

# Instrumente für Vertragskrisen

Ein komplexes Gebilde

Dr. jur. Felix Berschin, Heidelberg; Jan Glienicke, Kiel

Die Bahnreform hat den Bundesländern die Möglichkeit gegeben, den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zu gestalten. In Schleswig-Holstein wurden die Potenziale von wettbewerblichen Vergabeverfahren frühzeitig erkannt. Der Wettbewerb führte zu erheblichen Einsparungen, die massive Leistungsausweitungen und Qualitätsverbesserungen ermöglichten. Das bundesweit erste landesweite Wettbewerbskonzept von 2001 wurde mit der Zuschlagserteilung in Netz Mitte bereits 2012 erfolgreich umgesetzt, sodass alle zuvor von der Bundesbahn betriebenen SPNV-Leistungen erfolgreich in den Wettbewerb überführt wurden [1]. Mit dem Flensburg-Express hatte das Land auch als erstes Bundesland eine ehemalige Fernverkehrslinie im Wettbewerb gegeben (siehe Kasten rechts).

Nachdem in den ersten Vergabeverfahren in Schleswig-Holstein die Wettbewerbsbahnen der DB Regio AG nennenswerte Marktanteile abgenommen hatten, ist es der DB gelungen, die Nord-Ostsee-Bahn als größten Konkurrenten vollständig aus dem Markt zu drängen und den eigenen Marktanteil wieder auf 78 Prozent zu steigern. Um den Wettbewerbsmarkt langfristig zu sichern, hatte das Land ein hohes Interesse daran, neue Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) als Bieter zu gewinnen. Diese Bemühungen fielen zeitlich zusammen mit einer Phase von Marktaustritten von Abellio und Keolis (siehe Kasten auf Seite 60). Nachdem im Vergabeverfahren E-Netz Ost nur ein Angebot abgegeben wurde und die DB ihren großen Marktanteil festigen konnte, ist es im Vergabeverfahren Akkunetz gelungen, insgesamt fünf Bieter zu gewinnen. Erst mit den Betriebsaufnahmen der Akkunetz-Verkehrsverträge Ende 2022 beziehungsweise Ende 2023 wird der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen schrittweise deutlich ansteigen auf dann circa 45 Prozent.

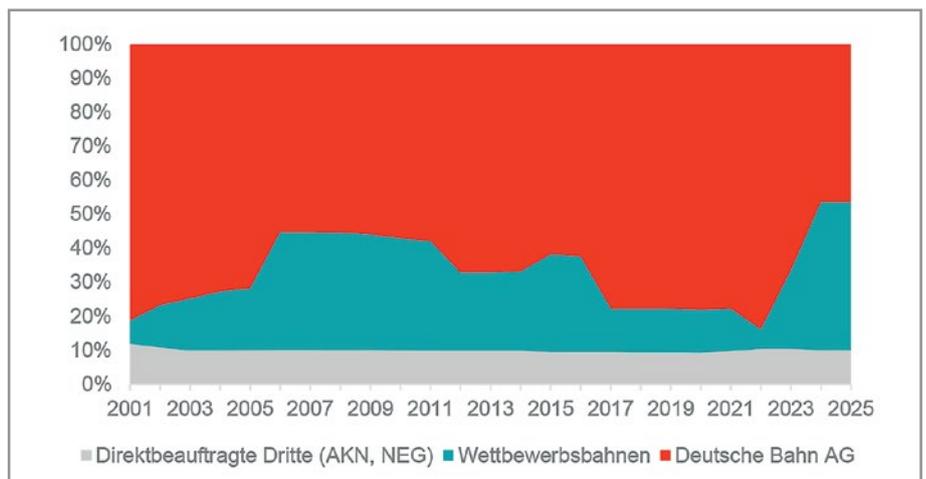


Abb. 1: SPNV-Marktanteile in Schleswig-Holstein.

Grafik: NAH.SH

## Flex – eine erste Insolvenz bereits 2003

Die DB AG stellte um die Jahrtausendwende aus wirtschaftlichen Gründen das Produkt InterRegio ein. Für Dezember 2002 kündigte DB Fernverkehr die Einstellung der IR-Linie 12 (Arhus-)Flensburg–Hamburg–Hannover an. Die damalige DB-Tochter Regionalbahn Schleswig-Holstein wollte oder konnte einen entsprechenden Ersatz nur mit n-Wagen („Silberlingen“) und nur zum landesweiten Durchschnittszuschusssatz anbieten. Da kam das Angebot der bislang nur im Bus- und Güterverkehr tätigen Norddeutschen Nahverkehrs AG gerade recht. Mit angemieteten Elektroloks und gebraucht gekauften TEE-Wagen inklusive Speisewagen aus den 60er Jahren sowie einigen Schnellzugwagen bot sie dem Land ein Fernverkehrsersatz in Fernverkehrsqualität zu einem deutlich niedrigeren Preis. Zwischen Auftrag und Betriebsaufnahme im Dezember 2002 vergingen keine fünf Monate. Doch die Privatbahn unterschätzte die Schwierigkeiten im Vertrieb von Fahrausweisen, zumal zum gleichen Zeitpunkt DB Regio bundesweit den Verkauf von Fahrkarten in Zügen einstellte und damit das Konzept des Bordvertriebs nicht aufgehen konnte [2]. Wegen des dadurch eingetretenen Liquiditätsengpasses musste das Tochterunternehmen Flex AG im August 2003 Insolvenz anmelden. Der Betrieb wurde ohne Zugausfall bis Oktober durch den Insolvenzverwalter weitergeführt und zum 1. November übernahm Connex (heute Transdev) den Verkehr, die dazu ihre InterConnex-Zuggarnituren einsetzen konnte, deren Verkehre sie zuvor eingestellt hatte.

Insolvenzabsicherungen waren damals noch ein Fremdwort. Hohe Bürgschaftsleistungen hätten vielleicht einen finanziellen Schaden beim Land abgesichert, aber auch nicht für einen nahtlosen Verkehr gesorgt. Vielmehr war damals entscheidend, dass es findige Unternehmer gab und sicherlich auch die Personalverfügbarkeit besser war. Zur Hilfe kamen auch die kurzfristig verfügbaren Wagen des InterConnex, zumal aufgrund ablaufender Fristen nicht alle zuvor eingesetzten Wagen weiter eingesetzt werden konnten.

Die erfreuliche Wettbewerbsintensität im Vergabeverfahren der Akkunetze darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es für das Land Schleswig-Holstein eine große Herausforderung ist, Bieter für die Teilnahme an SPNV-Vergabeverfahren zu gewinnen.

Nach den Marktaustritten hat sich die Bieterlandschaft weiter reduziert. Die Aufgabenträger haben entsprechend ein hohes Interesse daran, neue Unternehmen für den Markteintritt zu gewinnen. Allerdings ist dies mit hohen Risiken hinsichtlich der

Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der langfristigen Leistungserbringung verbunden. Es werden folglich Instrumente gesucht, mit denen diese Risiken minimiert werden können.

Des Weiteren benötigen Aufgabenträger wie die NAH.SH weitere Steuerungsinstrumente auch jenseits der üblichen finanziellen Anreizsysteme (näheres dazu im Abschnitt „Qualitätsanreize“, Seite 61). Das übliche Steuerungsinstrument der Vertragsauflösung ist dabei ein stumpfes Schwert, da der lückenlose Weiterbetrieb gesichert sein muss und die Suche nach einem Ersatz mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Daher ist es für ein glaubwürdiges Szenario der Vertragsbeendigung notwendig, dass die Aufgabenträger Zugriff auf die zentralen Ressourcen Fahrzeuge, Werkstatt, Personal und Informationssysteme erlangen.

Während Fahrzeugfinanzierungsgarantien oder gar Bereitstellungsmodelle (Aufgabenträgerpool) die Fahrzeugthematik und teilweise auch die Werkstattfrage gut lösen, gab es bislang für den Zugriff auf Personal, Informationssysteme und allgemein für die Sicherung eines „eingespielten Betriebs“ keine Lösungen.

## SPNV-Verkehrsverträge und Steuerungsmöglichkeiten

### Entwicklung von SPNV-Verkehrsverträgen

Der Beginn des Ausschreibungswettbewerbs war von einer hohen Dynamik geprägt. Die Regelungstiefe der Verkehrsverträge war vergleichsweise gering und die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) haben nicht nur große Freiheitsgrade genossen, sondern auch hohe Risiken auf sich genommen. Die Aufgabenträger haben teils nur grobe, funktionale Anforderungen an die Bedienkonzepte und an die Kapazitäten gestellt. Die Erstellung eines Fahrplans oblag genauso den Verkehrsunternehmen wie die Beschaffung und Finanzierung der Fahrzeuge, das Erlörisiko und die Ausgestaltung des Vertriebs.

Es stellte sich heraus, dass viele Bieter erhebliche Schwierigkeiten mit den immensen finanziellen Risiken hatten. Infolge von Informationsasymmetrien bei der Nachfrage- und Erlösabschätzung, ungleichen Finanzierungsbedingungen bei der Fahrzeugbeschaffung und eines fehlenden Gebrauchtfahrzeugmarktes gab es erhebliche Wettbewerbsverzerrungen



#### Zum Autor

**Dr. jur. Felix Berschin (51)** ist Senior Expert bei Ramboll Deutschland GmbH, nachdem er über 30 Jahre selbständiger Nahverkehrsberater und Partner der Nahverkehrsberatung Südwest war. Er berät sowohl Aufgabenträger, als auch Verkehrsunternehmen im Personen- und Güterverkehr zu organisatorischen, finanziellen und betrieblichen Fragestellungen. Allein bei SPNV-Ausschreibungen hat er inzwischen mehr als 50 Verfahren in allen Bundesländern begleitet.



#### Zum Autor

**Jan Glienicke (43)** ist seit 11 Jahren bei der NAH.SH GmbH (früher LVS) tätig und leitet dort die SPNV-Vergabeverfahren des Landes Schleswig-Holstein. Er entwickelt die Verkehrsverträge des Landes weiter und ist Leiter der AG Qualität des Bundesverbands SchienenNahverkehr e. V. Zuvor hat er bei der DB Netz AG innovative Verfahren zur Steigerung von Kapazität und Qualität des bestehenden Schienennetzes entwickelt und das Projekt Zuglaufregelung (FreeFloat) geleitet.



Abb. 2: Qualitätsmanagement der NAH.SH.

Abb.: NAH.SH

zwischen der Deutschen Bahn AG und ihren Wettbewerbern. Die Aufgabenträger reagierten darauf mit Erlösgarantien beziehungsweise Bruttoverträgen sowie mit Kapitaldienst- und Wiedereinsatzgarantien für Fahrzeuge. Gleichzeitig machten die Aufgabenträger die Erfahrung, dass sehr schlanke Verkehrsverträge ein Einfallstor für ein geringes Qualitätsniveau bieten. Wenn Aufgabenträger nicht feinteilige Vorgaben für Toiletten, Sitzabstände, Mehrzweckbereiche, Fahrzeugalter, Vertriebsinfrastruktur, Ersatzverkehr und Anerkennung von Nahverkehrstarifen in den Verkehrsverträgen verankern, ist der Nahverkehr kaum dazu geeignet, neue Kundengruppen anzusprechen.

Beide Erkenntnisse führten dazu, dass die Verkehrsverträge immer detaillierter wurden. Die Regelungstiefe der Verkehrsverträge nimmt stetig zu und die Freiheitsgrade der EVU nehmen entsprechend ab. Um Risikoaufschläge zu vermeiden, übernehmen Aufgabenträger zunehmend Risiken, die in früheren Verkehrsverträgen durch die EVU getragen wurden. Während anfangs nur Preissteigerungsrisiken auf Grundlage allgemeiner Indices des Statistischen Bundesamtes gedämpft wurden, übernehmen Aufgabenträger neben den Infrastrukturkosten teilweise sogar Mietkosten von Werkstätten, Kosten für Zugabstellungen oder von Unternehmensverbänden, die für die Einnahmenaufteilung

## Marktaustritt von Abellio und Keolis

Im Jahre 27 der Regionalisierung und nach vielen Jahren Wettbewerb ist der Eisenbahnmarkt erwachsener geworden. Zeigen die ersten Erfahrungen noch große Ausschläge, sowohl bei Konzepten als auch bei Preisen, so entsteht ein zunehmender Mainstream, der zu einer entsprechenden Annäherung und auch Nivellierung von Wettbewerbsvorteilen führt und damit notwendigerweise die Margen deutlich enger werden lässt [3]. Die Bundesnetzagentur berichtet [4] von einer Halbierung der Betriebsergebnisse im SPNV von 2015 mit 1,03 Euro/Zug-km auf 53 Ct/Zug-km in 2019 Margen im SPNV, wobei die NE-Bahnen noch nie Geld verdient hatten [5]. Insofern ist es unvermeidlich, dass es zu Marktaustritten nachhaltig unprofitabler Unternehmen kommt.

Den Anfang machte die sächsische Städtebahn am 26.07.2019. Akut scheiterte das rein private Unternehmen, das seine Ursprünge im Schienengüterverkehr hatte, an diversen Schadensregulierungen. Die zugrunde liegende Ursache lag allerdings an Lohnsteigerungen des Zugpersonals, die durch die verkehrsvertraglichen Preisgleitungen nicht hinreichend ausgeglichen wurden. Die Insolvenz führte zur Betriebseinstellung und damit zu mehrwöchigen Ersatzverkehren auf bis zu vier Linien. Wegen Unterhaltsrückständen konnte der Insolvenzverwalter erst nach dreiwöchiger Pause wenigstens auf zwei Linien den Betrieb teilweise wiederaufnehmen. Die anschließende Notvergabe an Transdev konnte zum 01.10.2019 umgesetzt werden, aber auch hier waren noch nicht alle bereitgestellten Fahrzeuge einsatzbereit.

Ebenfalls seit dieser Zeit sind die Schieflagen der Tochtergesellschaften europäischer Staatsbahnen Keolis mit der Marke Eurobahn (Mutter SNCF) und Abellio (Mutter NS) bekannt [6]. In verschiedensten Formen wurden Nachverhandlungen geführt. Diese führten im Falle der Eurobahn zum Ausscheiden des Gesellschafters SNCF und zur Übernahme durch einen Treuhänder bei gleichzeitiger Verlustübernahme durch den Altgesellschaftler. Unter dem Stichwort Verkehrsvertrag 2.0 wurden Regelungen für Preisgleitungen bei Personal, Kosten für Schienenersatzverkehr, Remanenzkosten bei Baustellen und Pönalen aufgrund von Schlechtleistungen der DB Netz zu Gunsten der EVUs nachgebessert und sollen zukünftig einen auskömmlichen Verkehrsvertrag sicherstellen.

Vergleichbare Verhandlungen mit Abellio waren nur in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt/Thüringen erfolgreich. Letztere ermöglichten eine vorzeitige Vertragsbeendigung des Harz-Netzes zu Ende 2024 und somit acht Jahre früher als vorgesehen. In diesem Netz haben die von Abellio beschafften LINT-Triebzüge eine Wiedereinsatzgarantie seitens des Landes. Dagegen wird das etwas auskömmlichere Netz Saale-Thüringen-Südharz vertragsgemäß befahren. Zur Absicherung erteilte die NS ein weiteres Patronat und stellte Sicherheiten. Für die hauptsächlich in Niedersachsen gebundenen Verkehre der Westfalenbahn wurde vor allem die Nachsteuerung des Verkehrsvertrags im Zuge der Generation 2.0 genannt. In Baden-Württemberg wiederum kam relativ schnell eine Einigung zur Übernahme der dortigen Landesgesellschaft für etwas mehr als 5 Mio Euro durch die landeseigene SWEG zustande. Diese führt unter Verwendung der Personale und EDV den Betrieb nahtlos weiter und musste lediglich die Gesellschaft umbenennen. Allerdings werden der SWEG die Kosten vollständig erstattet, so dass die alten Verträge nicht mehr gelten. Die im Ergebnis erfolgreichen Verhandlungen zogen sich teilweise über zwei Jahre hin, vor allem in Sachsen-Anhalt.

Anders in NRW: Hier scheiterten die Verhandlungen mit den Zweckverbänden, so dass Abellio ein Schutzschirmverfahren einleitete und aus diesem heraus dann zur Verkehrseinstellung letztlich zum 31.01.2022 – nach mehreren millionenschweren „Vertragsverlängerungen“ unter der Ägide des Sachwalters – schritt. Die zuständigen Zweckverbände hatten zwar schon parallel zu den Verhandlungen mit Abellio beziehungsweise dem Sachwalter die Notvergabe eingeleitet, konnten aber letztlich nicht verhindern, dass es zu Betriebseinschränkungen für eineinhalb Monate kam. Drei von fünfzehn Linien wurden ganz eingestellt, eine nur teilweise bedient. Zwei Linien wurden mit Ersatzzügen gefahren. Zwar gaben die Aufgabenträger eine uneingeschränkte Beschäftigungsgarantie, gleichwohl mussten die über 1000 Mitarbeiter von ihren neuen Arbeitgebern „eingewiesen“ werden. Auch mussten die rund 120 den Aufgabenträgern beziehungsweise Leasinggesellschaften gehörenden Fahrzeuge in das Instandhaltungssystem der jeweiligen EVU eingepflegt werden. Trotz dieser Einschränkungen konnte der Übergang letztlich recht reibungslos organisiert werden. Allerdings wird allein für zwei Jahre von Mehrkosten in Höhe von 167 Mio Euro berichtet [7]. Daneben hat der VRR die Werkstätten in Hagen und Duisburg sowie weitere Betriebseinrichtungen für 25 Mio Euro abgelöst.

zuständig sind, als durchlaufende Kosten. Heutige Verkehrsverträge enthalten zunehmend Details wie die Gestaltung von Sitzen, Toiletten, Zugsicherungssystemen, Nachnutzungsregelungen von Abstellanlagen, Sicherung der Personalverfügbarkeit, Ausbildungsquoten, Schnittstellen für Echtzeitdaten, Menüführungen der Fahrkartenautomaten und den Umfang von Marketingmaßnahmen. Häufig wird auch die Wertschöpfungstiefe der EVUs stark reduziert, indem die Fahrzeugbereitstellung,

die Instandhaltung oder die Vertriebsdienstleistungen separat vergeben werden.

Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass die Kalkulationen der EVUs in den Vergabeverfahren häufig eng beieinander liegen. Aus Sicht der Aufgabenträger ist dies auf den ersten Blick zu begrüßen, da eine hohe Transparenz hergestellt wird und unangemessene Gewinnmargen vereitelt werden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass EVUs kaum noch die Mög-

lichkeit haben, Risiken in einem Bereich durch Risikopuffer in anderen Bereichen abzufedern. Unternehmen können nur dann dauerhaft Gewinne realisieren, wenn sie entsprechende Risiken tragen und Potenziale für alleinstellende Innovationen haben. Infolge der Abwälzung zahlreicher Risiken auf die Aufgabenträger verbleiben jedoch kaum Risikopuffer bei den EVUs, mit denen sie auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren können. Hinzu kommt, dass kleinste Fehler in der Kalkulation der langlaufenden Verkehrsverträge dazu führen können, dass der Verkehrsvertrag für das EVU unwirtschaftlich wird (Stichwort: „Winner's Curse“) [8].

## Ansatz der NAH.SH

Die NAH.SH, die im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein die SPNV-Verkehrsverträge weiterentwickelt und die Leistungen ausschreibt, hat ein Interesse an leistungsfähigen Verkehrsunternehmen. Daher sollen die EVU als vollwertige Dienstleister aktiv gegenüber den Fahrgästen auftreten und unternehmerisch handeln. In den Verkehrsverträgen werden nach Möglichkeit funktionale Regelungen im Sinne der Output-Orientierung gewählt. Das bedeutet, dass die Aufgabenträger das gewünschte Ergebnis definieren und die Art und Weise der Leistungserbringung den Verkehrsunternehmen überlassen.

Dazu ein Beispiel: Der Verkehrsvertrag enthält keine Vorgaben über die Art und Häufigkeit der Fahrzeugreinigung. Stattdessen wird der gewünschte Zustand („saubere Fahrzeuge“) definiert. Den EVUs wird überlassen, wie sie dieses Ziel am wirtschaftlichsten erreichen. Ein unabhängiger Gutachter ermittelt anhand definierter Bewertungsmaßstäbe die tatsächlich erbrachte Qualität (also die Sauberkeit der Fahrzeuge) und berechnet Bonus- beziehungsweise Maluszahlungen. Mit den Bonus- beziehungsweise Maluszahlungen hat das Verkehrsunternehmen einen finanziellen Anreiz, die gewünschte Qualität zu erbringen.

Wie in Abbildung 2 dargestellt, werden finanzielle Anreize für eine Vielzahl verschiedener Qualitätsaspekte wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit inklusive Ersatzverkehr sowie für „weiche“ Qualitätskriterien wie beispielsweise die Sauberkeit der Fahrzeuge definiert. Ein weiterer Baustein des Qualitätsmanagements ist der NAH.SH-Kundendialog, der eine direkte Rückkopplung von Qualitätsproblemen sicherstellt.

Abbildung 3 zeigt anhand der durchschnittlichen Erhebungsdaten des Jahres 2021 die Funktionsweise des Qualitätsmanagementsystems der NAH.SH für die „weichen“ Qualitätskriterien. Die Tabelle zeigt für die Qualitätstests („mystery shopping“) sowie für die Fahrgastbefragungen jeweils im SPNV sowie im SEV die zugrunde liegenden Teilkriterien, deren Gewichtung, die Zielwerte, die durchschnittlichen Ergebnisse sowie die unter Anwendung statistischer Signifikanz daraus ermittelten Bonus- beziehungsweise Maluszahlungen [9].

Neben der monetären Bewertung setzt die NAH.SH auch auf ideelle Anreize durch eine regelmäßige detaillierte Veröffentlichung aller relevanten Qualitätskennzahlen. So werden die Bewertungsergebnisse der „weichen“ Qualitätskriterien jedes Quartal und die nach Linien differenzierten Pünktlichkeits- und Zuverlässigkeitsdaten sogar jeden Monat veröffentlicht.

### Typische Kostenstrukturen und Steuerungsmöglichkeiten

Die Steuerungsmöglichkeiten von SPNV-Verkehrsverträgen sind abhängig von den Kostenstrukturen, da Vertragsstrafen und Minderungen stets im Verhältnis zu den Kosten betrachtet werden müssen. Daher werden im Folgenden typische Kostenstrukturen auf Grundlage von Erfahrungswerten der NAH.SH dargestellt.

Mit circa 6,30 Euro/Zug-km machen die Infrastrukturkosten einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten aus. Hinzu kommen Betriebskosten der EVU in Höhe von circa 9,40 Euro/Zug-km. Wie in Abbildung 4 dargestellt sind von den Gesamtkosten die Fahrgelderlöse in Höhe von 7,60 Euro/Zug-km abzuziehen, um die Abgeltung zu ermitteln, also den Zuschussbedarf, den die Aufgabenträger an die Verkehrsunternehmen leisten.

Die Aufgabenträger finanzieren die Abgeltung der SPNV-Leistungen mit Regionalisierungsmitteln des Bundes. Es zeigt sich, dass 77 Prozent der Regionalisierungsmittel pro Zug-km für die Finanzierung der Schieneninfrastrukturkosten verwendet werden. Sie fließen also direkt an die Infrastrukturunternehmen DB Netz und DB Station&Service, die wiederum im Eigentum des Bundes stehen. Der überwiegende Teil der Regionalisierungsmittel des Bundes dient somit in Wirklichkeit der Finanzierung der Infrastrukturunternehmen des Bundes.

### Qualitätsanreize

Verkehrsverträge sind Vertrauen auf Zeit. Letztlich werden Dienstleistungen versprochen, die im Angebot kaum beurteilbar sind. Vielmehr muss der Output durch intelligente Instrumente gelenkt werden, so dass mit hoher Wahrscheinlichkeit das erwünschte Ergebnis erzielt wird. Der Fokus liegt dabei auf der Etablierung entsprechender Prozesse und Vorsorge durch das EVU, die entsprechende Qualitätsergebnisse erwarten lassen.

Obwohl sich die Qualitätsanforderungen der verschiedenen Verkehrsverträge kaum unterscheiden, scheinen je-

# Rechtsverkehr auf Schiene und Straße: Machen wir mit links.

Ihre Ziele sind unser Antrieb. Seit vielen Jahren navigieren wir Akteure im Verkehrssektor durch das Geflecht von Recht und Regulierung. Mit tiefgreifendem Sektorwissen und dem richtigen Gespür für gleichsam nachhaltige wie umsetzbare Konzepte beraten wir Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger, Infrastrukturbetreiber und Energieversorger zu allen Aspekten rund um SPNV, ÖPNV, Verkehrswende und Digitalisierung.

**OrthKluth**[orthkluth.com](http://orthkluth.com)

Teilkriterium	Gewichtungs-faktor <sup>1)</sup>	Bewertungs-skala	Zielwert	Durchschnitt SH 2021 Istwert	Durchschnitt SH 2021 (Fiktiver) Malus <sup>2)</sup>	Durchschnitt SH 2021 (Fiktiver) Bonus <sup>3)</sup>
<b>1. Qualitätstests SPNV</b>						
<b>1.1 Vertrieb</b>						
Fahrtkartenkauf möglich (entweder Bahnhof oder Zug)	8,10	100% ◀▶ 0%	0,99	99,13%		
<b>1.2 Fahrzeugzustand innen</b>						
Eingangsbereich - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1) <sup>3)</sup>	0,20	1 ▶▶▶ 3	1,44	1,65	2.296 €	
Eingangstüren - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,8 / 0,2)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,42	1,59		
Verhältnis von nutzbaren zu nicht-nutzbaren Eingangstüren	0,40	100% ◀▶ 0%	0,95	98,80%		
Zwischentüren - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,48	1,42		
Sitzplätze - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,8 / 0,2)	2,80	1 ▶▶▶ 3	1,06	1,11		
Tische bzw. Klappische - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,7 / 0,3)	0,20	1 ▶▶▶ 3	1,36	1,15		
Gepäckablagen - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,7 / 0,3)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,11	1,27		
Böden, Wände, Decken - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	1,30	1 ▶▶▶ 3	1,55	1,71		
Fenster - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	1,00	1 ▶▶▶ 3	1,62	1,66		
Aufnahmefähigkeit Abfallbehälter	0,20	1 ▶▶▶ 2	1,05	1,02		
Steckdosen	1,70	100% ◀▶ 0%	0,98	99,52%		
WLAN	1,70	100% ◀▶ 0%	0,80	96,28%		
<b>1.3 Zustand Sanitäreinrichtungen</b>						
Verhältnis von nutzbaren zu nicht-nutzbaren Sanitäreinrichtungen	1,70	100% ◀▶ 0%	90,0%	96,74%		
WC - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	1,30	1 ▶▶▶ 3	1,51	1,39		
Waschbecken - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,8 / 0,2)	0,20	1 ▶▶▶ 3	1,35	1,25		
WC Boden - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	0,20	1 ▶▶▶ 3	1,52	1,60		
WC Wände - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,7 / 0,3)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,41	1,43		
WC Spiegel - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,7 / 0,3)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,41	1,28		
Toilettenpapier vorhanden	0,50	100% ◀▶ 0%	96,4%	97,24%		
Papierhandtücher bzw. Handtrockner vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	95,0%	98,48%		
Seife und ggf. Desinfektionsmittel vorhanden	0,20	100% ◀▶ 0%	95,0%	98,10%		
Wasser vorhanden	0,50	100% ◀▶ 0%	98,9%	99,33%		
<b>1.4 Informationen im Zug</b>						
Linienetzplan SH im Eingangsbereich vorhanden	0,20	100% ◀▶ 0%	95,0%	98,91%		
Linienetzplan HVV im Eingangsbereich vorhanden	0,20	100% ◀▶ 0%	95,0%	95,44%		
Durchsage der nächsten Haltestelle vorhanden und zutreffend	1,00	100% ◀▶ 0%	95,0%	99,57%		
Elektronische Fahrzielanzeige bzw. TFT-Monitor vorhanden und zutreffend	0,90	100% ◀▶ 0%	95,0%	99,02%		
<b>1.5 Fahrzeugzustand außen</b>						
Karosserie - Sauberkeit	1,60	1 ▶▶▶ 3	1,46	1,74	51.200 €	
Optische Anzeige des Fahrzielens an jedem Wagen vorhanden und zutreffend	1,00	100% ◀▶ 0%	95,1%	99,02%		
<b>2. Qualitätstests SEV</b>						
<b>2.1 Informationen und Service</b>						
Information über SEV in der online-Fahrplanauskunft vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	99,0%	99,47%		
Verständliche Information am Bahnhof	0,30	100% ◀▶ 0%	95,0%	94,15%		
Wegweisung vorhanden (Beschilderung oder Reisendenlenker)	0,10	100% ◀▶ 0%	95,0%	68,09%	8.000 €	
Kennzeichnung der SEV-Haltestelle vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	99,0%	91,49%	8.000 €	
Kennzeichnung als SEV vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	99,0%	96,28%		
Anzeige des Fahrzielens vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	99,0%	85,64%	8.000 €	
NAH-SH-Logo oder HVV-Logo vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	99,0%	79,26%		
Anzeige der Linie vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	60,0%	77,13%		
Fahrtkartenverkauf möglich	0,30	100% ◀▶ 0%	80,0%	20,67%	24.000 €	
Informationen über die nächste Haltestelle vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	95,0%	54,29%	8.000 €	
Informationen zum direkten Anschlusszug vorhanden	0,10	100% ◀▶ 0%	70,0%	33,33%	8.000 €	
<b>2.2 Fahrzeugangebot</b>						
Platzangebot ausreichend	0,70	100% ◀▶ 0%	97,0%	96,01%		
Barrierefreiheit gewährleistet	0,70	100% ◀▶ 0%	90,0%	81,38%	6.752 €	
<b>2.3 Fahrzeugzustand</b>						
Karosserie - Sauberkeit	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,46	1,71	2.111 €	
Fenster - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,62	1,64		
Sitzplätze - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,8 / 0,2)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,06	1,12		
Böden, Wände, Decke - Sauberkeit / Schadensfreiheit (Faktoren 0,9 / 0,1)	0,10	1 ▶▶▶ 3	1,55	1,54		
<b>2.4 Pünktlichkeit und Reisekette</b>						
Reisekette Zug - SEV-Fahrzeug gewährleistet	0,50	100% ◀▶ 0%	95,0%	86,10%	15.815 €	
Reisekette SEV-Fahrzeug - Zug gewährleistet	0,50	100% ◀▶ 0%	95,0%	97,00%		
Pünktlichkeit	0,40	100% ◀▶ 0%	90,0%	87,64%		
<b>3. Kundenzufriedenheit SPNV</b>						
<b>3.1 Informationen und Service</b>						
Freundlichkeit und Auftreten der Mitarbeiter/innen	3,20	1 ▶▶▶ 5	1,91	1,74	29.481 €	
Hilfsbereitschaft der Mitarbeiter/innen	2,00	1 ▶▶▶ 5	1,95	1,77	20.337 €	
Auftreten der Mitarbeiter/innen bei Belästigungen etc.	1,50	1 ▶▶▶ 5	2,36	2,10	23.586 €	
Auskünfte der Mitarbeiter/innen zu Tarifen, Anschlussmöglichkeiten etc.	1,50	1 ▶▶▶ 5	2,11	1,87	22.964 €	
Verständlichkeit und Richtigkeit von Anzeigen und Durchsagen bei Regelbetrieb	3,00	1 ▶▶▶ 5	2,23	1,94	51.031 €	
Verständlichkeit und Richtigkeit von Anzeigen und Durchsagen bei Störungen	2,40	1 ▶▶▶ 5	2,58	2,25	48.959 €	
<b>3.2 Zustand des Zuges</b>						
Zustand des Zuges außen	0,80	1 ▶▶▶ 5	2,08	2,13		
Zustand des Zuges innen	2,60	1 ▶▶▶ 5	2,07	2,17		
Zustand der Sanitäreinrichtungen	1,60	1 ▶▶▶ 5	3,08	2,97	1.221 €	
<b>3.3 Ungeplanter Ersatzverkehr</b>						
Vorhandenes Platzangebot	2,10	1 ▶▶▶ 5	2,64	2,63		
Verständlichkeit und Richtigkeit von Informationen über Ersatzbeförderung	2,00	1 ▶▶▶ 5	2,78	2,79		
Wartzeit auf Ersatzzug-Busse	3,10	1 ▶▶▶ 5	2,99	3,03		
<b>4. Kundenzufriedenheit SEV</b>						
<b>4.1 Informationen und Service</b>						
Ankündigung des SEV	0,30	1 ▶▶▶ 5	2,50	2,67		
Wegweisung / Ausschilderung der SEV-Haltestelle	0,30	1 ▶▶▶ 5	2,00	2,60	11.937 €	
Freundlichkeit der Mitarbeiter	0,30	1 ▶▶▶ 5	1,91	1,47	7.057 €	
<b>4.2 Fahrzeug</b>						
Zustand des SEV-Fahrzeuges	0,30	1 ▶▶▶ 5	2,00	1,94		
Vorhandenes Platzangebot	0,30	1 ▶▶▶ 5	1,50	1,88	5.476 €	
<b>4.3 Übergangszeiten Bahn-Bus / Bus-Bahn</b>						
Übergangszeiten Bahn-Bus / Bus-Bahn	0,30	1 ▶▶▶ 5	2,00	2,29	2.644 €	
<b>(Fiktiver) Gesamtmalus und -bonus Durchschnitt Schleswig-Holstein 2021</b>				<b>162.031 €</b>	<b>204.237 €</b>	
<b>(Fiktiver) Bonusaldo Durchschnitt Schleswig-Holstein 2021</b>					<b>42.206 €</b>	

Abb. 3: „Weiche“ Qualitätskriterien der NAH.SH mit durchschnittlichen Ergebnissen 2021.

Grafik: NAH.SH

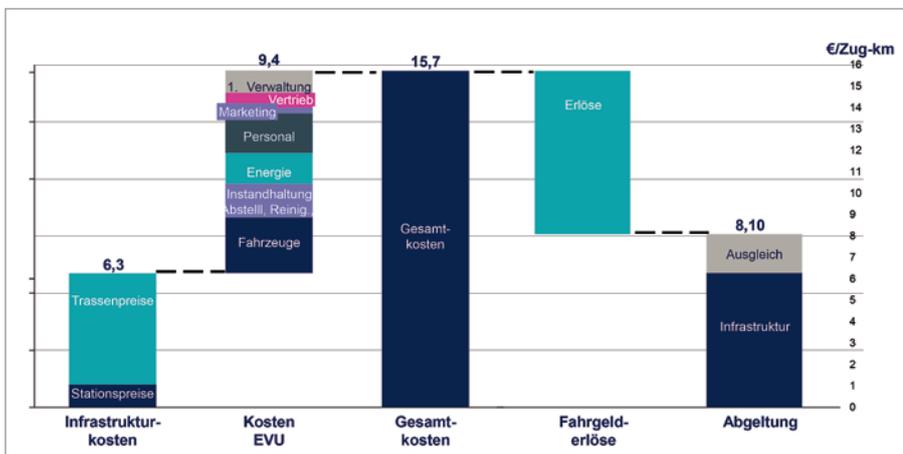


Abb. 4: Durchschnittliche Kostenstruktur der EVU in Schleswig-Holstein Stand 2020.

Grafik: NAH.SH

doch die Motivation und der Einsatz der Verkehrsunternehmen unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Manchen EVUs gelingt es, mit einer dynamischen Organisationsform und einer hohen Mitarbeitermotivation schnell auf sich abzeichnende Qualitätseinschränkungen zu reagieren und gegenzusteuern. Manche EVUs investieren in qualitätssichernde Maßnahmen, um beispielsweise Fahrzeugausfällen vorzubeugen, und organisieren ihre Instandhaltung derart, dass Fahrzeuge schnell wieder für den Betrieb zur Verfügung stehen. Manchen EVUs gelingt es, bei Streckensperren infolge von Stürmen schnell Ersatzbusse zu organisieren und den Fahrgästen auch bei Störungen zielführende Informationen zu geben. Ihnen gelingt es, ihre Fahrzeuge auch im Winter außen zu reinigen und sie frei von Graffiti zu halten. Bei manchen EVUs identifizieren sich die Kundenbetreuer so mit ihrem Unternehmen, dass sich ihre positive Stimmung auf die Fahrgäste überträgt. Manchen EVUs gelingt es, auch in Zeiten des Fachkräftemangels ausreichend Triebfahrzeugführer auszubilden und kurzfristig einzelne Fahrten mit zusätzlichen Zugteilen zu verstärken, wenn Nachfragespitzen zu erwarten sind. Sie sind auch bei Ersatzverkehr präsent, setzen die Kundenbrille auf und setzen die verkehrsvertraglichen Anforderungen an Beschilderung, Vertrieb und Echtzeitinformationen um.

Bei anderen EVUs sieht die Qualität eher durchwachsen aus. Fahrzeuge fallen häufiger und vor allem länger aus. Der Ersatzverkehr lässt erahnen, dass Qualitätsmanager selten vor Ort sind und unmotivierte Zugbegleiter halten sich gerne im Triebfahrzeugführerstand oder in der 1. Klasse auf. Obwohl der Verkehrsvertrag explizit eine beheizbare Abtau- und Reinigungshalle vorsieht, baut das EVU die Reinigungsanlage so, dass sie bei Minustemperaturen nicht für die Außenreinigung genutzt werden kann. Fahrzeuge derselben Serie ermöglichen einem EVU trotz geringer Reservequote einen zuverlässigen Betrieb, während sie bei einem anderen EVU häufig und lange ausfallen. Möglicherweise haben kaufmännische Zahlen einen höheren Stellenwert als die Kundenzufriedenheit. Vermutlich tragen auch lange Entscheidungswege und eine große Distanz der Verantwortlichen zum täglichen Betrieb nicht zur Qualitätsverbesserung bei. Auch die Delegation von Verantwortung an Subunternehmer, die kein gesteigertes Eigeninteresse an einer hohen Betriebsqualität haben, ist möglicherweise nicht immer hilfreich.

Die Aufgabenträger begegnen Qualitätsmängeln typischerweise mit Pönalen. Allerdings ist deren maximale Höhe nicht nur rechtlich, sondern vor allem auch wirtschaftlich begrenzt, da die EVU gehalten sind, entsprechende Vorsorge für Risiken zu treffen und diese zu begrenzen. Risiken für eine schlechte Qualitätsbewertung werden folglich eingepreist und verteuern somit die Angebote im Vergabeverfahren. Die EVU sind auch in Anbetracht realisierter Pönalen zunehmend risikoscheu, was zur Folge hat, dass Risiken vergleichsweise teuer eingepreist werden. Die Aufgabenträger zahlen somit einen hohen Preis für ihr Qualitätsanreizsystem. Hinzu kommt, dass der Ausschreibungswettbewerb von einer geringen Anzahl von Bietern geprägt ist. Bei strengen Qualitätsbewertungen oder hohen finanziellen Risiken für die Bieter besteht die Gefahr, nicht ausreichend Bieter für die Vergabeverfahren zu gewinnen.

Die Steuerungswirkung von Pönalen ist folglich begrenzt. Zum einen, weil es sich für manche EVU immer noch lohnt, die begrenzten Pönalen in Kauf zu nehmen anstatt noch intensiver in Qualität zu investieren. Zum anderen, weil sie sich infolge schwergängiger Prozesse, fehlender Verantwortlichkeiten, Subunternehmenschaft, langer Entscheidungswege oder fehlender Motivation der Mitarbeiter selber im Wege stehen.

Wenn Pönalen ihren Anreiz verfehlen, benötigen die Aufgabenträger neue Instrumente für das Qualitätsmanagement. Aber auch aus einem weiteren Grund benötigen Aufgabenträger neue Instrumente: Für anhaltende und massive Qualitätsprobleme sehen die Verkehrsverträge Kündigungsklauseln vor. Diese erweisen sich jedoch in der Praxis häufig als Papiertiger. SPNV-Leistungen sind aus guten Gründen Daseinsvorsorge. Ihren Betrieb für längere Zeit zu unterbrechen oder auch nur ein entspre-

chendes Risiko einzugehen, stellt für die Aufgabenträger sowie für die sie steuernde Politik eine große Hürde dar. Der Zeitraum für eine Neuvergabe der SPNV-Leistungen sowie für die Betriebsvorbereitung des neuen Betreibers ist insbesondere aufgrund der Personalakquise beziehungsweise Triebfahrzeugführerausbildung mit mindestens 24 Monaten sehr lang. Noch länger sind die Vorbereitungszeiten, wenn Aufgabenträger keinen Zugriff auf die Fahrzeuge haben. Wenn Aufgabenträger jedoch im Kündigungsfall Zugriff auf das operativ tätige Personal und die betrieblich erforderlichen Assets hätten, wären geordnete Betriebsübergänge auch im Kündigungsfall leichter realisierbar. Ein realistisches Kündigungsszenario würde den Aufgabenträgern bei ernsthaften Qualitätsproblemen neue Handlungsoptionen und glaubhafte Drohkulissen ermöglichen.

### Neue Instrumente für Vertragskrisen

#### Eskalation in der Vertragskrise

Die klassischen Qualitätsinstrumente setzen auf monetäre Anreize und das wirtschaftliche Eigeninteresse der EVU, um Pönalezahlungen zu minimieren. Bei schwerwiegenden oder langanhaltenden Qualitätsproblemen bieten sie jedoch keine weiteren Eskalationsmöglichkeiten. Im Gegenteil: Durch die Deckelung der jährlichen Pönalezahlungen fehlt bei schwerwiegenden oder langanhaltenden Qualitätsproblemen mitunter jeder weitere Anreiz.

Bei den neuen Instrumenten lag der Fokus hingegen auf einem gestuften Vorgehen. Jede Problemlage ermöglicht eine eigene Krisenstufe und damit auch den Pfad zurück zur vertraglichen Normalität. Wenn Qualitätsprobleme anhalten oder sich verschlechtern, ist aber auch eine weitere Eskalation möglich. Dazu werden für beide Seiten verlässliche und vorhersehbare Spielregeln aufgestellt. Als ultima ratio steht die zeitweilige Verstaatlichung durch das Nutzen einer Call-Option im Raum. Diese vereinfacht auch Betriebsübergänge wie bei der Abellio-Krise in Baden-Württemberg. Gleichzeitig ermöglichen die zusätzlichen Instrumente für Vertragskrisen es den Aufgabenträgern, die klassischen Pönalen restriktiver einzusetzen.

Das Vorbild hierzu sind Erfahrungen aus ÖPP-Projekten. Zunächst wurden dort die Call-Optionen – das Zurückholen von

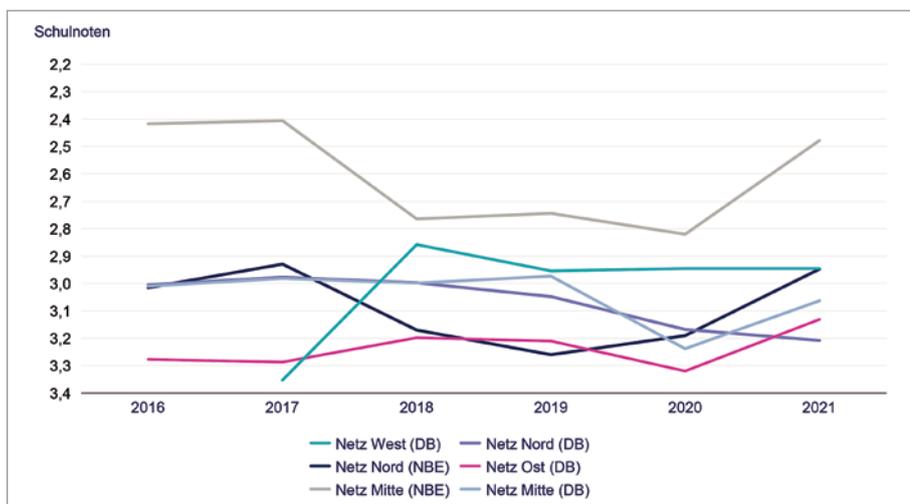


Abb. 5: Zustand Sanitäreinrichtungen im SPNV Schleswig-Holstein.

Grafik: NAH.SH

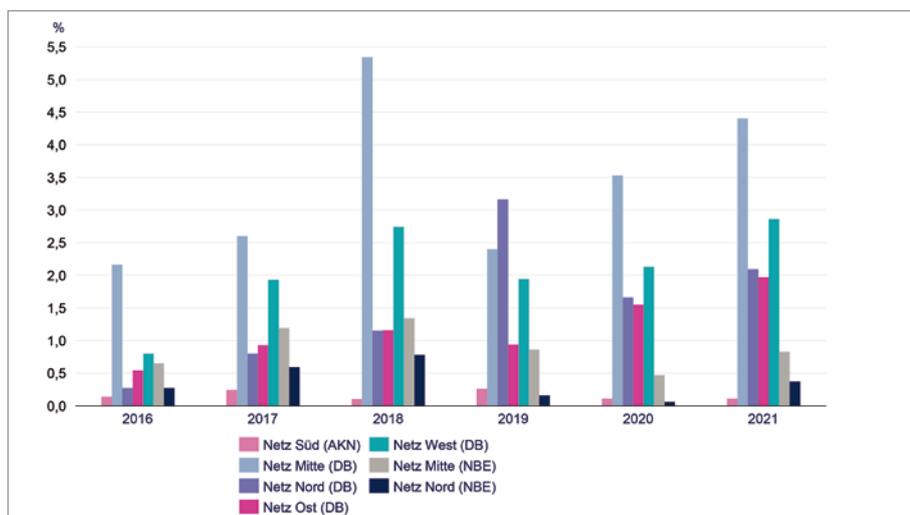


Abb. 6: Anteil ausgefallener Leistungen an der bestellten Leistung, für die kein Ersatzverkehr erbracht wurde.

Grafik: NAH.SH

staatlich/privaten Gemeinschaftsunternehmen an den Staat – vor allem zwecks langfristiger Übernahme von entwickelten Infrastrukturprojekten erfunden, um das im Betrieb gesammelte Wissen zu sichern. Zusätzlich hat sich aber das Instrument auch als Kriseninstrument bewährt, vor allem bei Projekten, die nicht unterbrochen werden können und auf deren Gelingen die öffentliche Hand angewiesen ist. Anstelle eines langen Rechtsstreits mit Stillstand des Projektes ist es hier sinnvoller, einen Gesellschafterwechsel vorzunehmen und den privaten Partner unter Beachtung seiner (nicht) geleisteten Beiträge „auszuzahlen“. Im Vordergrund steht dabei die Handlungsfähigkeit der Projektgesellschaft.

## Stufen der Vertragskrise

Der Verkehrsvertrag sieht insgesamt vier Eskalationsstufen für Vertragskrisen vor, die dem Aufgabenträger unterschiedliche Rechte einräumen. Die Eskalationsstufen werden nacheinander durchlaufen, wobei das Ausrufen einer Stufe von definierten Leistungsdefiziten abhängig ist wie Zugausfälle, Unpünktlichkeit, Minderbehängung und weitere Qualitätsmängel. Werden die Mängel nicht behoben oder halten sie dauerhaft an, ist der Aufgabenträger berechtigt, die nächste Stufe der Vertragskrise auszurufen, die weitere Rechte des Aufgabenträgers beziehungsweise weitere Pflichten des EVUs vorsieht.

In der ersten Stufe werden der kaufmännische und technische Leiter dem Aufgabenträger persönlich berichtspflichtig. Dies soll vor allem einer offenen Kommunikation dienen und helfen, Probleme direkt anzusprechen anstatt sie zu vertuschen. Daneben kann der Aufgabenträger eine unabhängige externe Qualitätsprüfung einleiten. Da sich das EVU nicht auf Geheimnisschutz berufen darf, können damit die Ursachen der Qualitätsprobleme analysiert werden. Zudem wird das EVU verpflichtet, die gutachterlich empfohlenen und zumutbaren Maßnahmen umzusetzen. Bei Bedarf ermöglicht die erste Eskalationsstufe dem Aufgabenträger auch, öffentlich Druck auszuüben, empfohlene Maßnahmen umzusetzen. Schließlich können auch Jahresabschlüsse und Nachweise über die ordnungsgemäße Finanzausstattung angefordert werden.

In der zweiten Stufe werden die Möglichkeiten, öffentlich Druck auszuüben, durch

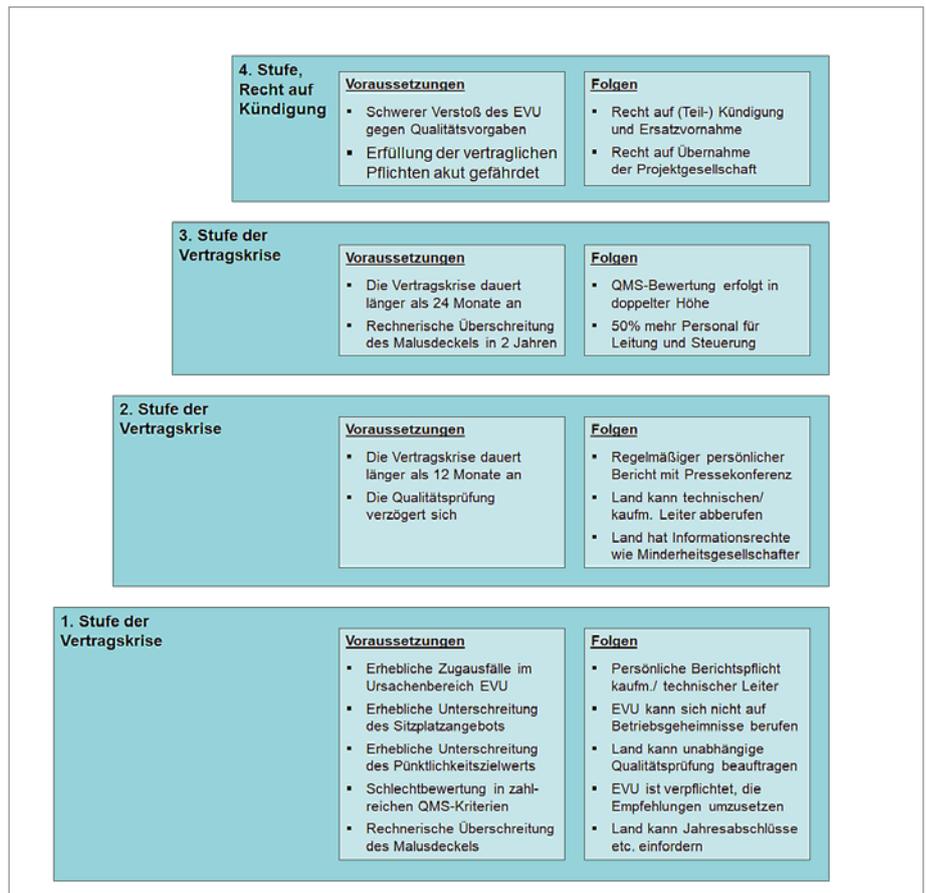


Abb. 7: Eskalationsstufen von Vertragskrisen.

Grafik: NAH.SH

zweiwöchentliche Jours fixes mit anschließenden Pressekonferenzen unter persönlicher Anwesenheit der kaufmännischen und technischen Leiter verschärft. Zudem kann der Aufgabenträger bei mangelnder Qualifikation des technischen oder kaufmännischen Leiters dessen Abberufung einfordern. Schließlich kann der Aufgabenträger die Informationsrechte eines wesentlichen Minderheitengesellschafters aktiv nutzen.

Die dritte Eskalationsstufe sieht eine Verdopplung von Pönalen vor. Zudem kann eine Aufstockung der Leitungskapazitäten um 50 Prozent eingefordert werden.

Die vierte Stufe der Vertragskrise tritt ein, wenn der Aufgabenträger berechtigt ist, den Verkehrsvertrag zu kündigen. Alternativ zur Kündigung hat der Aufgabenträger aber nun das Recht der Selbstvornahme. Dies gilt ausdrücklich auch für Teile der verkehrsvertraglich definierten Leistung, also beispielsweise für die Vorhaltung von Kundenzentren oder für die Anmietung weiterer Fahrzeuge. Daneben ist der Aufgabenträger befugt, das operativ tätige Personal sowie alle betriebswichtigen

Assets des EVUs zu übernehmen beziehungsweise sie auf einen Dritten zu übertragen. Im Gegensatz zur klassischen Kündigung ermöglicht diese Regelung dem Land einen lückenlosen Weiterbetrieb der SPNV-Leistungen. Die Übertragung wird durch eine Call-Option sichergestellt.

## Call-Option der Projektgesellschaft

Das EVU ist verpflichtet, innerhalb von 90 Tagen nach Zuschlagserteilung eine Projektgesellschaft zu gründen und diese mit allen erforderlichen Ressourcen auszustatten, damit diese die verkehrsvertraglichen Leistungen erbringen kann. Insbesondere muss die Projektgesellschaft eigenständige kaufmännische und technische Leiter haben und alle Personale vorhalten, für die grundsätzlich eine Personalübernahmeverpflichtung nach § 131 Abs. 2 GWB besteht, also Triebfahrzeugführer, Zugbegleiter, Personaldisponenten und Betriebsleitung. Die Kapitalausstattung muss die Erfüllung des Verkehrsvertrags gewährleisten und insbesondere Anfangsverluste abdecken. Geschäfte im Konzern müssen wie unter Dritten abgerechnet werden. Schulden dürfen

nur soweit aufgebürdet werden, wie dies zur Erfüllung des Verkehrsvertrags unabdingbar ist. Der Aufgabenträger hat einen Auskunftsanspruch gegen die Projektgesellschaft als wäre er ein wesentlicher Minderheitsgesellschafter. Zudem bleibt die Haftung der Mutter für die Erfüllung des Verkehrsvertrags parallel bestehen.

Bei Ausübung der Call-Option übernimmt der Aufgabenträger alle Geschäftsanteile der Projektgesellschaft zum definierten Nominalwert. Durch das notariell beglaubigte Angebot des EVU zur Übernahme der Gesellschaftsanteile bereits im Rahmen der Zuschlagserteilung zur Übernahme der Gesellschafteranteile kann die Option einseitig durch den Aufgabenträger ausgelöst und gesellschaftsrechtlich bewirkt werden. Dagegen wurde auf eine ebenfalls mögliche Verschärfung der Anforderungen an die Bieter weitgehend verzichtet. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass letztlich auch potente und leistungsfähige Bieter sich den vertraglichen Verpflichtungen entziehen können. Zudem erfolgt die Prüfung der vergaberechtlichen Zulassungskriterien wie Eignung, finanzielle Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit immer nur rückblickend. Dies gibt aber noch keine Gewähr dafür, dass es in Zukunft so bleibt. Bürgschaften selbst verteuern dagegen den Verkehr erheblich und bringen für die Übergangsphase auch keine Lösung. Sie können allenfalls den finanziellen Schaden des Aufgabenträgers ausgleichen.

## Fazit

Die NAH.SH hat sich aus verschiedenen Gründen entschieden, neue Instrumente für Vertragskrisen zu entwickeln. Mit dem Marktaustritt wichtiger Wettbewerbsbahnen ist der Wettbewerb im SPNV in eine schwierige Phase getreten. Aufgabenträger wie die NAH.SH benötigen neue Bieter, um

den Wettbewerb zu sichern. Neue Instrumente für Vertragskrisen sowie erweiterte Sicherungsinstrumente können dazu beitragen, die mit neuen Bietern verbundenen Risiken beherrschbarer zu machen.

Gleichzeitig stoßen klassische Instrumente des Qualitätsmanagements an ihre Grenzen, weil Bonus-Malus-Anreizsysteme wirtschaftlichen und rechtlichen Schranken unterliegen. Neue Instrumente für Vertragskrisen können die Handlungsmöglichkeit der Aufgabenträger ausweiten und effektive Steuerungsmöglichkeiten für schlechte Betriebsqualität bieten.

Insbesondere bei gravierenden Vertragskrisen haben Aufgabenträger bislang kaum effektive Handlungsoptionen, da Vertragskündigungen in der Praxis kaum umsetzbar sind. Die Verhandlungsposition der Aufgabenträger kann mit Instrumenten gestärkt werden, die einen Übergang von einem Betreiber auf den nächsten erleichtern und die in Vertragskrisen angewendet werden können.

Die jüngsten Erfahrungen haben gezeigt, dass die Aufgabenträger ferner gut beraten sind, wenn sie sich für mögliche Marktaustritte von EVUs wappnen und dafür geeignete Instrumente schaffen. Ein neuer Instrumentenkoffer ist für die SPNV-Verkehrsverträge entwickelt worden, der für alle diese Anforderungen die Handlungsspielräume der Aufgabenträger erweitert und gleichzeitig für die Verkehrsunternehmen kalkulierbar ist. Gleichzeitig können die klassischen Pönalregelungen mit Hilfe der neuen Instrumente weniger restriktiv ausgestaltet werden.

Die neuen Instrumente für Vertragskrisen wurden in den jüngsten Verkehrsverträgen der NAH.SH implementiert und im Vergabeverfahren der Akkunetze erfolgreich in den Markt gebracht. Inzwischen sind drei

Verkehrsverträge unterschrieben, in denen diese Instrumente enthalten sind.

Entgegen ersten Erwartungen gab es zu den völlig neuen Regelungen und etwas aufwändigerem Zuschlagsverfahren nur sehr wenig Verständnisfragen und Rügen im Vergabeverfahren. Auch im Zuge der nach der Vergabe durchgeführten Bietergespräche äußerten die EVUs Verständnis für die Regelungen. Die Zuschläge konnten auch mit notarieller Beglaubigung problemlos erteilt werden. Mit der Vergabe der Akkunetze ist Schleswig-Holstein somit nicht nur technologisch und ökologisch, sondern auch hinsichtlich der verkehrsvertraglichen Regelungen gut für die Zukunft im SPNV gerüstet.

## Literatur/Anmerkungen

- [1] Vgl. Der Minister für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein, 4. Landesweiter Nahverkehrsplan bis 2017, S. 101.
- [2] Dazu R. Engel, Hintergründe zur FLEX-Insolvenz, Der Fahrgast 4/2003, S. 5–12.
- [3] Dazu Berschin/Böttger, Gestörte Marktordnung zwischen Markt und Staat, DER NAHVERKEHR 11/2019, S. 30–33.
- [4] Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2020, S. 44–46.
- [5] Für das Jahr 2013 weist die Bundesnetzagentur ein Ergebnis von 66 Ct je Zug-km auf, wobei betont wird, dass die NE-Bahnen hier nur eine Umsatzmarge von –0,4 (2012) beziehungsweise 0,2 Prozent (2013) erzielt haben: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2013, S. 57. Für 2014 wird ein Ergebnis von 1,45 Euro je Zugkm insgesamt im SPNV und 50 Ct je Zug-km der NE-Bahnen berichtet: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2014, S. 57.
- [6] Siehe hierzu Berschin, Wettbewerbsdämmungen der Staatsbahnen im SPNV, Bahn-Report 1/22, S. 15.
- [7] Abellio Aus kostet bis Ende 2023 rund 167 Mio, Westdeutsche Zeitung 12.01.2022.
- [8] Vgl. Arne Beck, Competition for public transport services, Springer Verlag Berlin Heidelberg 2012.
- [9] Die Erhebung erfolgt jeweils getrennt nach Sauberkeit und Schadensfreiheit, für die Übersichtlichkeit wurden diese Aspekte in der Tabelle aggregiert. Für die Berechnung der Bonus- beziehungsweise Maluszahlungen wurde ein fiktiver Verkehrsvertrag mit 40 Mio Euro Gesamtkosten p.a. zugrunde gelegt.

## Zusammenfassung/Summary

### Instrumente für Vertragskrisen

Verschiedene Marktaustritte im Schienenpersonennahverkehr zeigen, dass im Wettbewerb gewonnene Verkehrsverträge keine Selbstläufer sind. Die Aufgabenträger als Besteller sind daher gut beraten, auch hierfür entsprechende Instrumente vorzusehen. Die übliche Aussteuerung der Qualität über Boni und Mali ist ihrer Natur nach schon beschränkt. Die Option der Kündigung bei deutlicher Qualitätsunterschreitung ist nur dann realistisch, wenn ein lückenloser Weiterbetrieb gesichert werden kann. In Schleswig-Holstein wurde dies durch das Vorsehen einer Call-Option zu Gunsten des Landes zum ersten Mal umgesetzt. Daher haben die Autoren neue Instrumente für Vertragskrisen entwickelt, die auch eine Call-Option zugunsten des Landes beinhalten. Diese neuen Instrumente wurden in drei neuen Verkehrsverträgen erfolgreich implementiert.

### Instruments for contract crisis

Various market exits in the local passenger transport show that transport contracts gained through competition are not a self-runner. The authorities as purchasers are, for this reason, well advised to prepare appropriate instruments for this purpose as well. The traditional quality control via bonuses and mali is already limited by its nature. The option of contract termination in the event of a clear quality shortfall is only realistic, if a continuation of operation with no gaps is guaranteed. In Schleswig-Holstein this was implemented for the first time by providing for a call-option in favour of the state. For this reason, the authors have developed new instruments for contract crisis which also include a call option in favour of the country. These new instruments were successfully implemented in three new transport contracts.