

ÖPNV
zwischen
Ausschreibungswettbewerb
und
Direktvergabe

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

Ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung

November 2006

– *Zusammenfassung* –

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

Inhalt

1	Die Kernaussagen der Studie	3
2	Der Untersuchungsauftrag und die Durchführung	5
3	Die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung großstädtischer ÖPNV-Gesamtsysteme.....	7
3.1	Zur Fragestellung der Untersuchung.....	7
3.2	Kategorie 1 – Vergleich der Verkehrsleistungen	8
3.3	Kategorie 2 – Vergleich der Kennzahlen der Finanzleistungen	11
3.4	Kategorie 3 – Vergleich der politischen Steuerungskosten und der Transaktionskosten.....	14
3.5	Kategorie 4 – Prognoserechnung im wettbewerblichen System 2005 – 2014	16
3.6	Abschließende, zusammenfassende Bewertung der Vergleiche.....	18
4	Die Effizienz des Wettbewerbsmodells im Verhältnis zur direkten Vergabe am Beispiel der untersuchten ÖPNV-Gesamtsystemen.	20
5	Der Wettbewerbsfaktor Lohn- und Gehaltsniveau.....	23
6	Die Schlussfolgerungen aus der Untersuchung.....	24
7	Ausblick und Schlussempfehlung	25

1 Die Kernaussagen der Studie

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 Zeitraum 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 die 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**.

Auch in der mittel- bis langfristigen Perspektive ergeben sich steigende Belastungen im ÖPNV- Gesamtsystem der Großstadt mit Ausschreibungen.

Dies heißt im Klartext: **Das wettbewerbliche ÖPNV-Gesamtsystem in seiner jetzigen Ausprägung führt zu höheren Kosten als in vergleichbaren ÖPNV-Gesamtsysteme mit einer direkten Vergabe.**

Der entscheidende Faktor für die Steigerung der Kosten bei Ausschreibungen ist in der Tätigkeit der **Ausschreibungsbehörde** zu suchen. Dabei handelt es sich nicht nur um die reinen Kosten der neuen Organisation, sondern auch um die Kosten, die im System insgesamt durch Doppelung von Aktivitäten, Verhalten der Akteure und weiteren spezifischen Elementen der Transaktionskostenproblematik entstehen.

Ein ähnliches Bild wie in der Kostensituation ergibt sich auch bei der Betrachtung der **Verkehrsleistung** und der **Attraktivität** für die Fahrgäste und die Bürger insgesamt. Auch hier liegen die beiden Systeme mit direkter Vergabe vor dem ÖPNV-System mit Ausschreibungswettbewerb.

Ausgehend von den in der Studie vorgenommenen Vergleichen ist festzustellen, dass eine direkte Vergabe im Zusammenhang mit einem Restrukturierungsprozess im kommunalen ÖPNV-Unternehmen als wirtschaftlich und verkehrlich effektiver einzuschätzen ist als das neu eingeführte wettbewerbliche Ausschreibungssystem in der bisher geübten Form.

Diese Aussage ist insofern mit Einschränkungen zu versehen, weil sie auf einer relativ geringen Zahl von Fallbeispielen basiert. Bezogen auf die Perspektive für eine **direkte Vergabe** bleibt noch zu klären, in welcher Weise und mit welchen Methoden ein nachhaltiges wirtschaftliches Verhalten bei den betroffenen kommunalen ÖPNV-Unternehmen zu sichern ist. Zu diesem Punkt ist weiterer Forschungsbedarf erforderlich.

Auf der anderen Seite stünde im Falle von **wettbewerblichen Strukturen** die Aufgabe an, die Verfahren so zu gestalten, dass Bürokratiekosten minimiert werden und die ÖPNV-Unternehmen, gleich ob private oder kommunale, nicht als „Lohnkutscher“, sondern als kunden- und marktnahe ÖPNV-Unternehmen mit Planungs- und Gestaltungskompetenz wirtschaftliche und gleichzeitig kundenorientierte Leistungen erbringen. Als ein weiterer kritischer Punkt wäre zu klären, mit welchen sozialen Kriterien Ausschreibungen versehen werden können.

2 Der Untersuchungsauftrag und die Durchführung

Der Anlass für die Untersuchung war das Bestreben in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in der Europäischen Union (EU-Kommission) im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) entsprechend der Vorgaben für einen europäischen Binnenmarkt wettbewerbliche Strukturen einzuführen. Sie sollten qua Definition zu günstigeren wirtschaftlichen Bedingungen und einer optimalen Mobilität führen. Während als Ergebnis Kostensenkungen vorausgesetzt wurden, gab es keine verlässlichen Aussagen und Untersuchungen zu der Frage, ob mit der Einführung eines Ausschreibungswettbewerbs nicht gleichzeitig neue Verfahren und Prozesse verbunden sein könnten, die zu zusätzlichen Kosten führen würden. Insbesondere geht es hier um die so genannten Transaktionskosten, die durch die neuen Verfahrens- und Vertragsverhältnisse entstehen.

Da diese wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Fragen für die Vertreter der Mitbestimmung in den Aufsichtsräten von ÖPNV-Unternehmen von hoher Bedeutung sind, hat die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf das Thema im Sinne einer ersten Studie zur Aufbereitung der Problematik aufgenommen und eine entsprechende Untersuchung zu den **Transaktionskosten im ÖPNV** in Auftrag gegeben. Mit der Untersuchung wurde die Projektgemeinschaft IMCC-GROUP GmbH, Dieter Neth, Mössingen und Beratung Hubert Resch, Bremen unter der wissenschaftlichen Beratung von Professor Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Lehrstuhl Publik Management, Universität Hamburg, beauftragt.

Entsprechend dem Untersuchungsauftrag sollte ein wirtschaftlicher und verkehrlicher **Vergleich** zwischen einem großstädtischen ÖPNV-Verkehrssystem mit **Ausschreibungsverfahren** und einem entsprechenden großstädtischen ÖPNV-Verkehrssystem mit einer **direkten Vergabe** auf Basis der Wiedererteilung von Genehmigungen vorgenommen werden. Die Gutachter haben in Ergänzung und zur Absicherung der Vergleichszahlen in der Kategorie der **direkten Vergabe zwei** Unternehmen untersucht, um die Datenbasis sicherer zu machen.

Der ursprünglich enthaltene Auftrag zur Einbeziehung von ländlichen Regionen in die Untersuchung konnte nur bedingt erfüllt werden und seine Ergebnisse sind nicht aussagefähig, weil von den angefragten ländlichen Regionen **keine Unternehmen und Landkreise** mit der Bereitschaft zur Offenlegung ihrer wirtschaftlichen und verkehrlichen Daten und Ergebnisse gefunden werden konnten. Dieses Verhalten ist einerseits darin zu sehen, dass die durchweg privaten Verkehrsunternehmen aus Sorge vor Wettbewerbern ihre Daten nicht offenlegen wollten und andererseits der Deutsche Landkreistag zu einer Blockade der Untersu-

chung aufgerufen hatte – offensichtlich aus Sorge vor einer kritischen Diskussion der Bürokratiekosten.

Die Untersuchungen basieren auf den Daten der Geschäftsberichte der beteiligten Organisationen, den Informationen aus den Interviews mit den Verantwortlichen und aus sonstigen Informationen zur finanziellen und strukturellen Entwicklung der jeweiligen ÖPNV-Gesamtsysteme.

Alle Vergleiche der Entwicklungen in den Systemen erfolgen nicht auf der Basis absoluter Zahlen, sondern für jedes System werden relative Zahlen gebildet, die sich auf den Anfangszeitpunkt der Untersuchung (1995/1996) beziehen. Es wurde in den Analysen daher für jede Position eine Normierung durchgeführt, die sich auf den Basis-Wert des Jahres 1995/1996 bezieht.

Die Verwendung von relativen Werten ist aus mehreren Gründen sinnvoll:

- Mit der Bildung von relativen Werten wird der Forderung der beteiligten Unternehmen nach Anonymität Rechnung getragen.
- Die Verwendung der auf den Ausgangspunkt der Untersuchung bezogenen relativen Werte jedes Systems und den daraus abgeleiteten Vergleichen ermöglicht es, die Entwicklungen in den jeweiligen Systemen auf relativer Basis zu bewerten.
- Sondereinflüsse in den einzelnen Systemen, die beim Vergleich absoluter Zahlen eliminiert werden müssten, können so weitgehend unberücksichtigt bleiben.
- Die Verwendung von relativen Werten in den Vergleichen soll weiterhin sicherstellen, dass systemspezifische Besonderheiten in der Berichterstattung der einzelnen Organisationen die Vergleiche nicht verfälschen.

Bei der Verwendung der Ergebnisse der Studie muss darauf hingewiesen werden, dass die ermittelten Kennzahlen keinen Anspruch auf letzte wissenschaftliche Exaktheit erheben, da nicht alle erforderlichen Organisationen der jeweiligen ÖPNV-Gesamtsysteme bereit waren, detaillierte Zahlen der Verkehrs- und Geschäftsentwicklungen verfügbar zu machen, bzw. nicht in der erforderliche Tiefe verfügbar hatten. Die Studie enthält Trendaussagen bzw. Vergleiche der Entwicklungen, die eine erste grundsätzliche Bewertung der Systemvergleiche im Sinne der Untersuchung erlauben und gleichzeitig auf den weiteren Forschungsbedarf hinweisen.

3 Die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung großstädtischer ÖPNV-Gesamtsysteme

3.1 Zur Fragestellung der Untersuchung

Der Schwerpunkt der vergleichenden Untersuchung der ökonomischen **Veränderungen in ÖPNV-Gesamtsystemen** lag in der Ermittlung, ob und gegebenenfalls wie es durch die **Ausschreibungspraxis** für Träger von ÖPNV-Gesamtsystemen zu Verschiebungen in den Kostenstrukturen in den Systemen und zu Veränderungen bei der Erbringung von Verkehrsleistungen kommt.

Die drei gewählten Fallbeispiele großstädtischer ÖPNV-Systeme teilen sich auf in einerseits ein ÖPNV-Gesamtsystem mit Ausschreibungspraxis und in zwei Fallbeispiele von ÖPNV-Gesamtsystemen, bei denen nach wie vor eine direkte Vergabe in Form einer Wiedererteilung von Genehmigungen erfolgt. Die beiden ÖPNV-Gesamtsysteme mit **direkter Vergabe** werden in der Untersuchung mit der Kurzbezeichnung **BA** beziehungsweise **BB** bezeichnet, das ÖPNV-Gesamtsystem mit **Ausschreibungen** hat die Kurzbezeichnung **BC**. Alle Vergleichswerte wurden innerhalb des **Betrachtungszeitraums 1995/1996 – 2004** ermittelt.

In diesem Zeitraum entwickelte sich das System **BC** von einem System, das bis zum Jahr 2001 mit den beiden anderen Systemen bezogen auf die Systemstruktur vergleichbar war, zu einem System, in dem **wettbewerbliche Strukturen** vorbereitet und eingeführt wurden. Die wesentlichen Veränderungen finden durch die Trennung der ÖPNV-Funktion in eine Besteller- und Erstellerfunktion statt. Im Rahmen dieser Veränderung wurde im Jahr 2001 eine **lokale Nahverkehrsgesellschaft** gegründet, die in Ausübung der Aufgabenträgerschaft federführend den Veränderungsprozess gestaltet. Kennzeichnend für den Wettbewerbsprozess sind **Ausschreibungen** von Teilnetzen im Busverkehr und die entsprechende Übernahme durch private Unternehmen oder durch Tochterunternehmen des bisher dominierenden kommunalen Unternehmens

Die beiden ÖPNV-Systeme mit **direkter Vergabe**, also die Systeme **BA** und **BB**, sind dadurch gekennzeichnet, dass die Vergabe der Verkehre auf Basis einer Wiedererteilung der Genehmigungen für das bisher tätige kommunale Unternehmen erfolgt. Den finanziellen und wirtschaftlichen Belangen der Trägerkommunen versuchen die in diesen Systemen tätigen kommunalen Unternehmen in Form eines **Restrukturierungsprozesses** Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne stehen also zwei unterschiedliche ordnungspolitische Systeme zum Vergleich an: Einmal das neu entwickelte System des **marktorientierten Ausschreibungs-**

wettbewerbs (System BC) und andererseits die Systeme der **direkten Vergabe** (Systeme BA und BB).

Die vergleichende Untersuchung sollte insbesondere die Entwicklungen des Systems mit wettbewerblichen Strukturen (System BC), für das die Zielsetzungen

- Sicherung ausreichender Mobilität
- Reduzierung des Finanzierungsbedarfs
- Steigerung des ÖPNV-Marktanteils und der Einnahmen
- Aufwandssenkende Vergabe von Betriebsleistungen

durch die neu geschaffene lokale Nahverkehrsgesellschaft formuliert wurden, den Entwicklungen der Systeme, in denen keine ordnungspolitischen Strukturveränderungen im Betrachtungszeitraum vorgenommen worden sind, gegenüberstellen.

Im folgenden Abschnitt wird ein Vergleich zwischen den beiden Systemen in unterschiedlichen Kategorien durchgeführt und bewertet.

3.2 Kategorie 1 – Vergleich der Verkehrsleistungen

In der Kategorie 1 der Bewertung werden die **Verkehrsleistungen** der drei Systeme verglichen. Dabei geht es darum, die Entwicklung des Angebots und die Entwicklung der Attraktivität des Angebots sowie die Entwicklung der Eckpunkte, die für die Erbringung der Verkehrsleistungen (Mitarbeiterentwicklung, Entwicklung des Fahrzeugeinsatzes) von Bedeutung sind, vergleichend zu bewerten.

Im Einzelnen führte die vergleichende Untersuchung zu folgenden Ergebnissen:

Die Entwicklung des **Angebots** (Nutzkilometer) in den jeweiligen Systemen verläuft bedingt durch die differenzierte regionale Strukturentwicklung unterschiedlich. Während in den beiden Systemen BB und BC, die im regionalen Sinne vergleichbar sind, die Angebote (System BB ca. 9,6% und System BC ca. 3,3%) gesteigert werden, sinkt das Angebot im System BA unwesentlich um ca. 0,8%.

Diese Entwicklungen sind auch in Bezug zu der Entwicklung der Einwohnerzahlen im Einzugsgebiet der Systeme zu betrachten. Die Einwohnerzahl im Einzugsgebiet des Systems BA sinkt im Betrachtungszeitraum um ca. 5,7%, im System BB steigt sie um ca. 10% und im System BC bleibt sie ungefähr konstant. Die Steigerung bzw. Reduktion der Einwohner im Einzugsgebiet ist nicht nur auf Bevölkerungsentwicklungen, sondern auch auf die Auswei-

tung des jeweiligen direkten Einzugsgebietes zurückzuführen. In jedem Fall wird die Zahl der potentiellen Fahrgäste damit beschrieben.

Die aus diesen beiden Faktoren ermittelte Kennzahl (Nutzkilometer / Einwohner im Einzugsgebiet) verbessert sich im Betrachtungszeitraum im System BA um ca. 5,3 %, im System BB bleibt die Kennzahl ungefähr konstant (ca. -0,5%) und im System BC erhöht sie sich um ca. 3,4%.

Zusammenfassend kann für das **Thema Angebot** also festgehalten werden, dass das Angebot ungefähr gleich blieb (System BB) bzw. mehr (System BA) oder weniger (System BC) deutlich in Bezug auf die Einwohnerzahl im Einzugsgebiet gesteigert wurde.

Es kann also kein wesentlicher Unterschied in der Entwicklung des wettbewerblich orientierten Systems im Vergleich mit den Systemen mit direkter Vergabe konstatiert werden.

Interessanter ist die Frage, wie sich die **Attraktivität des Angebots** entwickelt hat. Diese Entwicklung wurde über das Verhältnis der Nutzkilometer zu der Anzahl der Fahrgäste ermittelt.

Betrachtet man zuerst die absoluten Werte der Fahrgastzahlen, so zeigen sich deutliche Unterschiede im Vergleich der drei Systeme. Im Betrachtungszeitraum wird die Anzahl der Fahrgäste im System BA um ca. 27,3%, im System BB um ca. 8,2 % und im System BC um ca. 2,0 % erhöht. Setzt man die Entwicklung der absoluten Werte der Fahrgastzahlen in Bezug zu den angebotenen Nutzkilometern, so ergibt sich, dass die Kennzahl für die Attraktivität des Angebots im Betrachtungszeitraum im System BA sehr deutlich um ca. 28,3% gesteigert werden konnte. In den beiden anderen Systemen sinkt sie geringfügig, im System BB um ca. 1,3%, im System BC um ca. 1,2%.

Zusammenfassend kann für das Thema **Attraktivität des Angebots** also festgehalten werden, dass im System BA die Attraktivität des Angebots sehr deutlich verbessert werden konnte. In den beiden anderen Systemen verringerte sich die Attraktivität des Angebots geringfügig, am deutlichsten jedoch in dem System mit wettbewerblichen Strukturen.

Es kann also bezogen auf die Attraktivität des Angebots kein Vorteil in den wettbewerblichen Strukturen gefunden werden. Eher sprechen die Zahlen im System BA für

den Weg einer direkten Vergabe bei gleichzeitiger Restrukturierung des kommunalen Unternehmens.

Im dritten Aspekt des Vergleichs der **Verkehrsleistungen** werden die Entwicklungen der Kennzahlen des **Fahrzeugeinsatzes** und der Kennzahlen zur **Mitarbeiterstruktur**, die für die Erbringung der Verkehrsleistungen erforderlich sind, bewertet.

In allen drei Systemen werden im Betrachtungszeitraum die **Fahrzeugbestände** bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer deutlich gesenkt. In den beiden Systemen mit Direktvergabe sogar deutlicher (System BA ca. 10,1 % und System BB ca. 13,0%) als im System mit wettbewerblichen Strukturen (System BC ca. 6,2%). Die Reduktion der Fahrzeugbestände bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer erfolgt sowohl im Schienen- wie auch im Busverkehr.

In allen drei Systemen werden die **Beschäftigtenzahlen** bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer ebenfalls deutlich gesenkt. Die Art der Restrukturierungen im Personalbereich unterscheiden sich jedoch zwischen den Systemen BA und BB und dem System BC deutlich.

In den **beiden Systemen mit direkter Vergabe** verringert sich bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer die **Beschäftigtenzahl** im System BA um ca. 8,5% und im System BB um ca. 16,3%.

Im Ausschreibungssystem BC wird die Restrukturierung im Personalbereich über die Gründung einer Tochtergesellschaft vollzogen. Die Mitarbeiter des Busbereichs des kommunalen Verkehrsunternehmens werden durch Versetzung, Abbau und sonstige Maßnahmen reduziert. Das für die Erbringung der Verkehrsleistung Bus erforderliche Personal wird dann über Konzernleihe von der Tochtergesellschaft bezogen. Die Mitarbeiter der Tochtergesellschaft unterliegen anderen Tarifverträgen, so dass auf diesem Weg insbesondere die Kosten des Personals wie auch die Zahl der Mitarbeiter gesenkt werden können.

Neben der Reduktion des Personals im operativen Bereich erfolgt im System BC eine Steigerung der Personalzahlen im Steuerungsbereich des Systems durch den Aufbau der lokalen Nahverkehrsgesellschaft, im folgenden BC-LNG genannt.

Für die vergleichende Bewertung werden daher die Personalbestände des kommunalen Verkehrsunternehmens (BC-KU), des Tochterunternehmens des kommunalen Verkehrsunternehmens (BC-KU-TU1) und der BC-LNG verwendet, da die Art der Restrukturierung zwar

die Personalbestände der BC-KU reduziert, die Mitarbeiter der BC-KU-TU1 jedoch weiterhin innerhalb des Konzerns BC-KU aktiv sind. Die steigende Zahl der Mitarbeiter der BC-LNG sind als Teil der wettbewerblichen Struktur des Systems BC zu betrachten und daher in die Bewertung einzubeziehen. Mit dieser Art der Berechnung der Kennzahl reduziert sich die Beschäftigtenzahl im System BC bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer um ca. 8,1%.

Zusammenfassend kann für das Thema **Fahrzeugbestand** und **Beschäftigtenzahl** bezogen auf die gefahrenen Nutzkilometer also festgehalten werden, dass sich in allen drei Systemen die Kennzahlen deutlich verbessern. Die beiden Systeme mit direkter Vergabe liegen deutlich besser (System BB) bzw. besser oder auf gleichem Niveau (System BA) wie das System mit wettbewerblichen Strukturen (System BC).

Es kann also bezogen auf die Entwicklung dieser Kennzahlen kein Vorteil in den wettbewerblichen Strukturen gefunden werden. Im Gegenteil: Im System BB ist die **Mitarbeiterzahl** um 16,3% gesenkt worden und beim System BA ist zu berücksichtigen, dass bei etwa gleicher Senkung der Personalzahlen wie beim System BC Zusatzleistungen im Kundenservice erbracht worden sind.

Abschließend kann für die gesamte Vergleichskategorie festgehalten werden, dass in allen drei Aspekten der Kategorie Verkehrsleistungen keine Vorteile in den Entwicklungen der Kennzahlen für das System mit wettbewerblichen Strukturen ermittelt werden konnten. Vielmehr sind bei einigen Vergleichen die Systeme mit direkter Vergabe deutlich besser in der Entwicklung als das wettbewerblich orientierte System.

3.3 Kategorie 2 – Vergleich der Kennzahlen der Finanzleistungen

Bei der Bewertung der Ergebnisse der Kategorie 2 (Finanzleistung) ist es erforderlich, die gesellschaftspolitischen und die fahrpreistariflichen Aspekte zu berücksichtigen. Die beiden Systeme BB und BC liegen in zusammenhängenden, wirtschaftlich starken Ballungsgebieten mit einem relativ hohen Fahrpreistarifgefüge. Das System BA umfasst sowohl vergleichsweise kleinere Ballungsgebiete wie auch ländliche Strukturen in einer eher wirtschaftsschwachen Strukturlandschaft mit deutlichem Bevölkerungsschwund.

Aus diesem Grund, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Einnahmestrukturen und der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der drei Systeme, sind die einzelnen Aspekte für die vergleichende Bewertung nur bedingt geeignet. Mit den vorliegenden Erkenntnissen kann jedoch die Frage beantwortet werden, wie sich die Entwicklungen in den drei Systemen be-

zogen auf die Zielsetzungen Verbesserung der Einnahmen, aufwandssenkende Vergabe von Betriebsleistungen und Reduktion des Finanzierungsbedarfs vollzogen hat.

In allen drei Systemen verbessern sich die **Gesamterträge** im Betrachtungszeitraum. Im Ausschreibungssystem BC beträgt diese Verbesserung ca. 29,9%, im System BB ca. 25,4 % und im System BA ca. 19,2%. Im System BA ist diese Verbesserung hauptsächlich auf die Verbesserung der Einnahmen aus Verkehrsleistungen (ca. 31,2% im Betrachtungszeitraum) zurückzuführen, welche im System BB ebenfalls um ca. 19,7% steigen. Im System BC fällt die Steigerung der Einnahmen aus Verkehrsleistungen dagegen mit ca. 4,3% eher moderat aus. Dieses Ergebnis ist jedoch wie bereits erwähnt nur bedingt vergleichbar, da im System BC in den „Sonstigen betrieblichen Erträgen“ auch Einnahmen verbucht sind, die systembedingt eigentlich den Erträgen aus Verkehrsleistungen zuzuordnen sind.

Zusammenfassend kann für den Aspekt der **Einnahmen** festgehalten werden, dass in allen drei Systemen die Einnahmen im Betrachtungszeitraum mehr oder weniger deutlich gesteigert werden konnten. Aufgrund der strukturellen Nachteile des Systems BA fällt hier die Steigerung geringer aus. Vergleicht man die beiden Systeme BB und BC so können qualitativ gleich große Steigerungen der Gesamterträge konstatiert werden.

Es kann also bezogen auf die Einnahmeentwicklung ein geringfügiger Vorteil für das System mit wettbewerblichen Strukturen festgestellt werden, allerdings nicht bedingt durch Erträge aus direkten Verkehrsleistungen.

Betrachtet man in den drei Systemen den **Aufwand für die Erbringung der Verkehrsleistung**, so kann festgestellt werden, dass im System BA der Gesamtaufwand im Betrachtungszeitraum unter den Ausgangswert von 1995 gesenkt (ca. 2,7%) werden konnte. Zu berücksichtigen dabei ist, dass die Verkehrsleistung geringfügig gesenkt wurde (ca. 0,8%). In den Systemen BB und BC wurde der Gesamtaufwand im Betrachtungszeitraum gesteigert, allerdings wurden dabei auch die Verkehrsleistungen gesteigert. Im System BB beträgt die Steigerung des Gesamtaufwands ca. 12,4% bei einer Steigerung der Verkehrsleistung von ca. 9,6%. Im System BC beträgt die Steigerung des Gesamtaufwands ca. 7,5% bei einer Steigerung der Verkehrsleistung um ca. 3,3%.

Zusammenfassend kann für den Aspekt der aufwandssenkenden Vergabe von Betriebsleistungen festgehalten werden, dass nur im System BA der Gesamtaufwand im Betrachtungszeitraum gesenkt werden konnte. Im System BB wurde der Gesamtaufwand erhöht, bei gleichzeitiger proportional ähnlicher Steigerung der Verkehrsleis-

tung. Im System BC wurde der Gesamtaufwand ebenfalls erhöht, die Steigerung der Verkehrsleistung erfolgte jedoch nicht in der Proportion wie im System BB.

Es kann also bezogen auf die aufwandssenkende Vergabe von Verkehrsleistungen kein Vorteil für das System mit wettbewerblichen Strukturen festgestellt werden, sondern am Beispiel BA eher für das System mit direkter Vergabe.

Die wichtigste Entwicklung aus Sicht der Träger von ÖPNV-Gesamtsystemen ist die Entwicklung des **Finanzierungsbedarfs der Systeme**. In diesen Aspekt nicht einbezogen sind die Ausgleichszahlungen nach § 45 PBefG (Schülerbeförderung) sowie für die Beförderung von Schwerbehinderten und die Infrastrukturausgleichszahlungen, da diese unabhängig von Systemstrukturen ohnehin anfallen. Es werden bei diesem Vergleich ausschließlich die **Verlustausgleichszahlungen** an die Verkehrsunternehmen und die **Kosten der lokalen Nahverkehrsgesellschaften**, die vom Träger von ÖPNV-Gesamtsystemen zu finanzieren sind, betrachtet.

In allen drei Systemen werden im Betrachtungszeitraum die **Verlustausgleichszahlungen an die ÖPNV-Unternehmen** deutlich reduziert. Im System BA um ca. 32% und in den Systemen BB und BC um ca. 44 %. Mit der Reduktion der Verlustausgleichszahlungen, bedingt durch die zuvor aufgezeigten Restrukturierungsbemühungen der kommunalen Verkehrsunternehmen, verbessert sich auch in allen Systemen der Kostendeckungsgrad.

In absoluten Werten liegt der **Kostendeckungsgrad** im Jahr 2004 im System BA im Jahr 2004 bei ca. 70%, die Verbesserung im Betrachtungszeitraum beträgt ca. 13%. Im System BB liegt der absolute Wert bei ca. 91%, die Entwicklung im Betrachtungszeitraum zeigt eine Verbesserung um ca. 9,5%. Im System BC liegt der absolute Wert im Jahr 2004 bei ca. 79%, die Verbesserung im Betrachtungszeitraum liegt bei ca. 13%.

Betrachtet man den Finanzierungsbedarf je System noch in Bezug zur Attraktivität der Verkehrsleistungen (Anzahl Fahrgäste), so zeigt sich für das System BB der geringste Finanzierungsbedarf je Fahrgast, er liegt im Jahr 2004 bei ca. 0,15 €. Dieser Wert bedeutet eine Verringerung des Finanzierungsbedarf je Fahrgast von ca. 48% im Betrachtungszeitraum.

Im System BA liegt der Finanzierungsbedarf je Fahrgast im Jahr 2004 bei ca. 0,35 €. Dieser Wert bedeutet eine Verringerung des Finanzierungsbedarf je Fahrgast von ca. 46% im Betrachtungszeitraum.

Im System BC liegt der Finanzierungsbedarf je Fahrgast im Jahr 2004 bei ca. 0,32 €. Dieser Wert bedeutet eine Verringerung des Finanzierungsbedarf je Fahrgast von ca. 37% im Betrachtungszeitraum.

Zusammenfassend kann für den Aspekt der Reduktion des Finanzierungsbedarfs festgehalten werden, dass in allen drei Systemen eine deutliche Reduktion des Finanzierungsbedarfs erreicht werden konnte.

Im System BB wurde sowohl der Kostendeckungsgrad deutlich gesteigert, wie auch der Finanzierungsbedarf je Fahrgast deutlich verringert.

Gleiches gilt für das System BA, obwohl die Ausgangslage wesentlich schlechter war, hier wurde insbesondere aufgrund der überproportional gestiegenen Zahl der Fahrgäste der Finanzierungsbedarf je Fahrgast deutlich verringert.

Im System BC wurde der Kostendeckungsgrad ebenfalls deutlich gesteigert und somit konnte der Finanzierungsbedarf verringert werden. Der Finanzierungsbedarf bezogen auf die Anzahl der Fahrgäste liegt jedoch im Vergleich deutlich höher als bei den beiden anderen Systemen.

Es kann also bezogen auf die Reduktion des Finanzierungsbedarfs für die Verkehrsleistung kein Vorteil für das System mit wettbewerblichen Strukturen festgestellt werden. Nicht einbezogen sind in diese Aussage die Steuerungs- und Transaktionskosten, die im folgenden Abschnitt behandelt werden.

3.4 Kategorie 3 – Vergleich der politischen Steuerungskosten und der Transaktionskosten

Die Bewertung der Vergleiche der politischen Steuerungskosten weist aufgrund der vorhandenen Informations- und Datenlage wesentliche Unschärfen aus. Leider lehnten einige Organisationen und Institutionen, die zur detaillierten Ermittlung dieser Kosten erforderlich gewesen wären, ihre Teilnahme an der Untersuchung ab. Bei einigen Institutionen konnten die Kosten für den ÖPNV nicht herausgefiltert werden. Bei den ermittelten Werten handelt sich daher nur um Richtwerte, generiert aus verschiedenen Interviews mit den Verantwortlichen von Verkehrsunternehmen und teilnehmenden Verbänden bzw. Verbänden.

Verwiesen wird an dieser Stelle auf den weiterhin erforderlichen Untersuchungsbedarf, denn auch die Richtwerte geben immerhin Hinweise über die Entwicklung der Kostenstrukturen.

Die Vergleiche der **Kosten der verkehrspolitischen Steuerung** zeigen, dass sie in allen drei Systemen im Betrachtungszeitraum ungefähr konstant bei ca. 2,2 – 2,7% bezogen auf den jeweiligen Produktionsaufwand der Systeme liegen. Die Aufwände sind also in allen Systemen vergleichbar und verändern sich im Betrachtungszeitraum kaum. Der absolute Wert für 1 % liegt (je nach System) zwischen 1,3 und 2,3 Mio. EUR.

Bei den **Transaktionskosten** ergibt sich folgendes Bild. In allen drei Systemen spielen die **betriebswirtschaftlichen Transaktionskosten** eine geringe Rolle bezogen auf die Gesamtkosten dieser Vergleichskategorie. Festzuhalten ist im Zusammenhang mit diesen Kosten, in denen die Aufwände für die Teilnahme an Ausschreibungen enthalten sind, dass sie insgesamt betrachtet nicht ins Gewicht fallen. Der maximale Wert liegt erwartungsgemäß im System BC bei ca. 0,2% von den Produktionskosten. In den anderen beiden Systemen, in denen keine Ausschreibungen von Verkehrsleistungen stattfinden, entstehen diese betriebswirtschaftlichen Transaktionskosten nicht, abgesehen von den die minimalen Kosten der Vergabe von Anmietverkehren.

Wesentlich anders sieht es bei den **volkswirtschaftlichen Transaktionskosten** aus. Sie stellen die Kosten des Wettbewerbs dar. In ihnen sind alle Aufwände der lokalen Nahverkehrsgesellschaft des Systems BC enthalten, ebenso die Kosten der Verkehrsunternehmen für die Beobachtung, Aufbereitung und Vorbereitung und die Teilnahme am Wettbewerb. Aus diesem Grund entstehen auch in den Systemen mit direkter Vergabe volkswirtschaftliche Transaktionskosten, wenn auch in geringfügigem Volumen.

Je nach ordnungspolitischen Systemen variiert die Höhe der volkswirtschaftlichen Transaktionskosten. Im System BC betragen diese Kosten ca. 3,6% bezogen auf die Produktionskosten des Systems. Dies bedeutet zum Beispiel für das Jahr 2004 einen absoluten Wert von ca. 8 Mio. EUR. Bei den anderen beiden Systemen liegen diese Kosten auf einem Niveau von 0,2% (System BB) und ca. 0,6% (System BA).

Nochmals betont sei bei diesem Vergleich das Fehlen der Informationen und Daten der eigentlich beteiligten Organisation im System BC. Die Zahlen wurden den öffentlich zugänglichen Berichten entnommen. Es handelt sich daher wie bereits betont nur um Richtwerte, die einer weiteren Untersuchung bedürfen.

Aber auch diese Richtwerte zeigen, dass Wettbewerb nicht kostenneutral zu organisieren ist. Es kann daher festgestellt werden, dass der Wettbewerb, die bestehenden Unschärfen eingerechnet, deutlich mehr Aufwand im Gesamtbereich der politischen Steuerungs- und Transaktionskosten verursacht, als die direkte Vergabe von Verkehrsleistungen. Diese Mehrkosten werden nicht durch etwaige andere wirtschaftliche Vorteile des untersuchten Wettbewerbsystems aufgewogen.

3.5 Kategorie 4 – Prognoserechnung im wettbewerblichen System 2005 – 2014

Ob sich die Investitionen im Sinne erhöhter Kosten für die politische Steuerung und Transaktionskosten in wettbewerbliche Strukturen für den Träger von ÖPNV-Gesamtsystemen lohnen, kann eine Prognoserechnung belegen oder verneinen.

In der Prognoserechnung wurden die aus Interviews und Veröffentlichungen zugänglichen Daten über die Kostenentwicklungen im Busbereich des Systems BC verwendet. Es ist hier nochmals darauf hinzuweisen, dass die **Daten nur Richtwertcharakter** haben, da die exakten Daten für die Untersuchung aus bereits erwähnten Gründen nicht verfügbar waren.

In dem vorliegenden Fall wurden nur die Kosten der Verkehrsleistungen-Bus untersucht, da im System BC im Betrachtungszeitraum ausschließlich Ausschreibungen im Bus-Bereich vorbereitet und durchgeführt wurden.

In der Prognoserechnung wird davon ausgegangen, dass sich die Verkehrsleistung im Prognosezeitraum nicht verändert, es werden keine Preissteigerungen also Aufwandserhöhungen bei den Verkehrsunternehmen berücksichtigt und es werden die Kosten der Ausschreibungsbehörde auf dem Wert von 2004 fortgeschrieben.

Mit diesen Annahmen belief sich der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung des Wettbewerbs im System BC, verursacht allein durch die Personalaufwände der lokalen Nahverkehrsgesellschaft, im **Betrachtungszeitraum von 2001 – 2014** auf einen kumulierten Wert von **ca. 58 Mio. EUR**.

Mit der hypothetischen Annahme, dass die Verkehrsleistungen-Bus vom kommunalen Verkehrsunternehmen zu einem Preis von 3,00 EUR / Nutzkilometer im **Zeitraum 2001 – 2014** ohne wettbewerbliche Strukturen erbracht werden würden, ergäbe sich ein kumulierter Gesamtaufwand für die Erbringung der Verkehrsleistung-Bus von **ca. 576 Mio. EUR**.

In einer **Variante 1** wird dieser hypothetische Gesamtaufwand mit dem kumulierten Gesamtaufwand der wettbewerblichen Strukturen verglichen. In den kumulierten Gesamtaufwand der wettbewerblichen Strukturen der Variante 1 sind die ausschreibungsbedingt vergebenen Nutzkilometer mit **2,30 EUR** und die nach wie vor vom kommunalen Verkehrsunternehmen gefahrenen Nutzkilometer mit **3,00 EUR** sowie der Personalaufwand der lokalen Nahverkehrsgesellschaft eingerechnet. Dieser so errechnete Gesamtaufwand beläuft sich im Zeitraum **2001 – 2014 auf ca. 599 Mio. EUR.**

Es ergibt sich somit ein Mehraufwand bei der Variante 1 für die wettbewerbliche Struktur von ca. 23 Mio. EUR.

In einer **Variante 2** wird dieser hypothetische Gesamtaufwand mit dem kumulierten Gesamtaufwand der wettbewerblichen Strukturen verglichen. In den kumulierten Gesamtaufwand der wettbewerblichen Strukturen der Variante 2 sind die ausschreibungsbedingt vergebenen Nutzkilometer mit **1,80 EUR** und die nach wie vor vom kommunalen Verkehrsunternehmen gefahrenen Nutzkilometer mit **3,00 EUR** sowie der Personalaufwand der lokalen Nahverkehrsgesellschaft eingerechnet. Dieser so errechnete Gesamtaufwand beläuft sich im Zeitraum **2001 – 2014 auf ca. 575 Mio. EUR.**

Es ergibt sich somit ein Minderaufwand bei der Variante 2 für die wettbewerbliche Struktur von ca. 1 Mio. EUR.

Aus der Prognoserechnung kann daher abgeleitet werden, dass sich der Wettbewerb erst lohnt, wenn sich der Aufwand für die Verkehrsleistungen- Bus um 40 – 50% bezogen auf den Aufwand des Jahres 2004 verringert, d. h. auf der Grundlage der Annahmen der vorliegenden Prognoserechnung muss sich der Aufwand für den Nutzkilometer-Bus auf einen Wert gleich oder kleiner 1,80 EUR verringern, damit sich die wettbewerblichen Strukturen amortisieren.

In der öffentlich verfügbaren Literatur wird dieser Trend durch entsprechende Beispiele betätigt. Es werden dort Kosten für den Nutzkilometer-Bus von kleiner 2,00 EUR genannt, die bei Ausschreibungen heute teilweise erzielt werden. Es wird in diesen Veröffentlichungen aber auch klar darauf hingewiesen, dass die Kosteneinsparungen sehr deutlich zu Lasten der Beschäftigten gehen, denn der wesentliche Teil der Kosten für die Erbringung der Verkehrsleistungen liegt in den Personalkosten.

3.6 Abschließende, zusammenfassende Bewertung der Vergleiche

In keiner der vier Kategorien der Vergleiche konnte für den Betrachtungszeitraum ein Vorteil für die wettbewerbliche Struktur ermittelt werden. Lediglich in der Kategorie 4, der Prognoserechnung, lässt sich unter bestimmten Annahmen, insbesondere einer sehr deutlichen Senkung der Personalkosten, die These vertreten, wettbewerbliche Systeme könnten zu Kostenvorteilen im Sinne der genannten Ziel führen.

Im Betrachtungszeitraum liegen die Systeme mit direkter Vergabe entweder mit dem System mit wettbewerblichen Strukturen gleich auf, in einigen Fällen zeigen die Entwicklungen der Systeme mit direkter Vergabe deutliche Vorteile gegenüber dem System mit wettbewerblichen Strukturen.

Mit den Vergleichen der ökonomischen Entwicklungen der drei Systeme kann der Schluss gezogen werden, dass sich im Betrachtungszeitraum die Systeme mit direkter Vergabe, alle Aspekte inbegriffen, im Sinne der genannten Zielsetzungen besser als das System mit wettbewerblichen Strukturen entwickeln.

Belegt wird diese Feststellung durch die folgende tabellarische Zusammenstellung der Entwicklungen der wichtigsten Kennzahlen der einzelnen Systeme. Sie zeigen die Entwicklung der Attraktivität des ÖPNV-Angebots, die Entwicklung des Gesamtaufwands für die Erbringung der Verkehrsleistung und den Finanzierungsbedarf.

Vergleich der wesentlichen Kennzahlen			
Systeme	1995/1996	2004	Verbesserung in %
Kennzahl Anzahl Fahrgäste / Nutzkilometer-gesamt			
System BA	4,2	5,3	26,2
System BB	6,6	6,5	-1,5
System BC	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

Vergleich der wesentlichen Kennzahlen			
Systeme	1995/1996	2004	Verbesserung in %
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

Tabelle 1: Kennzahlen der Entwicklung wesentlicher Parameter

In der folgenden Tabelle werden die direkten Kosten des Wettbewerbs ersichtlich. Die Prozentangaben beziehen sich jeweils auf die Produktionskosten der Systeme.

In allen Systemen sind Aufwände für die Organisation und die Durchführung des ÖPNV erforderlich. Diese Kosten werden unter dem Titel Kosten der **verkehrspolitischen Steuerung** zusammengefasst. Sie entwickeln sich in allen Systemen ungefähr in gleichem Maße. In den **betriebswirtschaftlichen** Transaktionskosten werden alle Kosten für die Bearbeitung von Ausschreibungen aller am Wettbewerb teilnehmenden Verkehrsunternehmen zusammengefasst. Sie fallen aufgrund der gewählten Strukturen nur im System BC an, stellen aber bezogen auf die Höhe der Kosten eher eine zu vernachlässigende Größe dar. Der wesentliche Unterschied zwischen den drei Systeme liegt in den **volkswirtschaftlichen** Transaktionskosten. Hierin sind alle Kosten enthalten, die für die Organisation des Wettbewerbs erforderlich sind.

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%

Tabelle 2: Kosten der Organisation und Durchführung des ÖPNV

4 Die Effizienz des Wettbewerbsmodells im Verhältnis zur direkten Vergabe am Beispiel der untersuchten ÖPNV-Gesamtsystemen.

In der Untersuchung ging es nicht nur um zahlenmäßige Ergebnisse des Vergleichs von Kosten und Verkehrsleistungen, sondern auch um die Frage nach einem Systemwechsel. Die monopolartige Struktur der kommunalen Aufgabe ÖPNV und ihrer Ausführung durch kommunale Unternehmen wurde und wird aus Effizienzgründen infrage gestellt und soll durch wettbewerbliche Strukturen, insbesondere durch Ausschreibungsverfahren, abgelöst und damit kostengünstiger gestaltet werden.

Die in der Untersuchung ermittelten Zahlen sprechen für sich genommen gegen den angenommenen Vorteil wettbewerblicher Strukturen. Um die Frage nach dem optimalen System aber tiefer gehend beantworten können, ist es erforderlich, die den Zahlen zu Grunde liegenden Prozesse in den beiden Systemen gründlicher zu betrachten. Ebenso muss der Frage nachgegangen werden, was getan werden müsste, um bei einer direkten Vergabe die Strukturen so zu gestalten, dass sie nachhaltig effizient wirken.

Zunächst muss auf der Haben-Seite des Themas **Wettbewerb** positiv verbucht werden, dass allein die Diskussion um den von der die EU geplanten Ausschreibungswettbewerb erhebliche Veränderungsprozesse bei den kommunalen ÖPNV-Unternehmen freigesetzt hat.

Als **positiv an der neuen Struktur** ist festzuhalten, dass durch die Bildung einer speziellen lokalen Nahverkehrsbehörde die teilweise zersplitterten Zuständigkeiten bei den Behörden stärker konzentriert worden sind und die Rolle der Aufgabenträgerschaft intensiver wahrgenommen wird. Diese Wirkungen stehen aber weniger mit der Wettbewerbsstruktur im Zusammenhang als vielmehr mit den Änderungen im Personenbeförderungsgesetz zur Schaffung der Aufgabenträger. **Die Konzentration und gleichzeitige Intensivierung der verkehrspolitischen Steuerungsfunktionen ist für sich genommen eine positive Entwicklung.**

In dem untersuchten **ÖPNV-System des Ausschreibungswettbewerbs** ist weiterhin positiv festzustellen, dass durch die Rolle der lokalen Nahverkehrsgesellschaft die Marketingaktivitäten erheblich verbessert worden sind. Hier lagen offensichtlich Versäumnisse beim kommunalen ÖPNV-Unternehmen vor, denn dieses hat parallel zu den Aktivitäten der lokalen Nahverkehrsgesellschaft ebenfalls die Marketingaktivitäten verstärkt, was in diesem Fall allerdings dann zu doppelten Aktivitäten und Kosten und entsprechenden Kompetenzkonflikten geführt hat.

Bei einem Vergleich von positiven und negativen Faktoren im System des Ausschreibungswettbewerbs **überwiegen die negativen. Als hauptsächlicher negativer Faktor ist, wie die zahlenmäßigen Ergebnisse belegen, die Höhe der Transaktionskosten zu nennen.**

Entscheidend für die Höhe der Transaktionskosten im untersuchten Fallbeispiel sind die **Bürokratiekosten**. Sie betragen jährlich zwischen 5 und 7 Mio. EUR mit steigender Tendenz. Die hohen Bürokratiekosten entstehen durch die aufwändige Organisation, die wiederum auf eine übermäßige Aufgabenstellung zurückzuführen ist. So werden neben der Übernahme der **Aufgabenträgerschaft** und der direkten **Ausschreibungstätigkeit** weitere Funktionen ausgeübt. Hierzu zählen die so genannten **Regieaufgaben**, wie z. B. Marketing und Planung, die aus dem kommunalen ÖPNV-Unternehmen herausgenommen worden sind, die aber – wie weiter oben zum Thema Marketing in festgestellt – dort teilweise weiterbetrieben werden. Begründet wird die Übernahme von solchen Regiefunktionen von der lokalen Nahverkehrsgesellschaft mit dem Argument, solche Aufgaben müssten aufgrund der im Wettbewerb tätigen verschiedenen Unternehmen von einer zentralen Institution ausgeübt werden. Vom kommunalen Unternehmen wiederum wird angeführt, diese Funktionen seien ursächlich an die unternehmerischen Aufgaben gebunden.

Durch die Festlegung von **Qualitätskriterien** und deren Kontrolle entstehen ebenfalls zusätzliche Kosten, denn beide Funktionen werden im Grundsatz auch vom kommunalen Unternehmen ausgeübt. Sie können dort sogar kostengünstiger ausgeübt werden und sind dies in der Vergangenheit auch, weil sie mit anderen betrieblichen Funktionen wie zum Beispiel der Betriebsaufsicht kombiniert werden können.

Mit diesen Funktionen wie auch mit dem Thema der **Fahrplanung** hat die lokale Nahverkehrsgesellschaft typische unternehmerische Funktionen aus dem kommunalen ÖPNV-Unternehmen herausgebrochen und damit den direkten Marktbezug des Unternehmens geschwächt.

Mit der Übernahme unternehmerischer Aufgaben werden also einerseits unnötig hohe Kosten bei der Ausschreibungsbehörde angehäuft und andererseits wird die der Systemänderung zu Grunde liegende Zielsetzung größerer Marktwirtschaftlichkeit = Marktnähe konterkariert.

Hinzukommt, dass diverse planerische und andere regieartige Aufgaben parallel zur lokalen Nahverkehrsgesellschaft bei **städtischen Ämtern** verblieben sind und dort nach wie vor Aufwand verursachen. Eine genaue Abgrenzung der jeweiligen Kosten war in der Untersu-

chung nicht möglich, weil die lokale Nahverkehrsgesellschaft in dem Fallbeispiel die Herausgabe von Zahlen verweigert hat.

Während die Summe der **volkswirtschaftlichen Transaktionskosten** durch Bürokratiekosten unnötig **erhöht** wird, ist auf der anderen Seite bei den direkten Kosten für einzelne Ausschreibungen – also bei den **betriebswirtschaftlichen Transaktionskosten** – aufgrund wachsender Routine im Zeitablauf eher mit sinkenden Kosten zu rechnen. Zu den Transaktionskosten wären auch noch Remanenzkosten zu zählen, die bei weiteren Ausschreibungen durch Personalüberhänge bei den „Altunternehmen“ oder für deren Träger entstehen würden.

Zur Rolle der Aufgabenträgerorganisation im Ausschreibungssystem ist abschließend festzustellen, dass die Bürokratiekosten den wirtschaftlichen Vorteil von Ausschreibungen überkompensieren.

Die Richtigkeit dieser Feststellung zeigt sich in dem Vergleich mit den beiden ÖPNV-Systemen, in denen nach wie vor eine „direkte Vergabe“ stattfindet. Aus den wirtschaftlichen Zahlen und den ihnen zu Grunde liegenden Prozessen lässt sich schlussfolgern, dass durch eine verbesserte Kundenorientierung Fahrgäste gewonnen werden konnten. **Die verbesserte Kundenorientierung wiederum ist in der Nähe zum Kunden begründet, also in der unternehmerischen Wahrnehmung der Marketingstrategie.**

Die Aufgabenträger in den beiden ÖPNV-Systemen mit „direkter Vergabe“ beschränken sich im wesentlichen auf ihre verkehrspolitische Steuerungsfunktion und überlassen die unternehmerischen Aufgaben den nach wie vor tätigen kommunalen ÖPNV-Unternehmen.

Wenn man die Gesamtsysteme „Ausschreibungswettbewerb“ und „direkte Vergabe“ **miteinander vergleicht, so erweist sich bei den Fallbeispielen der „direkten Vergabe“, dass sie insgesamt über eine schlankere Organisation sowie über eine größere Marktnähe zum Kunden verfügen.**

5 Der Wettbewerbsfaktor Lohn- und Gehaltsniveau

Eine besondere Rolle in der Diskussion um Wettbewerb und Kostenminimierung im ÖPNV spielt das **Lohn- und Gehaltsniveau** der Beschäftigten. Historisch bedingt hatte sich in Deutschland eine ca. 30% große Lohndifferenz zwischen den öffentlichen / kommunalen Unternehmen in Ballungszentren sowie größeren Städten einerseits und den vorwiegend privaten ÖPNV-Unternehmen in den ländlichen Gebieten und den Randgebieten der Ballungsgebiete andererseits entwickelt. **Auf diese Lücke zielte der Ausschreibungswettbewerb** in Deutschland ab, denn bei Ausschreibungen war zu erwarten und hat sich auch in dem Fallbeispiel bestätigt, dass sich private ÖPNV-Unternehmen, allerdings oftmals auch Tochtergesellschaften ausländischer Verkehrskonzerne, mit ihrem deutlich niedrigeren Tarifniveau um ausgeschriebene Verkehre bewerben würden.

Tatsächlich hat sich bestätigt, dass Kostensenkungen auf diesem Weg zu erreichen sind. Auf der anderen Seite, bei den Unternehmen mit „direkter Vergabe“, sind im Rahmen der Restrukturierungsprozesse ebenfalls Lohnsenkungen erfolgt, und zwar in Form einer Änderung der Tarifverträge. Im Fallbeispiel des Ausschreibungswettbewerbs hat das kommunale Unternehmen ebenfalls den Weg der Gründung von Tochtergesellschaften mit einem niedrigeren Tarifniveau beschritten, um bei Ausschreibungen konkurrenzfähig zu bleiben.

Aber weder durch die Vergabe an Wettbewerber mit niedrigerem Lohnniveau noch durch die Gründung von Tochtergesellschaften sind im System des Ausschreibungswettbewerbs die gewünschten Kostenvorteile gegenüber dem System der „direkten Vergabe“ erzielt worden. Diese Kostenvorteile sind sowohl durch lohnpolitische Maßnahmen in der Restrukturierung der kommunalen Unternehmen im System der „direkten Vergabe“ als auch durch Kostenvorteile einer schlankeren Organisation der Aufgabenträger mehr als kompensiert worden.

Die vorstehenden Feststellungen mögen im Gegensatz zur Wettbewerbstheorie stehen, aber sie sind das Ergebnis des bisher praktizierten Ausschreibungswettbewerbs, wie er sich in dem untersuchten Fallbeispiel präsentiert hat.

Als Negativum im System der „direkten Vergabe“ muss allerdings angemerkt werden, dass die kommunalen Unternehmen nicht rechtzeitig aus eigener Kraft die Veränderungsprozesse aufgrund der veränderten finanziellen und wirtschaftlichen Lage eingeleitet haben.

Dies heißt auch, dass erhebliches Rationalisierungspotenzial nicht ausgeschöpft worden ist, weil der nötige Druck im Rahmen der kommunalen und öffentlichen Institutionen nicht vorhanden war.

Er ist erst aufgebaut worden, als sich die finanzielle Lage der Kommunen in Deutschland verschlechtert hat und fast gleichzeitig von der EU-Kommission aus ordnungspolitischen Gründen die Wettbewerbsdiskussion im europäischen Binnenmarkt auch im ÖPNV begonnen worden ist. **Somit bleibt es eine noch zu leistende Aufgabe, Methoden für eine nachhaltige Effizienzsicherung bei den kommunalen Unternehmen zu entwickeln.**

6 Die Schlussfolgerungen aus der Untersuchung

- Die ÖPNV-Systeme, die im bestehenden System der direkten Vergabe den Wandel organisiert haben, sind nach den bisher vorliegenden Ergebnissen erfolgreicher als das System des Ausschreibungswettbewerbs.
- Diese Aussage gilt nicht nur bezogen auf das ÖPNV-Gesamtsystem, sondern betrifft im besonderen auch die Rolle der jeweiligen kommunalen Unternehmen. In den beiden Systemen mit dem üblichen Genehmigungsverfahren war die Restrukturierung erfolgreicher als in dem System mit Wettbewerb.
- In der Praxis verfügen die betreffenden beiden Unternehmen des Systems der direkten Vergabe aufgrund der intensiveren direkten Kundenkontakte über eine größere Marktnähe als die ÖPNV-Unternehmen im System des Ausschreibungswettbewerbs, für den eigentlich die Marktorientierung ursprünglich reklamiert wird.
- Diese Entwicklung zeigt sich speziell auf den Gebieten des Marketings und der Angebotqualität, in denen es durch die extensive Rolle der Aufgabenträger im Ausschreibungssystem zu einer Abkoppelung der entsprechenden Aufgaben von den ÖPNV-Unternehmen gekommen ist.
- Im übrigen hat das im Wettbewerbssystem noch tätige kommunale Unternehmen demonstriert, dass Kostensenkungen durch eigene Maßnahmen möglich sind, konkret durch die Bildung eines Tochterunternehmens mit anderen wirtschaftlichen Bedingungen.
- In dem praktizierten System des Ausschreibungswettbewerbs ist die Rolle der zuständigen Behörde (Aufgabenträger, lokale Nahverkehrsgesellschaft) auf Kosten der Unternehmen („Regieaufgaben“) übermäßig ausgeweitet worden. Dies hat zu überzogenen Bürokratiekosten geführt.

- Die durch den Ausschreibungswettbewerb vorrangig angestrebte Senkung der Lohnkosten hat keinen wesentlich höheren Effekt gebracht als die internen Anpassungsprozesse der kommunalen Unternehmen im System der direkten Vergabe.
- Vielmehr besteht eher die Gefahr, dass sich die tarifpolitischen und sozialpolitischen Verhältnisse in einer gesellschaftspolitisch problematischen Niedriglohnzone bewegen. Die betreffenden Institutionen bemühen sich zum Beispiel neuerdings darum, bei den Ausschreibungen tarifpolitische Mindeststandards vorzugeben.
- Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Systemumstellung auf ein Wettbewerbsverfahren in Form des Ausschreibungswettbewerbs die prognostizierten finanziellen Vorteile für das ÖPNV-Gesamtsystem nicht nur nicht erbracht hat, sondern für eine marktwirtschaftliche Lösung eher kontraproduktiv war:
Durch die Herausnahme wichtiger unternehmerischer Aufgaben bei den ÖPNV-Unternehmen, speziell in ihrer Funktion gegenüber den Kunden und damit am Markt, sind zentrale marktwirtschaftliche Elemente eliminiert worden.
- Die Ausübung dieser Funktionen durch eine „zuständige Behörde“ führt dazu, dass bis ins kleinste Detail von oben Vorgaben für die Unternehmen gegeben und diese auf eine reine Fahrleistung beschränkt werden. Damit wird der angestrebte Wettbewerb in der Praxis zu einem reinen Preiswettbewerb.

7 Ausblick und Schlussempfehlung

Die Darstellung der Rolle der **Transaktionskosten** bei einem Ausschreibungswettbewerb ist nicht nur von Interesse in der Beurteilung der derzeitigen Situation, sondern gewinnt ihren Stellenwert insbesondere mit Blick auf die **geplanten neuen ordnungspolitischen Strukturen** im ÖPNV, die seitens der in der Entscheidung befindlichen **EU-Verordnung** vorgesehen sind. Die zu erwartende EU-Verordnung wird, dessen kann man sich bei aller Auseinandersetzung um die Endfassung des Textes bereits im klaren sein, die Alternativen **Ausschreibungswettbewerb** und **Direktvergabe** enthalten. Bezogen auf beide Alternativen ergeben sich folgende Fragen/Ausblicke:

Ausschreibungswettbewerb

- Mit Blick auf den Weg des **Ausschreibungswettbewerbs** scheint es im Interesse der Funktionsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit notwendig zu sein, eine ordnungspolitische Gestaltung zu entwickeln, die **mehr echte marktwirtschaftliche Elemente** enthält: Das würde ein Stück **weniger Bürokratie** auf der einen Seite und ein Stück **mehr**

unternehmerische Gesamtverantwortung auf der anderen Seite erfordern. Eine „Lohnkutscherrolle“ der ÖPNV-Unternehmen reicht nicht aus.

- Entsprechend müsste die Rolle des **Aufgabenträgers** auf die tatsächliche **verkehrs- politische Steuerungsfunktion**, wie sie im Personenbeförderungsgesetz (§8) vorgegeben ist, konzentriert werden.
- Den **ÖPNV-Unternehmen** sollte eine hohe **Eigenverantwortung** in der Gestaltung des Angebotes zugestanden werden. Dazu gehören Funktionen wie zum Beispiel Marketing und Angebotsqualität einschließlich entsprechenden Controllings.
- Auf Seiten der Ausschreibungsbehörden sowie auch bei den am Wettbewerb beteiligten ÖPNV-Unternehmen dürfte eine Klärung der Frage erforderlich sein, wie die **tarif- politischen und sozialpolitischen Niveau** der Beschäftigten im Grundsatz zu gestalten sind. In diesen Kontext gehört auf der anderen Seite ein **gewerkschaftliches Verhalten**, das sich an den Fakten des aktuellen sozialen Wandels orientiert.

Direktvergabe

(Beim Begriff „Direktvergabe“ wird von der im aktuellen Entwurf der EU-Verordnung vorgesehenen Regelung der Vergabe an einen internen Betreiber ausgegangen, also praktisch von einer Inhouse- Vergabe an kommunale Unternehmen.)

- Trotz Anerkennung für die Restrukturierungserfolge der beiden **kommunalen** ÖPNV- Unternehmen aus dem **System der direkten Vergabe** muss die Frage gelöst werden, wie sie in diesem System in der Lage sind, auch **nachhaltig wirtschaftlich** zu arbeiten.
- Ob das vom VDV proklamierte Prinzip der „marktorientierten in Direktvergabe“ mit dem aus dem EuGH-Urteil übernommenen Kriterium des Vergleichs mit den „Kosten eines gut geführten Unternehmens“ zu diesem Zwecke ausreicht, muss in der Praxis erprobt werden.
- Ebenso könnte das in vielen Städten praktizierte Verfahren, dass das jeweilige kommunale ÖPNV-Unternehmen sich darauf verpflichtet, zu einem bestimmten in der Zukunft liegenden Zeitraum „wettbewerbsfähig“ zu sein, ein diskussionsfähiger Ansatz zu sein, wenn ein sinnvoller Vergleichsmaßstab gefunden wird.
- Ganz entscheidend für dieses System wird es wiederum sein, wie sich die Arbeitnehmer und ihre **Gewerkschaften** einbringen. Konsensuale Lösungen werden nur möglich sein, wenn es den Gewerkschaften gelingt, eine stimmige Anpassungsgeschwindigkeit an die reale wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu finden.

Für **beide Systeme** bedarf es also noch der Entwicklung von **Lösungsmodellen**, die es den Kommunalpolitikern ermöglichen, einigermaßen zuverlässig die Entscheidung über einen **Ausschreibungswettbewerb** oder die **Direktvergabe** zu treffen. Die Zeit bis zum Inkrafttreten bzw. dem Wirksamwerden der geplanten EU-Verordnung zum ÖPNV sollte genutzt werden.

Ziel der vorgelegten Studie ist die vergleichende Darstellung von Entwicklungen. Trotz der mitunter an manchen Stellen nicht ganz zureichenden Datenlage für die Ermittlung der Entwicklungen und Kennzahlen der ÖPNV-Gesamtsysteme zeigt die Studie, dass es sich lohnt die unterschiedlichen Strukturen von ÖPNV-Gesamtsystemen in der hier vorgestellten Art kostenmäßig zu differenzieren, um eine wirtschaftliche belastbare Grundlage für Strukturentscheidungen zu bekommen

Es erscheint daher empfehlenswert, die hier begonnenen Untersuchungen auf eine breitere Basis zu stellen, um mit den heute verwendbaren Erfahrungen und Fakten das Thema Transaktionskosten und Wettbewerb weiter zu vertiefen.

Unerlässlich dafür sind weitere und tiefergehende Untersuchungen über die Rolle der Transaktionskosten.

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