



Dr. jur. Sibylle Barth, RA, Bremen;
Dr. oec. Caroline von Kretschmann, Berlin;
Dipl.-Verw.wirt Manfred Ott, Frankfurt am Main
Dr. jur. Jan Werner, RA, Berlin/Hamburg

Strategie für eine wettbewerbskonforme Organisation

Die lokale Nahverkehrsgesellschaft in Frankfurt am Main

Der Ordnungsrahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) erfährt seit der Bahnreform und der Regionalisierung eine Entwicklung, die bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist das Ausmaß des bereits nach dem heute gültigen Rechtsrahmen erforderlichen Wettbewerbs. Diesbezüglich wird in nächster Zeit mit einer Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gerechnet. Hinzu kommt, dass die Europäische Kommission eine Novellierung des Sekundärrechts anstrebt, die erstmals eine europaweit einheitliche Marktordnung für alle Bereiche des ÖPNV erkennen lässt. Die aktuellen Entwicklungen laufen dem Grundsatz nach auf eine *wettbewerbliche Vertragswirtschaft* hinaus, in der Unternehmen nur über transparente und diskriminierungsfreie Zulassungs- und

Vergabeverfahren Zugang zum Markt erhalten können. Unabhängig von den Details der zukünftigen Marktordnung lassen sich daher zwei Grunderkenntnisse für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen bereits jetzt ableiten:

- >> Ein Aufgabenträger wird seinem auf der Daseinsvorsorge gründenden Gewährleistungsauftrag in Zukunft nur nachkommen können, wenn er das erforderliche Know-how sowie die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitstellt, um einen dem öffentlichen Interesse entsprechenden ÖPNV zu bestellen.
- >> Ein Verkehrsunternehmen wird im zukünftigen Markt nur dann eine Chance haben, wenn es in der Lage ist, in auskömmlicher Weise das wirtschaftlichste Angebot in einem

wettbewerblichen Vergabeverfahren abzugeben. Um dauerhaft im Markt bestehen zu können, muss es zudem die mit dem Vertrag verbundenen Risiken und darunter insbesondere den ungeplanten Auftragsverlust bewältigen können.

Der Zeitpunkt der tatsächlichen Marktöffnung ist derzeit noch offen. Eine Marktöffnungsäsur kann auf der Grundlage des geltenden Rechts durch das Urteil des EuGH allerdings sehr schnell oder spätestens mit der Novellierung des EG-Rechts erfolgen. In diesem zeitlichen Rahmen besteht ein strategischer Handlungsspielraum, der unternehmens- wie aufgabenträgerseitig zur Vorbereitung auf den erwarteten Wettbewerb genutzt werden sollte.

Das Management der Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF) hat in enger Abstimmung mit deren politischen Eigentümern auf Basis eines Gutachtens des Kompetenz-Centers Wettbewerb (KCW) des Hamburger Verkehrsverbundes einen strategischen Ansatz zur wettbewerbskonformen Organisation des ÖPNV in Frankfurt gewählt. Er berücksichtigt insbesondere die Erfahrungen, die vor zehn Jahren in Skandinavien mit dem Übergang in die *wettbewerbliche Vertragswirtschaft* gemacht wurde [1].

Wesentliche Bestandteile der Neuorganisation sind die organisatorische und rechtliche Trennung von Regie- und Betreiberfunktionen, die ursprünglich beide von der kommunalen Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main

mbH (VGF) wahrgenommen wurden. Im Ergebnis des Gutachtens zur Neuorganisation sollte aus der VGF eine Lokale Nahverkehrsgesellschaft (LNG) als Regie- und Bestellerorganisation des Aufgabenträgers hervorgehen und zusätzlich eine wettbewerbsfähige unternehmerische Einheit (Verkehrsunternehmen) neu etabliert werden. Die mit einem sozialverträglichen Übergang verbundenen Aufwendung sowie die aus der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der ursprünglichen Betreiberseite resultierenden Mehrbelastungen sollten in der außerhalb des Wettbewerbs stehenden LNG bewältigt werden.

Nachdem ein interdisziplinär zusammengesetztes Konsortium aus Managementberatern (BSL Bente, Petersen & Partner, Hamburg, sowie Metropolitan Consulting Group GmbH, Berlin), Rechtsanwälten (Abel-Lorenz Barth Baumeister Griem, Bremen, sowie Menold & Aulinger, Stuttgart) und Steuerberatern (Ernst & Young, Stuttgart) den strategischen Ansatz für die VGF detailliert und weiterentwickelt hat, wird zurzeit die organisatorische Umsetzung der LNG abgeschlossen sein. Die konkreten Maßnahmen wurden im Laufe der letzten zwölf Monate in enger Zusammenarbeit mit allen beteiligten Mitarbeitern des Unternehmens erarbeitet. Dabei wurde der ursprüngliche Ansatz im Rahmen der Grob- und Feinkonzeption verschiedentlich modifiziert. Die Ausgestaltung der LNG soll hier vorgestellt werden.

>> Rechtliche Hintergründe der Neuorganisation in Frankfurt

Die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen des ÖPNV haben erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbsintensität in der Branche sowie auf Finanzierung und Organisation des ÖPNV. Vor allem die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und hier insbesondere das Urteil des OVG Magdeburg [2] sowie die Kommissionsentwürfe zur Novellierung der EU-Verordnungen VO 1191/69 F 91 und VO 1107/70 waren hierfür relevant (Abb. 1) [3].

wendung der VO 1191/69 F 91 - also auf gemeinwirtschaftlicher Basis - erfolgen. Andere Finanzhilfen stellen unzulässige Beihilfen dar, die nicht die Eigenwirtschaftlichkeit eines Verkehrs herstellen könnten. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) lässt das PBefG bei rein national-rechtlicher Betrachtung die Bezuschussung des ÖPNV außerhalb der Gemeinwirtschaftlichkeit beziehungsweise der EU-Verordnungen VO 1191/69 zu. Ob dies aber, wie das OVG Magdeburg angenommen hat, gegen höherrangiges EG-Beihilferecht verstößt und deshalb nicht haltbar ist,

will das BVerwG bleibt die im Schrifttum strittige Rechtsfrage der zulässigen Formen der ÖPNV-Finanzierung ungeklärt.

Aus dieser Situation resultiert ein rechtliches Risiko für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen,

die heute eine öffentliche Finanzierung außerhalb der Instrumente der EU-Verordnungen VO 1191/69 gewähren beziehungsweise empfangen. Denn wenn der EuGH und in der Folge das BVerwG die Auf-



Abb. 1: Die erwarteten rechtlichen Änderungen können zu erheblichen Anpassungen der ÖPNV-Finanzierungs- und Organisation führen

>> Geltender Rechtsrahmen und Rechtsprechung des OVG Magdeburg

Nach Auffassung des OVG Magdeburg die öffentliche Finanzierung von Verkehrsdiensten im ÖPNV nur bei An-

fassung des OVG Magdeburg bestätigen sollten, wäre diese Form der Finanzierung nach geltendem Recht unzulässig und müsste – ohne dass hierbei Übergangsfristen gelten würden – eingestellt werden. Damit wären rechtlich zunächst die zur Wiederteilung anstehenden Linienverkehrsgenehmigungen, faktisch aber auch die Bestandskonzessionen von den Auswirkungen eines solchen Richterspruches betroffen. Dies liegt darin begründet, dass – ohne die Möglichkeit der Kofinanzierung aus öffentlichen Kassen – auf bestehenden eigenwirtschaftlichen Konzessionen der Verkehr nicht in einem dem öffentlichen Interesse entsprechendem Umfang beibehalten werden könnte. Um einen den Anforderungen der Daseinsvorsorge entsprechenden ÖPNV gewährleisten zu können, wären die Aufgabenträger damit kurzfristig mit der Notwendigkeit konfrontiert, weite Teile des ÖPNV konform mit den Vorgaben des EG-Rechts im Wettbewerb auszuscheiden [4].

>> [Neue Marktordnungs-Verordnung](#)

Der Vorschlag der Kommission für die Nachfolge-Verordnung zur VO 1191/69 F 91 (hier kurz VO-V 1191 neu) sieht vor, dass im Falle einer öffentlichen Finanzierung eines Verkehrs oberhalb einer Grenze von 20 Prozent bezogen auf den Gesamtnettoumsatz zwingend ein Vertrag über den Verkehr zu schließen ist und hierbei grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht greift (Finanzierungsvertrag). Außerdem sollen danach, unabhängig von der öffentlichen Finan-

zierung des Verkehrs, das Vertragserfordernis und der Grundsatz der Ausschreibung greifen, wenn für den Verkehr ein ausschließliches Recht gewährt wird (Exklusivitätsvertrag). Da die Linienkonzession nach der Regelung von §13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG es nicht erlaubt, dass ein zweiter Betreiber mit dem gleichen Verkehrsangebot parallel zu einem bestehenden Verkehr zugelassen wird, dürfte es sich bei der Linienverkehrsgenehmigung um ein ausschließliches Recht im Sinne des VO-V handeln. Demnach würde bereits aus diesem Grund der gesamte dem PBefG unterliegende ÖPNV (Bus, O-Bus, Anruf-Sammeltaxen, Straßen- und Stadtbahn, U-Bahn) sowie auf Grund des erheblichen Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand auch der gesamte Schienenpersonennahverkehr (SPNV) von den zuständigen Behörden durch die Schließung von Verträgen bestellt werden müssen (System des kontrollierten Wettbewerbs).

Zwar beinhaltet die VO-V 1191 neu einige Ausnahmetatbestände (Art. 7 VO-V), bei deren Vorliegen eine Direktvergabe zulässig sein soll. Ob diese jedoch überhaupt zur Anwendung kommen können, erscheint angesichts des im VO-V verankerten Anwendungsvorrangs des Vergaberechts fraglich und auf Grund der eng gefassten Tatbestände unwahrscheinlich. Neben einem förmlichen Ausschreibungsverfahren wird in der Regel daher nur noch in Einzelfällen der so genannte Qualitätswettbewerb (Art. 8 VO-V) in Betracht kommen, der aber ebenfalls ein von der

zuständigen Behörde zu organisieren-
des Vergabeverfahren darstellt

>> Neue Infrastruktur-Verordnung

Der Vorschlag der Kommission für eine Nachfolge-VO zur VO 1107/70 (hier kurz VO- V 1170 neu) regelt Voraussetzungen, unter denen die öffentliche Hand Verkehrsinfrastruktur, die von den Unternehmen betrieben wird [5], finanzieren darf. Beihilferechtlich unbedenklich ist danach die Bestellung von Infrastrukturdiensten im (Ausschreibungs-) Wettbewerb. Soweit sich das Eigentum an einer nicht duplizierbaren (ortsgebundenen) Infrastruktur in der Hand eines Infrastruktur- Betreibers befindet, was im ÖPNV häufig der Fall sein wird, ist diese Variante aber nicht praktikabel.

Von größerer Bedeutung dürfte daher die zweite Variante sein, die die VO-V 1107 neu ausführlich regelt, nämlich die Finanzierung der von einem Unternehmen betriebenen Infrastruktur außerhalb des Wettbewerbs. Voraussetzung für die Zulässigkeit dieser öffentlichen Finanzierung ist unter anderem, dass der Infrastrukturbetreiber allen Verkehrsunternehmen diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur gewährt. Die Kapazität darf nicht einem Unternehmen vorbehalten sein.

Insbesondere hinsichtlich der Nutzungsbedingungen und -entgelte gilt das Diskriminierungsverbot. Die zuständige Behörde, die einem Infrastrukturbetreiber eine Finanzhilfe gewähren will, wird nicht umhin kommen, auf die Einhaltung dieser Anforderungen zu dringen und entsprechende Regelungen in einem

Vertrag (oder einem Bescheid) mit dem Infrastrukturbetreiber zu fixieren (6).

Nach der VO-V 1107 neu wird mit dem Gebot der diskriminierungsfreien Zugänglichkeit hinsichtlich der öffentlich finanzierten Verkehrsinfrastruktur eine Voraussetzung für den Wettbewerb im Bereich der Verkehrsdienste geschaffen. Unabhängig hiervon bestehen Zugangsrechte hinsichtlich der Eisenbahninfrastruktur nach Allgemeinem Eisenbahngesetz (§14 AEG) und hinsichtlich der Infrastruktur und zentraler Einrichtungen, die sich als *essential facilities* darstellen, nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 19 IV Nr. 4 GWB). Letztlich ist damit rechtlich gewährleistet, dass die nicht duplizierbaren Sachanlagen für alle Verkehrsunternehmen zugänglich sind.

>> Fazit zu den rechtlichen Hintergründen

Die Vorgaben des EG-Rechts verknüpft mit den nationalen Rahmenbedingungen (Daseinsvorsorge, exklusive Rechte im Bereich des ÖPNV nach PBefG) werden im Ergebnis in einer *wettbewerblichen Vertragswirtschaft* münden. Darin haben die Aufgabenträger die im öffentlichen Interesse (Daseinsvorsorge) für erforderlich erachteten Verkehrsdienste grundsätzlich im Ausschreibungswettbewerb zu bestellen. Dies wird -je nach Entwicklung der Rechtsprechung - unter Umständen kurzfristig (2002) eintreten, jedenfalls aber - mit Inkrafttreten der VO-V 1191 neu beziehungsweise spätestens mit Ablauf der Übergangsfrist (nach VO-V

zurzeit drei Jahre) - mittelfristig der Fall sein.

Die Aufgabenträger wären danach die staatliche Stelle, die den Marktzugang im ÖPNV regelt, hierfür die materiellen Zulassungskriterien im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse aufstellt und das Zulassungsverfahren durchführt. Sie müssen dann in der Lage sein, die ihnen hierdurch übertragenen Befugnisse verantwortungsvoll auszufüllen, insbesondere angemessene Anforderungen an Verkehrsleistungen aufzustellen, die Leistungen in ordnungsgemäßen Verfahren zu bestellen, die Leistungserstellung zu überprüfen und das Bestellerentgelt unter Integration der Einnahmenaufteilung in Verbänden und aller öffentlichen Finanzleistungen zu berechnen. Die Infrastruktur muss in diesem Ordnungsrahmen allen Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zugänglich sein. Die Aufgabenträger des ÖPNV werden, soweit ihnen dies rechtlich möglich ist, schon aus eigenem Besteller-Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb auch für die Zugänglichkeit der Infrastruktur sorgen (müssen). Län-

gerfristig ist auch die Bestellung von Infrastrukturdiensten im Wettbewerb nicht unwahrscheinlich [7].

Vor dem Hintergrund des vorab skizzierten Rechtsrahmens ist die strikte rechtliche organisatorische und personelle Trennung von Besteller und Ersteller zur Vermeidung von institutionalisierten Interessenskollisionen zwingend. Auf Bestellerseite muss zudem umfassendes verkehrsplanerisches und verkehrswirtschaftliches Know-how vorhanden sein, damit die Ausschreibung zu wirtschaftlich und verkehrlich sinnvollen Ergebnissen führt. Insbesondere in Verdichtungsräumen (Verbundgebiete) kommt

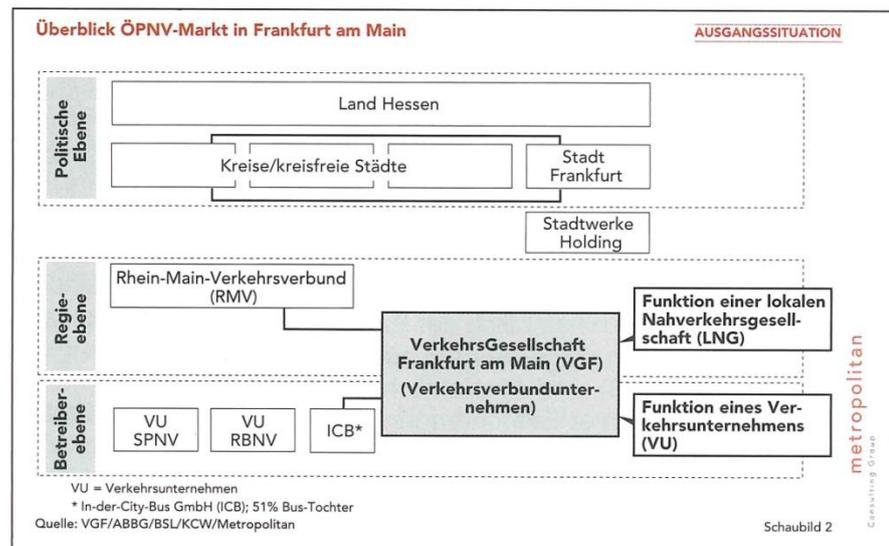


Abb. 2: Ausgangspunkt der Umstrukturierung der VGF war die Doppelrolle als Regie- und Verkehrsunternehmen

gerfristig ist auch die Bestellung von Infrastrukturdiensten im Wettbewerb nicht unwahrscheinlich [7].

der Gewährleistung der Verkehrsintegration wegen der sich im Wettbewerb einstellenden Anbietervielfalt wachsende Bedeutung zu.

>> Die Entwicklung in Frankfurt

Betreiber des ÖPNV in Frankfurt ist derzeit die Verkehrs-Gesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF), die Verkehrs- und Infrastrukturdienstleistungen in den Bereichen U-Bahn, Straßenbahn und Bus anbietet. Mit 2600 Mitarbeitern (davon 1100 im Fahrdienst), rund 157 Mio Beförderungsfällen pro Jahr und Umsatzerlösen von etwa 263 Mio DM pro Jahr ist sie das größte kommunale Verkehrsunternehmen im Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV).

>> Ausgangspunkt des ursprünglichen Ansatzes

Ausgangspunkt der strategischen Umstrukturierung der VGF war ihre Doppelrolle als Verkehrsverbundunternehmen im Sinne von § 7 (1) Satz 2 Hessisches ÖPNV-Gesetz. In dieser Doppelfunktion übernahm sie sowohl Betreiberaufgaben eines Verkehrsunternehmens als auch (für die Stadt Frankfurt) Aufgabenträger-beziehungsweise Regiefunktionen einer lokalen Nahverkehrsgesellschaft (Abb.2).

Zu den Regieaufgaben gehören nach §7 HessOPNVG insbesondere die Planung des lokalen Nahverkehrs und die Aufstellung des Nahverkehrsplans, die Bestellung der lokalen Verkehrsleistungen und die Aufsicht über die Leistungserstellung, Marketing und Kundenbetreuung sowie die Finanzierung der lokalen Verkehrsleistungen und die Aufstellung der Investitionsprogramme. Soweit diese Aufgaben regionale Be-

lange betreffen, sind sie mit dem Verkehrsverbund abzustimmen.

Als integriertes Verkehrs- und Regieunternehmen konnte die VGF den rechtlichen Anforderungen an die zukünftige wettbewerbliche Ordnung nicht genügen. Ein gerichtsfest als transparent und nichtdiskriminierend geltendes Verfahren, in dem die VGF einerseits als Auftraggeber und andererseits als Bieter auftritt, ist nicht denkbar. Damit wurde eine Trennung in eine Regie- und Bestelleinheit einerseits und eine Betreiberinheit andererseits erforderlich.

Ausgehend von dieser Trennung in Besteller und Ersteller musste das Modell der Neuorganisation zudem mehrere weitere zum Teil miteinander konfligierende Ziele in Ausgleich bringen. Es musste die Steigerung der Markt- und Kundenorientierung des ÖPNV bewirken sowie die Effizienz des Systems erhöhen und damit den spezifischen Finanzierungsbedarf des ÖPNV senken helfen. Der Übergang in den Wettbewerb sollte zudem sozialverträglich erfolgen und die Option des steuerlichen Querverbundes soweit und solange wie möglich erhalten bleiben. Nicht zuletzt sollte das auf der Betreiberebene agierende kommunale Unternehmen bei Ausschreibungen wettbewerbsfähig bieten können. Abbildung 3 gibt die Ausgangssituation, die Lösung sowie die übergeordneten Ziele wieder.

Entsprechend den Vorbildern in Innsbruck, London, Kopenhagen und Stockholm sollte nach dem ursprünglichen

Ansatz des KCW-Gutachtens die VGF die Funktion des Verkehrsunternehmens aufzugeben. Die VGF wäre in ihrer Funktion als LNG mit weiteren Funktionen

nehmen als reines Managementunternehmen ohne eigene Ressourcen neu gegründet werden sollen. Dieses Unternehmen hätte den Verkehr der im Mai 2001 auslaufenden Buskonzessionen

aufgelegt bekommen und sich für die Erstellung der Leistung der in der VGF verbliebenen Ressourcen (Personal, Fahrzeuge, Infrastruktur et cetera) bedient. Für den Schienenbereich hätte im Prinzip dasselbe gegolten, so dass alle Konzessionen im Endeffekt



Abb. 3: Aktuelle Probleme erforderten eine strategische Um- und Restrukturierung der VGF zur Erreichung übergeordneter Ziele

als Infrastrukturbetreiber und Personalvorhaltesgesellschaft dann Organisator, aber nicht Teilnehmer des zukünftigen Wettbewerbs gewesen. In dieser Funktion hätte die VGF den Wettbewerbsteilnehmern bestimmte Ressourcen zur Nutzung im Rahmen der Verkehrsverträge überlassen. Als außerhalb des Wettbewerbs stehende Einheit wäre die Finanzierung der VGF durch die öffentliche Hand beihilferechtlich neutral gewesen.

Beihilferechtlich relevant wäre allein die Beziehung zwischen der VGF in ihrer Funktion als LNG und der Betreiber-ebene gewesen. Auf dieser Belreiberebene hätte ein kommunales Unter-

nehmen bei diesem neuen Unternehmen gelegen hätten. Die Konzessionen für die auferlegten Busverkehre wären gestaffelt ausgelaufen. In dem von der VGF als LNG anschließend veranstalteten Wettbewerb hätte sich, um beihilfe- und wettbewerbsrechtliche Probleme zu vermeiden, nicht das mit der Auferlegung betraute Unternehmen beteiligt, sondern es hätte nach den Bedingungen der "grünen Wiese" ein weiteres kommunales Unternehmen (möglichst mit starker privater Beteiligung) errichtet werden sollen, das sich am Markt hätte bewähren und hierfür sukzessive (je nach Markterfolg) eigene Ressourcen aufbauen müssen.

>> **Modifikationen des ursprünglichen Ansatzes**

Mehrere Entwicklungen führten dazu, dass der ursprüngliche Ansatz in der Umsetzung in Teilen modifiziert, insbesondere zeitlich gestaffelt wurde. Zum einen wurde mit der IGB ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung seitens der VGF (51 Prozent) und starkem privatwirtschaftlichen Partner (Sippel) gegründet. Die Neugründung eines kommunalen Unternehmens auf der "grünen Wiese" war damit zumindest für den Busbereich entbehrlich geworden. Zum anderen wurde dem Erhalt des steuerlichen Querverbundes vor dem Hintergrund der Minimierung der finanziellen Belastungen großes Gewicht beigemessen. Damit in der VGF vorhandene Ressourcen über den Querverbund finanziert werden können, musste die VGF gewerblich bleiben, so dass es ratsam schien, sie nicht sofort in eine nicht-gewerbliche LNG umzugestalten, sondern (vorübergehend) als Inhaberin von Konzessionen weiterzuführen. Zum Dritten erwies sich der ursprüngliche An-

satz für die praktische Umsetzung als äußerst komplex.

Nach der deshalb im Laufe des Projektes vollzogenen Modifizierung ergibt sich für die erste Stufe der Umsetzung des strategischen Ansatzes folgende Aufgabenteilung:

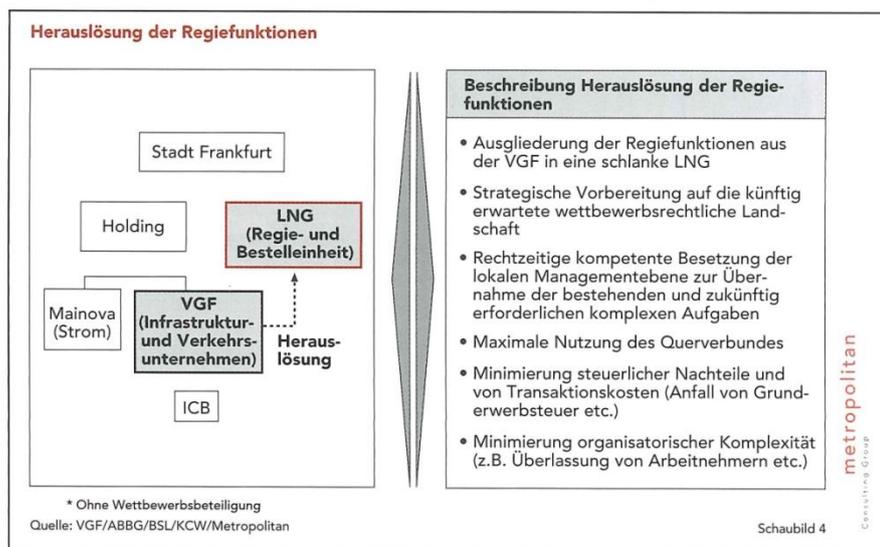


Abb. 4: Die Regiefunktionen wurden aus der VGF auf eine kompetente, handlungsfähige und schlanke LNG übertragen

>> Die Aufgabenträger- und Regiefunktionen werden aus der VGF herausgelöst und eine neue im Eigentum der Stadt Frankfurt stehende Bestellerorganisation (LNG) neu ausgestaltet, die von der VGF rechtlich und organisatorisch völlig unabhängig agiert. Die Funktionen der LNG beschränken sich zunächst im Wesentlichen auf die Aufgabenträger- und Regiefunktionen nach §§ 4 und 7 HessÖPNVG (Planung, Bestellung et cetera; keine Vorhaltefunktionen). Das Personal der LNG

wird vornehmlich aus der VGF rekrutiert.

- >> Die VGF bleibt zunächst gewerblich tätig als Betreiber der auferlegten Busverkehre sowie der Straßen- und U-Bahn. Der steuerliche Querverbund wird hinsichtlich der zunächst nicht in den Wettbewerb überführten Bereiche genutzt. Die VGF wird sich nicht als Betreiber am zukünftigen Wettbewerb um Verkehrsleistungen beteiligen, um für die Zukunft die beihilferechtlichen Risiken auszuschließen.

ab dem Jahre 2004 in fünf Staffeln von je circa 20 Prozent der Verkehrsleistungen auslaufen. Das "Risiko EuGH" kann den Frankfurter ÖPNV somit nicht mehr unvorbereitet treffen. Erforderlichenfalls ist ein geordneter und vorbereiteter Übergang in den Wettbewerb möglich.

Mit der Ausschreibung der Busverkehre läuft diese Betreiberfunktion im Busbereich bei der VGF sukzessive aus. Der Schienenbereich ist zunächst nicht betroffen; eine vergleichbare Vorgehensweise ist in Abhängigkeit von der rechtlichen Entwicklung hier jedoch denkbar. In den weiteren Stufen des strategi-

schen Ansatzes ist daher zu klären, welche Vorhaltefunktionen die VGF insbesondere im Infrastrukturbereich wahrnehmen soll und wie durch die Ausschreibung der Verkehre der

Markt- und Ordnungsrahmen gestaltet werden soll.

Vorstellbar ist dabei auch, dass LNG und VGF langfristig wieder zusammengeführt werden, wenn die VGF nicht mehr als Betreiber von Verkehrsdienstleistungen tätig sein sollte.

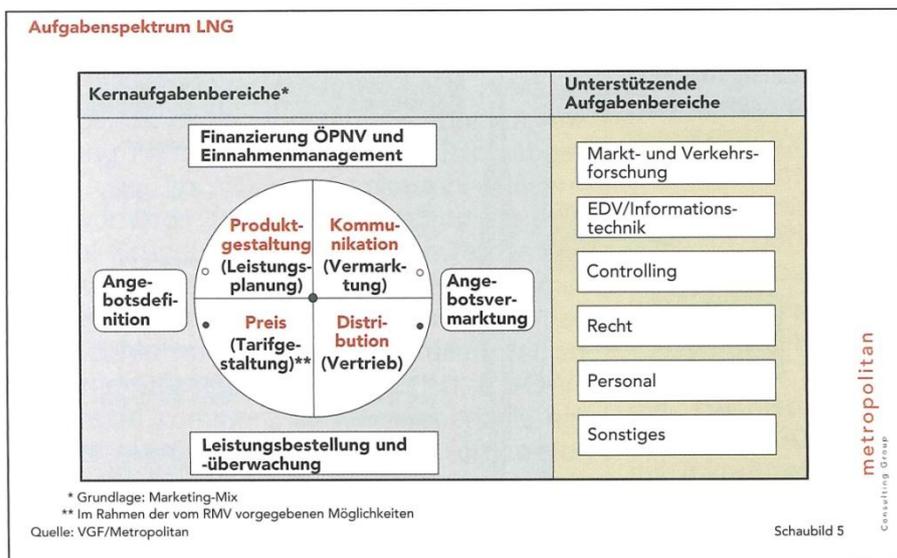


Abb. 5: Das grundsätzliche Aufgabenspektrum der LNG umfasst Kernaufgaben und unterstützende Aufgaben

Der Verkehr der im Mai 2001 ausgelassenen Buskonzessionen wurde der VGF auferlegt. Die VGF hat für diese Verkehre gemeinwirtschaftliche Konzessionen erhalten. Deren Laufzeiten wurden nach Maßgabe eines vorläufigen Linienbündelungsansatzes gestaffelt. Sie werden

Das gewählte stufenweise Vorgehen ermöglicht somit die strategische Vorbereitung auf die erwartete Wettbewerbslandschaft und den Aufbau des erforderlichen Know-hows, ohne voreilig sämtliche Finanzierungsstrukturen zu verändern und die Beteiligten durch hochkomplexe Lösungen zu belasten. (Abb. 4).

rechte Bestellung, Qualitätssteuerung) aufgebaut werden. Abbildung 5 gibt das wesentliche Aufgabenspektrum der LNG im Gesamtüberblick wieder.

Die Verlagerung spezieller Aufgabenbereiche auf die lokale Regieebene stellt eine komplexe und insbesondere im Verhältnis zur VGF sensible Fragestellung dar.

Auf Basis einer umfangreichen Aufgabenerhebung und -analyse wurde mit den relevanten Mitarbeitern der VGF ein bis auf Teilaufgaben detaillierter Aufgaben- und Schnittstellenkatalog erarbeitet. Prämisse der Gestaltung der Schnittstellen

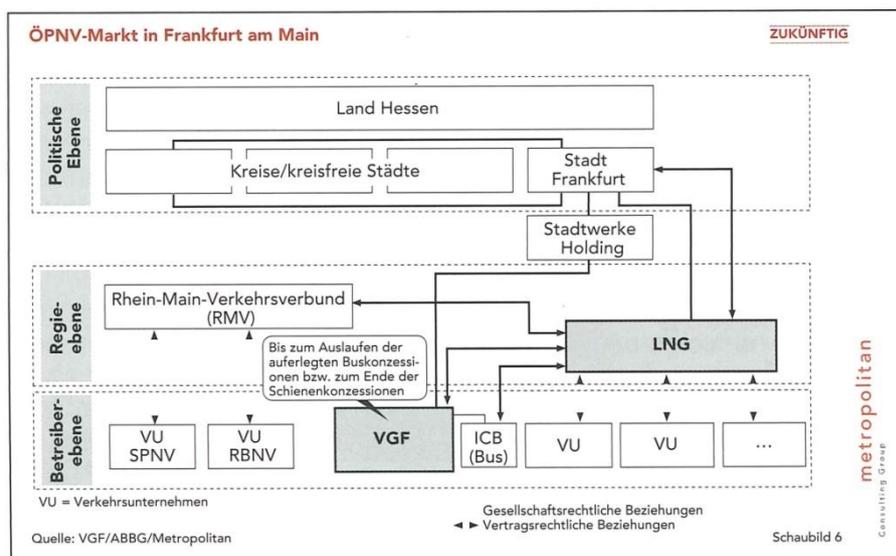


Abb. 6: Die LNG soll Aufgaben auf der lokalen Regieebene übernehmen – die VGF verbleibt zunächst auf der Betriebsebene

>> Der Aufbau der LNG

Die LNG soll rechtzeitig zu einer kompetenten, handlungsfähigen, schlanken, markt-, kunden- und leistungsorientierten sowie unternehmerisch denkenden und handelnden Regie- und Bestellerorganisation entwickelt werden. In ihr sollen das zurzeit in der VGF bestehende Regie-Know-how (Finanzierung, Angebotsplanung, Vermarktung, Vertrieb) strategisch gesichert und weiterentwickelt sowie zusätzliche, zukünftig erforderliche Aufgabenbereiche (sachge-

war die Institutionalisierung einer *kundenfreundlichen Symbiose* zwischen Regieeinheit und Verkehrsunternehmen, so dass die Fahrgastnähe der angebotsgestaltenden LNG gewahrt werden kann und die Kreativität und das Know-how der Verkehrsunternehmen weiterhin zum Wohle des Kunden und zur effizienten Erbringung der Leistung genutzt werden können.

Bei der Gestaltung der LNG wurde streng darauf geachtet, dass ein unter-

nehmerischer Rahmen geschaffen wird. Bei der Angebotsgestaltung muss sich die LNG an den Bedürfnissen der Kunden orientieren, bei der Leistungsbestellung an Effizienz- und Qualitätskriterien. Nach diesem Verständnis darf das ÖPNV-Budget zukünftig nicht von einer aufgeblähten, bürokratischen Regieeinheit verwaltet, sondern muss von einer schlanken und unternehmerisch geführten Managementeinheit "gemanaged" werden.

Durch den dargestellten Ansatz werden bei der aus der VGF hervorgehenden LNG die vollständige Management- und Bestellerkompetenz für das Gebiet der Stadt Frankfurt gesichert und die Gewährleistungsaufgaben des lokalen Aufgabenträgers in eine Hand übertragen. Die Abbildungen 6 und 7 beschreiben die zukünftige Situation mit den damit verbundenen Zielsystemen.

Die Schnittstellen müssen in dieser neuen Struktur genau definiert werden. Hierunter fallen sowohl die Schnittstelle der LNG zur VGF und damit zum Verkehrs- und Infrastrukturbetreiber, die Schnittstelle zur Stadt sowie die Schnittstelle zur regionalen Regieein-

heit, dem RMV. Der RMV hat die Zuständigkeiten für den Regionalverkehr und gewährleistet darüber hinaus die Integration und den einheitlichen Marktauftritt aller Verbundbeteiligten. Hierzu zählen beispielsweise Angebotsplanung, Bestellung und Marketing für das regionale Verkehrsangebot, Abstimmung mit dem Fernverkehr und den benachbarten Verbänden, Einnahmeverteilung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und die Festlegung des Verbundtarifs. Die LNG übernimmt die entsprechenden Gewährleistungsaufgaben für den lokalen Verkehr in Frankfurt. In grundsätzlichen Fragestellungen muss eine Abstimmung zwischen beiden Regiegesellschaften erfolgen.

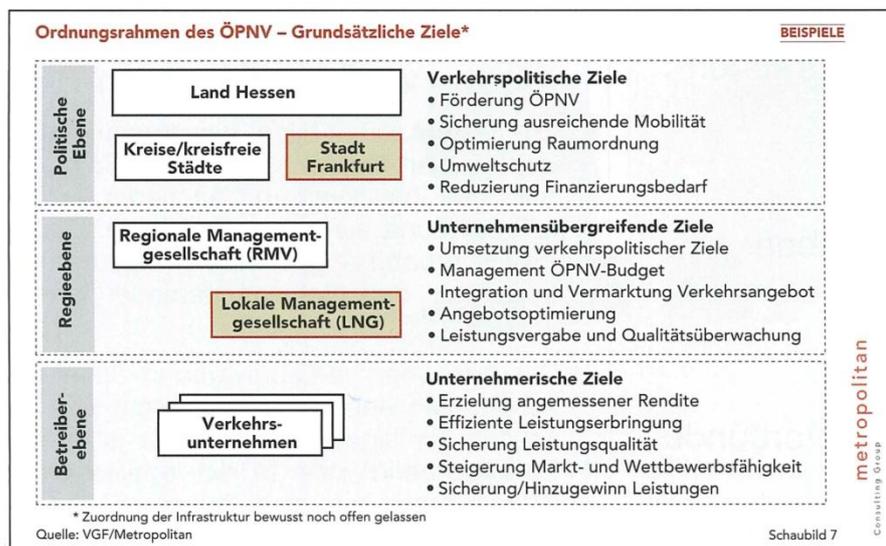


Abb. 7: Die LNG soll zukünftig im Auftrag der Stadt die verkehrspolitischen Ziele umsetzen

Die oben dargestellte Umstrukturierung hat für die Stadt Frankfurt wesentliche Vorteile. Besonders die strategischen

Freiheitsgrade und die maximale Flexibilität sprechen vor dem Hintergrund der im Moment noch schwebenden juristischen Entscheidungen und der Unsicherheit über die daraus erwachsenden Folgen für den dargestellten Ansatz. Weitere ausgewählte Vorteile sind in Abbildung 8 dargestellt.

lichen Umsetzungskontrolle auf Basis eines detaillierten Umsetzungsplans.

>> Ausgestaltung der LNG als beliebene GmbH

Zu den strategischen Entscheidungen gehörte, dass die LNG rechtlich in der Lage sein sollte, sämtliche mit der Auf-

gabenträgerschaft verbundene Aufgaben und Befugnisse im eigenen Namen wahrzunehmen und nicht nur als Vermittler oder eine Art Erfüllungsgehilfe des Aufgabenträgers in Erscheinung

treten. Zugleich sollte sie in privatrechtlicher

Vorteile strategische Umstrukturierung

Vorteile der strategischen Umstrukturierung

- Rechtskonforme Finanzierung und Organisation des ÖPNV in Frankfurt
- Strategische Besetzung der lokalen Managementebene
- Wahrung des Know-hows im Bereich Verkehrsplanung, Marketing und Vertrieb etc.
- Nutzung des Übergangszeitraums zum Aufbau der erforderlichen Kompetenzen
- Wahrung maximaler Freiheitsgrade zur optimalen Anpassung an mögliche Wettbewerbsszenarien
- Möglichkeit der weiterführenden strategischen Unternehmensmodularisierung
 - Wettbewerbsfähiger, kosteneffizienter Betreiber
 - Kosteneffiziente Fahrzeugmanagementgesellschaft
 - Kosteneffizienter Infrastrukturbetreiber
 - Kunden- und marktorientierte Servicegesellschaft
 - Schlanke und effiziente Administrationsabteilungen
- Schaffung partnerschaftsfähiger Einheiten bzw. Gesellschaftsstrukturen (verstärkter Einstieg privater Investoren)
- Wahrung der Sozialverträglichkeit durch maximale Sicherung von Arbeitsplätzen

Quelle: VGF/ABBG/Metropolitan Schaubild 8



Abb. 8: Die strategische Umstrukturierung mit der Trennung von Bestellung und Erstellung hat mehrere entscheidende Vorteile

Für die Umsetzung des erarbeiteten Konzeptes waren umfangreiche organisatorische und rechtliche Schritte erforderlich. Im organisatorischen Bereich wurde, basierend auf der weit reichenden Definition der Aufgaben und Schnittstellen, ein Benchmarking durchgeführt, um den erforderlichen Personalbedarf und die finanzielle Dimensionierung der LNG zu bestimmen. Darüber hinaus wurde eine Detailorganisation bis auf die Ebene von Stellenbeschreibungen erarbeitet. Begleitet wurde die Umsetzung von einer kontinuier-

Form als GmbH (Alleingesellschafter Stadt Frankfurt) errichtet und nicht etwa in ein Amt der Stadt überführt werden. Diese Voraussetzungen versprachen insbesondere:

- >> effizientere Aufgabenerfüllung durch klare (institutionelle und persönliche) Verantwortlichkeit,
- >> flexibleres Agieren, souveräneres Auftreten und größere Durchsetzungskraft als Besteller im Markt

- sowie gegenüber anderen Aufgabenträgern und Verbänden,
- >> stärkere Kundenorientierung und Ausrichtung an wirtschaftlichen Erfordernissen,
- >> leichtere Wahrnehmbarkeit als Ansprechpartner in allen ÖPNV-Angelegenheiten,
- >> bessere Möglichkeiten, den ÖPNV als Mobilitätsangebot zu vermarkten,
- >> Option für künftige Beteiligung anderer Aufgabenträger,
- >> höhere Attraktivität als Arbeitsplatz insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VGF, die für die LNG gewonnen werden sollten.

Voraussetzung dafür, dass die LNG als GmbH die Aufgabenträger-Befugnisse im eigenen Namen wahrnehmen kann, ist eine Beleihung. Denn es handelt sich hierbei um öffentlich-rechtliche beziehungsweise hoheitliche Befugnisse, die eine Person des Privatrechts nur auf Grund einer Beleihung ausüben darf. Die Beleihung wiederum bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung. Eine solche kann § 7 Abs. 1 HessÖPNVG entnommen werden [8].

Für die Beleihung wurde ein Aufgabenübertragungs- und Beleihungsvertrag entwickelt, der außerdem inhaltliche Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung regelt und - neben den gesellschaftsrechtlich ohnehin bestehenden Einflussnahmemöglichkeiten der Stadt als Alleingesellschafter - detaillierte Steuerungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers gegenüber seiner LNG re-

gelt. Perspektivisch soll diese Steuerung durch Zielvereinbarungen mit Anzelementen erfolgen, die im Einzelfall vereinbart werden sollen. Außerdem regelt der Vertrag die Finanzausstattung der LNG, insbesondere die Bereitstellung des für die Bestellung von Verkehrsleistungen notwendigen Budgets. Die Koordination und das Management der gesamten ÖPNV-Finanzierung gehören zu den vordringlichen Aufgaben der LNG und bedürfen noch weiterer Umstellungen der derzeitigen Finanzierungsmechanismen auch im Zusammenhang mit den Verbundstrukturen im RMV.

>> Ausblick

Die neue Marktstruktur und die erwartete Durchführung von Wettbewerb haben entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Ordnungsrahmen. Unter Mitwirkung aller Akteure muss dieser in der nächsten Zeit erarbeitet werden. Hierunter fallen zum Beispiel Fragestellungen wie die Gestaltung und Regelung von Eigentum, Vorhaltung und Nutzung der Infrastruktur und Fahrzeugen, die Allokation der finanziellen Risiken (Brutto-, Netto- oder Anreizvertrag) oder die Beibehaltung des eingeführten Markennamens VGF. Darüber hinaus müssen die erforderlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Wettbewerb geschaffen werden (beispielsweise die Erarbeitung eines Qualitätssicherungssystems, die Definition von Anreizsystemen oder der Aufbau von Ausschreibungskompetenz).

Je nach Ausgestaltung des Ordnungsrahmens könnte sich das Aufgabenspektrum der LNG zukünftig noch erweitern, beispielsweise um die Vorhaltung diskriminierungsfrei vorzuhaltender Infrastruktur. Auf der anderen Seite wird mittel- bis langfristig zu klären sein, welche Regieleistungen selbst dem Wettbewerb ausgesetzt werden müssen (Marktforschung, Angebotsvermarktung).

Das erarbeitete und in der erwarteten Wettbewerbssituation funktionsfähige Modell hat bereits in diesem frühen Stadium Pilotcharakter für den ÖPNV-Markt in Deutschland und wesentliche Auswirkungen auf den ÖPNV in Frankfurt. Durch die rechtzeitige und strategische Vorbereitung hat die VGF Neuland betreten. Der mit dem Konzept verbundene enorme strategische, organisatorische und juristische Umstrukturierungsaufwand bestätigt die frühzeitige Einleitung der Maßnahmen durch die Geschäftsführung. Branchenexperten gehen davon aus, dass der Um- und Restrukturierungszeitraum bereits heute für viele Unternehmen nicht mehr ausreichen könnte, die jetzt mit ähnlichen Konzepten starten. Vergleichbar dem Frankfurter Modell ist wohl die Entwicklung in Essen mit der EVAG als zukünftiger Bestellerorganisation und der EVBG als Betreibergesellschaft. Darüber hinaus ist den Autoren und Autorinnen eine der Dimension nach vergleichbare Organisation nicht bekannt. Die bereits existierenden LNG im RMV sind, schon auf Grund ihrer Größe, mit dem Frankfurter Modell keinesfalls ver-

gleichbar. Bereits jetzt haben allerdings schon weitere an Frankfurt angrenzende Regionen, auf Basis des VGF-Konzeptes und die erwarteten Entwicklungen in Frankfurt antizipierend, eine vergleichbare Umstrukturierung zur sozialverträglichen und rechtskonformen Vorbereitung auf den Wettbewerb begonnen.

>> Literatur

- [1] Ausgewertet wurden insbesondere die Erfahrungen aus Stockholm, Kopenhagen, Malmö, Göteborg und Helsingborg; dazu Palm: Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark - Entwicklungen im Ausschreibungswettbewerb; zu beziehen für 10 Euro plus Versandkosten über den Hamburger Verkehrsverbund (Fax: 0 40/32 57 75 20). Im deutschsprachigen Raum konnte auf die Erfahrungen mit der Neuorganisation des ÖPNV in Innsbruck zurückgegriffen werden; vgl. dazu Baltés/Schaaffkamp: Auf dem Weg in den Wettbewerb, in: DER NAHVERKEHR 4/2000, S. 21 ff.
- [2] Urteil vom 7. April 1998 - A 1/4 221/97; vgl. zum Streitstand Dippei/Wilhelm, WiVerw 2001, 120ff.; Wachinger, Verkehr und Technik 2001, 197 ff.; Fehling, Die Verwaltung 2001, 25 (37); Berschin, Verkehr und Technik 2000, 470f.
- [3] KOM (2000) 7 v. 26.07.2000 [2000/0212 (COD)] und KOM (2000) 5 v. 26.07.2000 [2000/0023 (COD)]; vgl. hierzu Barth/Werner, Verkehr und Technik 2001, 345 ff.; Meyer, Verkehr und Technik 10/2001; Muthesius: Getrennte Märkte im Nahverkehr?, DER NAHVERKEHR, 4/2001, 6 f.; Tiesler, Verkehr und Technik 2001, 397 ff.

- [4] Zur Frage der Ausschreibungspflicht im ÖPNV Schaafkamp/Bayer, WiVerw 2001, 148ff.; Kulartz NZBau 2001, 173ff.; Berger, DER NAH-VERKEHR 7-8/2000, 41 sowie VK Düsseldorf, Beschluss vom 03.03.2000- Az. VK- 1/2000-L
- [5] Den Fall, dass der Staat selbst die Infrastruktur betreibt (wie in Deutschland die öffentlichen Straßen), wird von der Kommission als beihilferechtlich irrelevant angesehen.
- [6] Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine öffentliche Infrastrukturfinanzierung nicht unbedingt direkt von der zuständigen Behörde an einen Infrastrukturbetreiber erfolgen muss. Vielmehr ist auch denkbar, dass die Verkehrsunternehmen mit ihren Nutzungsentgelten die Infrastrukturkosten vollständig decken und die ihnen hierdurch entstehenden Aufwendungen in den Preis einkalkulieren, den sie dem Besteller der Verkehrsdienste anbieten. Die Infrastruktur wird dann letztlich indirekt über das Bestellerentgelt finanziert
- [7] Das Land Hessen steht dieser Entwicklung aufgeschlossen gegenüber und fördert die Umstellung im ÖPNV auf Wettbewerb (hierzu: Zehn-Punkte-Katalog, Linienbündelungsempfehlung, Haltung zu Novelle VO 1191).
- [8] In den ÖPNV-Gesetzen vieler anderer Länder ist eine Ermächtigungsgrundlage für die Beleihung einer Regieorganisation des Aufgabenträgers übrigens nicht enthalten, so dass sich die Verwirklichung des in Frankfurt gewählten Ansatzes dort schwieriger gestalten kann.

Die Autoren

Dr. jur. Sibylle Barth (34) ist seit 1996 Anwältin mit dem Schwerpunkt Öffentlicher Personennahverkehr und Schienenpersonennahverkehr in der Sozietät Abel-Lorenz Barth Baumeister Griem in Bremen. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Tübingen, Köln und Konstanz sowie dem Abschluss des juristischen Vorbereitungsdienstes beim Land Baden-Württemberg promovierte sie 1999 an der Universität Konstanz zum Thema „Nahverkehr in kommunaler Verantwortung - Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung“.

Dr. oec. Caroline von Kretschmann (33) ist seit 1998 als Mitgründerin der Metropolitan Consulting Group in Berlin als geschäftsführende Gesellschafterin tätig. Hier ist sie verantwortlich für den Bereich Verkehr. Sie studierte nach Abschluss einer Ausbildung zur Bankkauffrau bei der Deutschen Bank, Frankfurt, Betriebswirtschaftslehre an der Universität in St. Gallen. Von 1995 bis Mitte 1998 führte sie bei der Unternehmensberatung Bossard Consultants/Gemini zahlreiche Projekte durch. Parallel promovierte sie an der Universität in St. Gallen über die Einführung von Produkt- und Linienmanagement im ÖPNV.

Dipl.-Verwaltungswirt Manfred Ott (63) ist seit dem 1. September 2001 Geschäftsführer der Lokalen Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH. 1988 wurde er leitender Magistratsdirektor der Stadt Frankfurt am Main, nachdem er zahlreiche Funktionen in ver-

schiedenen Ämtern der Stadt wahrgenommen hatte. 1979 wechselte er zu den Stadtwerken Frankfurt, wo er 1998 zum kaufmännischen Geschäftsführer der Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH berufen wurde. Herr Ott ist Mitglied des Verwaltungsrates des VDV und langjähriger Vorsitzender der VDV-Landesgruppe Hessen.

RA Dr. jur. Jan Werner (35) ist seit 1996 Syndikus des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) und leitet seit 1998 das von vier Verkehrsverbänden getragene Kompetenz-Center Wettbewerb im HVV. Nach einer Ausbildung zum Bankkaufmann studierte er Rechtswissenschaften an der Universität Bayreuth und promovierte dort 1997 zum Thema „Nach der Regionalisierung - Der Nahverkehr im Wettbewerb“.

Kontakt

traffiQ Lokale Nahverkehrsgesellschaft
Frankfurt am Main mbH
Kurt-Schumacher-Straße 8
D-60313 Frankfurt am Main
Telefon: 069 212 24 424
Telefax: 069 212 24 430
info@traffiQ.de
www.traffiQ.de

Veröffentlichung

In: Der Nahverkehr. Öffentlicher Personenverkehr in Stadt und Region. Heft 12/2001 S. 28 - 33. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH,