

# Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

## Bereich: ÖPNV

### Einführung: Dr. Gerd Rudel

#### 1. International tätige ÖPNV-Konzerne - einige Beispiele

##### a. Arriva, Großbritannien

(Quelle für die folgenden Daten: <http://www.arriva.co.uk/>)

Die Arriva-Gesellschaft ist einer der führenden ÖV-Konzerne in Europa. Das Unternehmen hat mehr als 30.000 Angestellte in ganz Europa. Allein in Großbritannien verfügt es über mehr als 6.000 Busse, die in Nordost-, Nordwest- und Südostengland, Yorkshire, den Midlands, Wales und Schottland fahren.

Zu den Folgen der - im EU-Raum am fortgeschrittensten - Deregulierung in England hat sich sogar die EU-Kommission in ihrem geänderten „Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ sehr skeptisch geäußert:

*„Zwischen 1986 und 2000 stieg die Anzahl der Fahrten mit lokalen Bussen in London (im kontrollierten Wettbewerb) um 13%. Im übrigen England (dereguliert) sank die Zahl der Fahrten mit lokalen Bussen um 34%.“*

Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Privatisierung im ÖPNV in Europa kommt hinsichtlich der umfassenden Deregulierung im Großraum London zu folgendem Schluss:

*„Im Großraum London wurde der Busverkehr 1986 vollständig dereguliert. Bis 1992 ist die Zahl der Fahrgäste um 22% zurückgegangen, die realen Fahrpreise bis 1996 um 25% gestiegen.“*

Quelle: ÖGPP: Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV, Wien, September 2003, S. 41

Außerhalb von GB fahren 5.000 Fahrzeuge und arbeiten 10.000 Angestellte für Arriva. Der Konzern ist mittlerweile außerhalb von GB in Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Schweden im ÖPNV-Geschäft tätig. Arriva befindet sich seit einigen Jahren in ganz Europa auf Expansionskurs. Dabei hat der Konzern die folgenden Unternehmen gekauft:

- September 1997 Unibus Holdings, Dänemark
- Januar 1998 Vancom Nederland, Niederlande
- Dezember 1998 Veonn & Hanze, Niederlande
- März 1999 Bus Danmark, Dänemark
- Juli 1999 Mercancias Ideal Gallego, Spanien
- September 1999 Transportes Finisterre, Spanien
- November 2000 Ami-Transportes, Portugal
- Dezember 2000 Abilio da Costa Moreira, Portugal
- April 2001 Combust, Dänemark
- Januar 2002 Autocares Mallorca SL und Donate Amenguel Ramis SL, Mallorca, Spanien
- Juni 2002 51% der Transportes Sul de Tejo, Portugal
- Juli 2002 SAB Autoservizi, Italien
- September 2003 restliche 49% der Transportes Sul do Tejo, Portugal
- April 2004 Prignitzer Eisenbahn Gruppe, Deutschland
- Mai 2004 49% der Busgesellschaft Societa Autoservizi, F.V.G S.p.A, Italy
- Juli 2004 Wulff, Dänemark

Als Beispiel für die Geschäftspolitik des Arriva-Konzerns kann dessen Auftreten in Dänemark dienen. Arriva hat sich dort mittlerweile mit einem Marktanteil von über 40% in Kopenhagen und mehr als 30% bei den Regionalbussen als das größte Busunternehmen etabliert. Combust (ehem. Tochtergesellschaft der DSB)

wurde privatisiert und für den symbolischen Preis von 13,20 Euro an Arriva verkauft. Unter dem Titel „Combus treibt andere Unternehmen in die Pleite“ kommentierte die Basler Zeitung diesen Deal so:

*„Der Fall Combus geht nun als Lehrstück für missglückte Privatisierungen in die dänische Geschichte ein, denn zusätzlich zum finanziellen Debakel hat der Streit um die Busrouten rund hundert private Fuhrunternehmen in die Pleite getrieben. Die Passagiere wurden durch Streiks und Verspätungen genervt, den Fahrern so harte Fahrpläne aufgedrückt, dass sie kaum noch Pinkelpausen hatten.“*

Quelle: Basler Zeitung vom 23.01.2003

Arriva ist außerdem die erste Privatgesellschaft überhaupt, die in Dänemark einen Teil des Bahnverkehrs (derzeit 43 Züge in Jütland) übernahm. Das sind immerhin 15% des dänischen Eisenbahnnetzes. Unter der Überschrift „Privatisierung im dänischen Eisenbahnnetz wird zum Fiasko - Große Verspätungen sind an der Tagesordnung“ berichtete die Frankfurter Rundschau über diese Entwicklung:

*„'Unakzeptabel' nennt selbst der konservative Verkehrsminister Flemming Hansen, der Arriva in den Führerstand holte, die Verhältnisse im Zugverkehr, und die Opposition fordert ihn auf, den Vertrag mit dem britischen Partner wieder zu kündigen. In ganz Jütland zirkulieren Unterschriftenlisten für die Rückkehr von DSB: Und in den Schulen raufen die Rektoren sich die Haare, weil sie nicht mehr wissen, welche Lehrer und Schüler wann zum Unterricht erscheinen werden.“*

Quelle: FR vom 05.03.2003

Als erstes Tochterunternehmen in Deutschland erwarb der Arriva-Konzern im Frühjahr 2004 die Prignitzer Eisenbahn GmbH (PEG). Gegründet im Juni 1996, verfügt sie heute über Unternehmensstandorte im Land Brandenburg, in Mecklenburg-Vorpommern, in Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen (siehe Karte unten). (Quelle: <http://www.prignitzer-eisenbahn.de/indexfr.html>) Die PEG ist ein Unternehmen der Prignitzer Eisenbahn Holding AG. (<http://www.pehag.de/>).



## b. Die Connex-Gruppe

(Quelle zu den folgenden Daten: <http://www.connex-gruppe.de>)



Die Connex Verkehr GmbH gehört zum Verbund der international tätigen Connex-Gruppe. Diese ist ein Tochterunternehmen des französischen Veolia-Konzerns, der u.a. auch in den Bereichen Telekommunikation, Abfall, Energie und Trinkwasser tätig ist. Connex ist mittlerweile das größte private ÖPNV-Unternehmen in Deutschland. Wo die Connex-Gruppe schon tätig ist, zeigt die obige Karte.

Insgesamt ist die deutsche Connex-Gruppe an über 40 Verkehrsunternehmen beteiligt und beschäftigt knapp 3.300 Mitarbeiter, die 2003 einen Umsatz von 292 Millionen Euro erzielt haben. Die Connex-Aktivitäten im Personennahverkehr sind aufgliedert in die Geschäftsbereiche Connex Stadtverkehr und Connex Regi-obahn. Die verschiedenen Unternehmen, an denen die Connex-Gruppe beteiligt ist, sind der folgenden Übersicht zu entnehmen.



Die Connex Stadtverkehr GmbH ist zuständig für den öffentlichen Personennahverkehr im städtischen und regionalen Linienverkehr mit Bussen und Straßenbahnen und befördert über 100 Millionen Fahrgäste jährlich. Sie verfügt über 1.300 Busse und beschäftigt 2.300 Mitarbeiter. Mit der Verkehrsgesellschaft Görlitz steht seit Mai 2001 erstmals auch ein Straßenbahnbetrieb mit 25 Triebwagen unter der Federführung von Connex. Über eine Mehrheitsbeteiligung an der Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH kann Connex auch auf die Ressourcen der SRS GmbH in diesem Bereich zugreifen. Darüber hinaus kooperiert Connex Stadtverkehr mit 17 kommunalen Verkehrsbetrieben.

Die Connex Stadtverkehr GmbH deckt das komplette technische, betriebliche und wirtschaftliche Spektrum ab - z.B. differenzierte Bedienungsweisen, Ortsbussysteme, Schnellbuslinien. Gleichzeitig werden auch mögliche organisatorische und gesellschaftsrechtliche Optimierungen eingesetzt - von der "public-private partnership" bis hin zu einem "Outsourcing auf Zeit".

Die Connex Regiobahn GmbH ist verantwortlich für den Schienenpersonennahverkehr. Mit 150 Triebwagen betreibt sie über 20 Strecken mit mehr als 1.300 Kilometer Streckennetz. Sie befördert mit sieben SPNV-Unternehmen über 16 Mio. Fahrgäste. Eine Tochtergesellschaft gibt es auch in Bayern: die Bayerische Oberlandbahn (BOB). Seit November 1998 betreibt sie die Strecken München - Bayrischzell/ Tegernsee/Lenggries mit einer Gesamtlänge von 120 Kilometern.

## 2. Der rechtliche Rahmen für den ÖPNV in Deutschland Grundlagen und Perspektiven

Derzeitige Grundlage für den ÖPNV ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in Verbindung mit der EU-Richtlinie 1191/69. Geplant ist eine Überarbeitung der EU-Richtlinie. Ein entsprechender, mittlerweile überarbeiteter Entwurf der EU-Kommission liegt vor. Wann dieser Entwurf in welcher endgültigen Form verabschiedet wird, ist derzeit noch ungewiss. Der ÖPNV ist schließlich auch Bestandteil der GATS-Verhandlungen.

Das für die Umsetzung der noch gültigen EU-Richtlinie maßgebliche **Personenbeförderungsgesetz** sieht vor, dass für den sog. „eigenwirtschaftlichen“ ÖPNV (der sich ohne Subventionen aus öffentlichen Kassen selbst trägt) werden *auf Antrag* Konzessionen vergeben. Allerdings muss in diesem Zusammenhang angemerkt werden, dass Zuschüsse aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (z.B. die Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung!) *nicht* als „Subvention“ gewertet werden. Ohne diesen Passus im Gesetz gäbe es wohl kaum einen „eigenwirtschaftlichen“ ÖPNV-Betrieb in Deutschland. Sog. „gemeinwirtschaftlicher“ ÖPNV, der vom Aufgabenträger gewünscht wird, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen, muss lt. PBefG ausgeschrieben werden - allerdings ist das eine Vorschrift, von der aufgrund der oben skizzierten Definition der „eigenwirtschaftlichen“ Verkehre bislang kaum Gebrauch gemacht werden musste.

Zwei **Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)** sind ebenfalls von großer Bedeutung für die Zukunft des ÖPNV. In einem Urteil vom 17.09.2002 hat der EuGH beschlossen, dass Umweltstandards bei der Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen rechtmäßig sind. In einem Urteil vom 24.07.2003 hat das oberste europäische Gericht außerdem festgelegt, dass Zuschüsse der öffentlichen Hand sowohl bei eigen- wie auch bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren zulässig, aber an strikte Voraussetzungen gebunden sind. Großen Wert legte das Gericht dabei, dass zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen ein eindeutiges Besteller-Ersteller-Verhältnis hergestellt werden müsse.

Der ursprüngliche Entwurf der EU-Kommission für die **Novelle der EU-Richtlinie 1191/69** wurde aufgrund einer Vielzahl von Änderungsvorschlägen des EU-Parlaments in wesentlichen Punkten verbessert. Dabei wurden auch einige wesentliche Forderungen der Kommunen und der großen Verkehrsverbände berücksichtigt. Ziel der Richtlinie ist demnach nicht (mehr) die völlige Deregulierung, sondern ein „**kontrollierter Wettbewerb**“ im ÖPNV, der auf dem oben erwähnten Besteller-Ersteller-Verhältnis beruhen soll. U-Bahn- und Straßenbahnverkehre sollen sogar von den Kommunen weiter in Eigenproduktion oder durch Direktvergabe ohne Ausschreibung durchgeführt werden können. Auch die Schwellenwerte für einen Zwang zur Ausschreibung wurden angehoben.

Die im Rahmen der GATS-Verhandlungen angestrebten weiteren Liberalisierungen und Deregulierungen ergänzen und verstärken Deregulierungsprozesse, die auf nationaler Ebene oder im Rahmen des EU-Binnenmarkts vorangetrieben werden. Das GATS-Abkommen bezieht sich prinzipiell auf alle Dienstleistungen (also auch auf die Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge!), es sei denn sie werden weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb erbracht. Insofern geht es beim GATS-Abkommen prinzipiell auch um den ÖPNV.

Zusammenfassend lassen sich die **Chancen und Risiken** einer weiteren Deregulierung im ÖPNV folgendermaßen darstellen. Die Befürworter haben die **Hoffnung** auf sinkende Kosten, höhere Effizienz, bessere Qualität und natürlich auf eine Entlastung der öffentlichen Kassen durch eine Reduzierung der notwendigen Subventionen. Für die Skeptiker überwiegen – gerade mit Blick auf die geschilderten Erfahrungen in deregulierten ÖPNV-Märkten im europäischen Ausland - die **Befürchtungen**:

- sinkende Qualität durch reinen Kostenwettbewerb
- Lohn-, Umwelt- und Sozialdumping (= Kostenwettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten und der Umwelt)
- Existenzbedrohung für Klein- und Mittelunternehmen (= Konzentrationsprozesse, Oligopole)
- Zerschlagung bisher gut funktionierender Verkehrsanbieter und Verbundsysteme auf kommunaler Ebene
- Zerstörung komplexer Verkehrsstrukturen, die z.T. über Jahrzehnte aufgebaut wurden