

# **Nahverkehr aus einem Guss !**

## **Was ist die richtige Organisation?**

Dipl. Geograph Werner Schniedermann  
Unternehmensberater

Sprecher der Arbeitsgemeinschaft mittelständischer Personen-  
verkehrsunternehmen im Münsterland

## **Wie ist die Situation für den Fahrgast?**

### **„Alle reden vom Wetter, ...“ wir inzwischen auch!**

- verkorkte Bahnreform durch einseitige Ausrichtung der Organisation auf ökonomische Belange
- zu geringe Berücksichtigung infrastruktureller und betrieblicher Belange, Organisation funktioniert nur bei „Schönwetterbetrieb“
- Zerschlagung einer einheitlichen Betriebssteuerung vor Ort, dafür Zentralisierung in den einzelnen Unternehmen - weg von der „Front“, Wegfall der regionalen und lokalen Koordination
- Zerschlagung der bundesweiten hierarchischen, aber integrierten Planung des Fern- und Regionalverkehrs

## **falsche Mischung aus zentraler und dezentraler Organisation**

## **Es war einmal: „Jede Stunde - jede Klasse“ oder die Zerschlagung des Deutschlandtaktes, mangelhafte Transportkette in NRW**

- das politisch korrekte Ammenmärchen vom eigenwirtschaftlichen Fernverkehr
- die Zerlegung und Desintegration des Fernverkehrs (IR/RE) und die Endbündelung von Nachfrageströmen (unerwünschte Nebenwirkung Fernbus)
  - > reduziert das Fernverkehrsangebot **besonders gefährlich für NRW (!!!)**
  - > schwächt die Wettbewerbsfähigkeit ÖV/IV (Langstreckenpendler!)
  - > treibt die Kosten der Aufgabenträger durch Ersatzbestellungen RE/RRX
  - > **führt in Rhein/Ruhr zu Kapazitätsengpässen Schieneninfrastruktur**
- Kirchturmdenken der regionalen Aufgabenträger im regionalen SPNV  
Zerfledderung der Tariflandschaft

## Was ist tun?

### Helfen zentrale oder dezentrale Organisationsformen?

Erfahrungen mit Landesgesellschaften:

- positiv für SPNV (integriertes Angebot, weniger Schnittstellen, schnellere Umsetzung, erheblich geringere Verwaltungskosten, extrem bessere Verhandlungsposition)
- negativ für Abstimmung mit ÖSPV außerhalb der Verbände

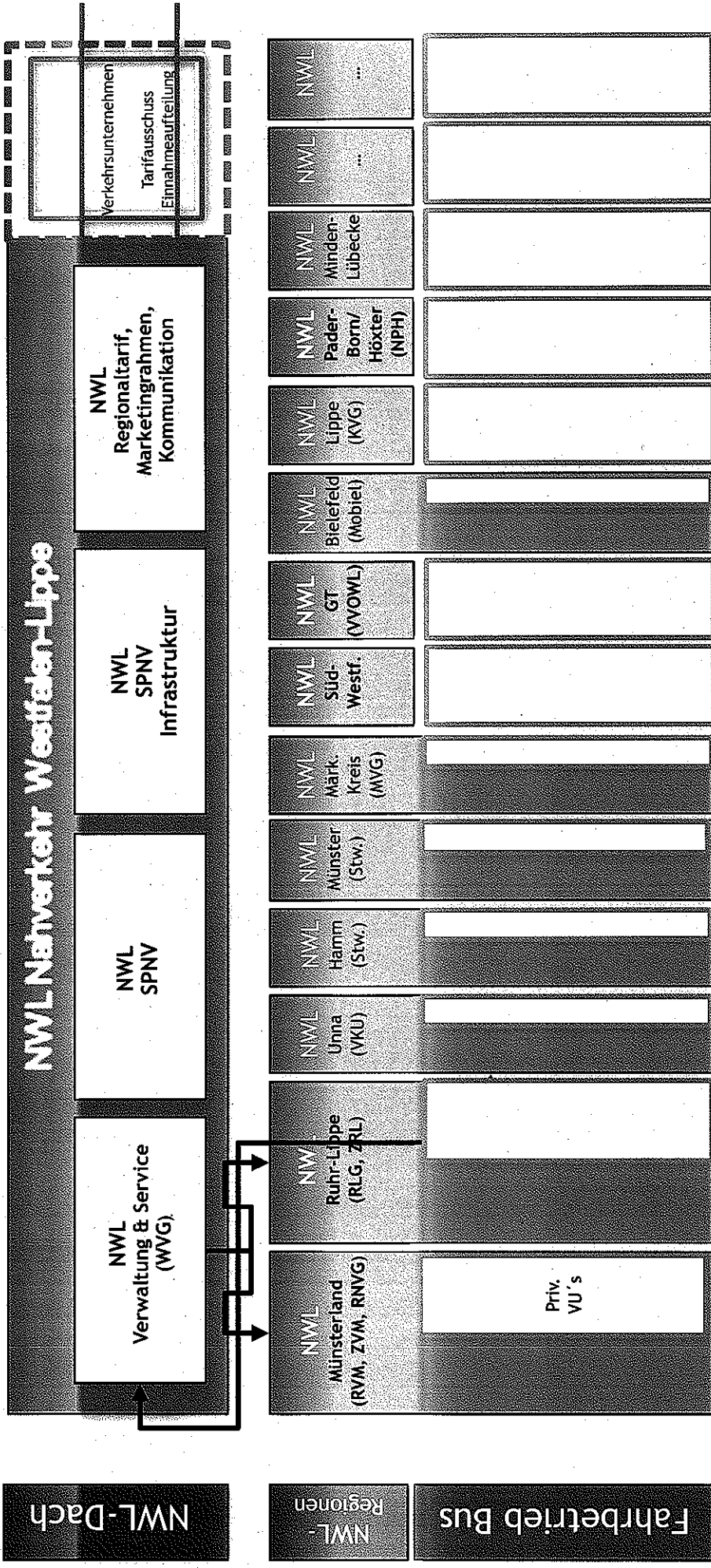
Erfahrungen mit **regionalen Organisationsformen** tendenziell umgekehrt

- VRR** hat für den Binnenverkehr eine vernünftige Größe
- ist organisatorisch und politisch schlagkräftig aufgestellt
- erhebliche Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr, vor allem Tarif, S-Bahn und Abstimmung der grenzüberschreitenden Bestellungen

**NVR** im grenzüberschreitenden Verkehr spiegelbildlich VRR

**NWL** ökonomisch sehr erfolgreich, allerdings sind Potentiale ausgeschöpft für ein integriertes Verkehrssystem innere Struktur ineffizient

# Kreise und Kreisfreie Städte in Westfalen



## **Wie wäre es mit einer Kombination? Mehr zentral im SPNV, mehr dezentral im ÖSPV!**

### **Aufgabenträgerschaft SPNV durch das Land**

> Bildung einer landesweiten Gesellschaft, Einbindung regionaler Belange, Landestarif (Schweizer Modell), Abstimmung, tw. Integration Fernverkehr

### **Aufgabenträgerschaft ÖSPV Kreise und kreisfreie Städte**

> Beibehaltung oder Reform regionaler Verbundstrukturen

z.B. VRR im Zuschnitt wie bisher, ggfs Auflösung von NVR und NWL

- **Bildung von regionalen 2 Säulen-Verbänden Aufgabenträger/Unternehmen**
  - > mit getrennten (NVP/Betriebsdurchführung...) und mit gemeinsamen (Regional-, Lokaltarife, Einnahmenaufteilung, Netz- und Fahrplanabstimmung...) Aufgaben
  - > Einbeziehung der SPNV-Landesgesellschaft, dadurch **Schnittstellenkoordination vor Ort**
- **Finanzverantwortung und -ausstattung gemäß Aufgabenträgerschaft,**  
Abschaffung der Mischfinanzierung und des Zuschuss(un)wesens

# Beseitigung von Hindernissen für integrierten ÖV und echtem Wettbewerb

klaren Rechtsrahmen für:

**systemfreundlicher Wettbewerb:**

- > Netz, Fahrplan, Tarif, integrierte Betriebssteuerung bleiben öffentlich
- > Vergabe von Betriebsleistungen, **nicht Strecken zur Sicherung der Flexibilität**
- Nachhaltiger Wettbewerb durch mittelstandsfreundliche Ausschreibungen**
- > kleinteilige Ausschreibungen „Bus um Bus“ erhalten Vielzahl der Anbieter
- > zwingende Tarifbindung schafft faire Wettbewerbsbedingungen gegen Lohndumping

- **Selbsterledigungsmöglichkeit (Direktvergabe)** durch Aufgabenträger

- > erleichtert öffentlich/private Partnerschaften
- > erleichtert Gegensteuern bei Marktversagen (Oligopolbildung)
- > ermöglicht unmittelbare Gestaltung des ÖV durch eigenes Unternehmen

**nach EU-Recht erlaubt, kann derzeit nach deutschem Recht durch „eigenwirtschaftliche“ Verkehre incl. Lohndumpinggestattung unterlaufen werden!**

---

# NachDenkSeiten - Die kritische Website

NachDenkSeiten - Die kritische Website

## Personenbeförderung: Wie ein Gesetz zu Lohndumping und Privatisierung zwingt

Jens Berger · Mittwoch den 10. Februar 2016



Patrick Schreiner

Manchmal sind es kleine, scheinbar nebensächliche Regelungen in Gesetzen, die große negative Auswirkungen haben. Und nicht selten sind es offenbar neoliberale, markttextremistische Geister, die sich auf die Verankerung solcher Regelungen besonders gut zu verstehen scheinen. Derzeit kommt ein perfider Paragraph im Personenbeförderungsgesetz zum Tragen, der es Unternehmen ermöglicht, im Öffentlichen Personennahverkehr systematisch tarifliche Mindeststandards zu unterlaufen und Lohndumping zu betreiben. Von **Patrick Schreiner**[\*].

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) kann in der Regel nicht kostendeckend betrieben werden - wie auch viele andere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Nur in den seltensten Fällen kann er die Kosten für Fahrzeuge, Infrastruktur und Personal durch Ticketverkauf und Ausgleichszahlungen (etwa zur Schülerbeförderung) erwirtschaften. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Sicherstellung eines funktionierenden ÖPNV als staatliche oder kommunale Aufgabe gilt.

Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch private Unternehmen ÖPNV-Leistungen erbringen - seien es Unternehmen mit privaten Eigentümern oder seien es Unternehmen in privater Rechtsform mit öffentlichen Eigentümern. So ist es im Schienen-Personennahverkehr mittlerweile üblich, dass die Erbringung von Beförderungsleistungen öffentlich ausgeschrieben wird. Private und öffentliche Bahnunternehmen bewerben sich dann darum, gegen entsprechende Zuschüsse ein vorab definiertes Angebot zu erbringen. Merkmale wie die zu befahrende Strecke, die



tägliche Anzahl der Züge oder deren Ausstattung werden in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt. Das Unternehmen, das diese Leistungen am kostengünstigsten zu erbringen vermag, erhält für eine gleichfalls vorab fixierte Dauer (beispielsweise zehn Jahre) den Zuschlag. Während im Regionalverkehr mittlerweile zahlreiche Privatbahnen (oft allerdings mit öffentlichen Kapitaleignern) unterwegs sind, haben im Bereich der städtischen S-Bahnen die Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG noch die Nase vorn. Bei ihnen liegt das Lohnniveau im Schienenverkehr in vielen Fällen über dem der Privatbahnen.

Im Bereich des Bus- und Tram-Verkehrs in Städten oder auch in ländlichen Räumen gibt es zwar gleichfalls Ausschreibungen, sie sind aber weit weniger verbreitet. Gerade in Städten ist es nicht unüblich, dass die Kommunen eigene kommunale Unternehmen mit der Erbringung der Beförderungsleistungen beauftragen („Direktvergabe“). Selbst das Europarecht, das recht neoliberal geprägt ist und daher eigentlich eher wettbewerbliche Ausschreibungen befördert, lässt dies zu: Die Erbringung einer Beförderungsleistung kann ausgeschrieben werden, sie muss es aber nicht, wenn ein eigenes kommunales Unternehmen tätig wird. In jedem Fall können dem beauftragten Unternehmen Vorschriften hinsichtlich der Arbeitsbedingungen seiner Beschäftigten gemacht werden.

Soweit das Europarecht. Das Bundesrecht, genauer das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), spricht allerdings in einem entscheidenden Punkt eine andere Sprache. Wesentliche Vorgaben zum ÖPNV im Allgemeinen und zu ÖPNV-Ausschreibungen im Speziellen enthalten die dortigen Paragraphen 8 und 8a. Sie sehen einen Vorrang für so genannten „eigenwirtschaftlichen“ Verkehr vor - ein typisch markttextremistischer Hebel zur Liberalisierung von Verkehrsmärkten. Als „eigenwirtschaftlich“ wird ein Verkehr verstanden, der sich etwa aus Ticketverkauf und Ausgleichszahlungen (zum Beispiel für SchülerInnen und Schwerbehinderte) selbst finanziert, ohne kommunale Zuschüsse - ein Verkehr also, den es nicht gibt. Besser gesagt: Fast nicht. Denn zwar können Bus und Bahn ihre Kosten nur in den seltensten Fällen selbst erwirtschaften. In bestimmten Großstädten ist dies bei entsprechend niedrigen Löhnen allerdings durchaus möglich. So liegt der Kostendeckungsgrad mancherorts - unter der Annahme guter tariflicher Bezahlung - bei 85 bis 90 Prozent. Zugleich machen die Personalkosten gerade im Busverkehr recht hohe 50 bis 60 Prozent der Gesamtkosten aus. Gelingt es einem Unternehmen bei einer solchen Konstellation, die Löhne entsprechend zu drücken, so kann es seine Beförderungsleistungen eigenwirtschaftlich erbringen.

Und genau in diesen Fällen kommt der Vorrang des eigenwirtschaftlichen Verkehrs zum Tragen, wie ihn das PBefG festschreibt - mit gravierend negativen Folgen. Will nämlich eine Kommune das eigene Verkehrsunternehmen beauftragen und sollen die Verkehrsleistungen nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden, so ist dies öffentlich bekanntzugeben. Andere Verkehrsunternehmen (mit billigeren Löhnen) haben dann die Chance, eigenwirtschaftliche Beförderungsleistungen anzubieten. Sie genießen Vorrang.

Hierdurch wird unmittelbar Lohndumping gefördert: Kommunale Verkehrsunternehmen zahlen in der Regel höhere Löhne und haben bessere Arbeitsbedingungen. Hinzu kommt, dass es in vielen Bundesländern Vergabegesetze

---

gibt, die zur Anwendung von repräsentativen Tarifverträgen im ÖPNV zwingen. Dies dürfen Vergabegesetze allerdings fatalerweise nur, soweit es sich nicht um eigenwirtschaftliche Verkehre handelt. Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftlich tätig werden, dürfen damit das Tarifniveau fast nach Belieben unterlaufen. Und wie oben beschrieben, können sie zugleich nur deshalb eigenwirtschaftlich tätig werden, weil sie Tarifniveau unterlaufen. Kommunale Verkehrsunternehmen ziehen mit ihren höheren Löhnen automatisch den Kürzeren. Gut bezahlte Arbeitsplätze gehen verloren.

Wenig überraschend stößt dies bei der zuständigen Gewerkschaft verdi auf Unverständnis: „Damit schränkt der Gesetzgeber die Entscheidungsfreiheit der Kommunen ein und macht es Unternehmen, die tarifgebunden sind und gute Arbeitsbedingungen haben, von denen auch die Kunden profitieren, unmöglich, am Markt zu bestehen“, so deren Bundesvorstandsmitglied Christine Behle. Wenn kommunale Unternehmen auf diese Weise aus dem Markt gedrängt werden, kann dies mittelbar zu Privatisierungen führen. Schließlich wird es für die betroffenen Kommunen dann weniger attraktiv, eigene Verkehrsunternehmen zu unterhalten. Dies gilt völlig unabhängig davon, ob die eigenwirtschaftlich tätige Konkurrenz öffentliche oder private Kapitaleigner hat: Das kommunale Verkehrsunternehmen rechnet sich nur noch, wenn es seine Kosten - und damit vor allem die Löhne - drastisch reduziert und selbst eigenwirtschaftlich tätig wird. Der markttextremistische Hebel zur Liberalisierung von Verkehrsdienstleistungen wirkt.

Aktuell gibt es zwei Fälle, in denen der beschriebene Fall einzutreten droht bzw. schon eingetreten ist: das baden-württembergische Pforzheim und das niedersächsische Hildesheim. Pikanterweise sind in beiden Fällen die eigenwirtschaftlichen Bieter Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, also einem Unternehmen im Bundesbesitz und in privater Rechtsform. In Pforzheim hat die Bahntochter Regionalbusverkehr Südwest den Zuschlag erhalten, in Hildesheim prüft das Kommunale Verkehrsunternehmen Stadtverkehr Hildesheim noch die Möglichkeit eines eigenwirtschaftlichen Gegenantrags - mit entsprechenden Folgen für die Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. „Dass sich nun auch noch ein Staatskonzern daran beteiligt, kommunale Verkehrsunternehmen zu vernichten, ist ein Skandal“, ärgert sich Behle.

Große Teile der Verkehrsleistungen möchte die Bahn nach verdi-Angaben durch Subunternehmer erbringen lassen. Dies bedeutet einmal mehr untertarifliche Bezahlung. Schon heute spielen Subunternehmen im ÖPNV - auch bei kommunalen Anbietern - eine Rolle. Durch Vergabegesetze auf Landesebene konnte dieser Missstand zumindest in den meisten Bundesländern zurückgedrängt werden. Im Bereich der eigenwirtschaftlichen Verkehre kehrt er nun offenbar zurück.

---

[«1] Patrick Schreiner lebt und arbeitet als hauptamtlicher Gewerkschafter in Hannover. Er schreibt regelmäßig für die NachDenkSeiten zu wirtschafts-, sozial- und verteilungspolitischen Themen.



Dieser Beitrag wurde publiziert am Mittwoch den 10. Februar 2016 um 08:36  
in der Kategorie: Markt und Staat, Privatisierung öffentlicher Leistungen,  
Verkehrspolitik.

Kommentare können über den Kommentar (RSS) Feed verfolgt werden.

Kommentare sind geschlossen aber Du kannst einen Trackback zu diesem Beitrag auf  
deiner Webseite erstellen.

9. September 2011

Eine sachlich begründete Polemik:

**PBefG-Novelle für Bus und Bahn entspricht dem Zeitgeist:**

**„Unklar, rechtsunsicher, bürokratisch,  
Selbstbedienungsladen für Anwälte und Berater,  
liefert Druckpotential für rabiate Unternehmen gegenüber Kommunen.“**

Die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sollte rechtliche Vorgaben der EU zur Vergabe und Durchführung von Bus- und Bahnverkehren auf eine rechtlich klare Basis stellen. Dabei waren die Vorgaben aus Brüssel sehr zurückhaltend: Auf Druck des EU-Parlaments überlässt die **EU-Verordnung 1370** den nationalen Regierungen **viel Spielraum** bei der Gestaltung des Rechtsrahmens.

Dies gilt auch für eine vor allem auf deutschen Wunsch zustande gekommene Regelung: Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung eröffnet die EU ausdrücklich den für den Nahverkehr zuständigen Behörden - in Deutschland sind das die Kommunen oder Kreise für den Busverkehr - **Spielräume. Sie können entscheiden, in welchem Umfang sie selbst oder durch eigene Unternehmen ihre Aufgabe erledigen oder was sie als Dienstleistung vom Markt nach Vergaberecht "einkaufen".**

Die Novelle des **PBefG konterkariert genau diesen Ansatz**. Entstanden in einer Zeit vor dem Autoboom, als man mit Nahverkehr noch Geld verdienen konnte, regelt es bislang sehr stark gewerberechtliche Notwendigkeiten. Inzwischen wird der Nahverkehr zu mehr als 50% aus öffentlichen Kassen finanziert. Folgerichtig wollen die nunmehr verantwortlichen Kommunen nicht nur zahlen, sondern auch entscheiden in welchem Umfang Busverkehr stattfindet. Dafür hatte der Gesetzgeber vor einiger Zeit den Kommunen das Instrument des Nahverkehrsplanes an die Hand gegeben.

Dieses Instrument bleibt in der Novelle stumpf und ungenau, weil sie bei der Vergabe von Linienkonzessionen so genannten "eigenwirtschaftlichen" oder "kommerziellen" **Anträgen Vorrang einräumt**. Das klingt nur auf den ersten Blick einleuchtend, da die Kommune nämlich nicht für eine einzelne Linie sondern für die Gesamtversorgung des Raumes verantwortlich ist. **Aber in der Realität führt dieses dazu, dass private Unternehmen die lukrativen Linien fahren können, und bei den Kommunen als Gesamtverantwortliche die defizitären Linien verbleiben.** Das dieses nicht richtig sein kann, dafür hatte sogar der

Bundesverband des privaten Omnibusgewerbes (BDO) Verständnis; denn in der gemeinsamen Stellungnahme dieses Verbandes mit dem Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zum Referentenentwurf hatte beiden Verbände Regelungen gegen diese "Rosinenpickerei" vorgeschlagen.

Stattdessen enthält die Novelle zusätzliche Stolpersteine, die Direktvergaben der Kommunen zur Selbsterledigung an eigene Unternehmen erschweren oder im Unklaren lassen. Da die EU-VO diese Selbsterledigung irreführend als "Direktvergabe" bezeichnet, führt das deutsche PBefG irrwitzigerweise die **Überprüfungsmechanismen des Vergaberechts auch über politische Entscheidungen zur Selbsterledigung ein**; man stelle sich vor, dass der Betrieb eines Schwimmbades oder einer Oper durch eine Kommune künftig über das Vergaberecht beklagbar würde. Unseres Erachtens darf das PBefG nur regeln, ob die formalen Kriterien der EU-VO eingehalten werden; es muss sichergestellt bleiben, dass die Kommune ohne „Wenn und Aber“ selber entscheiden kann, was selbst erledigt oder was vergeben wird. In der jetzigen Form öffnet die PBefG-Novelle ein gewaltiges neues Betätigungsfeld mit geradezu "erpresserischen" Möglichkeiten.

Wie so etwas funktioniert zeigt ein aktuelles Beispiel im Münsterland. Dort klagte ein großes privates, niedersächsisches Unternehmen gegen die Direktvergabe der Münsterlandkreise an die eigene Regionalverkehr Münsterland GmbH (RVM) und obsiegte vor Gericht aus formalen Gründen. Aufgrund der rechtlich unsicheren Situation traute sich die RVM eine weitere Direktvergabe ohne Absprache (solche kartellartigen Absprachen nennt man heute Mediation) nicht mehr zu. **Kreise und RVM traten daraufhin ein bis zwei Millionen Wagenkilometer und ein Finanzvolumen von ca. 5 Mio € incl. der öffentlichen Genehmigungsrechte für ca. 50 Linien ohne Ausschreibung ab.** Die 60 ortsansässigen

privaten Vertragspartner der RVM - die RVM lässt 50 % der Fahrleistungen von Privatunternehmern erbringen - hatten Mühe zu verhindern, dass der Deal nicht auf ihrem Rücken ausgetragen wurde. Die Novelle des PBefG führt nicht zu einer Klärung der rechtlich unsicheren Situation sondern verschlimmert sie noch durch unnötige und unübliche Rechtsmittel.

Dort wo eine öffentlich-private Partnerschaft wie im Münsterland funktioniert, sind private Busunternehmen sogar häufig für Direktvergaben an kommunale Unternehmen. Denn bei fairen, wettbewerblichen Verfahren zur Vergabe von Busfahrleistungen durch kommunale Unternehmen bleibt die für einen wirklichen, nachhaltigen Wettbewerb erforderliche Vielzahl von kleinen mittelständischen Unternehmen erhalten; die Vergabe von Konzessionen als acht- bis zehnjährige Ausschließlichkeitsrechte für ganze Linienbündel an Großunternehmen führt, wie das Beispiel anderer Länder zeigt, zum Ausscheiden des Mittelstands aus dem Markt. Alle diese Realitäten lässt die Novelle außer Acht.

Näheres zur Realität im Münsterland und zur Direktvergabe siehe Anlage der Arbeitsgemeinschaft mittelständischer Personenverkehrsunternehmen (PVU).

Beigefügt sind gleichfalls die Änderungsvorschläge des Bundesverbandes deutscher Omnibusunternehmer (BDO) und des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen (VDV).