anstieg der Preise auf 1,85 €/Nkm (+ 7,6%) ein, der sich 2007 noch einmal deutlich auf 2,16 €/Nkm (+ 16,8%) verstärkte. Auch inflationsbereinigt sind dies noch deutliche Steigerungen.<sup>90</sup>

Dieser Anstieg wird von Aufgabenträgerseite größtenteils mit gesteigerten Qualitätsanforderungen insbesondere bei den Fahrzeugstandards begründet. Dies dürfte aber nur den kleineren Teil der Kostensteigerungen erklären, da die Fahrzeugkosten in einem Omnibusunter-

---

<sup>87</sup> Vgl. [6] S. 35ff

<sup>88</sup> Vgl. [4] S. 78ff

<sup>89</sup> Vgl. [55] S. 5f

<sup>90</sup> Vgl. [1] S. 22

nehmen bestenfalls 30% der Kosten ausmachen. Selbst wenn also von einem aufs andere Jahr deutlich teurere Fahrzeuge vorgegeben würden, würde dies auf den Gesamtkostenanstieg lediglich im niedrigen einstelligen Prozentbereich durchschlagen.

Analysiert man die Ausschreibungsgewinner genauer, so fällt auf, dass bis zum Jahr 2006 vor allem solche Unternehmen erfolgreich waren, die heute vom Markt verschwunden sind (Wehnert ETI, KVK) oder aufgrund mangelnder Renditen durch andere Unternehmen übernommen wurden (Abellio/Verkehrsgesellschaft Mittelhessen). Der Schluss liegt daher nahe, dass Preise, wie sie 2003 bis 2005 und teilweise auch noch 2006 eingegeben wurden, keinesfalls auskömmlich und marktgerecht waren. Ohne zusätzliches Datenmaterial ist eine genauere Auswertung hier aber nicht möglich.

In wie weit sich der Trend zu höheren Preisen für Fahrleistungen 2008 fortgesetzt hat, ist noch nicht bekannt. Schon der im Jahresmittel 2008 hohe Dieselpreis sowie die tendenziell zu beobachtende geringer werdende Wettbewerbsintensität verbunden mit Marktaustritt oder Restrukturierung bisher als günstig bekannter Anbieter sprechen aber für einen weiteren Anstieg der Preise.

Insbesondere dort, wo der ÖPNV vor Ausschreibung weitestgehend durch eigenwirtschaftliche Verkehre sichergestellt wurde - also vor allem im ländlichen Raum - zeigen sich inzwischen erhebliche Kostenrisiken für die öffentliche Hand durch den Paradigmenwechsel in der Finanzierung. Bislang von den Verkehrsunternehmen getragene Risiken müssen die Aufgabenträger übernehmen, auch bisher von den Unternehmen genutzte Optimierungsmöglichkeiten über die Grenze von Linienbündeln hinaus sind nicht mehr möglich. Deutlich wurde dies etwa zum Jahresbeginn 2009 im Schwalm-Eder-Kreis, wo die von den Gemeinden zu tragende Defizitumlage innerhalb eines Jahres von 72.000 € auf 700.000 € verzehnfacht werden soll. Für 2010 sind weitere nicht unerhebliche Erhöhungen angekündigt.<sup>91</sup> Auch im Rheingau-Taunus-Kreis entzündete sich im Jahr 2008 ein heftiger Streit um die steigenden Umlagen zur Finanzierung des ÖPNV, im Zuge dessen die größte Kreisgemeinde Taunusstein sogar die Mitgliedschaft in der Regiegesellschaft RTV kündigte.<sup>92</sup> Im Landkreis Fulda, der durch frühe Ausschreibungen von sehr günstigen Ausschreibungspreisen profitieren konnte, soll die Umlage für die ÖPNV-Finanzierung zwischen 2007 und 2011 trotzdem von 2,05 € auf 3,60 € pro Einwohner, also um rund 76%, steigen.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Vgl. [18]

<sup>92</sup> Vgl. [23]

<sup>93</sup> Vgl. [15]

## 4.2.2 Regiekosten

Das Hessische System setzt bewusst auf eine enge politisch-administrative Steuerung des ÖPNV. Ausschreibungen sind nicht Ausgangspunkt, sondern letztendlich nur logische Konsequenz eines Systems, das den allergrößten Teil der bisher unternehmerischen Aufgaben in die Hände der Verwaltung übergehen lässt. Um diese Aufgaben schultern zu können, musste die Verwaltungsebene neue Einheiten zur Erledigung dieser Aufgaben schaffen. Hessen wählte dabei ein besonders aufwändiges, zweistufiges System aus „Lokalen Nahverkehrsorganisationen“ (LNO) bei den Aufgabenträgern und zwei darüber angesiedelten Verkehrsverbänden, die die Aufgabenträgerschaft für regionale Verkehre und den SPNV wahrnehmen. Unter dem Einfluss externer Berater, die sich ein lukratives Geschäftsfeld versprachen, wurde die gesamte Regieebene aufgebläht. Es entstand eine Nahverkehrsplan-, Nahverkehrsberatungs- und Controlling-Industrie.<sup>94</sup>

### 4.2.2.1 Datenbeschaffung und Analyse

Das ein solches System auf beiden Ebenen hohe einmalige und laufende Kosten verursacht, ist offensichtlich. Leider scheint das Interesse von Politik und Aufgabenträgern, hier zumindest ansatzweise Transparenz zu schaffen, nicht sonderlich ausgeprägt. Auf eine entsprechende bundesweite Fragebogenaktion der Hans-Böckler-Stiftung gab es gerade einmal acht Rückmeldungen, bevor der Deutsche Landkreistag seinen Mitgliedern per Rundschreiben empfahl, sich an der Untersuchung nicht zu beteiligen, da es nicht auszuschließen sei, dass die Ergebnisse einer Transaktionskostenanalyse im Sinne der Verkehrsunternehmen gegen die kommunalen Aufgabenträger verwandt werden.<sup>95</sup>

Auch die Bemühungen, entsprechende Daten der Regieorganisationen für diese Studie zu beschaffen, waren von wenig Erfolg gekrönt. Anfragen wurden teilweise mit Arbeitsüberlastung, teilweise aber auch mit einer grundsätzlichen Politik, solche Informationen nicht herauszugeben, beschieden. Sogar die Begründung, die Regieorganisation sei zu klein, um solche Daten zu besitzen, war mitunter zu hören. Einige Mitarbeiter der Regieorganisationen zeigten sogar die Bereitschaft, entsprechendes Material zur Verfügung zu stellen, gaben aber zu, dass es Anweisungen gebe, solches nicht herauszugeben oder dass die Daten nicht eindeutig und transparent ausgewiesen sind.

---

<sup>94</sup> Vgl. [49] S. 22

<sup>95</sup> Vgl. [11]

Die Analyse stützt sich daher vorwiegend auf öffentlich verfügbare Quellen wie etwa Beteiligungsberichte oder – sofern die LNO als Kapitalgesellschaften organisiert sind – auf die hinterlegten Jahresabschlüsse. Einige LNO sind allerdings Teil größerer Organisationen, etwa von Versorgungsbetrieben oder Regionalentwicklungsgesellschaften. Die Jahresabschlüsse dieser Unternehmen waren nicht verwendbar, da sich der ÖPNV-Anteil nicht herausrechnen ließ. Haushaltspläne waren kaum verwendbar, da im betrachteten Zeitraum die Umstellung fast aller Kreishaushalte von Kameralistik auf Doppik erfolgte. Die Datenlage erlaubt leider keine flächendeckende Betrachtung der Entwicklung der Regiekosten, sondern nur die Betrachtung einzelner Aufgabenträger.

#### **4.2.2.2 Kategorisierung der Regiekosten**

Die Regiekosten umfassen alle Kosten der Aufgabenträger, die nicht unmittelbar Ausgaben für Verkehrsleistungen sind. Dazu zählen insbesondere die Personalkosten der Regieebene, die sächlichen Verwaltungskosten und Abschreibungen auf Investitionen sowie die Kosten für fremd vergebene Dienstleistungen, etwa Gutachten oder auch die Durchführung von Ausschreibungen. Ferner sind unter den Regiekosten Aufwendungen zu subsumieren, die im früheren System von den Verkehrsunternehmen geleistet wurden, etwa für Betriebsleitsysteme, Servicekräfte oder Vertriebsleistungen.

Relativ klar zuzuordnen sind die Kosten des Personaleinsatzes in den Regieinstitutionen. Sie sind in den meisten der vorliegenden Jahresabschlüsse auch klar ausgewiesen. Zudem lassen sie sich überschlägig für das Gesamtland hochrechnen: Für den Rhein-Main-Verkehrsverbund arbeiteten Stand 2006 124 Personen<sup>96</sup> mit seit Jahren steigender Tendenz, weitere Mitarbeiter sind in RMV-Tochtergesellschaften wie rms oder Fahma beschäftigt. Der NVV hat einen etwas kleineren Apparat. Die LNO für Frankfurt, traffiQ, beschäftigt 68 Regiemitarbeiter.<sup>97</sup> Die LNOs der übrigen 11 Sonderstatusstädte und der 21 Landkreise dürften im Durchschnitt etwa 10 Mitarbeiter haben.

Damit dürften mit ÖPNV-Regieaufgaben in Hessen insgesamt rund 600 Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung betraut sein. Ein Gutteil der Stellen wurde im Zuge des Systemwechsels neu geschaffen oder war bisher bei Verkehrsunternehmen angesiedelt. Legt man jährliche Personalkosten von durchschnittlich 50.000 € pro Mitarbeiter<sup>98</sup> zugrunde, verschlingt allein das Regiepersonal Kosten von 30 Mio. € pro Jahr. Dabei muss jedoch beachtet werden,

---

<sup>96</sup> Vgl. [50] S. 65

<sup>97</sup> Vgl. [57] S. 38

<sup>98</sup> Ähnliche Werte legt z.B. die Projektgruppe „Nordverbund Sachsen-Anhalt“ in ihrem Ergebnisbericht für Mitarbeiter von Verbänden und Regieorganisationen zugrunde. Für das deutlich wirtschaftsstärkere Hessen dürften die Ansätze sogar eher noch höher sein.

dass die Verkehrsverbände auch Aufgaben im SPNV wahrnehmen, wofür rund die Hälfte der dort beschäftigten Mitarbeiter benötigt werden dürfte. Somit verblieben für den ÖSPV noch rund 500 Mitarbeiter und damit eine Haushaltsbelastung von rund 25 Mio. € pro Jahr. Stellt man diesen Betrag ins Verhältnis zu den Verkehrsleistungen, so wird jeder Nutzwagenkilometer allein mit Regie-Personalkosten von 20 Cent belastet.

Weniger klar zurechnen lassen sich die sächlichen Verwaltungskosten. In den vorliegenden Jahresabschlüssen sind sie in der Regel als „Sonstige Betriebliche Aufwendungen“ klassifiziert, während die Kosten für die Fahrleistungen oftmals als „Materialaufwand“ verbucht werden. Die genaue Zuordnung ist aber den Regiegesellschaften überlassen und aus den vorliegenden Daten nicht erkennbar, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass sich im Materialaufwand auch Regiekosten verbergen und im Sonstigen Betrieblichen Aufwand Betriebskosten. Trotzdem erscheint eine Unterscheidung anhand dieser beiden Abschlusspositionen bis zur Vorlage genauerer Daten grundsätzlich sinnvoll. Die Abschreibungen sind zumal bei den LNO oftmals sehr gering, was auf die geringe Kapitalintensivität der Regiefunktionen zurückzuführen ist. Kosten für unternehmerische Funktionen sind nur im Ausnahmefall ausgewiesen.

Insgesamt erscheint eine Hochrechnung der sächlichen Regiekosten auf das gesamte Land Hessen aus den vorliegenden Daten nicht möglich. Die ausgewählten Aufgabenträgerinstitutionen decken aber einen repräsentativen Querschnitt der Hessischen Aufgabenträger ab.

#### **4.2.2.3 Regiekosten ausgewählter Aufgabenträger**

##### **4.2.2.3.1 Rhein-Main Verkehrsverbund (RMV)**

Der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) deckt den gesamten süd- und mittelhessischen Raum ab. In den 15 Landkreisen und 11 Städten leben mit 5,05 Mio. Menschen über 80% der Hessischen Bevölkerung. Der RMV ist für seinen Bereich auch Aufgabenträger für den SPNV. Eine Aufteilung der Regiekosten zwischen Schiene und Bus für die beiden Verbände ist aus den vorliegenden Zahlen nicht möglich.

Buchhalterisch ist der RMV in zwei Buchungskreise aufgeteilt: In der RMV GmbH werden nur die Kosten für den Regiebereich, namentlich die Projektdurchführung und die Bereitstellung der personellen und technischen Infrastruktur für die Verbunddurchführung, ausgewiesen.

Die Betriebskosten werden in einem separaten Treuhand-Buchungskreis erfasst.<sup>99</sup> Die Ausgaben der Verbundgesellschaft sind daher komplett als Regiekosten zu qualifizieren.

Für die Verbundgesellschaft liegen Jahresabschlüsse der Jahre 2000 bis 2007 vor. Zum Vergleich werden auch die Zahlen des Gründungsjahres 1995 ausgewiesen. Nach den vorliegenden Zahlen haben sich die Personalkosten der RMV GmbH von 2000 bis 2007 um rund 47% erhöht. Bei den Sachkosten lag die Zunahme sogar bei über 120%. Die projektbezogenen Kosten, die in den älteren Jahresabschlüssen noch als „Aufwand für bezogene Leistungen“ ausgewiesen werden, erhöhten sich von 2000 auf 2001 deutlich um rund 20%, nachfolgend schwankten sie nur leicht um 18 Mio. €. Ausnahme ist hier das Jahr 2004, also das Übergangsjahr zur Wettbewerbsphase, hier werden um rund 5 Mio. € höhere Projektkosten ausgewiesen. Ein Vergleich mit dem Gründungsjahr 1995 zeigt, dass sich die Regiekosten in den ersten Jahren stabil entwickelt haben, große Sprünge gab es dann 2001 und 2003. Seit 2005 sind die Regiekosten auf weiterhin hohem Niveau tendenziell leicht rückläufig.

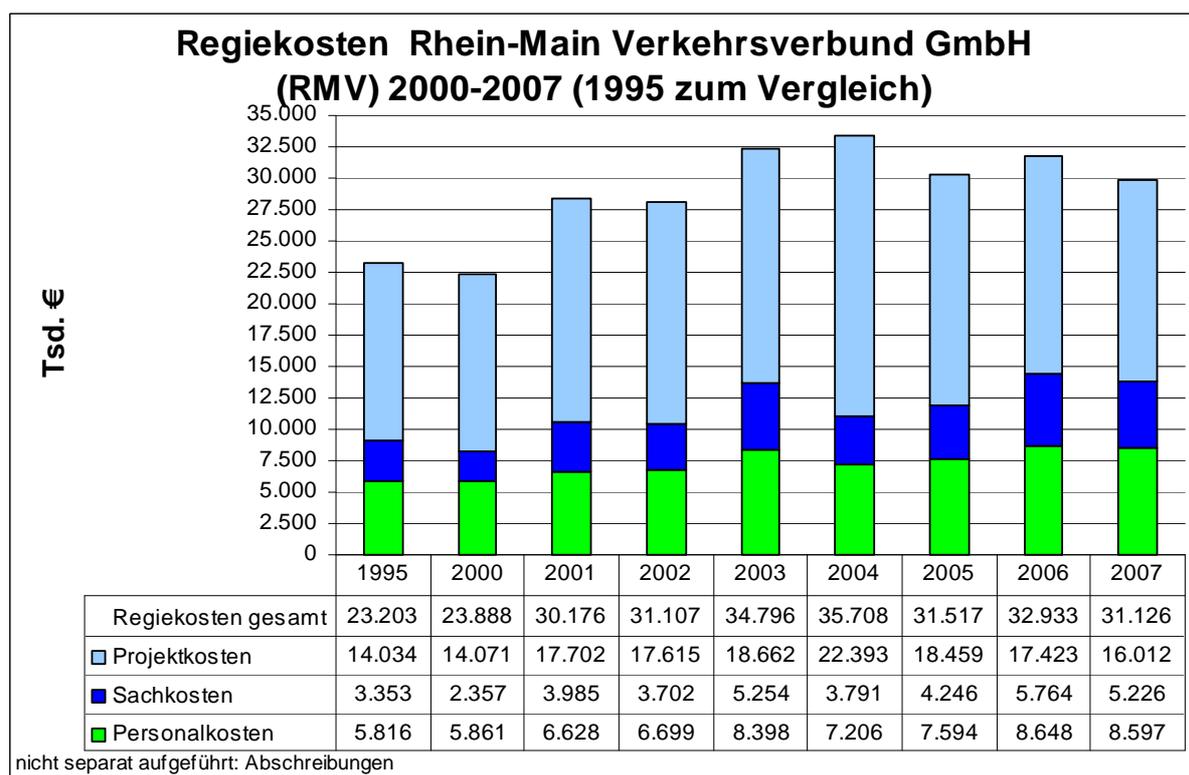


Abbildung 24: Regiekosten im RMV 2000 bis 2007

<sup>99</sup> Vgl. [54] S. 3

2007 musste jeder Einwohner des RMV-Gebietes 6,16 € für die Regieaufgaben des RMV aufwenden. Hier nicht betrachtet sind die Regiekosten, die gegebenenfalls bei Tochtergesellschaften des RMV anfallen, etwa der Servicegesellschaft rms, die teilweise Planungsaufgaben für den RMV wahrnimmt, solche Leistungen aber auch am Markt anbietet.

Eine andere Aufstellung als in den Jahresabschlüssen findet sich im Wirtschaftsplan des RMV. Dort sind für 2007 Regiekosten von 10,78 Mio. € geplant. Hinzu kommen Kosten für Gutachten und Untersuchungen von insgesamt 10,29 Mio. €, insgesamt also rund 21 Mio. €.

**5.5 Voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken**

Der Wirtschaftsplan der RMV GmbH für das Jahr 2007 hat folgende wesentlichen Eckdaten:

Erfolgsplan

	2007 TEUR (Plan)	2006 TEUR (Plan)	Veränderung %
Regiekosten	10.780	10.365	+ 4,0
Gutachten/Untersuchungen S	2.910	4.085	- 28,8
Gutachten/Untersuchungen O	7.360	7.885	- 6,7
Gutachten/Untersuchungen C/D	0	0	0
Aufwand	21.050	22.335	- 5,7
Umlage	2.726	2.622	+ 4,0
Landeszuschüsse	18.324	19.713	- 7,0
Ertrag	21.050	22.335	- 5,7

Tabelle 5: Auszug aus dem RMV-Wirtschaftsplan 2007

#### **4.2.2.3.2 Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV)**

Der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) umfasst das Gebiet des Regierungsbezirks Kassel mit Ausnahme des Landkreises Fulda. Wie der RMV ist auch der NVV Aufgabenträger für den regionalen Busverkehr und den SPNV in seinem Gebiet. In den fünf Kreisen und der Stadt Kassel wohnen rund 1,02 Mio. Einwohner. Damit ist der NVV für nur ein gutes Sechstel der Hessischen Bevölkerung zuständig. Fast den gesamten Rest deckt der RMV ab. Da der Verbundgesellschaft zu einem kleineren Teil auch Aufgaben der Regionalförderung übertragen wurden, nennt sie sich offiziell Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH.

Anders als beim RMV werden die Aufwendungen für Betriebskosten in den Jahresabschlüssen der NVV GmbH ausgewiesen. Sie betragen 2006 rund 87,4 Mio. €. Ähnlich wie beim RMV stellen projektbezogene Kosten den größten Regie-Ausgabenblock beim NVV dar, hier dürften aber anders als beim RMV auch Ausgaben für die Regionalförderung enthalten sein. Er steigt von 2002 bis 2007 von 5,9 auf 9,4 Mio. € (+59%). Wie beim RMV ist beim Übergang in die Wettbewerbsphase 2004 ein deutlicher Anstieg um rund 1,4 Mio. € auszumachen. Noch stärker sind die Personalkosten gestiegen, und zwar von 1,05 auf 1,93 Mio. € (+84%). Pro Einwohner in Nordhessen und Jahr kostete die Regie des NVV 2007 11,86 €. Hinzu kommen die Regiekosten der LNO in den einzelnen Kreisen.

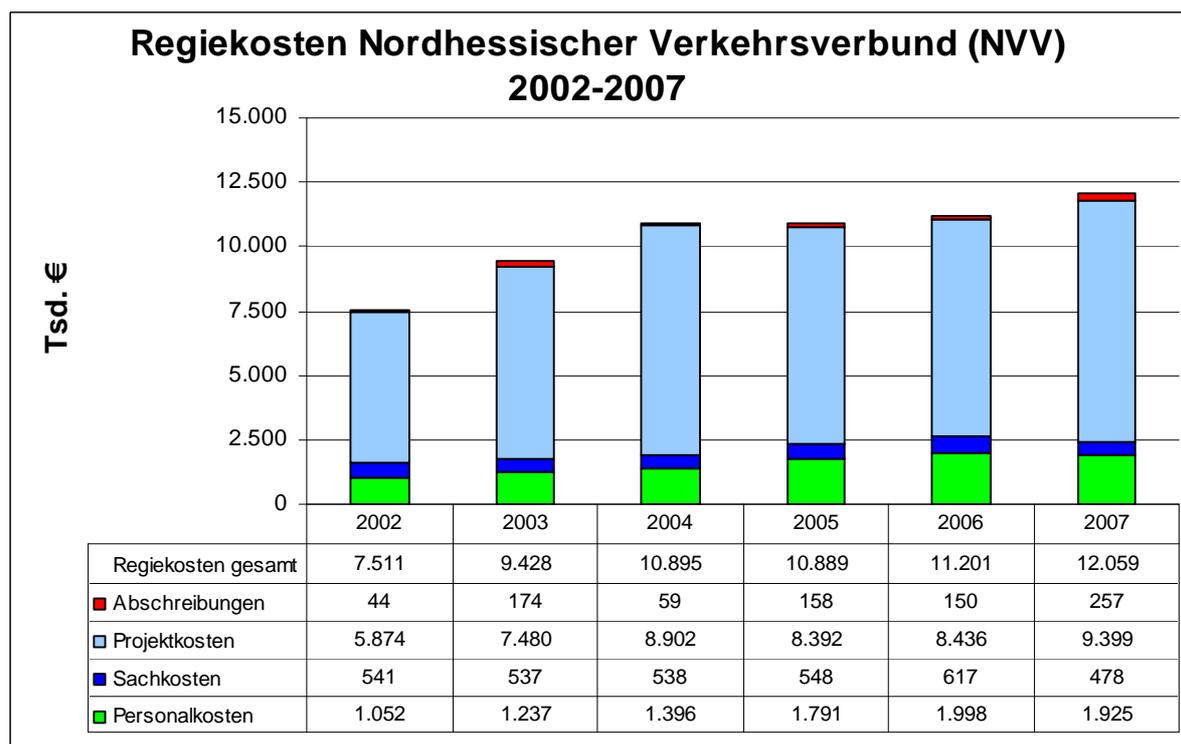


Abbildung 25: Regiekosten NVV 2002 bis 2007

#### 4.2.2.3.3 Frankfurt am Main (traffiQ)

Frankfurt ist die einzige Großstadt, die den „Hessischen Weg“ konsequent geht. Bis zum Jahr 2001 wurde der ÖPNV in der Stadt von den Stadtwerken Frankfurt, später Verkehrsgesellschaft Frankfurt (VGF), integriert auf Basis eigenwirtschaftlicher Genehmigungen betrieben. Aus der VGF wurde 2001 der Regiebereich herausgelöst und als selbständige städtische Tochtergesellschaft traffiQ - Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main geführt. Bisher mit Regieaufgaben betraute Mitarbeiter der VGF wechselten zu traffiQ.<sup>100</sup> Seit 2004 werden von traffiQ regelmäßig Fahrleistungen ausgeschrieben, gleichzeitig wuchs die Anzahl der Mitarbeiter von 33 bei Gründung 2002 auf 68 im Jahr 2007 (+106%).

Aus finanzieller Sicht ist traffiQ in zwei Teile unterteilt: Im so genannten „Treuhandbereich“ stellt die Stadt Frankfurt aus Haushaltsmitteln die Betriebskosten für die ausgeschriebenen Verkehre zur Verfügung, während im „Eigenbedarfsbereich“ die Regiekosten für traffiQ veranschlagt werden. Frankfurt ist der einzige Aufgabenträger in Hessen, der die Regiekosten transparent ausweist und für den diese Zahlen konsistent von 2002 bis 2007<sup>101</sup> vorliegen.

<sup>100</sup> Vgl. [58]

<sup>101</sup> Vgl. [57]

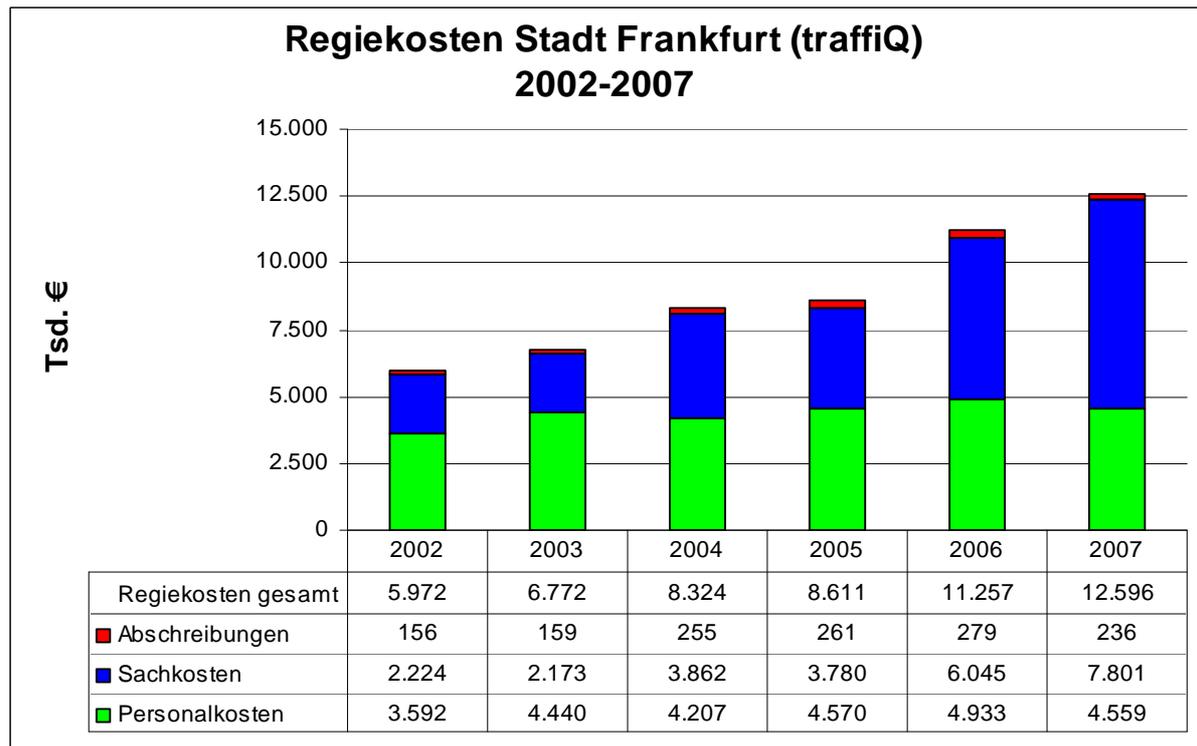


Abbildung 26: Regiekosten Stadt Frankfurt (traffiQ) 2002 bis 2007

Nach den vorliegenden Zahlen aus den traffiQ-Geschäftsberichten haben sich die Regiekosten bei traffiQ von 2002 bis 2007 von 5,97 auf 12,60 Mio. € mehr als verdoppelt (+111%). Besonders fällt dabei die Steigerung der sächlichen Regiekosten auf, die in den Jahren 2006 und 2007 stark gestiegen sind und inzwischen die Personalkosten deutlich übersteigen. Leider geben die Geschäftsberichte keine Informationen, wo diese Kosten entstanden sind. Nimmt man die von traffiQ für 2007 ausgewiesenen Fahrleistungen von 36,47 Mio. Nkm p.a. (inkl. U-Bahn und Straßenbahn)<sup>102</sup> als Maßstab, so wird jeder Nutzwagenkilometer in Frankfurt derzeit mit einem traffiQ-Regiekostenanteil von 34,5 Cent belastet. Hinzu kommt der RMV-Regiekostenanteil, so dass die gesamten Regiekosten pro Nutzwagenkilometer in Frankfurt bei knapp unter 50 Cent liegen dürften.

Jeder Einwohner zahlte 2007 in der Stadt Frankfurt über 25 € für die Regie des ÖPNV. Dieser Wert setzt sich zusammen aus den Regiekosten des RMV (6,16 €) und von traffiQ (18,87 €). Seit 2002 haben sich die ÖPNV-Regiekosten pro Einwohner in Frankfurt um etwa zwei Drittel erhöht.

<sup>102</sup> Vgl. [58]

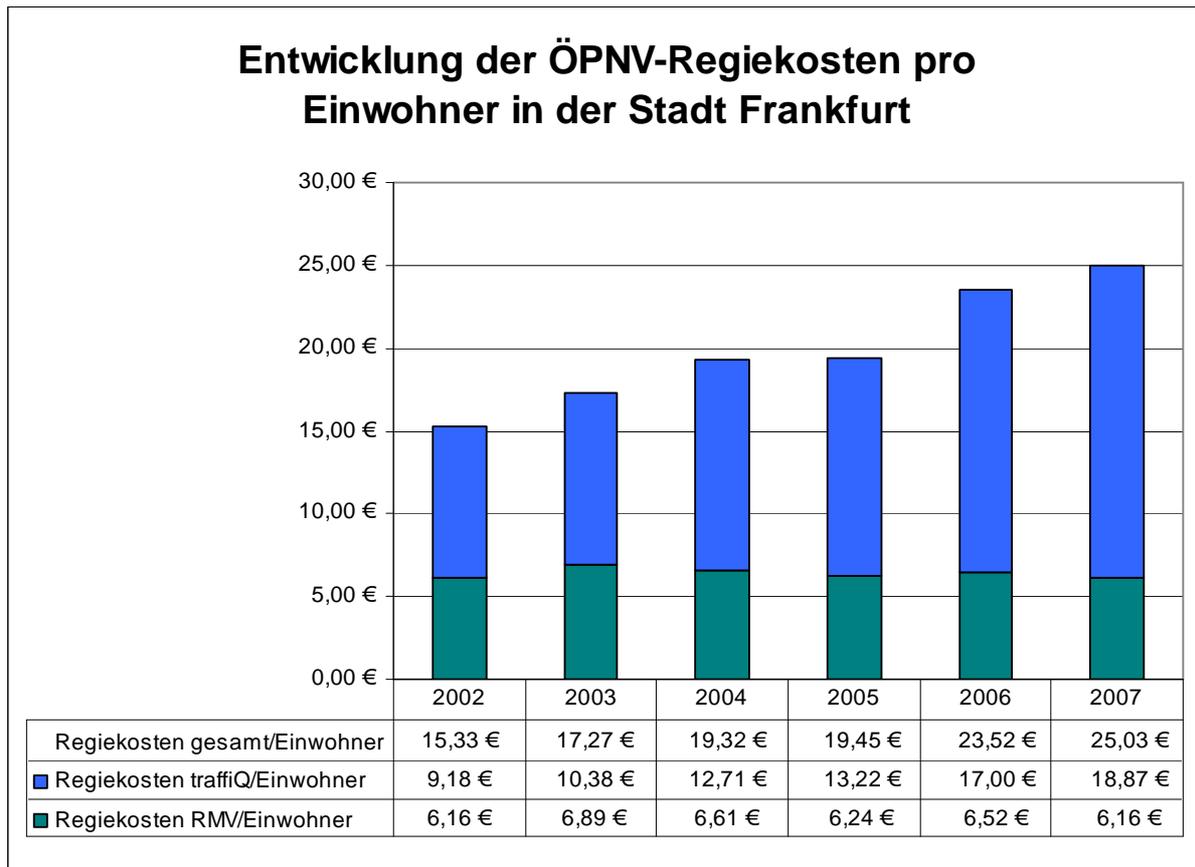


Abbildung 27: Entwicklung der ÖPNV-Regiekosten in Frankfurt

#### 4.2.2.3.4 *Main-Taunus-Kreis (MTV)*

Der Main-Taunus-Kreis, im westlichen Frankfurter Umland gelegen, engagiert sich bereits länger als andere Kreise intensiv im ÖPNV. Dazu mag unter anderem die frühe S-Bahn-Anbindung eines Großteils des Kreisgebiets, aber auch der relative Wohlstand des Kreises beigetragen haben. Der Kreis gründete als erster in Hessen im Jahr 1986 eine Lokale Nahverkehrsgesellschaft, die Main-Taunus Verkehrsgesellschaft mbH (MTV). Auf die MTV wurden nach und nach immer mehr Verkehre im Kreis genehmigt, insbesondere Stadtbussysteme, die sämtlich von Subunternehmern gefahren wurden. Mit der Systemumstellung entwickelte sich die MTV zur LNO. Die ersten Ausschreibungen führte die MTV 2005 durch, 2008 wurde die erste Ausschreibungsrunde abgeschlossen. Vorher waren die meisten Leistungen, die nicht auf die MTV genehmigt waren, auf die Hessische Landesbahn (Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn AG) konzessioniert.

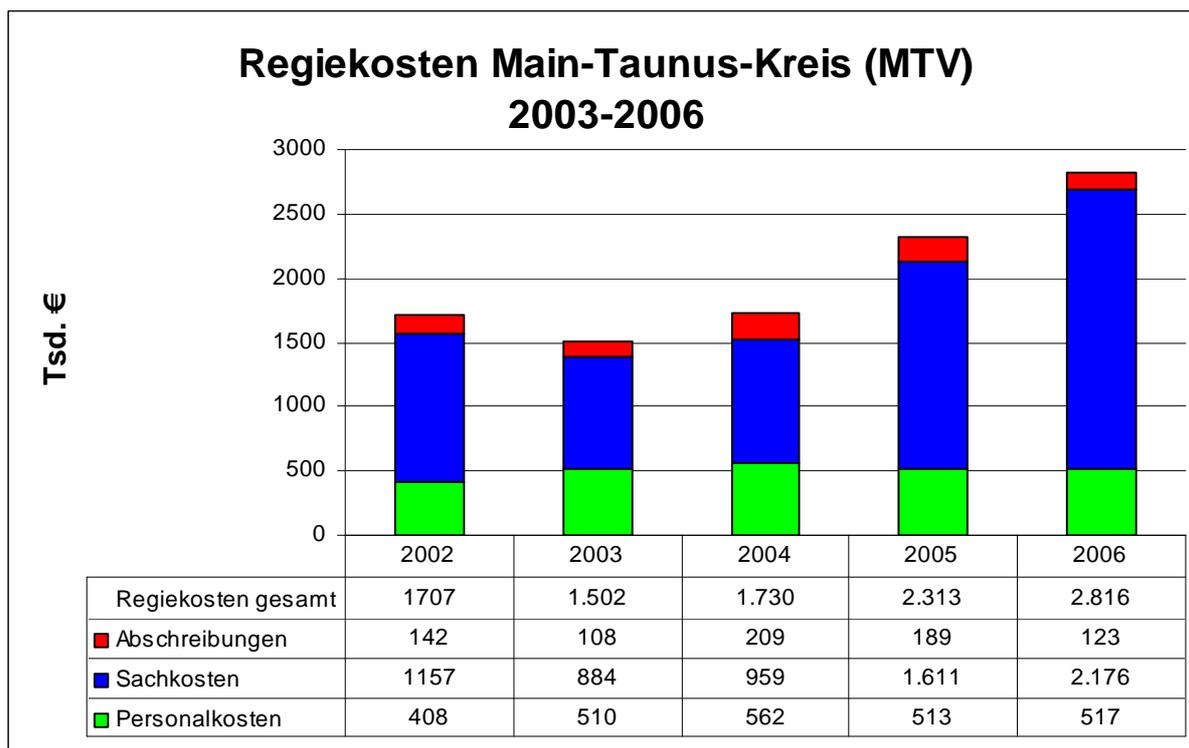


Abbildung 28: Regiekosten MTV 2003 bis 2006

Aussagefähige Daten zu den Regiekosten liegen bei der MTV liegen für die Jahre 2002 bis 2006 vor, jeweils aus den Jahresabschlüssen. Die Personalkosten liegen nach einer Steigerung um rund 100.000 € im Jahr 2003 für die kommenden Jahre etwa stabil bei rund 500.000 €. Dagegen entwickeln sich die sächlichen Regiekosten nach einem Rückgang 2003 deutlich nach oben (+146%). Im Lagebericht für 2006 wird dies explizit damit begründet, dass die MTV aufgrund der neuen Marktordnung Regiefunktionen wie etwa den Betrieb der Leitstelle von der HLB/FKE übernommen hatte. Im Gegenzug konnten allerdings bei den Betriebskosten deutliche Einsparungen durch das Auslaufen der Verkehrsverträge mit der HLB erzielt werden.<sup>103</sup>

#### **4.2.2.3.5 Landkreis Marburg-Biedenkopf (RNV)**

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf liegt etwa in der Mitte des Landes. Er ist in großen Teilen ländlich strukturiert, besitzt aber mit der Kreisstadt Marburg ein bedeutendes Wirtschafts- und Bildungszentrum und mit Stadtallendorf einen großen Industriestandort. Der Kreis hat rund 252.000 Einwohner, wovon rund 79.000 in Marburg leben.

<sup>103</sup> Vgl. [42]

Aufgabenträger ist der Regionale Nahverkehrsverband (RNV), ein Zweckverband aus Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, jedoch ohne die Sonderstatusstadt Marburg. Der RNV hat keine eigene Geschäftsstelle, die Aufgaben werden durch das Landratsamt wahrgenommen. Die Regiekosten des RNV gemäß Haushaltsplan bzw. Beteiligungsbericht sind überschaubar. Die Personalkosten steigen von 2002 bis 2006 um rund 40%. Bei den Sachkosten sind hohe einmalige Kosten in den Jahren 2004 und 2005 zu verzeichnen. Genau in diesen beiden Jahren wurde der größte Teil der Verkehre im Landkreis ausgeschrieben.

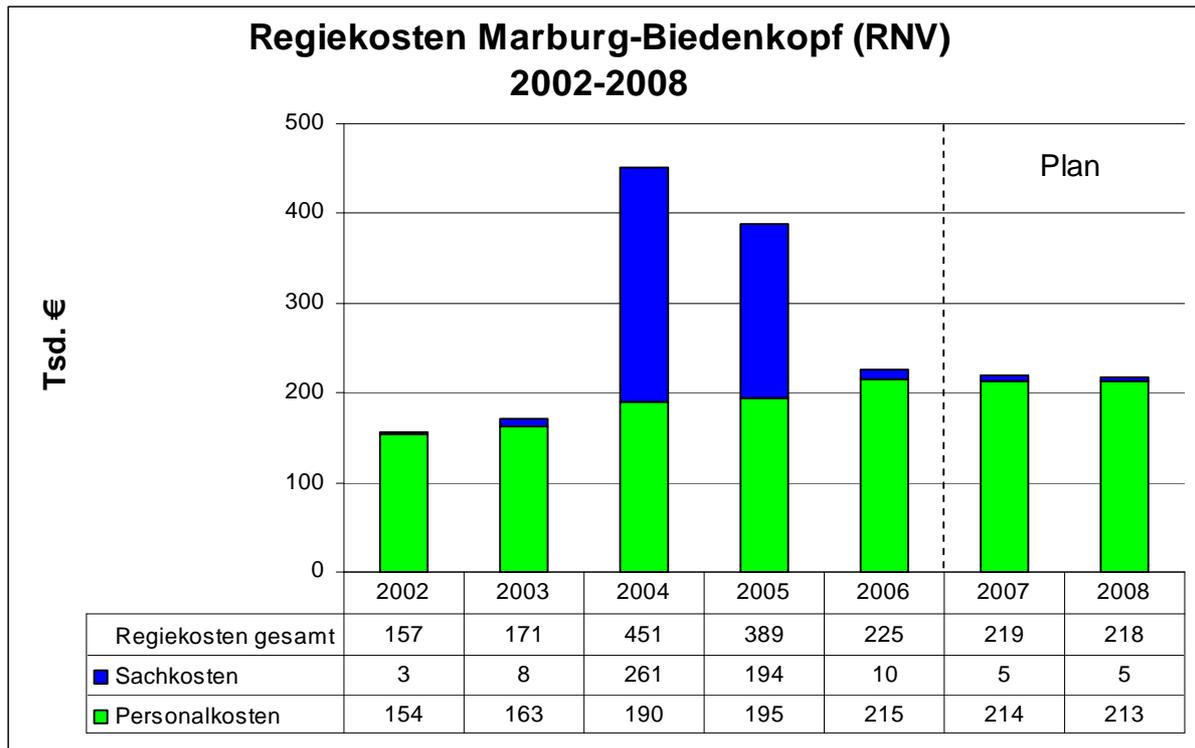


Abbildung 29: Regiekosten RNV 2002 bis 2008

#### 4.2.2.3.6 *Lahn-Dill-Kreis (VLD)*

Der Lahn-Dill-Kreis umfasst 23 Gemeinden mit rund 260.000 Einwohnern. Hauptachse ist das durch Erzbergbau und Verhüttung früh industrialisierte und dicht besiedelte Dilltal, in dem auch die Zentren Wetzlar, Herborn und Dillenburg zu finden sind. Einige Seitentäler der Dill, etwa das Mandelbach- und das Aartal sind ebenfalls dicht besiedelt, daneben umfasst das Kreisgebiet aber auch ländliche Gemeinden im Taunus und im Westerwald.

Aufgabenträger ist die Verkehrsverbund Lahn-Dill GmbH (VLD), in dem sich der Kreis, die Sonderstatusstadt Wetzlar und die kreisangehörigen Gemeinden zusammengeschlossen haben. Die Angaben zu den Regiekosten stammen weitgehend aus den Beteiligungsberichten.

ten des Landkreises, für 2002 aus dem Jahresabschluss der VLD GmbH. Für 2003 waren keine Daten zu ermitteln. Bei den Personalkosten zeigt sich zwischen 2002 und 2004 ein Sprung von rund 100.000 €. Die Sachkosten springen im Jahr 2005 deutlich nach oben.

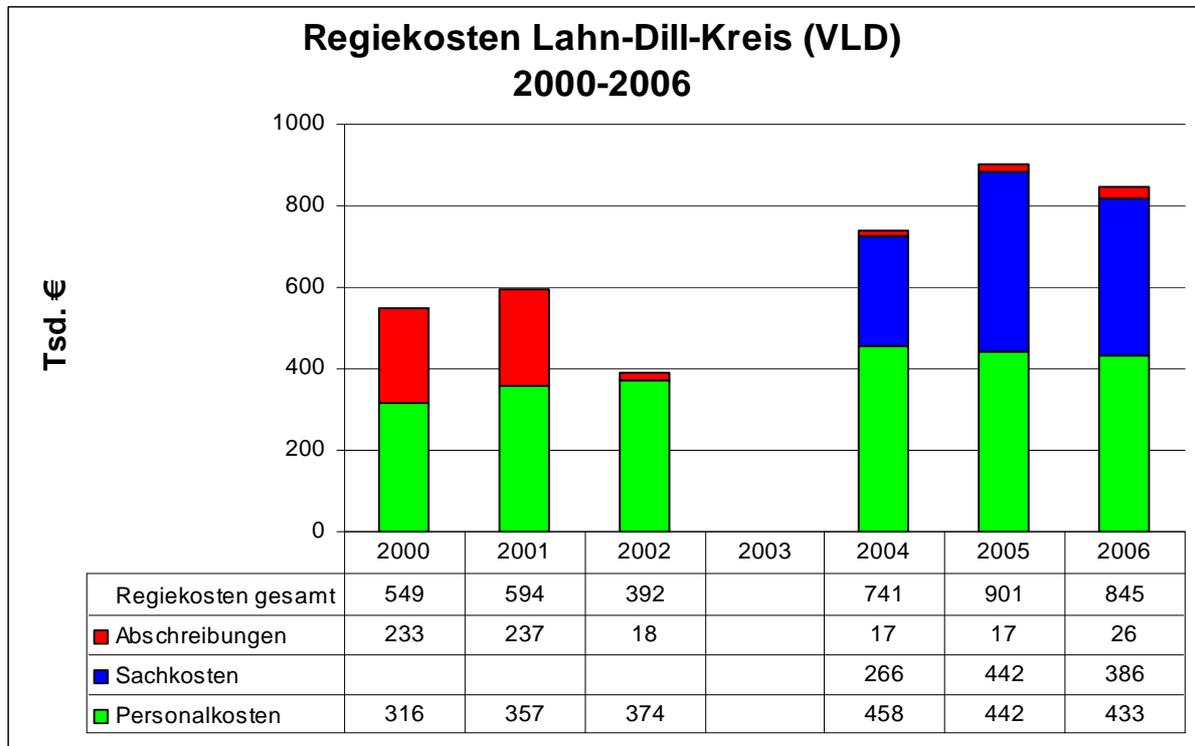


Abbildung 30: Regiekosten VLD 2000 bis 2006

#### **4.2.2.3.7 Landkreis Limburg-Weilburg (LNG, LLW)**

Der Landkreis Limburg-Weilburg liegt im äußersten Westen Hessens zwischen Taunus und Westerwald. Der dichter besiedelte Südwesten des Kreises um die Kreisstadt Limburg ist per Bahn und Autobahn gut an das Rhein-Main-Gebiet angebunden und zählt zu dessen Einzugsbereich. Das übrige Kreisgebiet ist eher ländlich strukturiert. Im Landkreis Limburg-Weilburg gingen bereits in der Anfangsphase 2004 und 2005 relativ große Leistungspakete in den Wettbewerb, die sich alle die im Kreis ansässige Verkehrsgesellschaft Mittelhessen (ab 2006 Abellio) sichern konnte.

Die Aufgabenträgerschaft für die regionalen Verkehre liegt bei der Lokalen Nahverkehrsgesellschaft Limburg-Weilburg mbH (LNG), die 1995 vom Kreis und den 19 kreisangehörigen Gemeinden gegründet wurde. Jeder Anteilseigner hält einen Anteil von 5%. Zur Kreisübergreifenden Interessenwahrnehmung mit dem benachbarten Lahn-Dill-Kreis wurde die Ver-

kehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil mbH gegründet, an der beide LNO zu je 50% beteiligt sind. Diese verfügt aber nicht über eigene Ressourcen.<sup>104</sup> Die Angaben zu den Regiekosten der LNG stammen aus den Beteiligungsberichten des Landkreises. Leider liegen die aktuellsten Daten nur für das Jahr 2005 vor. Bei Betrachtung der Regiekosten fällt der geringe Anteil der Personalkosten auf, sie steigen im Jahr 2003 um rund 20% und bleiben dann konstant. Die Sachkosten sind demgegenüber deutlich höher und springen im Jahr 2004, dem Jahr der ersten Ausschreibungen im Kreis, um rund 50% nach oben, reduzieren sich im Folgejahr aber wieder.

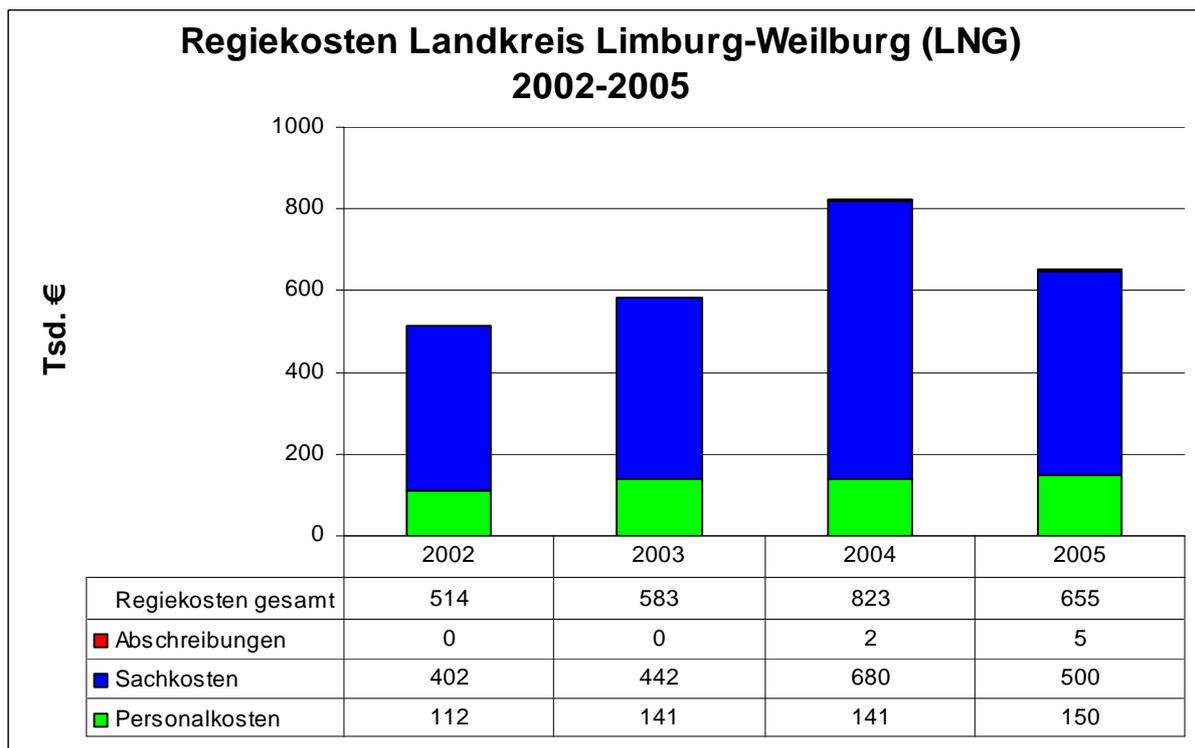


Abbildung 31: Regiekosten Landkreis Limburg-Weilburg 2002 bis 2005

#### 4.2.2.3.8 Schwalm-Eder-Kreis (NSE)

Der Schwalm-Eder-Kreis umfasst ein eher ländliches Gebiet im Norden Hessens, das von den namensgebenden Flüssen durchflossen wird und in dem rund 187.000 Einwohner leben. Größere Städte sind neben der Kreisstadt Homberg/Efze Fritzlar, Schwalmstadt und Melungen. Der Norden des Kreises gehört bereits zum näheren Einzugsbereich des Oberzentrums Kassel. Die Nahverkehr Schwalm-Eder Kommunale Organisationsgesellschaft mbH (NSE) wurde 1994 als gemeinsames Unternehmen von Kreis und kreisangehörigen Ge-

<sup>104</sup> Vgl. [52] S. 24ff

meinden gegründet, um den ÖPNV gemäß der Hessischen Gesetzeslage im Kreisgebiet zu organisieren.<sup>105</sup>

Der Schwalm-Eder-Kreis ist der einzige Kreis im Bereich des Nordhessischen Verkehrsverbundes, für den aussagefähige Angaben zu den Regiekosten vorliegen. In den Beteiligungsberichten des Landkreises sind allerdings keine Personalkosten ausgewiesen, sondern ausschließlich „Sonstige Betriebliche Aufwendungen“. Anhand der Höhe dieser im Vergleich zu anderen, vergleichbaren Kreisen ist davon auszugehen, dass diese zum guten Teil Personalkosten umfassen. Im Zeitverlauf ist bei der NSE eine deutliche Absenkung des als „Sonstige Betriebliche Aufwendungen“ verbuchten Ausgabeanteils zu beobachten, besonders ausgeprägt im Jahr 2006 (954.588 € auf 688.409 €).

Gleichzeitig steigen die Aufwendungen für bezogene Leistungen von 632.371 € auf 1.031.149 €. Dies könnte darauf hindeuten, dass vorher auch Zuschüsse zu eigenwirtschaftlichen Verkehren im ersteren Ausgabeposten verbucht worden sind. Die Vermutung wird auch durch Aussagen des Geschäftsführers der NSE gestützt, der die Verzehnfachung der Finanzierungumlage u.a. damit begründet, dass die Finanzierung von pauschalen Zuschüssen für eigenwirtschaftliche Verkehre auf Verkehrsverträge und Ausschreibungen umgestellt wurde.<sup>106</sup> Gleichzeitig wurde von Kommunalvertretern bemängelt, dass sich die Personalkosten der NSE in den Jahren 2007 und 2008 verdoppelt hätten.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Vgl. [56] S. 27ff

<sup>106</sup> Vgl. [18]

<sup>107</sup> Vgl. [19]

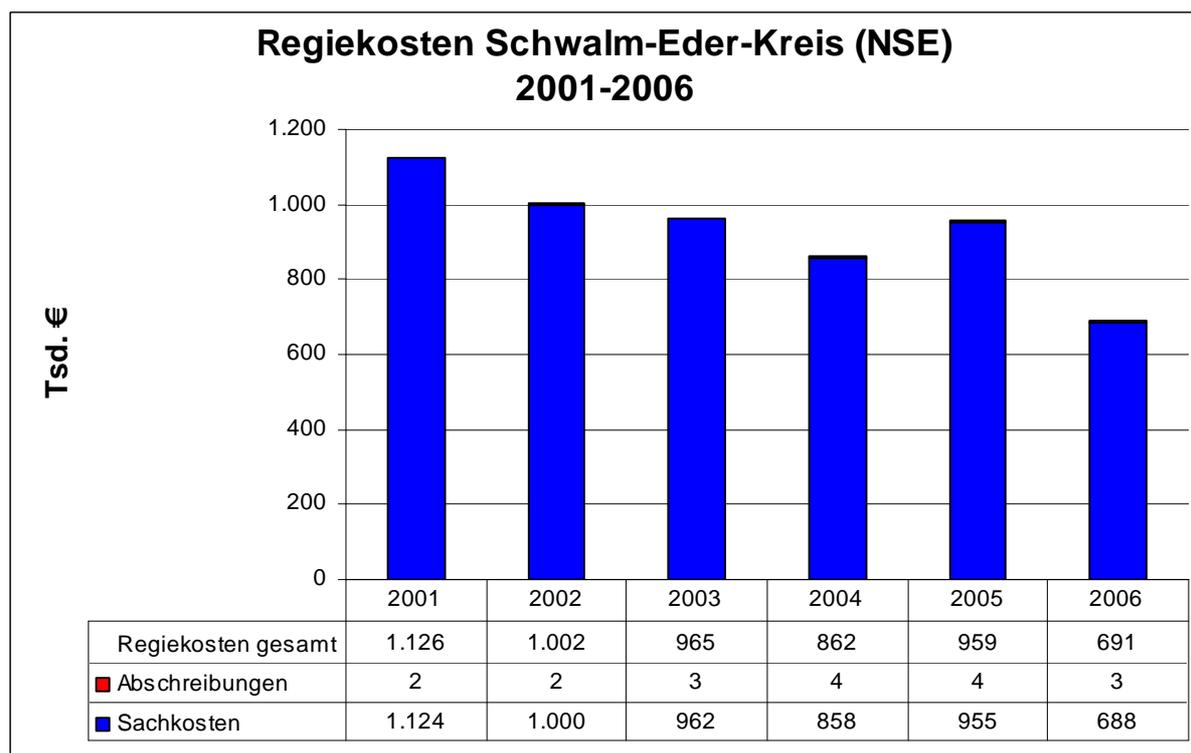


Abbildung 32: Regiekosten Schwalm-Eder-Kreis 2001 bis 2006

#### 4.2.2.4 Bewertung der Regiekosten

Die Diskussion um die finanziellen Auswirkungen des Hessischen Modells hat sich in den letzten Jahren weitgehend auf die Entwicklung der Betriebskosten beschränkt. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass zu den Regiekosten kaum aussagefähige Daten vorlagen. Vereinzelt haben jedoch Studien auf gravierende Effizienzverluste durch die Regieebene hingewiesen, die die durch Ausschreibungen zumindest kurzfristig erzielten Einsparungen mindestens relativieren.<sup>108</sup>

Festzustellen ist, dass die Regiekosten einen durchaus beachtenswerten Teil der Aufwendungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV ausmachen. Analysiert man das Verhältnis von Betriebs- und Regiekosten bei den ausgewählten Aufgabenträgern für das Jahr 2006, so betragen die Regiekosten zwischen fünf und 37% der Gesamtaufwendungen.<sup>109</sup> Dazu muss allerdings angemerkt werden, dass bei traffiQ und MTV zu diesem Zeitpunkt etliche Verkehre noch nicht von den Regiegesellschaften finanziert, sondern eigenwirtschaftlich oder mit Querverbundfinanzierung gefahren wurden. Die Betriebskosten dieser beiden Aufgabenträger werden sich daher für die folgenden Jahre hier noch erhöhen, so dass der Regiekosten-

<sup>108</sup> Vgl. [11]

<sup>109</sup> Bei den übrigen Aufgabenträgern waren Betriebskosten entweder nicht ausgewiesen oder nicht sinnvoll zurechenbar

anteil sinken wird. Grundsätzlich erscheint ein Regiekostenanteil zwischen fünf und 20% des Gesamtbudgets realistisch. Dabei scheinen die Regiekosten in ländlichen Gebieten tendenziell niedriger zu liegen als in Ballungszentren. Vergleichbare Werte (10 bis 20%) liegen auch aus Dänemark vor, wo mit einem vergleichbaren System bereits etwa 15 Jahre Erfahrungen bestehen.<sup>110</sup>

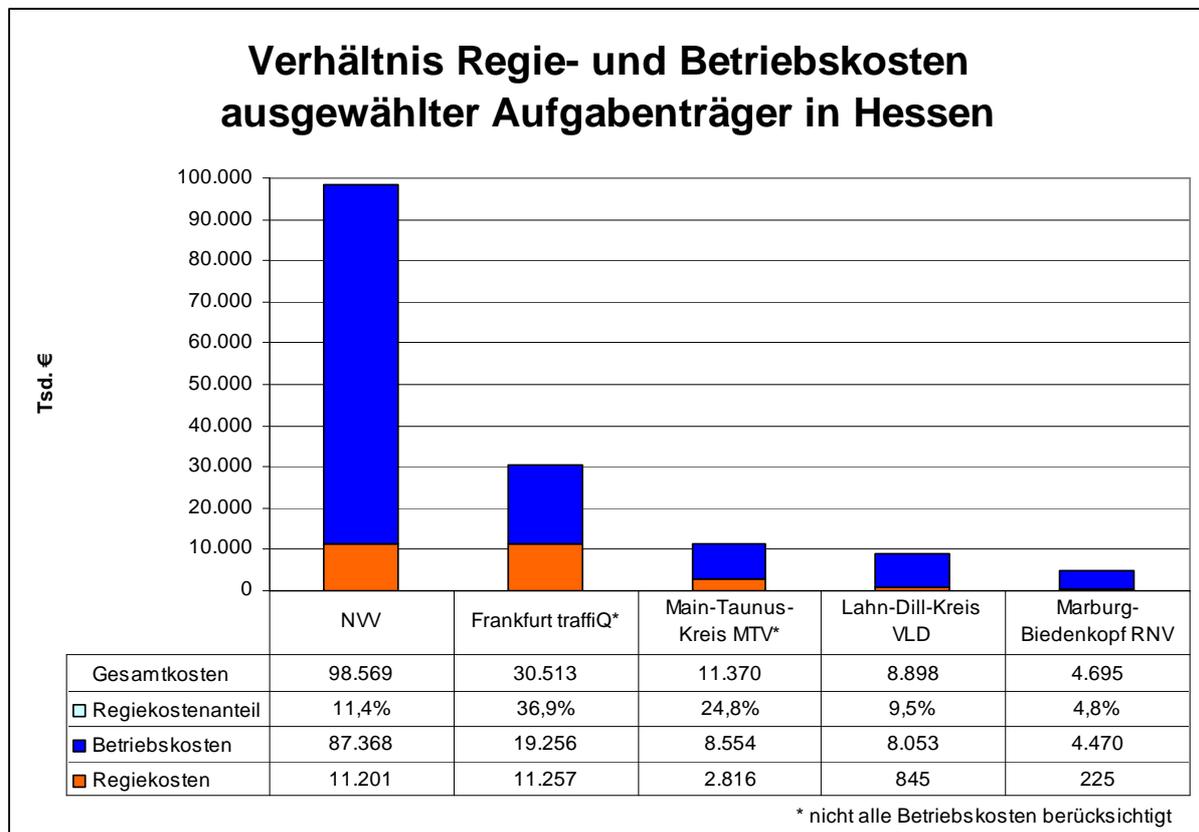


Abbildung 33: Verhältnis Regie-/Betriebskosten ausgewählter Aufgabenträger Hessens

Bei der Betrachtung der Regiekosten pro Einwohner zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Aufgabenträgern. Auch hier scheint es ein Stadt-Land-Gefälle zu geben. Aufgrund der Zweiteilung der Hessischen Aufgabenträgerlandschaft müssen die Regiekosten für die Verbünde und die LNO kumuliert werden.

Für das Jahr 2006<sup>111</sup> liegt der Pro-Kopf-Aufwand für die ÖPNV-Regiekosten im RMV-Gebiet bei den betrachteten Aufgabenträgern zwischen 7,82 € (Marburg-Biedenkopf) und 23,52 € (Frankfurt/Main). Der Anteil der RMV-Regiekosten liegt dabei bei 6,52 €.

<sup>110</sup> Vgl. [4] S. 64

<sup>111</sup> Zahlen für 2007 liegen noch nicht vollständig vor

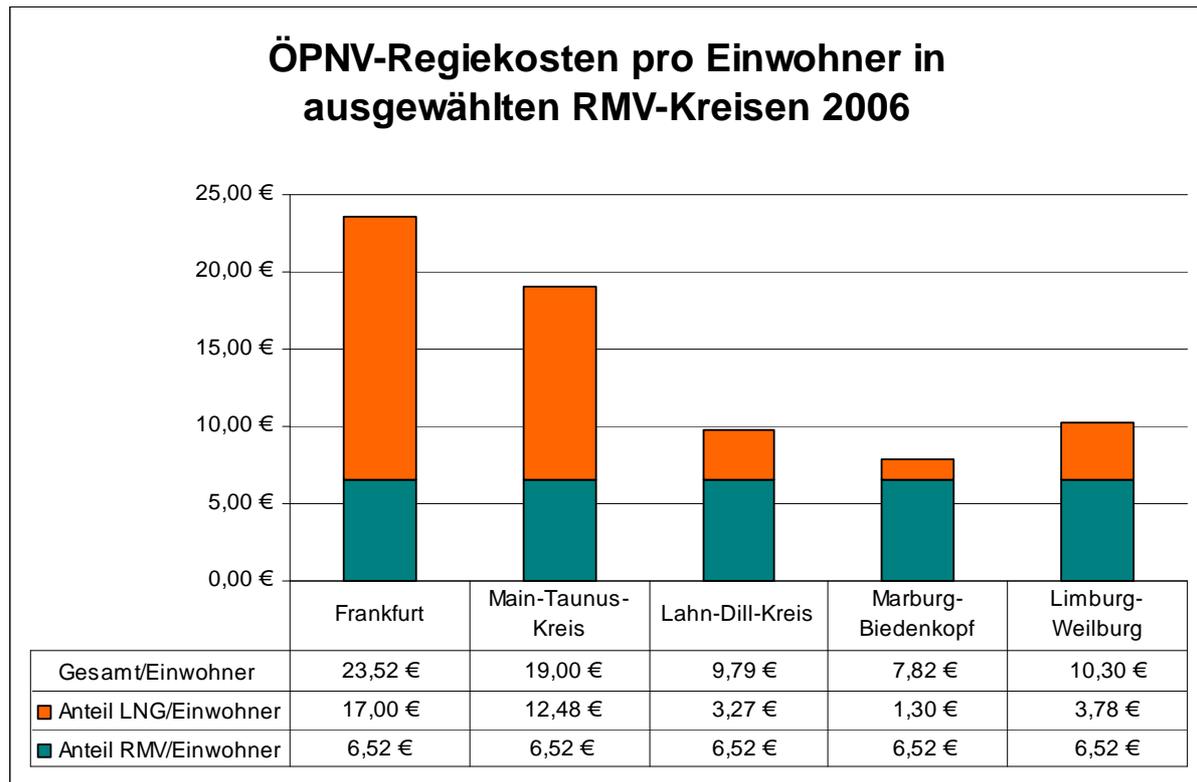


Abbildung 34: ÖPNV-Regiekosten pro Einwohner ausgewählter RMV-Kreise 2006

Über den Zeitablauf ist darüber hinaus bei den meisten der betrachteten Aufgabenträger eine teilweise deutliche Steigerung der Regiekosten festzustellen. Dies gilt insbesondere für die Verbünde und die Aufgabenträger im Ballungsraum. Alle Regieinstitutionen, die dies ausgewiesen haben, haben im Betrachtungszeitraum die personellen Kapazitäten deutlich ausgebaut. Bei den Sachkosten sind vor allem bei einzelnen LNO deutliche Steigerungen feststellbar, in einem Fall (MTV) wird dies explizit mit der Übernahme von Aufgaben der Verkehrsunternehmen durch die Regiegesellschaft begründet. Beim Übergang in die Wettbewerbsphase 2004 sind bei beiden Verkehrsverbänden deutliche Sprünge bei den Projektkosten zu verzeichnen, bei zwei LNO sind in den Jahren mit den ersten Ausschreibungen solche Sprünge bei den Sachkosten festzustellen.

Bei der Bewertung der Zahlen ist nachdrücklich auf die nach wie vor unzureichende Transparenz bei der Veröffentlichung der Regiekosten hinzuweisen. Zwar können die verwendeten Jahresabschlüsse und Haushaltsdaten aus buchhalterischer Sicht als zuverlässig gelten, die Bewertung und Zuordnung der einzelnen Rechnungsposten bleibt aber den jeweiligen Regieinstitutionen überlassen. Ein Vergleich der verschiedenen Kreise muss daher mit Einschränkungen versehen werden. Auch ist es nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenträgerschaft derzeit nicht möglich, einen

flächendeckenden Überblick über die Regiekosten der Hessischen Aufgabenträger zu erhalten.

Unverständlich erscheint, warum ein solch bedeutender Faktor wie die Regiekosten nicht bereits im Eigeninteresse der Regieorganisationen transparent und aussagekräftig dokumentiert wird. Mit belastbaren Werten könnten im Rahmen von Benchmarks optimale Regieorganisationsformen ermittelt und die oft angepriesenen Kostenvorteile des Ausschreibungssystems mit harten Zahlen belegt werden.

### **4.3 Vergleich im Europäischen ÖSPV-Ausschreibungsmarkt**

Die Umgestaltung des Hessischen ÖPNV-Marktes folgt den Beispielen aus Skandinavien, insbesondere aus Dänemark und Schweden, wo der ÖPNV-Markt bereits in den 80er und 90er Jahren mittels Stärkung der Aufgabenträger einerseits und der Vergabe von Verkehrsverträgen mittels Ausschreibungen andererseits umgestaltet wurde.<sup>112</sup> Von daher liegt es nahe, die Entwicklungen in Hessen mit denen in diesen Ländern zu vergleichen, um gegebenenfalls Gesetzmäßigkeiten und typische Entwicklungen ableiten zu können.

In Dänemark begann die Wettbewerbsphase 1990 (Großraum Kopenhagen) bzw. 1994 (übriges Land). In Schweden starteten die ersten Ausschreibungen 1989, zunächst aber noch nicht flächendeckend. Somit besteht in diesen beiden Ländern ein Erfahrungsvorsprung gegenüber Hessen von rund 10 bis 15 Jahren. In beiden Ländern konnten sich mittelständische Unternehmen in den ersten Ausschreibungen noch durchsetzen, teilweise im Rahmen von Kooperationen. Viele Unternehmen bekamen allerdings bei den zunächst sehr niedrigen Vergütungen Probleme, ihre Kosten zu decken. Die größeren Mittelständler wurden daraufhin von Konzernen übernommen, viele kleinere mussten dagegen Insolvenz anmelden.

In Dänemark ging die Zahl der Omnibusunternehmen zwischen 1994 und 2002 um insgesamt rund zwei Drittel zurück, wobei besonders starke Rückgänge sowohl kurz nach Beginn der Ausschreibungen als auch etwa fünf Jahre später zu verzeichnen waren. Gleichzeitig verdreifachte sich die durchschnittliche Unternehmensgröße.<sup>113</sup> Ähnlich wie in Hessen ist also ein deutlicher Konzentrationsprozess hin zu internationalen Verkehrskonzernen in den Jahren nach Ausschreibungsbeginn zu beobachten. Die Tatsache, dass der Rückgang der Unternehmensanzahl in Dänemark noch stärker ist, dürfte vor allem auf das Nichtvorhandensein eines Subunternehmermarktes dort zurückzuführen sein. Konzerngebundene Unternehmen hatten in Dänemark nach acht Jahren einen Marktanteil von 80%, im Hessischen

---

<sup>112</sup> Vgl. [4] S. 53ff

<sup>113</sup> Vgl. [4] S. 65ff

Ausschreibungsmarkt sind es nach sechs Jahren rund 57%, ohne dass es in Dänemark jedoch einen bedeutenderen öffentlichen Sektor als Wettbewerbsteilnehmer gibt.

Beim Wettbewerbsverhalten der Akteure sind ebenfalls Parallelen festzustellen: So boten in der Anfangsphase des Wettbewerbs sowohl in Dänemark (Combus) als auch in Hessen (KVK) öffentliche Unternehmen zu nicht kostendeckenden Preisen, um Marktanteile zu gewinnen.<sup>114</sup> In Hessen konnte dieses Verhalten rechtzeitig gestoppt werden, bevor wie in Dänemark der gesamte Markt zerstört wurde, zumal dort der Staatsbahneigene Marktführer so agierte. In Hessen war von DB Stadtverkehr kein entsprechendes Verhalten zu beobachten, über den Subunternehmerinsatz scheint der Konzern hier sogar eher stabilisierend zu wirken. Die niedrigen Renditen im dänischen Markt sorgten sogar für den Marktaustritt ganzer Konzerne.

Ähnlich wie in Hessen sind auch in Skandinavien in den ersten Ausschreibungsjahren deutlich steigende Regiekosten zu beobachten. In Dänemark stiegen sie von 1990 bis 2002 von 8,5% auf etwa 15 bis 20%.<sup>115</sup> Die Betriebskosten sanken zunächst ähnlich wie in Hessen um rund 15 bis 20%, stiegen aber nach 5 bis 8 Jahren wieder deutlich an. In Hessen scheint dieser Anstieg sogar schneller einzutreten.

Erst nach rund 15 Jahren scheint sich der Markt in Dänemark etwas zu stabilisieren. Der nunmehr einzig verbliebene Konzern Arriva muss nun allerdings Marktanteilsverluste hinnehmen. Der Mittelstand kann davon nur teilweise profitieren, vor allem dort, wo Lose bewusst sehr klein gehalten werden. Stattdessen ist der Dänische Markt nun wieder für den Eintritt ausländischer Anbieter interessant.<sup>116</sup>

Parallelen zwischen den Marktentwicklungen in Hessen und Dänemark/Schweden sind deutlich festzustellen. Dabei scheint jedoch die Entwicklung in Hessen etwas weniger dramatisch zu verlaufen als in den beiden skandinavischen Ländern, was neben spezifisch deutschen Markttraditionen (Subunternehmermarkt) vor allem der professionelleren und besonnenen Reaktion der meisten Marktteilnehmer in Hessen zuzuschreiben sein dürfte. Dennoch dürfte der eingeleitete Substanzverlust vor allem bei den mittelständischen Unternehmen weitergehen und in der Zukunft die Marktstruktur deutlich negativ beeinflussen.

---

<sup>114</sup> Vgl. [2]

<sup>115</sup> Vgl. [4] S. 63f

<sup>116</sup> Vgl. [29] vom 29.08.2008 („Dänischer Busmarkt bleibt in Bewegung“)

#### **4.4 Gewinner und Verlierer des Hessischen Systems**

Rein quantitativ betrachtet, müssten aus Unternehmenssicht die internationalen Konzerne die Gewinner und DB Stadtverkehr der Verlierer sein. Dies relativiert sich jedoch bei einer genaueren Betrachtung: Der Zugewinn bei den Konzernen beschränkt sich zum größten Teil auf die Abellio-Gruppe, die diesen Marktanteilsgewinn mit Millionenverlusten erkaufte hat. Die übrigen Konzerne haben insgesamt gesehen zwar auch gewonnen, jedoch schnell erkannt, dass nachhaltiges Wachstum nur bedingt über reines Mengenwachstum erreichbar ist. DB Stadtverkehr hat zwar erheblich verloren, jedoch ausgehend von einer deutlichen Marktführerschaft. Diese Position ist zwar geschrumpft, das Unternehmen ist jedoch nach wie vor größter Busverkehrsanbieter in Hessen.

Die öffentlichen Unternehmen haben zwar Marktanteile verloren, sind jedoch zum allergrößten Teil durch die Inhouse-Vergabe gesichert. Die nicht von Inhouse-Vergaben profitierenden Unternehmen wie HLB und VGF konnten ihre Position über Ausschreibungsgewinne sichern. Im Ausschreibungsmarkt wurde der Marktanteilsverlust darüber hinaus fast ausschließlich durch die Kündigung von Subunternehmerleistungen bewältigt. Nimmt man auch die Kürzungen der Subunternehmerleistungen im Rahmen von Inhouse-Vergaben hinzu, so dürften die öffentlichen Betriebe heute sogar mehr Fahrleistungen erbringen als vor dem Beginn der Marktumgestaltung.

Bleiben die mittelständischen Unternehmen: Hier sind besonders seit 2006 erhebliche Marktanteilsverluste eingetreten, die noch dramatischer ausfallen, wenn man bedenkt, dass es sich hier nicht um einen homogenen Block handelt, sondern um eine sehr heterogene Gruppe. Dabei wird deutlich, dass sich einige wenige, eher größere Unternehmen im Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerb gut behaupten können. Für die große Mehrheit der Unternehmen gilt dies jedoch nicht. Insbesondere den kleinen, lokal verankerten Unternehmen, die meist als Subunternehmer für DB Stadtverkehr und öffentliche Unternehmen unterwegs sind, bricht ihr Hauptmarkt in dramatischer Weise weg. Langfristig könnte das für die Vor-Ort-Verankerung des lokalen Produkts ÖPNV negative Folgen haben.

Das Ziel, mit einem besseren ÖPNV mehr Fahrgäste zu gewinnen, ist bislang in Hessen nicht erreicht worden. Ein Blick auf die vom Statistischen Bundesamt seit 2004 veröffentlichten Nutzerzahlen im Nahverkehr mit Bussen bildet vielmehr ein ernüchterndes Bild: Hessen liegt hier deutlich im hinteren Bereich, seit 2004 hat der Busverkehr sogar Fahrgäste verloren. Hessen entwickelt sich hier ähnlich wie deutlich wirtschaftsschwächere Länder wie Brandenburg, Schleswig-Holstein oder Sachsen-Anhalt. Länder, die sich bewusst gegen das

Hessische Modell entschieden haben, wie etwa Bayern und Baden-Württemberg, haben dagegen konstant Zuwächse zu verzeichnen.

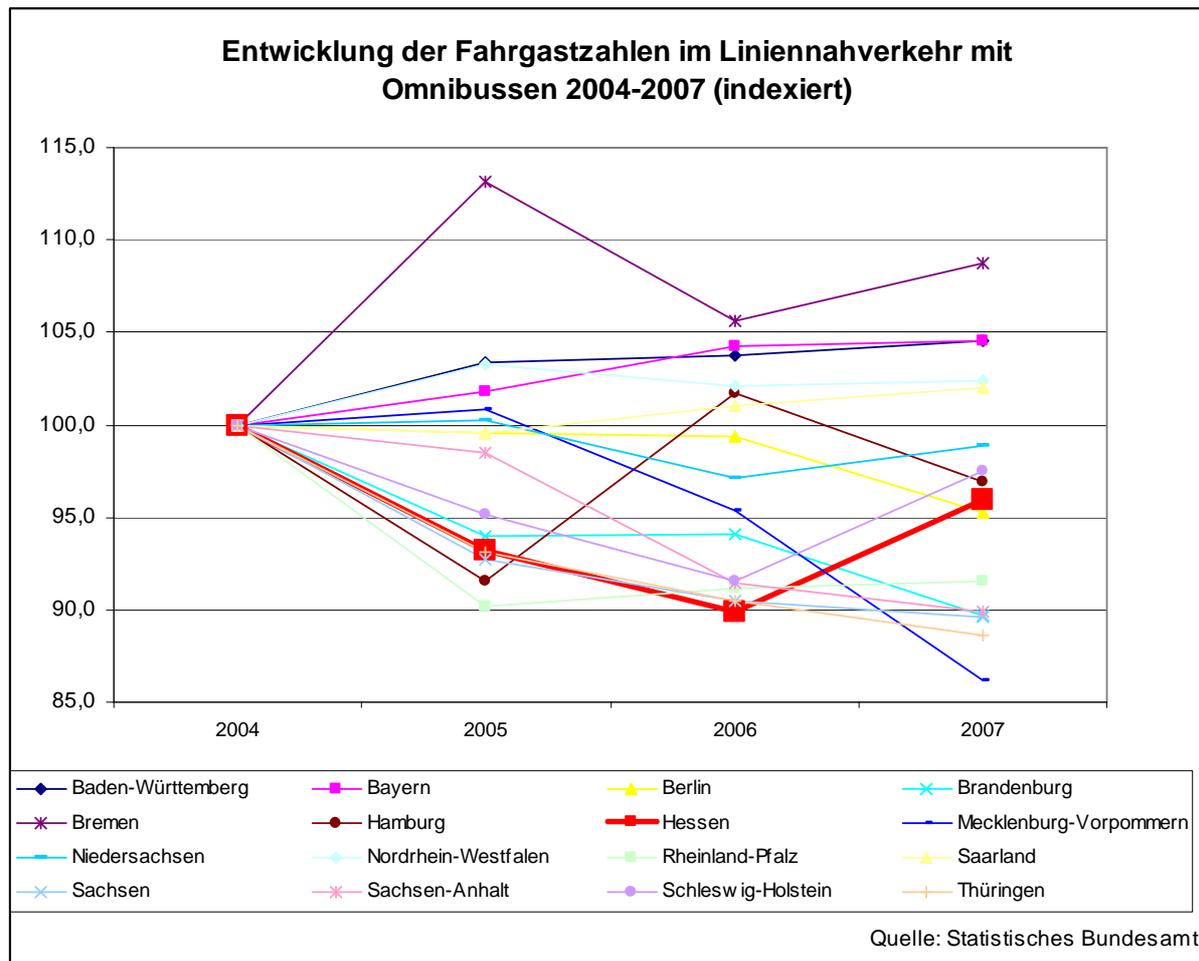


Abbildung 35: Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienverkehr 2004-2007

Unzweifelhaft größter „Gewinner“ des Hessischen Modells ist die öffentliche Verwaltung. Dieser Mitspieler konnte seinen Einfluss im ÖPNV, aber vor allem auch die zugewiesenen Finanzmittel, am deutlichsten steigern. Zum einen werden erhebliche Mittel, die vorher direkt zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen geflossen sind, nun von der Verwaltung verteilt, zum zweiten ist mit der ÖPNV-Regieebene - in Hessen sogar in doppelter Ausführung anzutreffen - ein völlig neuer Zweig der Verwaltung aufgebaut worden, der erhebliche Kompetenzen an sich ziehen konnte und zugleich finanziell und personell großzügig ausgestattet wurde.

## 5 Zusammenfassung

„Ausschreibungswettbewerb“, so lautete die Strategie, die das Land Hessen in Folge der Regionalisierung des ÖPNV in den 1990er Jahren und im Vorgriff auf erwartete EU-Regelungen gewählt hat, um das System der Organisation und des Marktzugangs im öffentlichen Straßenpersonenverkehr mit Omnibussen vollständig neu zu gestalten. Pate stand dabei das Modell, das rund zehn Jahre vorher in Dänemark und Schweden eingeführt wurde. Danach wurde die Verantwortung für die Planung und Gestaltung des ÖSPV von den Verkehrsunternehmen auf neu aufgebaute staatliche Regieorganisationen übertragen.

Hessen wählte dabei ein zweistufiges Modell aus Lokalen Nahverkehrsorganisationen bei den kommunalen Gebietskörperschaften und darüber liegend zwei regionalen Verkehrsverbänden, die den SPNV und den regionalen Busverkehr organisieren. Der Marktzugang sollte generell über die Ausschreibung reiner Fahrleistungspakete nach Vergaberecht geregelt werden, dazu wurden Linien zu so genannten Linienbündeln zusammengefasst und ausgeschrieben werden. Dieser Praxis entgegenstehende rechtliche Vorgaben - bestätigt durch höchstrichterliche europäische und nationale Rechtsprechung - sorgten für eine Anpassung dieser Marktordnung mit der Wiederzulassung eigenwirtschaftlicher Verkehre und der Einführung von Inhouse-Vergaben.

Die vorliegende Studie untersucht hauptsächlich zwei Themenbereiche des Hessischen ÖSPV-Modells. Zum einen ist dies die Entwicklung der Ausschreibungsergebnisse und darauf aufbauend der Marktanteile für die vier im Markt tätigen Unternehmenskategorien. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Ausschreibungsmarkt, es werden aber auch Aussagen zum Gesamtmarkt (inkl. Inhouse-Vergaben und eigenwirtschaftlicher Verkehre) und zum Markt für Subunternehmerleistungen getroffen. Zum zweiten werden die Regiekosten der öffentlichen Hand betrachtet. Darunter sind die Kosten zu verstehen, die nicht direkt in Verkehrsleistungen fließen, sondern für die Verwaltung und Organisation des Verkehrs aufgewendet werden.

Nach dem Start des flächendeckenden Ausschreibungswettbewerbs haben sich die Marktanteile bei den genehmigten Betriebsleistungen im Busverkehr deutlich verschoben. Insbesondere DB Stadtverkehr verlor im Ausschreibungsmarkt rund 40% ihres Marktvolumens. Die mittelständischen Unternehmen konnten etwa bis 2006 ihren Marktanteil leicht ausbauen, Verkäufe und Insolvenzen, aber auch Ausschreibungsverluste sorgten ab diesem Zeitpunkt jedoch für rückläufige Leistungsanteile, so dass die mittelständischen Unternehmen gegenüber der Ausgangslage inzwischen deutlich Marktanteile verloren haben. Gleichzeitig verteilt

sich der Anteil des Mittelstandes auf immer weniger Unternehmen: Wurden die Leistungen im Ausschreibungsmarkt 2003 noch von 74 Unternehmen erbracht, so sind 2009 nur noch 29 Unternehmen am Markt. Die Durchschnittsgröße dieser Unternehmen hat sich mehr als verdoppelt.

Zunächst ihre Leistungen deutlich ausbauen konnten die öffentlichen Verkehrsunternehmen. Auch deren Anteil ist seit 2006 aber rückläufig, was insbesondere der Vorbereitung auf In-house-Vergaben, aber auch der Abwicklung defizitärer Verkehre geschuldet ist. Aufgrund des Ausscheidens der Inhouse-Unternehmen aus dem Ausschreibungsmarkt verbleiben hier vor allem die Hessische Landesbahn und die Verkehrsgesellschaft Frankfurt als wichtigste Mitspieler. Der große Gewinner der Ausschreibungen sind bei Betrachtung des Marktanteils die internationalen Verkehrskonzerne. Sie konnten ihren Marktanteil zwischen 2006 und 2009 von fünf auf 30% versechsfachen. Insbesondere die Abellio-Gruppe wuchs massiv. Im südhessischen RMV ist diese Entwicklung deutlich ausgeprägter zu beobachten als in Nordhessen.

Bei einer Betrachtung des Gesamtmarkts unter Berücksichtigung der Inhouse-Vergaben, des kleinen eigenwirtschaftlichen Marktes und der noch nicht ausgeschriebenen Verkehre stellt sich die Verteilung der Marktanteile deutlich anders dar. Nur rund 61% des Gesamtmarktolumens sind bisher ausgeschrieben, weitere 10% werden wahrscheinlich bis 2010 folgen. Der Anteil eigenwirtschaftlicher Verkehre beträgt lediglich 3%, sie werden weitgehend von mittelständischen Unternehmen gefahren. 26% der Verkehre werden durch eine Inhouse-Vergabe an öffentliche Unternehmen vor Wettbewerb geschützt. Dadurch kommen die öffentlichen Unternehmen im Gesamtmarkt auf einen Anteil von rund 43%, DB Stadtverkehr, Verkehrskonzerne und mittelständische Unternehmen auf jeweils zwischen 18% und 20%.

Ein großer Teil der Leistungen von Marktführer DB Stadtverkehr, aber auch ein Teil der Fahrleistungen der öffentlichen Unternehmen wurde vor Ausschreibungsbeginn von meist kleineren mittelständischen Unternehmen als Subunternehmer erbracht. Mit den erheblichen Marktanteilsverlusten von DB Stadtverkehr brach auch die Geschäftsgrundlage für diese Verträge weg. Die erfolgreichen Konzerne setzen kaum Subunternehmer ein, während auch DB Stadtverkehr und öffentliche Unternehmen ihre Subunternehmerquoten reduziert haben. In diesem Bereich sind innerhalb von fünf Jahren rund zwei Drittel des Marktvolumens weggefallen. Für viele Mittelständler bedeutete dies das Aus. Dementsprechend sind vor allem im Bereich der mittelständischen Unternehmen zahlreiche und deutlich über das im Bundesvergleich übliche Maß hinausgehende Marktaustritte zu verzeichnen. Markteintritte hat es in

nennenswertem Umfang nur durch Übernahmen mittelständischer Unternehmen durch internationale Verkehrskonzerne gegeben.

Bei den Betriebskosten für den ÖPNV sind deutliche Steigerungen feststellbar. Der Paradigmenwechsel von eigenwirtschaftlichen zu ausgeschriebenen Verkehren führt vor allem im ländlichen Raum zu erheblichen zusätzlichen Kostenrisiken für die öffentliche Hand und sorgt in einigen Kreisen für eine erhebliche Erhöhung der Umlagen an die Gemeinden, im Schwalm-Eder-Kreis etwa für eine Verzehnfachung innerhalb nur eines Jahres.

Bei der Ermittlung der Regiekosten wurden aufgrund der wenig ausgeprägten Bereitschaft etlicher Aufgabenträger, transparente Daten herauszugeben, weitgehend öffentlich zugängliche Quellen wie Haushaltspläne, Beteiligungsberichte, Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse verwendet. Daraus ergibt sich zwar eine gewisse Unschärfe bei der Kostenabgrenzung, dennoch zeichnet sich ein repräsentatives Bild der Kostenentwicklung ab.

Die Regiekosten schlagen gegenüber den Betriebskosten mit einem Anteil von fünf bis 20% zu buche, sind also eine nicht zu vernachlässigende Größe bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV. Dabei sind die Regiekosten in Ballungsgebieten eher höher als in ländlichen Kreisen. Bei den untersuchten Aufgabenträgern lagen die Regiekosten zwischen acht und 24 € pro Einwohner und Jahr. Eine deutliche Steigerung der Regiekosten ist bei quasi allen Aufgabenträgern festzustellen. Auch hier ist der Anstieg in Ballungsräumen eher höher als in ländlichen Bereichen. Mit den ersten Ausschreibungen steigen bei mehreren Aufgabenträgern die Regiekosten deutlich an, teilweise nur einmalig, teilweise aber auch dauerhaft. Dabei sind die Regiekosten keineswegs nur durch Ausschreibungen bedingt, sondern ergeben sich weitgehend aus der Überführung der Verantwortung für den ÖPNV in staatliche Hand.

Insgesamt konnten die von der Landesregierung formulierten Ziele der Neuorganisation des ÖSPV in Hessen – soweit sie in dieser Studie untersucht wurden – nicht erreicht werden. An einer nachhaltigen Senkung der öffentlichen Ausgaben für den öffentlichen Verkehr müssen aufgrund der steigenden Regiekosten und der Kostenrisiken für die öffentliche Hand insbesondere in ländlichen Regionen ernsthafte Zweifel angemeldet werden. Eine Öffnung des Marktes für neue Anbieter hat bestenfalls in sehr kleinem Umfang stattgefunden, die Marktaustritte überwiegen in jedem Fall deutlich. Die Qualität der Verkehrsleistung wurde nicht eingehend untersucht, in jedem Fall hat dies aber nicht zu steigender Nachfrage geführt. Am weitesten verfehlt hat das Land jedoch unzweifelhaft das Ziel der Stärkung des privaten Verkehrsgewerbes. Sofern sich dies auf das mittelständische Omnibusgewerbe bezieht, ist das Gegenteil eingetreten – der Mittelstand hat rund ein Drittel seiner Leistungen verloren, die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Branche ist erheblich und nachhaltig beeinträchtigt worden.

## 6 Literatur

- [1] Basisliteratur: BSL Management Consulting GmbH & Co. KG: „Private Busunternehmen im Wettbewerb“, Hamburg, 2008
- [2] Basisliteratur: Abild, L.: „En busbillet til 500 mio. kroner“, Kopenhagen, 2001
- [3] Basisliteratur: Beuven, T.: „Marktübersicht Bus- und Eisenbahnpersonenverkehr“, Aachen, 2006
- [4] Basisliteratur: Beuven, T.; Dannenfeld, D.; Elsner, R.; Ubben, E.: Busfacts, Emden, 2005
- [5] Basisliteratur: Dannenfeld, D.: „Konzerne im ÖPNV/SPNV“, Heilbronn, 2001
- [6] Basisliteratur: Haubitz, M.: „Das Dänische Modell des Wettbewerbs im Nahverkehr als Vorbild für die Organisation des ÖPNV in Deutschland“, Wuppertal, 2004
- [7] Basisliteratur: Kassel-Naumburger Eisenbahn (KNE): „Die Kassel-Naumburger Eisenbahn AG“, Kassel, 2003
- [8] Basisliteratur: Piesenecker, A.: „Vom Holzvergaser zum Ruftaxi – Die Geschichte des ÖPNV in Maintal“, Maintal, 1992
- [9] Basisliteratur: Posch, D.; Sitsen, M.: „Der öffentliche Personennahverkehr in Hessen“, Baden-Baden, 2008
- [10] Basisliteratur: Regionalverkehr Kurhessen GmbH (RKH): „10 Jahre RKH“, Kassel, 1998
- [11] Basisliteratur: Resch, H.; Neth, D.: „ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe“, Bremen/Mössingen, 2006
- [12] Basisliteratur: Stern, V.: „Chronik der Kraftpost“, Teningen, 2005
- [13] Fach- und Tagespresse: Bruns; Targan; Bury: „Fulda senkt Kosten um 20 Prozent“, in „Der Nahverkehr 12/2000“, Karlsruhe, 2000
- [14] Fach- und Tagespresse: Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Hessen erwägt Verkauf der Landesbahn“, Frankfurt am Main, 04.05.2006
- [15] Fach- und Tagespresse: Fuldaer Zeitung: „Mitgliedsbeiträge steigen ab 2007“, Fulda, 11.10.2006
- [16] Fach- und Tagespresse: Hanauer Anzeiger: „Offiziell bestätigt: Hanau zahlt Millionen für KVK-Linienerwerb“, Hanau, 09.08.2006
- [17] Fach- und Tagespresse: Hanauer Anzeiger: „Rätselraten um angebliches 30-Millionen-Euro-Loch bei der HSB“, Hanau, 24.02.2006
- [18] Fach- und Tagespresse: Hessisch/Niedersächsische Allgemeine (HNA): „Schnelle Fahrt ins Minus“, Fritzlar-Homberg, 02.03.2009
- [19] Fach- und Tagespresse: Hessisch/Niedersächsische Allgemeine (HNA): „Unzufrieden mit dem Nahverkehr“, Schwalmstadt, 01.03.2009
- [20] Fach- und Tagespresse: Rhein-Main-Verkehrsbund GmbH (RMV): „FirstGroup übernimmt Buslinien von Wehnert ETI“, Hofheim am Taunus, 20.01.2009
- [21] Fach- und Tagespresse: Rhein-Main-Verkehrsbund GmbH (RMV): „Neuer Betreiber für zwei Buslinien im Landkreis Groß-Gerau“, Hofheim am Taunus, 24.04.2008
- [22] Fach- und Tagespresse: WELT ONLINE: „Hamburger Hochbahn will Essener Konkurrenten übernehmen“, Berlin, 24.09.2008<sup>117</sup>
- [23] Fach- und Tagespresse: Wiesbadener Tagesblatt: „Ausstieg aus der Verkehrsgesellschaft“, Wiesbaden, 24.11.2008
- [24] Fach- und Tagespresse: Wiesbadener Tagesblatt: „Busse wieder fest in Wiesbadener Hand“, Wiesbaden, 27.10.2007

---

<sup>117</sup> [http://www.welt.de/welt\\_print/article2484894/Hamburger-Hochbahn-will-Essener-Konkurrenten-uebernehmen.html](http://www.welt.de/welt_print/article2484894/Hamburger-Hochbahn-will-Essener-Konkurrenten-uebernehmen.html)

- [25] Internetpräsenz: ABELLIO GmbH: „Abellio Bus GmbH übernimmt Verkehrsgesellschaft Mittelhessen“, Essen, 02.10.2006<sup>118</sup>
- [26] Internetpräsenz: ABELLIO GmbH: „Abellio stärkt Mittelstand“, Essen, 11.09.2008
- [27] Internetpräsenz: Amtsblatt der Europäischen Union<sup>119</sup>
- [28] Internetpräsenz: BeNEX GmbH: „BeNEX übernimmt VBR“, Hamburg, 30.12.2008<sup>120</sup>
- [29] Internetpräsenz: Beuven, T.; Bosch, M.; Dannenfeld, D.; Elsner, R.; (Convia Team): „ÖPNV-Wettbewerb“, Emden<sup>121</sup>
- [30] Internetpräsenz: Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main<sup>122</sup>
- [31] Internetpräsenz: OMNIBUSREVUE: „DB Stadtverkehr wieder in Limburg“, München, 05.02.2008<sup>123</sup>
- [32] Internetpräsenz: Rhein-Main-Verkehrsbund GmbH (RMV): „Aufgaben des RMV“, Hofheim am Taunus<sup>124</sup>
- [33] Internetpräsenz: VEOLIA Verkehr GmbH: „Alpina verliert Auftrag in Bad Homburg - Mitarbeiter erhalten Chance auf Weiterbeschäftigung im Raum Frankfurt“, Berlin, 13.05.2008<sup>125</sup>
- [34] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bayer, Siegfried: Hessisches statistisches Landesamt: „Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte des Landes Hessen“, Wiesbaden<sup>126</sup>
- [35] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bayer, Siegfried: Hessisches statistisches Landesamt: „Gebietskörperschaften in Hessen“, Wiesbaden<sup>127</sup>
- [36] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bundeshaushaltsordnung, Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwaltung gemäß § 34
- [37] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bundeskartellamt: „Göttingen-Entscheidung“ (B9-60211-U-164/01), Berlin, 03.06.2002
- [38] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bundeskartellamt: „Beschluss B 9-227/02 (Stw. Frankfurt/HSB Hanau ./ Deutsche Bahn AG)“, Berlin, 08.03.2003
- [39] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bundesverwaltungsgericht: „3C33.05“ vom 19.10.2006, Leipzig, 2006
- [40] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Bundesverwaltungsgericht: „C-107/98“ vom 18.11.1999, Leipzig, 1999
- [41] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: DIE GRÜNEN im Hanauer Rathaus, Hanau, 21.03.2006<sup>128</sup>
- [42] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Elektronischer Bundesanzeiger: „Jahresabschluss der MTV 2006“, Berlin, 2007
- [43] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Hessische Ausschreibungs- und Genehmigungspraxis im öffentlichen Personennahverkehr, Wiesbaden, 17.02.2006

---

<sup>118</sup>[http://abellio.de/presse-vm/pressearchiv-vm/pressearchiv-vm-2006/abellio-bus-gmbh-uebernimmt-verkehrsgesellschaft-mittelhessen-gmbh\\_\\_316.html](http://abellio.de/presse-vm/pressearchiv-vm/pressearchiv-vm-2006/abellio-bus-gmbh-uebernimmt-verkehrsgesellschaft-mittelhessen-gmbh__316.html)

<sup>119</sup> <http://ted.europa.eu>

<sup>120</sup> <http://www.benex.de/index.php?id=113&language=1>

<sup>121</sup> [www.oepnvettbewerb.de](http://www.oepnvettbewerb.de)

<sup>122</sup> <http://www.hlb-online.de/struktur.html>

<sup>123</sup> [www.omnibusrevue.de](http://www.omnibusrevue.de)

<sup>124</sup> <http://www.rmv.de/coremedia/generator/RMV/WirUeberUns/AufgabenDesRMV>

<sup>125</sup> [http://www.veolia-verkehr.de/tmpl/NewsPageWithList\\_\\_\\_37002.aspx?epslanguage=ML&ListID=2140](http://www.veolia-verkehr.de/tmpl/NewsPageWithList___37002.aspx?epslanguage=ML&ListID=2140)

<sup>126</sup> <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/landesdaten/bevoelkerung-allgemein/flaechen-bevoelkerung-und-bevoelkerungsdichte/index.html>

<sup>127</sup> <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/landesdaten/geographie/gebietskoerperschaften/index.html>

<sup>128</sup> <http://alt.gruene-fraktion-hanau.de/Fraktion/Reden/Sondersitzung-HSB.pdf>

- [44] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Konsequenzen aus dem BVerwG-Urteil vom 19.10.2006 – 3 C 33.05“, Wiesbaden, 27.07.2007
- [45] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessisches Landesamt für Straßenbau: „Aufgaben und Organisation von lokalen Nahverkehrsgesellschaften“, Wiesbaden, 1993
- [46] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Eckpunkte für den Wettbewerb – ÖPNV in Hessen“, Wiesbaden 2002
- [47] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Verkehrsverbände in Hessen“, Wiesbaden<sup>129</sup>
- [48] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Hessische Ausschreibungs- und Genehmigungspraxis im öffentlichen Personennahverkehr“, Wiesbaden, 17.02.2006
- [49] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Kossak, A.: „Fehlentwicklungen in der Umsetzung von Regionalisierung und Privatisierung im ÖPNV“, Böblingen, 2007
- [50] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Lahn-Dill-Kreis: „Beteiligungsbericht 2006“, Wetzlar, 2006
- [51] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Landesportal Hessen: „Hessen – die Mobilitätsdrehscheibe im Herzen Europas“, Wiesbaden<sup>130</sup>
- [52] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Landkreis Limburg-Weilburg: „Beteiligungsbericht 2007“, Limburg, 2008
- [53] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Minister Alois Riehl: „Die Liberalisierung des ÖPNV / Herausforderungen annehmen - entschlossen handeln“ am 02.07.2003, Kassel, 2003
- [54] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Rhein-Main-Verkehrsbund GmbH (RMV): „Lagebericht für das Geschäftsjahr 2002“, Hofheim am Taunus, 2003
- [55] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Schaaffkamp, C.; Werner, J.; Tegner, H. ;(KCW): „ Busverkehre im Wettbewerb“, Hamburg, 2007
- [56] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Schwalm-Eder-Kreis: „Beteiligungsbericht 2008“, Homberg
- [57] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: traffiQ: „Geschäftsberichte 2002-2008“, Frankfurt am Main, 2008
- [58] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: traffiQ: „traffiQ in Zahlen 2007/2008“, Frankfurt am Main, 2008
- [59] Rechtsgrundlagen, Gutachten und Veröffentlichungen: Verwaltungsgerichtshof Kassel : „Pressemitteilung Nr. 26/2008“ vom 18.11.2008, Kassel, 2008

---

<sup>129</sup>[http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL\\_Internet?cid=46b558b923dc701700dff3e23832b001](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=46b558b923dc701700dff3e23832b001)

<sup>130</sup>[http://www.hessen.de/irj/hessen\\_Internet?cid=67ce50152f2297afaedd52e544e4b590](http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?cid=67ce50152f2297afaedd52e544e4b590)