

## **Wettbewerb und Qualitätsmanagement im ÖPNV – ein bislang ungenutzte Chance**

Jeder hat seine persönliche Geschichte über Fahrten mit Bus oder Bahn. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat kein besonders gutes Image. Oft geht es dabei um Unpünktlichkeit, Unsauberkeit oder Unsicherheit. Auch beim Service gibt es Reserven. Der ÖPNV erfüllt jedoch außerordentlich wichtige Funktionen: Er stellt die Mobilität aller Bürger sicher und ist einer der wichtigsten Standortfaktoren für Unternehmen. Hinzu kommt der Umweltvorteil – die Klimawerte von modernen Bussen und Bahnen bezogen auf den Pro-Kopf-Verbrauch sind bislang unerreicht.

Der ÖPNV kostet dem Steuerzahler keine unerheblichen Summen – für seine Produkte gibt es in der Regel keinen Markt, daher muss die öffentliche Hand zu jedem eingenommenen Fahrscheineuro noch etwas dazulegen: Der Staat, also die Bundesländer und die Landkreise haben sich unter dem Schlagwort „Daseinsvorsorge“ verpflichtet, aus den oben skizzierten sozialen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Gründen. Er beauftragt die Unternehmen, die meist seit langen Jahren ein Monopol auf ihren Strecken haben.

### **Große Reserven bei Qualität und Kosten**

In dieser Branche liegen große Reserven, die gehoben werden können. Sowohl bei der Qualität, als auch bei den Kosten. Im Zuge der Bahnreform in den 90er-Jahren ist der Wettbewerb – zumindest auf dem Papier – in Deutschland eingezogen. Grundsätzlich ist es seitdem, für den Busverkehr seit 2003, möglich, Nahverkehr auf der Schiene auszuschreiben. Die meisten Bundesländer (zuständig für die Schiene) und Landkreise (Busverkehr) scheuten sich bislang, das Thema Wettbewerb anzufassen – trotz der großen Chancen. Der Grund dafür dürfte daran liegen, dass das Thema hochpolitisch und komplex ist. Dem Wähler ist dies nur schwer zu kommunizieren.

### **Von der Monopolrendite zu Marktpreisen**

Die Fakten liegen dabei auf der Hand: Werden beispielsweise im Schienenverkehr Strecken oder Teilnetze ausgeschrieben, sinken in aller Regel die Kosten für die öffentliche Hand. Warum ist dies so? Bislang konnte durch die Deutsche Bahn AG und andere große Verkehrsunternehmen eine Monopolrendite abgeschöpft werden, da es keine Konkurrenz gab, die mitbot. Zudem hatte die öffentliche Hand zu wenig Erfahrung, um sich gegen das Fachwissen der etablierten Akteure durchzusetzen. Gleiches gilt beispielsweise für die Berliner Unternehmen BVG oder die S-Bahn, mit unterschiedlichen Vorzeichen: Während erstere als landeseigene Anstalt eine auskömmliche Leistung, bei einer allerdings überkompensierten Finanzausstattung, erbringt, hat letztere als Privatunternehmen versucht, das System bis auf den letzten Cent auszunehmen. In beiden Fällen ist die Steuerung unzureichend und der Wettbewerb bislang außen vor.

### **Voraussetzungen**

(1) Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb ist mithin eine kompetente staatliche Institution, die die wettbewerblichen Ausschreibungen durchführen können. Wettbewerb gibt es also nicht zum Nulltarif – der Nutzen übersteigt den Aufwand jedoch bei Weitem. Mittlerweile haben sich die Ministerien, öffentlich-rechtliche Aufgabenträger und Verkehrsverbände dieses Wissen angeeignet.

(2) Eine weitere zwingende Voraussetzung ist, dass die öffentliche Hand Qualitätskriterien vorgibt, deren Einhaltung kontrolliert und – bei Fehlleistungen – spürbar sanktioniert. Nur

so kann für Sicherheit, Sauberkeit und Pünktlichkeit gesorgt werden. Dazu gibt es einen weiteren bunten Strauß an Merkmalen, z. B. im Schienenverkehr: angemessene Motorisierung, kundenorientierte Informationsmöglichkeiten, mindestens ein Zugbegleiter je Zug, Einstiegshöhen, Klimatisierung, Steckdosen an jedem Sitzplatz, barrierefreier Wagen in der Mitte des Zuges etc.

(3) Wettbewerb kann nur sinnvoll dort stattfinden, wo er tatsächlich wirken kann: Auf der Schiene oder bei den Bussen. Die Infrastruktur wie das Schienennetz selbst sowie die Bahnhöfe und Stationen gehören nicht dazu. Eine letzte Voraussetzung ist daher, dass natürliche Monopole, neben der Schienen- auch Teile der Energieinfrastrukturen, staatlich kontrolliert werden. Diese können nicht in den Händen eines privaten Anbieters, wie derzeit der Deutschen Bahn AG, verbleiben. Andernfalls nimmt die Branche, vergleichbar mit dem Energiesektor, ein hohes Diskriminierungspotenzial in Kauf: Die Deutsche Bahn als Schienennetzbetreiber darf nicht zeitgleich auch auf der Schiene Wettbewerb machen. Die Netze müssen unter die Kontrolle der Bundesländer. Sie haben ein unmittelbares Interesse daran, dass die Netze und Stationen in tadellosem Zustand sind.

### **Beispiele**

Regelmäßige Messungen zeigen, dass die Kundenzufriedenheit auf den Strecken, die ausgeschrieben wurden – und dann meist von privaten Konkurrenten der Deutschen Bahn betrieben werden – sehr viel besser ist. Dies liegt daran, dass die Marktneulinge ein Interesse daran haben, weitere Aufträge zu erhalten. Zudem ist ihr Kalkül, dass bei guter Qualität, das Fahrgastaufkommen steigt. Beides macht sich unmittelbar in der Kasse bemerkbar.

Ein gutes Beispiel ist die bislang größte deutsche Ausschreibung im Schienenpersonennahverkehr in Berlin-Brandenburg. Hier hat man das sogenannte Netz Stadtbahn ausgeschrieben. Die Bundesländer Berlin und Brandenburg sparen damit rund 40 Millionen Euro pro Jahr trotz eines Zuwachses bei den angebotenen Leistungen. Auf der anderen Seite konnten exakt die oben genannten Qualitätskriterien durchgesetzt werden. Konkurrenz belebt eben das Geschäft. Möglich war dies dadurch, dass man das Netz in vier Teile untergliedert hat: Der Gewinner des größten Teiles konnte nicht den zweitgrößten Teil gewinnen: Anderenfalls hätte erneut die Abhängigkeit von einem einzelnen Monopolisten gedroht. Wettbewerb richtet sich nicht gegen die Deutsche Bahn: Sie hat das größte Teilnetz der Ausschreibung für sich gewonnen – mit einem hervorragendem und seriösen Angebot.

### **Blaupause für die Berliner S-Bahn**

Die erfolgreichen Ausschreibungen im Regionalverkehr sind auch die Blaupause für die Berliner S-Bahn, trotz ihrer Ausnahmecharaktere: Ihre technische Besonderheit ist es, dass ihre Züge nur in Berlin fahren können. Bisher gibt es lediglich die S-Bahn Berlin GmbH, Tochter der Deutschen Bahn AG, die über diese Wagen verfügt: Daher war auch beim S-Bahn-Chaos eine Kündigung nicht möglich. Für die Zukunft müssen daher Voraussetzungen geschaffen werden, um diese Abhängigkeit zurückzudrängen – in dem man weitere Betreiber auf Teilnetzen fahren lässt. Mittels angepasster Verträge mit angemessenen Sanktionsmechanismen lässt sich so eine Wiederholung einer S-Bahn-Krise vermeiden, Kosten sparen und Qualität garantieren. Die politischen Entscheidungsträger zögern bislang, diesen Schritt zu gehen. Sie scheuen die erhebliche politische Kommunikation, die nötig ist, um den Wahlbürger zu überzeugen.

## **Panikmache der Monopolisten**

Die bisherigen Monopolisten setzen verständlicherweise alles daran, ihre Monopolstellung zu halten und nutzen die Komplexität des Themas, um beim Bürger um Ängste zu schüren. Da ist beispielsweise das Arbeitsplatzargument: Wer Wettbewerb will, nimmt Arbeitslosigkeit in Kauf, wird propagiert. Das Gegenteil ist richtig, denn mit festgeschriebenen Zugbegleiterquoten für Service und Sicherheit der Kunden werden Jobs geschaffen. Steigt die Qualität, sind auch die Arbeitsplätze sicherer. Beim Betriebsübergang von einem Betreiber auf den nächsten gibt es seit kurzem auch die gesetzliche Möglichkeit, die Angestellten mit ihrem Lohnanspruch zu übernehmen. Noch beliebter ist jedoch das Lohndumpingargument: Die günstigeren Angebote werden nur möglich, da man den Arbeitnehmern Hungerlöhne zahlt. In der Tat ist es so, dass in Sachsen Zugbegleitern z. T. Löhne nach Gebäudereinigertarif gezahlt werden. Das ist eine Fehlentwicklung. Es ist es jedoch möglich, dass die ausschreibende Stelle branchenübliche Tarife fordern kann. Die Lohnfindung muss allerdings, wie überall, den Tarifparteien überlassen werden. Die Streiks der letzten Jahre (Lokführer, BVG etc.) haben gezeigt, dass die Gewerkschaften durchaus ihre Interessen durchsetzen können. Die Geschichten, die man sich über Bus und Bahn erzählt, müssen besser werden. Und kostengünstiger.

**Eike Arnold M.A.**