

Kapitel 6 - Wettbewerb im ÖPNV

6	Wettbewerb im ÖPNV	156
6.1	Zustandsanalyse der Wettbewerbsverfahren.....	156
6.2	Ausrichtung der zukünftigen Wettbewerbsverfahren.....	158

6 Wettbewerb im ÖPNV

6.1 Zustandsanalyse der Wettbewerbsverfahren

Hintergrund, Intention und Zuschnitt der Linienbündel sind im bisherigen Nahverkehrsplan 2012 des nph beschrieben. Die 12 Linienbündel im Hochstift wurden demnach unter folgenden maßgeblichen Kriterien gebildet:

- Räumliche und verkehrliche Verflechtung von Linien
- Bildung betrieblich sinnvoller Einheiten (unter Beachtung der Schulstandorte)
- Vermeidung von „Rosinenpickerei“ durch Schaffung von wirtschaftlichem Querausgleich innerhalb der Bündel
- Berücksichtigung der Interessen örtlicher mittelständischer Busunternehmer.

In der Praxis haben sich die 12 Linienbündel bewährt, was allein schon an der Tatsache festzumachen ist, dass alle Linienbündel in den Genehmigungswettbewerb überführt werden konnten. Aus Nachfragesicht erscheinen die Linienbündel ebenfalls plausibel. Eine sich zwangsläufig ergebende Schnittstellenproblematik bei der Fahrplanabstimmung bei gebrochenen nachfragestarken Relationen lässt sich nicht erkennen und bündelübergreifende Anschlüsse werden durch gleichzeitig auf den Wettbewerbsmarkt gebrachte Bündel gelöst. Da sich auch im Bereich Schülerverkehr keine wesentlichen Schwachpunkte zeigen, kann auch aus dieser Sicht von praktikabler und wettbewerbsfördernder Linienbündelung ausgegangen werden.

Seit Ende September 2016 sind die Verfahren bei allen Linienbündeln abgeschlossen, die Inbetriebnahme in Folge des Genehmigungswettbewerbs ist in insgesamt 12 Linienbündeln erfolgt. In den Linienbündeln 2 bis 4 und 9 bis 11 sowie 69 hat ein Betreiberwechsel stattgefunden. Auch in anderen Linienbündeln haben sich die Betreiberverhältnisse geändert, da teilweise neue Unterauftragnehmer für den Konzessionsinhaber BVO Leistungen erbringen. Erste Erfahrungen mit dem Betreiberwechsel liegen bereits vor.

Da sämtliche Genehmigungen an regional und lokal tätige Verkehrsunternehmen erteilt wurden, war eine reibungslose Betriebsaufnahme aufgrund des betrieblichen Know-hows zu erwarten. Der Betrieb wurde durch neue Betreiber nahtlos übernommen und zeichnet sich insgesamt durch eine hohe Zuverlässigkeit aus.

Bei den im Genehmigungswettbewerb durchgeführten Verfahren gab es bis auf die Linienbündel 1 Delbrück und 7 Lichtenau mindestens zwei Anträge, so dass tatsächlich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „derjenige gefunden werden konnte, der den gesetzten Anforderungen am besten entspricht“. Das Linienbündel 7 Lichtenau war das einzige Bündel, bei dem die Mindestkriterien nicht vollständig erreicht wurden. Der Aufgabenträger entschied sich, die geringfügige Unterschreitung der Mindestkriterien (Ausdünnung abends und am Wochenende) zu akzeptieren und kein gemeinwirtschaftliches Verfahren durchzuführen.

Nach dem Beginn des Genehmigungswettbewerbs und der damit einhergehenden Neuorganisation des ÖSPV-Marktes weist der nph-Bereich nun eine günstige Marktstruktur mit mehreren kleinen und mittelgroßen Verkehrsunternehmen auf. Bis auf die Linienbündel 1 und 7 sind stets mindestens 2 konkurrierende Anträge auf eigenwirtschaftliche Erbringung von Busleistungen registriert worden, und im Linienbündel 12 sogar drei Anträge.

Die Erfahrungen und Beobachtungen des nph zeigen, dass die beiden neuen Wettbewerber go.on und WEB eher komplementär agieren (jeweils im Kreis Paderborn und im Kreis Höxter) und jeweils gegen die BBH im Wettbewerb auftreten. Die Möglichkeit von Marktabsprachen ist daher nicht gänzlich auszuschließen. Die BBH hat in Folge des Genehmigungswettbewerbs deutliche Marktanteile verloren, so dass die Gefahr besteht, dass der Betriebsstandort Paderborn geschlossen werden könnte, wenn weitere Linienbündel verloren würden. Ein reiner Austausch der BBH durch den Zusammenschluss der Wettbewerber go.on und WEB würde aber das ursprüngliche Ziel verfehlen, den Wettbewerb zu stärken. Diesem Trend soll mithilfe einer neuen gemeinwirtschaftlichen Marktstrategie und fairen Rahmenbedingungen gegengesteuert werden, um zu bewirken, dass die Unternehmenslandschaft im Hochstift weiterhin vielseitig und wettbewerbsfähig bleibt. Die Tabelle 6-1 bietet eine Übersicht über den bisher stattgefundenen Wettbewerb je Linienbündel (LB) (Stand Juli 2018):

LB-Nummer	LB-Name	LB-Start	LB-Laufzeit	Angebote (Reihenfolge der Wertung)	Bemerkungen
1	Delbrück	20.07.2013	6	BBH	
2	Bad Lippspringe/ Hövelhof	04.07.2014	5	1. go.on, 2 BBH	
3	Brakel	04.07.2014	6	1. WEB, 2. BBH	
4	Warburger Börde	04.07.2014	6	1. WEB, 2. BBH	
5	Stadtverkehr Höxter	28.06.2015	6	1. BBH, 2. Risse	
6	Paderborner Hochfläche	28.06.2015	6	1. BBH, 2. go.on	
7	Lichtenau	28.06.2015	7	BBH	
8	Stadtverkehr Warburg	28.06.2015	7	1. BBH, 2. WEB	
9	Nordkreis Höxter	10.07.2016	7	1. WEB, 2. BBH	
10	Egge	10.07.2016	7	1. go.on, 2 BBH	im Widerspruchsverfahren
11	Wesertal	10.07.2016	8	1. Risse, 2. BBH	
12	Büren/Salzhausen	16.07.2017	7	1. BBH, 2. Go.on, 3. BVH	Genehmigung erfolgt 12.2016; im Widerspruchsverfahren
69	NachtExpress Paderborn	05.02.2016	25.07.2021 + 2 J Option	1.go.on, 2. BBH	Bruttoauschreibung

Tab. 6-1: Wettbewerb je Linienbündel

Quelle: eigene Darstellung

6.2 Ausrichtung der zukünftigen Wettbewerbsverfahren

Der nph hat umfangreiche Erfahrungen mit der bisher gewählten Strategie der Eigenwirtschaftlichkeit zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung auf Basis eines stark unternehmerisch geprägten Wettbewerbs um die beste Verkehrsbedienung. Diese Strategie hat sich im Rückblick aus unterschiedlichen Gründen grundsätzlich nicht bewährt, obwohl diese zu Angebots- und Qualitätsverbesserungen ohne Inanspruchnahme von Eigenmitteln des nph oder der Kreise Paderborn und Höxter geführt hat. Darüber hinaus konnte auch eine professionelle mittelständische Unternehmerlandschaft erhalten bzw. entwickelt werden, die weiterhin sehr stark lokal verwurzelt ist.

Die zukünftige Strategie erfordert eine grundsätzliche Neuausrichtung, weil die Konzessionäre kaum mehr in der Lage sind, demografische Entwicklungen und Schülerwanderungen aufzufangen und damit das versprochene Angebot über die gesamte Laufzeit aufrecht zu halten.

Die Möglichkeiten eigenwirtschaftlicher Verkehre müssen vielmehr im gesamten Netzzusammenhang betrachtet werden, vor allem bei weiter anhaltendem Schülerrückgang. Das geeignete Instrument zur Gegensteuerung ist der **Paradigmenwechsel zur Gemeinwirtschaftlichkeit**, um den erreichten Qualitätsstandard zu erhalten. Für die Umstellung wird grundsätzlich auf die folgenden Bausteine gesetzt:

- Bei den zukünftigen Überführungen der Linienbündel in den Wettbewerb werden die Leistungen auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDA) vergeben (Gemeinwirtschaftlichkeit).
- Die Laufzeiten der Linienbündel sind im neuen Wettbewerbskalender ab 2020 definiert und festgeschrieben (siehe Abb. 6-1).
- Die bisherige pauschale Regelung im Schulverkehr, wonach eigenwirtschaftlich operierenden Verkehrsunternehmen Fahrplankürzungen heraus ableiten konnten, wird nicht mehr Gegenstand dieses NVP und gilt als gestrichen.
- Bei den gemeinwirtschaftlichen Ausschreibungen darf eine maximale Subunternehmerquote von 33% der Fahrplankilometer nicht überschritten werden.
- Darüber hinaus ist bei einer notwendigen variablen Angebotsgestaltung eine Zu- und Abbestellquote von +/- 25% bezogen auf die gesamte Laufzeit des Verkehrsvertrages anzusetzen.
- Der nph wählt die nach der Novellierung des ÖPNVG NRW Anfang 2017 in § 11a ÖPNVG NRW eingeräumte Möglichkeit, die Weiterleitung der Ausbildungsverkehr-Pauschale künftig ab 2020 für alle neuen Linienbündel nicht mehr über eine allgemeine Vorschrift sondern über öffentliche Dienstleistungsaufträge (ÖDA) zu regeln.
- Die Mittel nach § 11.2 zur Fahrzeugförderung nach dem neuen ÖPNVG NRW (30%-Regelung) werden ausschließlich über die ÖDA ausgereicht, um einerseits EU-konform hinsichtlich des Beihilferechts zu sein und um andererseits vertragliche Steuerungsmöglichkeiten für Angebot und Qualität zu bekommen

Konzessionslaufzeiten in den einzelnen Bündeln

Bündel	Name	derzeitiger Betreiber	Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
1	Delbrück	BVO			01.08.2020								01.08.2028						
2	Bad Lippspringe/Hövelhof	go.on			01.08.2020								01.08.2028						
3	Brakel	WEB			01.08.2020							01.08.2027							
4	Warburger Börde	WEB			01.08.2020							01.08.2027							
5	Stadtverkehr Höxter	BVO			25.07.2021								01.08.2029						
6	Paderborner Hochfläche	BVO			25.07.2021								01.08.2029						
7	Lichtenau	BVO				17.07.2022									01.08.2030				
8	Stadtverkehr Warburg	BVO				17.07.2022									01.08.2030				
9	Nordkreis Höxter	WEB						16.07.2023								01.08.2031			
10	Egge	go.on						16.07.2023								01.08.2031			
11	Wesertal	WEB							21.07.2024								01.08.2032		
12	Büren/Sizkotten	BVO							21.07.2024								01.08.2032		



 Eigenwirtschaftlicher Konzessionsantrag durch die BVO für ein Jahr
 Eigenwirtschaftlicher Konzessionsantrag durch go.on für ein Jahr

Abb. 6-1: Neuer Wettbewerbskalender im nph-Verbandsgebiet

Quelle: eigene Darstellung

Der Ausschreibungswettbewerb erfordert professionelle Anbieter und verursacht erhebliche konzeptionelle Kosten. Hier gilt es durch gezielte Kommunikation, aber auch durch gezielten Einsatz wettbewerbsfördernder Elemente dauerhaft eine umfassende Anbieterstruktur zu sichern und neue Anbieter zu gewinnen.

Die Wettbewerbsstruktur in der Region kann auch durch neue Verkehrsunternehmen von außerhalb des nph-Bereichs gestärkt werden. In den Nachbarregionen und -Städten gibt es durchaus mehrere potentielle Wettbewerber. Zu Beginn des Genehmigungswettbewerbs hatten einige dieser potenziellen Wettbewerber Interesse gezeigt, allerdings wurde kein einziger Antrag von Unternehmen außer den oben genannten BVO, go.on und WEB abgegeben (in LB 12 außerdem Busverkehr Hornschuh, Büren BVH). Die neuen Wettbewerbsbedingungen und die Übernahme des Erlösrisikos durch den Aufgabenträger können ggf. die potentiellen Neueinsteiger aus Nachbarregionen ermuntern, am hiesigen Markt teilzunehmen. Entsprechend Erfahrungen bei den benachbarten Aufgabenträgern liegen vor (z.B. im Nordhessischen Verkehrsverbund NVV). Die hohe Transparenz und Fairness im Ausschreibungsverfahren kann dazu beitragen, dass deren zukünftigen Entscheidungen eventuell zugunsten einer Teilnahme an den nph-Wettbewerbsverfahren ausfallen werden.

Insgesamt sind die im nph-Bereich ansässigen Verkehrsunternehmen betrieblich flexibel, kennen die Belange der Kommunen und sind regional vernetzt. Sie sind in der Regel außerdem um eine hohe Zufriedenheit der Auftraggeber und Kommunen bemüht, um die Reputation auf hohem Niveau zu halten. Sie versuchen damit u.a. auch den wirtschaftlichen Erfolg eigener Reisebusverkehre zu sichern. Die Qualität und Zuverlässigkeit ist entsprechend hoch im Vergleich zu Großkonzernen oder europaweit agierenden Unternehmen ohne lokalen Bezug.

In Bezug auf die Marktsituation gilt demzufolge das Ziel, die bestehenden Marktstrukturen zu erhalten und weiter zu stärken, nachhaltige Rahmenbedingungen für die ansässigen Verkehrsunternehmen zu schaffen sowie ggf. neue mittelständische Wettbewerber z.B. aus Nachbarregionen auf die Chancen des Ausschreibungswettbewerbs aufmerksam zu machen.

Mit der Neuausrichtung der Wettbewerbsstrategie ist auch eine Veränderung im Aufgabenportfolio des nph verbunden. Wie im Kap. 4.1.2.3.2 beschrieben, werden insbesondere die Aufgaben des Finanz- und Qualitätscontrollings der jeweiligen Verkehrsverträge hinzukommen. Hierbei rücken stets die Wirtschaftlichkeit der Verkehre und die qualitative Abwicklung derselben in den Fokus der Betrachtung.