

# Wettbewerb um kommerzielle Verkehre

## **Aktuelle Entwicklungen und die Herausforderung eines unklaren Marktrahmens**

*Commercial Public Transport Services by Bus in Germany -  
How a Market in Motion Struggles with its Regulatory Framework*

Berlin, den 14. Mai 2009

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG

# Agenda

---

- **Ausgangslage**
- Marktentwicklung
- Regulierungsrahmen: Vermeidbare Markteintrittsbarrieren?
- Fazit

# Der Genehmigungswettbewerb war immer möglich, aber erst seit 2003 wird zunehmendes Interesse im Markt registriert

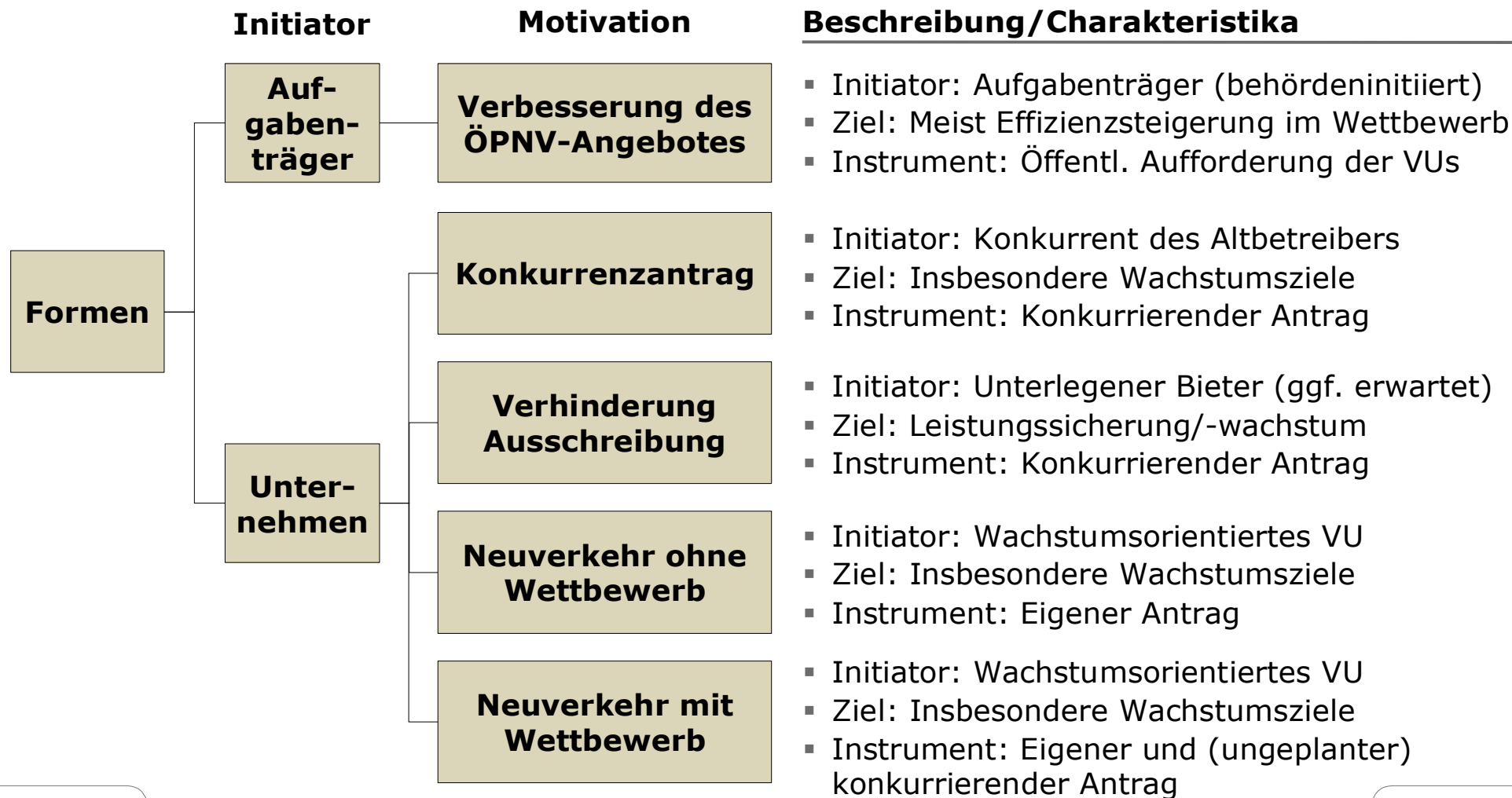
## Entwicklung und "Meilensteine" im Genehmigungswettbewerb

- 2. Juli 2003: "**Auskunftsurteil**" des **BVerwG**
- 29. April 2005: **Zuschlag an Hülsmann**-Konsortium im von ihm initiierten Genehmigungswettbewerb im Landkreis Gifhorn gegen kommunales Unternehmen (VLG Gifhorn)
- 13. Januar 2006: Bekanntmachung der Aufforderung zum **Genehmigungswettbewerb** durch den Landkreis **Wittenberg**
- 19.10.2006: **BVerwG-Urteil** zur "**Teilbereichsausnahme**"
- 2007: Verschiedene **Genehmigungsbehörden stellen** die auslaufenden **Linienkonzessionen ins Internet** (u.a. Rheinland-Pfalz, Bezirksregierung Arnsberg, ... etc.)
- April 2007: Konkurrierender **Antrag** durch **Abellio** für den Stadtverkehr **Gießen**
- 3.12.2007: **Publikation VO (EG) 1370/2007**
- 2007/2008: Konkurrierende Anträge durch Arriva und Abellio in Brandenburg
- 27.08.2008: Referentenentwurf des BMVBS zur PBefG-Novelle geht in die Anhörung
- 3.12.2009: **Inkrafttreten VO (EG) 1370/2007**

► **Genehmigungswettbewerb auch zukünftig weiterhin möglich? Nimmt Wettbewerbsdruck durch klarere Verfahrensregeln (vgl. Vorschläge zur PBefG-Novelle) zu?**

# Initiatoren des Genehmigungswettbewerbs nutzen selbigen meist, um die eigenen wirtschaftlichen Interessen zu wahren

## Formen des Genehmigungswettbewerbs



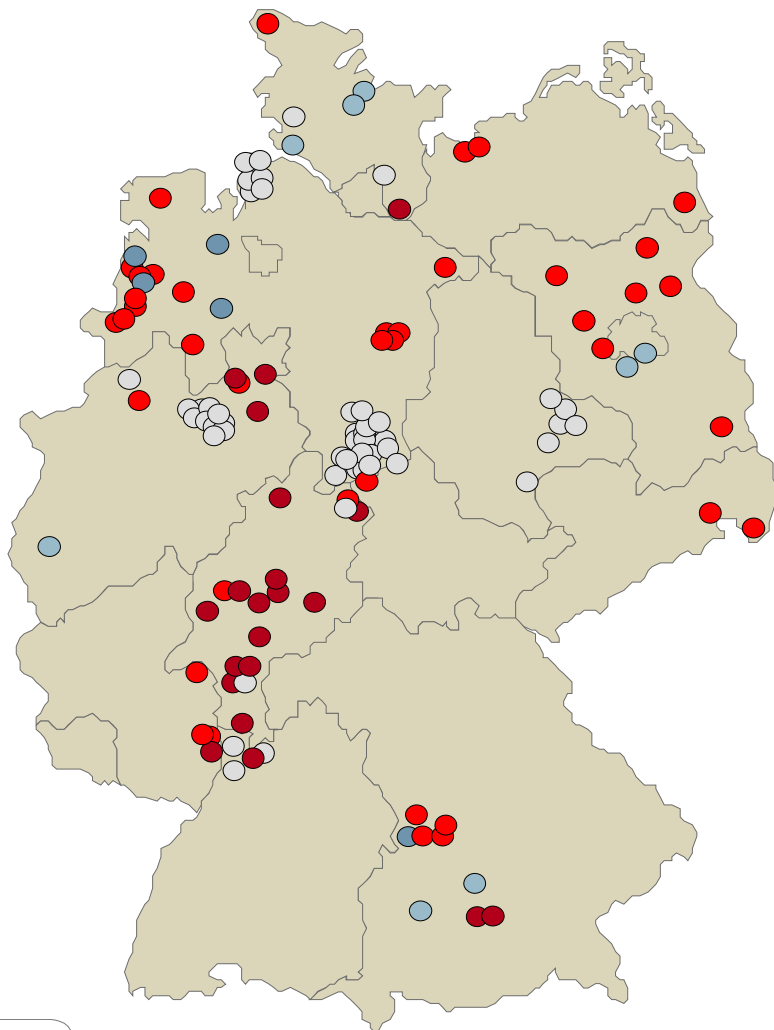
# Agenda

---

- Ausgangslage
- **Marktentwicklung**
- Regulierungsrahmen: Vermeidbare Markteintrittsbarrieren?
- Fazit

# Fälle von Genehmigungswettbewerb finden sich inzwischen in fast allen Bundesländern

## Genehmigungswettbewerb nach Bundesländern<sup>1)</sup>



### Klassifizierung:

#### Initiative durch Aufgabenträger

○ Behördeninitiiert

#### Initiative durch VU (unternehmensinitiiert)

● Konkurrenzantrag

● Verhinderung Ausschreibung

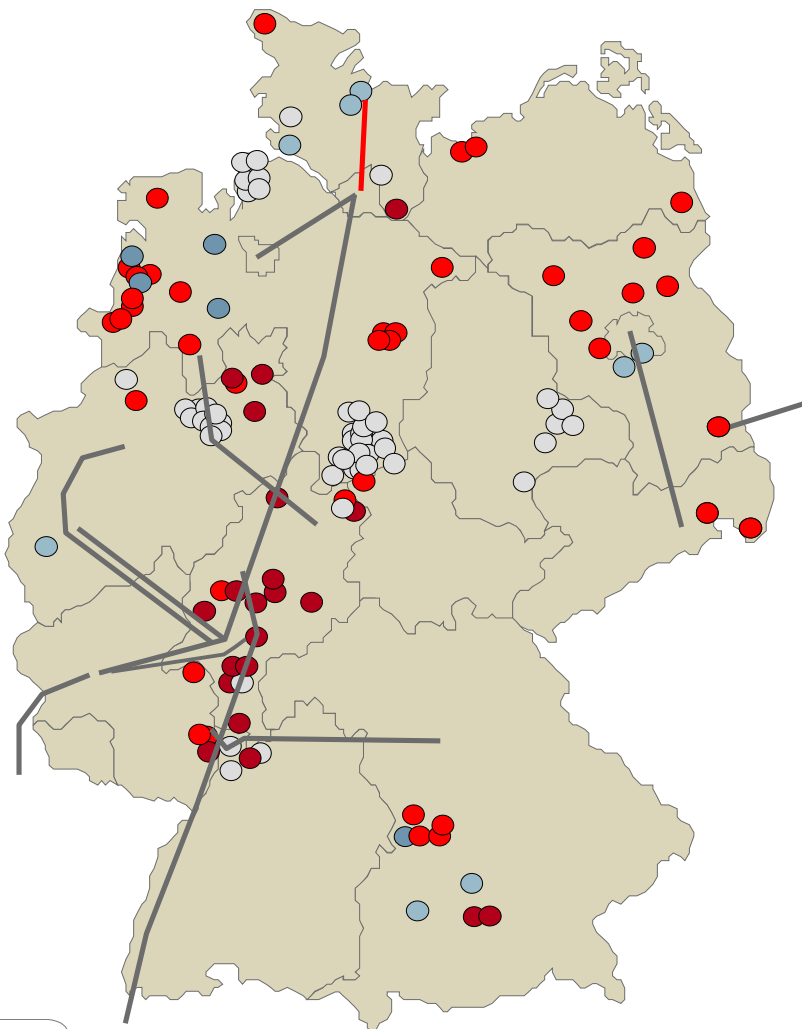
● Neuverkehr ohne Wettbewerb

● Neuverkehr mit Wettbewerb

1) Genehmigungswettbewerb im ÖPNV; BSL bekannte Fälle mit Betriebsaufnahme im Zeitraum 2003 bis 31.12.2008. Anzahl von Neuverkehren vermutlich wesentlich höher, da nur wenige regionale Schnellbuslinien bundesweit bekannt geworden sind

# Wir beobachten eine wachsende unternehmerische Aktivität im gesamten eigenwirtschaftlichen Busverkehr (ÖPNV und Fernbus)

## Aktivitäten der Akteure im gesamten eigenwirtschaftlichen Markt<sup>1)</sup>



### Klassifizierung:

#### Initiative durch Aufgabenträger

- Behördeninitiiert

#### Initiative durch VU (unternehmensinitiiert)

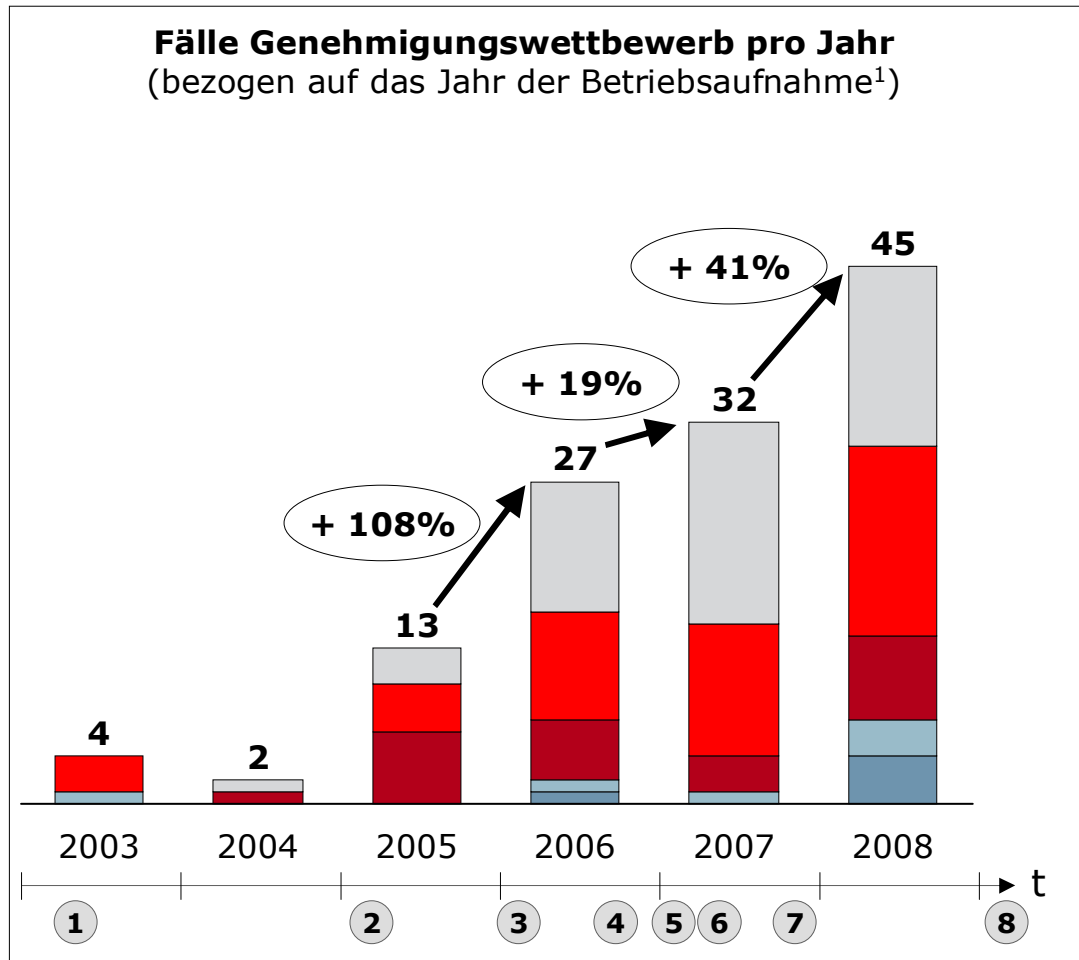
- Konkurrenzantrag
- Verhinderung Ausschreibung
- Neuverkehr ohne Wettbewerb
- Neuverkehr mit Wettbewerb
- Fernbus (Neuverkehr)
- Fernbus (Altverkehr) mit Konkurrenzantrag

#### Beispiele Fernbus

- Frankfurt Airport – Hannover – Hamburg Airport
- Dortmund – Essen – Düsseldorf – Köln – Frankfurt
- Mannheim – Heidelberg – Rothenburg o.d.T. – Nürnberg
- Hanau – Offenbach – Neu-Isenburg – Hahn-Flughafen
- Metz – Luxemburg – Trier – Hahn
- Berlin – Dresden
- Cottbus – Zielona Góra

# Der Genehmigungswettbewerb war immer möglich, aber erst in den letzten vier Jahren nahmen die Fälle stetig zu

## Marktentwicklung im Genehmigungswettbewerb



### Klassifizierung:

#### Initiative durch Aufgabenträger

- Behördeninitiiert

#### Initiative durch VU (unternehmensinitiiert)

- Konkurrenz Antrag
- Verhinderung Ausschreibung
- Neuverkehr ohne Wettbewerb
- Neuverkehr mit Wettbewerb

### Ereignisse ("Meilensteine"):

- 1) Auskunftsurteil BVerwG
- 2) Zuschlag an Hülsmann
- 3) Genehmigungswettbewerb in Wittenberg
- 4) BVerwG-Urteil zur Teilbereichsausnahme
- 5) Einige Genehmigungsbehörden stellen Infos über Laufzeiten ins Netz
- 6) Antrag Abellio für Gießen
- 7) Publikation VO (EG) 1370/2007
- 8) Inkrafttreten VO (EG) 1370/2007



# Trotz zunehmendem Wettbewerb stellt sich mit Blick auf die relativ geringe Fallzahl die Frage nach Markteintrittsbarrieren

## Zusammenfassung Marktentwicklung

- Genehmigungswettbewerb trat bislang in fast allen Bundesländern auf
- Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und NRW: Viele behördenseitig initiierte Verfahren
- Hessen: Häufiges Ziel der Unternehmen, eine Ausschreibung zu konterkarieren
- Unternehmensinitiierte Anträge in Konkurrenz zum Altbetreiber in fast allen Regionen
  - Zumeist von privaten Mittelständlern oder Konzernen (einschließlich DB)
  - Unternehmen suchen aktiv nach Wachstumsmöglichkeiten, auch im Fernbuslinienmarkt
  - Für "angreifende" Unternehmen möglicherweise begrenztes Zeitfenster für Genehmigungswettbewerb in heutiger Form (bis Ausgestaltung VO (EG) 1370/2007)
- Trotz Steigerung in jüngerer Zeit ist Fallzahl insgesamt dennoch relativ gering. Beispiel Niedersachsen: Bislang Genehmigungswettbewerb nur für 130 aller 2.200 Linien landesweit

**Was müsste passieren, damit der Wettbewerb um kommerzielle Verkehre steigt?  
Existieren Markteintrittsbarrieren, die derzeit die Entwicklung behindern?**

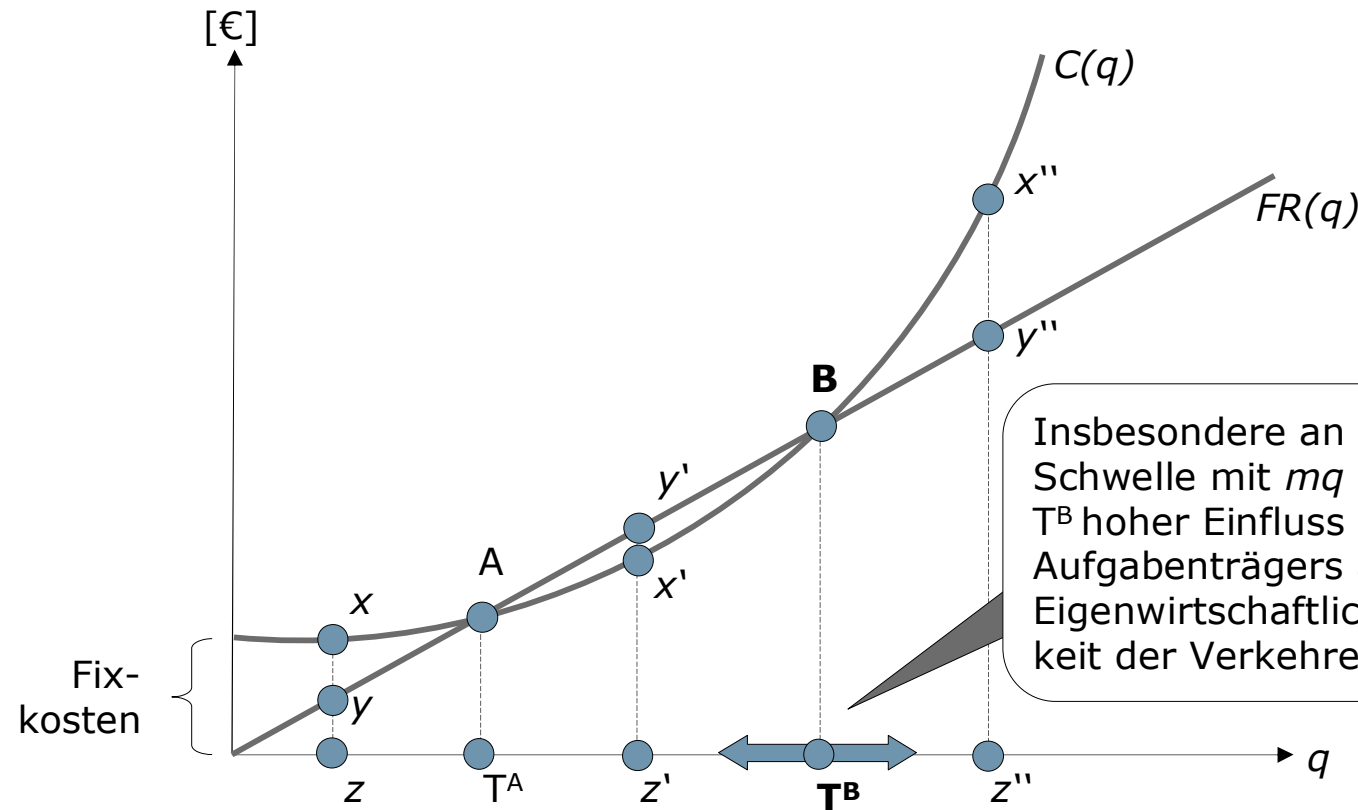
# Agenda

---

- Ausgangslage
- Marktentwicklung
- **Regulierungsrahmen: Vermeidbare Markteintrittsbarrieren?**
- Fazit

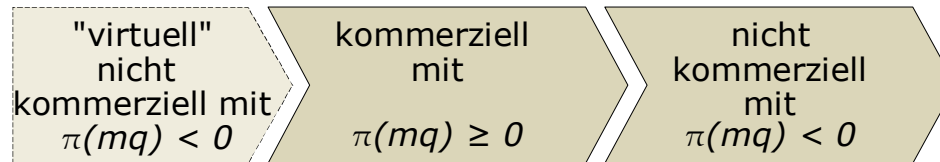
# Aus Sicht der VUs werden die Möglichkeiten für kommerzielle Verkehre durch den (NVP des) Aufgabenträger(s) bestimmt

## Einordnung kommerzieller Verkehre aus VU-Sicht



### Definitionen/Annahmen:

- $C(q)$  Kostenfunktion (für alle Betreiber gleich)
- $FR(q)$  Fahrgelderlöspotenzial (Ann.: linear) für Betreiber
- $q$  von Betreibern angebotene Qualität
- $mq$  zu erbringende "Mindestqualität" gemäß Nahverkehrsplan (NVP) als "ausreichende Verkehrsbedienung" (vgl. § 8 (3) PBefG)
- $\pi(mq)$  (theoretisches) Gewinnpotenzial
- $x, y, z$  Beispielpunkte
- $T$  Gewinnschwelle



# Aus der Parallelität zweier Marktmodelle können Risiken für Betreiber (und Aufgabenträger) erwachsen

## Risiken aus der Parallelität zweier Marktmodelle

### Risiken für ...

**Betreiber**

**Aufgabenträger**

### Art des Risikos

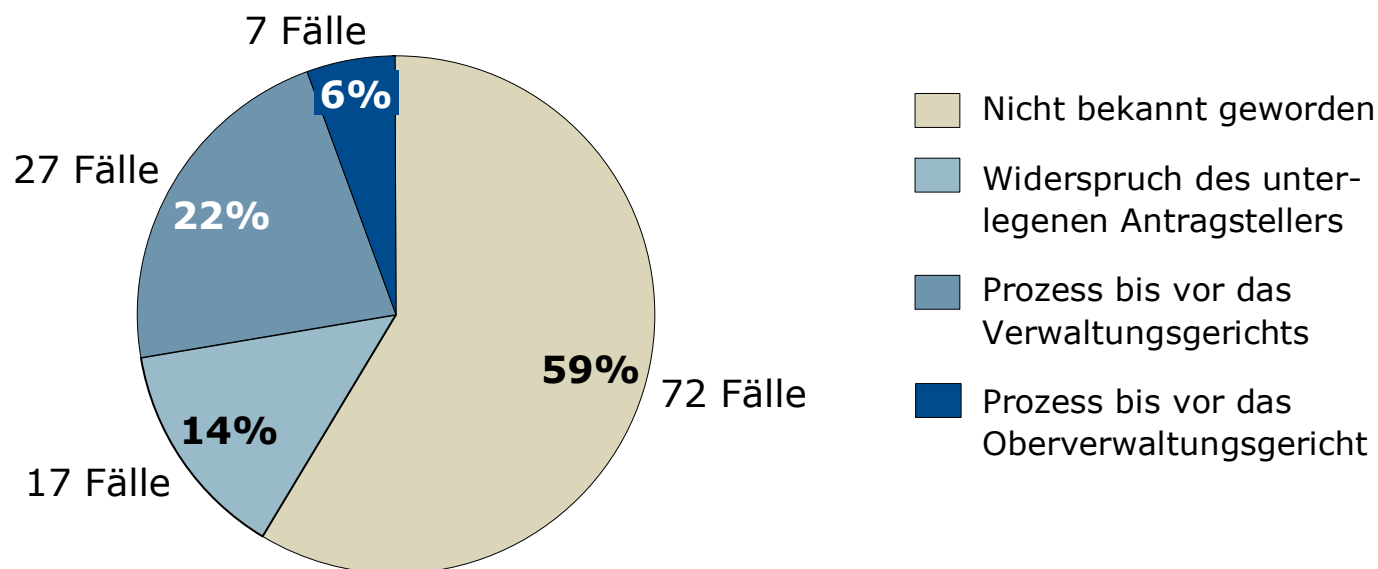
---

- Falsche Einschätzung Fahrgelderlöspotenzial im Qualitäts-wettbewerb um Genehmigungen (Abgabe eines nicht refinanzierbaren Angebotes bzw. Fluch des Gewinners)
- *Änderung der geforderten Qualität ( $m_q$  bzw. NVP) und/oder Änderung externer Rahmenbedingungen (z.B. Firmenschließung) während Konzessionslaufzeit (sind diese wirklich fix/kalkulierbar?)*
- Falsche Einschätzung über Marktmodell (kommerziell oder nicht?) und keine Verfahrensvorbereitung seitens Aufgabenträger (und Unternehmen)
- Hinweis: 37% aller 76 unternehmensinitiierten Genehmigungswettbewerbe waren als Ausschreibungen geplant
- Hinreichende kalkulatorische Kompetenz für Bewertung unterschiedlicher  $m_q$  bei Aufgabenträgern gegeben?

# Trotz zunehmender Marktentwicklung weist die hohe Anzahl von Rechtsstreitigkeiten auf einen unzureichenden Rechtsrahmen hin

## Anteil bekannt gewordener rechtlicher Auseinandersetzungen

### Anteile im Genehmigungswettbewerb



► **Folge: Unsicherheit für Betreiber durch nur einstweilig erteilte Erlaubnis steigt, Rechtsstreitigkeiten von bis zu 4 Jahren lähmen den jeweiligen lokalen Markt<sup>1)</sup>**

**Existieren weitere Unsicherheiten, die von Genehmigungswettbewerb abhalten könnten?**

1) Durchschnittliche Dauer: 10 Monate (bereits abgeschlossene Verfahren) bzw. 18 Monate (am 31.12.2008 noch laufende Verfahren)  
Maximal beobachtete Dauer: 48 Monate (bereits abgeschlossene Verfahren) bzw. 56 Monate (am 31.12.2008 noch laufende Verfahren)

Quelle: Recherche BSL Management Consultants, Promotion Arne Beck 13

# Ein Vergleich mit Ausschreibungen könnte helfen, Unsicherheiten im Genehmigungswettbewerb zu identifizieren

## Vorgehen Ermittlung von Unsicherheiten

### Ausschreibungswettbewerb

- Maßstab: "übliches" (deutsches) Ausschreibungsverfahren (vgl. RMV, MVV, HVV,...)
- Charakteristika
  - Nutzung Bruttoverträge (ca.  $\frac{3}{4}$  aller Ausschreibungen in D)
  - Vergabe nach VOL/A (Vergaberecht)
  - Kein Altunternehmervorteil
  - Preiswettbewerb
  - Transparenzanforderungen
  - Preisgleitklausel für Inputfaktoren (Diesel, ...)

**Jeweils:  
Einschätzung zum  
Risikoniveau und  
Abgleich aus Sicht  
Newcomer im  
Verhältnis zum  
Incumbent  
(Altbetreiber)**

### Genehmigungswettbewerb

- Maßstab: "üblicher" (deutscher) Genehmigungswettbewerb<sup>1)</sup>
- Charakteristika
  - Fahrgelderlösrisiko trägt Betreiber
  - Vergabe "exklusives Recht" nach PBefG (Verwaltungsrecht)
  - Altunternehmerprivileg
  - Transparenz gering
  - Tarifierhöhung nach Antrag möglich (häufig aber abhängig von Verbundtarif)

# Das Unsicherheitsniveau ist im Genehmigungswettbewerb für Betreiber höher und könnte eine Markteintrittsbarriere darstellen

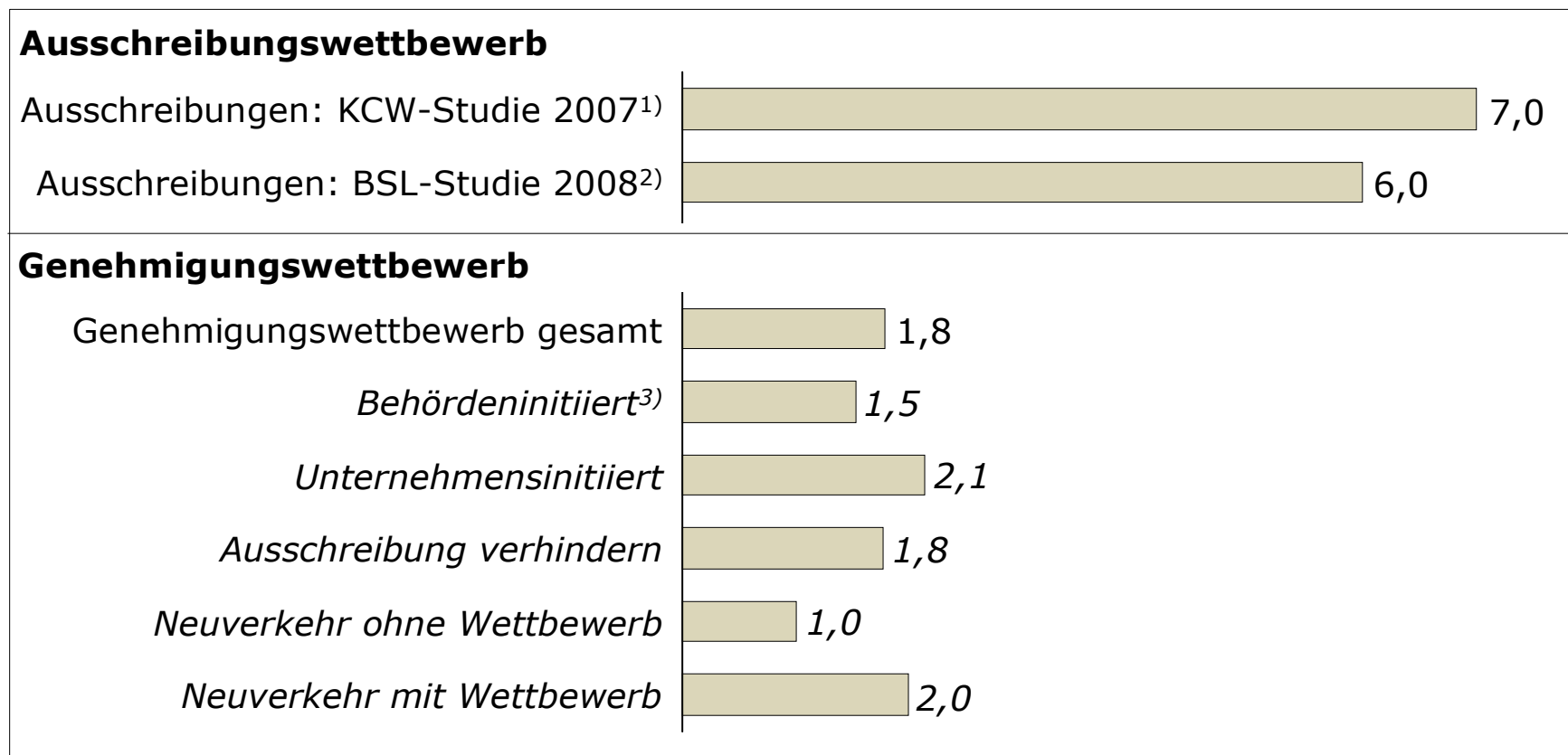
## Abgleich Unsicherheitsniveau (zusammenfassende Übersicht)<sup>1)</sup>

(Wesentliche) Aspekte	Übliche Regelung in (deutschem) Ausschreibungsverfahren (A)	Übliche Regelung bei (deutschen) Genehmigungs-(wettbewerbs-)verfahren (GW)	Einschätzung zum Unsicherheitsniveau im A im Vergleich zu GW
<b>Fahrgelderlösrisiko für Betreiber</b>	Kein Fahrgelderlösrisiko (üblicherweise Bruttoverträge)	Volles Fahrgelderlösrisiko (i.d.R. ohne hinreichende Datengrundlage)	⊖
<b>Risiko aus rechtlicher Auseinandersetzung im Anschluss an Vergabe/ Genehmigung<sup>2)</sup></b>	Rechtliches Verfahren basierend auf Vergaberecht (klare Verfahrensregeln mit kurzer Verfahrensfrist)	Rechtliches Verfahren basierend auf Verwaltungsgerichtsbarkeit (bei beobachteten rechtlichen Verfahren i.d.R. längere und unkalkulierbare Verfahrensfristen)	⊖
<b>Vorteil für Altunternehmer bei Bewertung?</b>	Kein Altunternehmervorteil (i.d.R. gleiche Bewertung für alle Bieter)	Altunternehmerprivileg (Ausmaß i.d.R. unklar, § 13 (3) PBefG fordert, diesen "Umstand ... angemessen zu berücksichtigen")	⊖
<b>Bewertung durch für Bieter klar abschätzbare Verfahren?</b>	Üblicherweise Preiswettbewerb. Bewertung (nahezu) vollständig auf Basis des Kriteriums Bestellerentgelt (Bewertung entlang einer Dimension)	Nur Qualitätswettbewerb (Bewertung entlang einer Vielzahl von Qualitätskriterien durch Genehmigungsbehörde)	⊖
<b>Transparenz über Bewertungsmaßstab</b>	Veröffentlichung des Bewertungsmaßstabes mit Vergabebekanntmachung oder -unterlagen	Keine Veröffentlichung des Kriterienrasters (einzige bekannte Ausnahme: Genehmigungswettbewerb Wittenberg)	⊖
<b>Preissteigerungsrisiko wesentlicher Inputfaktoren</b>	Übernahme durch Aufgabenträger mittels Preisgleitklausel (teilweise mit Selbstbehalt und zeitlicher Verzögerung)	Tarifierhöhung nach Antrag möglich (häufig aber abhängig von Verbundtarif, ohne klare Regelungen für Antragsbewertung)	⊙

⊕ = Höheres Unsicherheitsniveau vermutet; ⊙ = Unsicherheitsniveau ähnlich/vergleichbar; ⊖ = Unsicherheitsniveau niedriger

# Ein Vergleich der Bieteranzahl zwischen Genehmigungs- und Ausschreibungswettbewerb weist auf Markteintrittsbarrieren hin

## Durchschnittliche Anzahl der Bieter je Verfahren

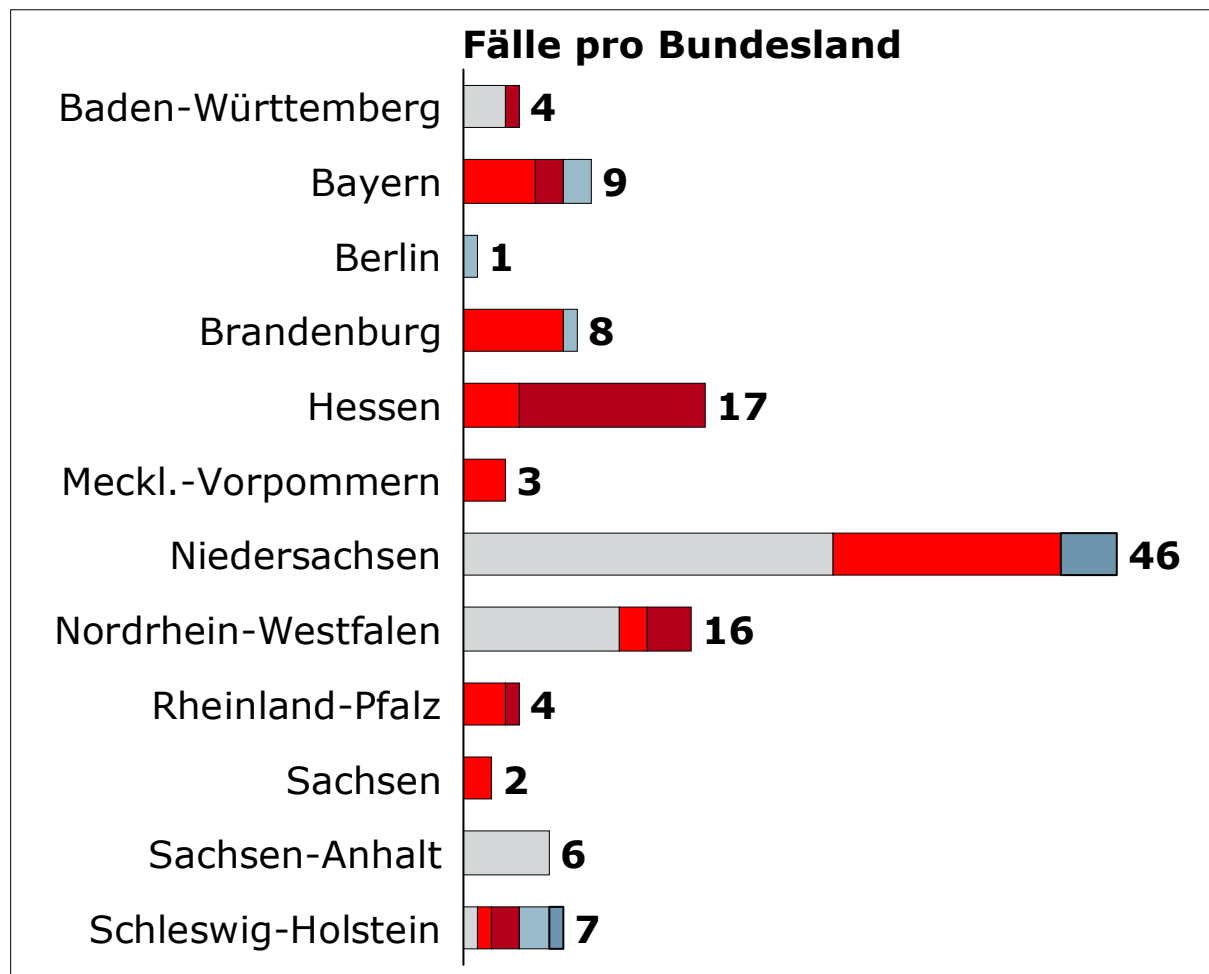


- 1) Studie "Der Busverkehr im Wettbewerb" aus dem Jahre 2007 (vgl. Artikel in "Der Nahverkehr"). Auftraggeber (und Untersuchungsraum): RMV, MVV und HVV (Hinweis: Alle Ausschreibungen waren Bruttoausschreibungen)
- 2) Studie "Private Busunternehmen im Wettbewerb" aus dem Jahre 2008. Auftraggeber: LHO mit Unterstützung des RMV und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL). Untersuchungsraum: Hessen (Hinweis: Alle Ausschreibungen waren Bruttoausschreibungen)
- 3) Mehr als zwei Bieter nur im VRN (8, 4 bzw. 3 Bieter) sowie im Landkreis Wittenberg (3 x 3 Bieter)



# Stärkere Marktaktivitäten gibt es in Ländern, die durch eigene Initiativen versuchten, Regelungslücken im PBefG zu schließen

## Einfluss Regulierungsbestrebungen in den Ländern



- Behördeninitiiert
- Konkurrenzantrag
- Verhinderung Ausschreibung
- Neuverkehr ohne Wettbewerb
- Neuverkehr mit Wettbewerb

**BB:** Neuregulierung Vergabeprozess Genehmigungen

**HE:** "Güttler III"-Erlass

**NI:** Klare Regulierung Neuvergabeprozess Genehmigungen

**NW:** Teilw. Veröffentlichungen der Lz., Ausschreibungen

**ST:** Klares Bekenntnis zum behördeninitiierten GW

# Agenda

---

- Ausgangslage
- Marktentwicklung
- Regulierungsrahmen: Vermeidbare Markteintrittsbarrieren?
- **Fazit**

# Die Neugestaltung des PBefG bietet die Chance, einige Unsicherheiten für Newcomer (und Altbetreiber) zu beseitigen

## Fazit

**Genehmigungswettbewerb nimmt zu, Fallzahl bislang jedoch begrenzt**

**Initiierung zumeist wirtschaftlich motiviert**

**Indizien weisen auf Markteintrittsbarrieren hin**

**Aktiver Umgang mit Problematik verhindert ungewollte Entwicklungen**

### **Folgen für Marktteilnehmer**

- Instrument des Wettbewerbs um exklusive Rechte wichtige Ergänzung im deutschen ÖPNV
- Regulierungsrahmen schafft Unsicherheiten für Newcomer (und Altbetreiber), offensichtlich mit der Folge von Markteintrittsbarrieren
- Eine klarere (Verfahrens-)Regulierung könnte den Markt beleben

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

**Arne Beck**

*Project Manager*

*Leiter Kompetenzzentrum Aufgabenträgerstrategien und Finanzierung*

**BSL Management Consultants Berlin GmbH**

Viktoria-Luise-Platz 7 · D-10777 Berlin

T +49 (0)30 23 60 88-0

F +49 (0)30 23 60 88-11

arb@bsl-consulting.de · www.bsl-consulting.de