

ÖPNV
zwischen
Ausschreibungswettbewerb
und
Direktvergabe

**Eine vergleichende empirische Studie zu
Produktions- und Transaktionskosten**

Ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung

November 2006

– *Kurzfassung* –

Vorgelegt von:

Hubert Resch, Beratung, Bremen

Dieter Neth, IMCC-GROUP GmbH, Mössingen

Wissenschaftliche Beratung:

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Lehrstuhl Public Management, Universität Hamburg

Kurzfassung

Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) führen nicht zwangsläufig zu niedrigeren Kosten. Im Gegenteil: Es entstehen neue Kosten und oftmals höhere Kosten. Dies gilt zumindest für großstädtische ÖPNV-Systeme. So hat eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene wissenschaftliche Studie ergeben, dass bei einem Vergleich von großstädtischen ÖPNV-Systemen zwischen dem **Ausschreibungswettbewerb** und einer **direkten Vergabe** deutliche Kosten- und Leistungsvorteile bei den Städten mit direkter Vergabe gegeben sind. Der Vergleich bezieht sich auf eine Großstadt mit der Ausschreibung von Bus-Teilnetzen auf der einen Seite und zwei Großstädten auf der anderen Seite, in denen eine direkte Vergabe – in Form der Wiedererteilung von Genehmigungen im bisher üblichen Verfahren – stattgefunden hat.

In dem großstädtischen ÖPNV-System mit der Ausschreibung von Busverkehren hat sich z. B. der Gesamtaufwand (Personal, Material und Abschreibungen) bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer im Betrachtungszeitraum von 1995/1996 bis 2004 um **ca. 2% erhöht**. In den beiden anderen untersuchten Systemen hat sich dieses Verhältnis dagegen um **ca. 7% bzw. ca. 9% verringert**. Um das Volumen der Unterschiede einschätzen zu können, sei darauf verwiesen, dass 1% mit etwas mehr als 2 Mio. EUR zu veranschlagen ist.

Die Grundlage für den Vergleich war eine **Gesamtbetrachtung** aller innerhalb eines ÖPNV-Gesamtsystems eines großstädtischen Raums entstehenden o.g. Aufwände, d. h. die jeweiligen Gesamtaufwände der Verkehrsunternehmen sowie aller ÖPNV-Institutionen (z.B. Planungsämter, zuständige Behörden, Aufgabenträger und Institutionen einschließlich der Aufwände für die Ausschreibungsbehörden).

Nimmt man diese positiven Entwicklungen der ÖPNV-Systeme mit direkter Vergabe und projiziert sie auf das ÖPNV-System mit Ausschreibungen, so hätten **im System mit Ausschreibungen** zum Ende des Betrachtungszeitraums bei Anwendung der direkten Vergabe und ähnlich effizienter Durchführung der Restrukturierungsmaßnahmen wie z. B. im ersten Vergleichsfall die zuvor betrachteten **Gesamtaufwände** um ca. **20 Mio. EUR** und im zweiten Vergleichsfall um ca. **24 Mio. EUR geringer** ausfallen können. Allein die Ausschreibungsbehörde verursachte im Zeitraum von 2001 bis 2004 einen Personalaufwand von ca. **13 Mio. EUR**.

Der entscheidende Faktor für die höheren Kosten bei Ausschreibungen ist in der Tätigkeit der **Ausschreibungsbehörde** zu suchen. Sie beschränkt sich nicht nur auf die gesetzlich vorgesehene **verkehrspolitische Steuerungsfunktion**, sondern übernimmt extensiv **unter-**

nehmerische Funktionen wie zum Beispiel die Planung des Angebotes von der Fahrplanung bis zu detaillierten Qualitätsvorgaben und Qualitätskontrollen, die im kommunalen Unternehmen bisher in Mischfunktion abgearbeitet worden sind und offensichtlich kostengünstiger waren.

Es sind insbesondere die **Transaktionskosten**, also alle die Kosten die bei der Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen in den neuen Strukturen entstehen, die ein überproportionales Ausmaß angenommen haben. Die darin enthaltenen **Bürokratiekosten** sind zum Beispiel deutlich höher als die direkten **Kosten** für die einzelnen **Ausschreibungsverfahren**.

Demnach handelt es sich um die **volkswirtschaftlichen Transaktionskosten**, die den negativen Ausschlag geben. Bei weiteren Ausschreibungen würden noch zusätzliche **Remanenzkosten** für den Ausgleich freigesetzten Personals beim kommunalen ÖPNV-Unternehmen hinzukommen.

Aber nicht nur die Kosten und speziell die Transaktionskosten spielen eine Rolle, auch unter **angebotspolitischen** wie auch **ordnungspolitischen** Gesichtspunkten zeitigt das Wettbewerbssystem eher Nachteile als Vorteile. So ergibt sich wie schon in der Kostensituation auch bei der Betrachtung des **Verkehrsangebotes** eher ein Vorteil für die beiden Fallbeispiele mit direkter Vergabe als für das System des Ausschreibungswettbewerbs.

Durch die Herausnahme wichtiger unternehmerischer Aufgaben aus den ÖPNV-Unternehmen, speziell von Marktfunktionen, werden in der jetzigen Form des Ausschreibungswettbewerbs wichtige **marktwirtschaftliche Elemente** auf eine **Regulierungsbehörde** übertragen. Es werden also nicht nur die angestrebten wirtschaftlichen Vorteile verfehlt, sondern durch eine Art **Verstaatlichung unternehmerischer Aufgaben** Kernelemente eines marktwirtschaftlichen Systems eliminiert. Insofern hat sich die **ordnungspolitische Zielsetzung** des Wettbewerbssystems ad absurdum geführt.

Als Schlussfolgerung ist festzustellen: Die unternehmerischen Restrukturierungsprozesse in den beiden ÖPNV-Systemen mit direkter Vergabe haben sich als effektiver erwiesen, als auf der anderen Seite der Ausschreibungswettbewerb bei gleichzeitiger Restrukturierung eines reduzierten kommunalen ÖPNV-Unternehmens.

Es bleiben noch Fragen offen: In der vorgelegten Untersuchung wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der geringen Zahl der Fallbeispiele eine weitere Vertiefung der Untersuchungsansätze wie auch eine breitere Basis wünschenswert wäre. Dabei sollte insbesondere

zwei Fragestellungen nachgegangen werden: Sind **erstens** die **Restrukturierungsprozesse bei Unternehmen mit direkter Vergabe**, also bisher durchweg bei kommunalen ÖPNV-Unternehmen, geeignet, nachhaltig für wirtschaftlichere Abläufe zu sorgen, als das in der Vergangenheit offensichtlich der Fall war. Und wie müssten **zweitens** marktwirtschaftliche Ausschreibungssysteme gestaltet sein, um mit **minimalem Bürokratieaufwand** und optimaler **unternehmerischer Verantwortung** wirtschaftlich effektiv zu arbeiten.

Mit Blick auf die zu erwartende Verordnung der EU zum ÖPNV, mit deren Wirksamwerden im Zeitraum von 2010 bis 2012 zu rechnen ist, müssten rechtzeitig belastbare Ergebnisse vorliegen, um den **verantwortlichen Politikern** entsprechende **Handlungsalternativen** an die Hand zu geben. Voraussetzung dafür ist aber, das ÖPNV-Unternehmen wie auch Städte- und Landkreisverbände sowie andere betroffene Institutionen zur Mitarbeit an der vertiefenden Untersuchung des Gegenstandes dieser Studie bereit sind.

Im November, 2006

Projektteam

Hubert Resch, Beratung, Bremen

Dieter Neth, IMCC-GROUP GmbH, Mössingen

Wissenschaftliche Beratung

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Lehrstuhl Public Management, Universität Hamburg

Tabellenanhang

Vergleich der wesentlichen Kennzahlen			
Systeme	1995/1996	2004	Verbesserung in %
Kennzahl Anzahl Fahrgäste / Nutzkilometer-gesamt			
System BA ¹	4,2	5,3	26,2
System BB ²	6,6	6,5	-1,5
System BC ³	4,8	4,7	-2,1
Kennzahl Gesamtaufwand / Nutzkilometer			
System BA	100 %	91,4 %	8,6
System BB	100 %	93,1 %	6,9
System BC	100 %	102,4 %	-2,4
Kennzahl Betriebsergebnis / Anzahl Fahrgäste			
System BA	-0,64 €	-0,35 €	45,4
System BB	-0,28 €	-0,14 €	50,0
System BC	-0,51 €	-0,32 €	37,3
Kennzahl Verlustausgleichszahlungen / Anzahl Fahrgäste			
System BA	-0,65 €	-0,35 €	46,2
System BB	-0,29 €	-0,15 €	48,3
System BC	-0,51 €	-0,32 €	37,3

Vergleich der Kosten der verkehrspolitischen Steuerung / Transaktionskosten			
System BA		2,7%	2,7%
System BB		2,5%	2,5%
System BC		2,2%	2,3%
Vergleich der betriebswirtschaftlichen Transaktionskosten			
System BA		0,0%	0,0%
System BB		0,0%	0,0%
System BC		0,2%	0,2%
Vergleich der volkswirtschaftlichen Transaktionskosten			
System BA		0,0%	0,6%
System BB		0,0%	0,2%
System BC		0,0%	3,6%

¹ System BA = System mit direkter Vergabe

² System BB = System mit direkter Vergabe

³ System BC = System mit Ausschreibungswettbewerb.