

ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe

Inhaltsverzeichnis

1. EU-Rahmenbedingungen für den ÖPNV
2. Der Untersuchungsauftrag
3. Ergebnisse der ersten Untersuchung
4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung
5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

1. EU-Rahmenbedingungen für den ÖPNV

Über 10-jähriges Ringen um die ÖPNV-Politik

- **1996: Grünbuch der EU-Kommission „Das Bürgernetz“**
- **Erster Vorschlag für eine die EU-Verordnung im ÖPNV am 26.7.2000: Ausschreibungswettbewerb**
- **Änderungsvorschläge durch das Europäische Parlament am 14.11.2001: Wahlfreiheit zwischen Ausschreibung und Direktvergabe**
- **2002: Überarbeitung durch Kommission: Ausnahmen möglich**
- **EuGH-Urteil Altmark Trans am 24.Juli 2003: Direktvergabe unter 4 Kriterien**
- **2005: Neuer Vorschlag der Kommission: Begrenzte Direktvergabe**
- **Neue Verordnung durch Beschluss vom 23.Oktober 2007(Inkrafttreten am 3.12.09) : Alternative zwischen Direktvergabe und Ausschreibung**

1. EU-Rahmenbedingungen für den ÖPNV

Direktvergabe

- Örtliche Behörden** können öffentliche Personenverkehrsdienste
- entweder **selbst erbringen** oder
 - einen **internen Betreiber** damit beauftragen.

Aber strenge **Kontrolle**

- Vertretung in Leitungs- und Aufsichtsgremien
- Sicherstellung in Satzung u. ä. Regelungen
- tatsächlicher Einfluss und tatsächliche Kontrolle
(kein 100%tiges Eigentum erforderlich).

1. EU-Rahmenbedingungen für den ÖPNV

Ausschreibungen

Sollen die Dienste einem „Dritten“ übertragen werden, so greift das allgemeine wettbewerbliche **Vergaberecht**. Für den ÖPNV ist keine Sonderregelung geschaffen worden. Das Verfahren muß

- allen Betreibern offen stehen,
- fair sein und
- den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen.

Verhandlungslösungen nach Angebotsabgabe (evtl. Vorauswahl).

1. EU-Rahmenbedingungen für den ÖPNV

Tendenz pro Wettbewerb und Ausschreibung

- Vor Verabschiedung der EU-Verordnung wurde in Deutschland massiv versucht, Ausschreibungswettbewerb zu installieren.
- Dabei wurde und wird noch pauschal unterstellt, dass ein Ausschreibungswettbewerb kostengünstigere Ergebnisse erbringt als eine Direktvergabe.
- Ob Ausschreibungen kostengünstiger und wirtschaftlicher sind, ist allerdings im gesamten Diskussionszeitraum weder von der EU noch in Deutschland konkret untersucht oder belegt worden.
- Soweit Zahlen und Vergleiche vorliegen, beziehen sie sich auf einzelne Buslinien oder Teilnetze.

2. Der Untersuchungsauftrag

Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung

- Die Projektpartnerschaft Dieter Neth, IMCC-Group Mössingen, und Hubert Resch Beratung, Bremen, ist am 30.6.2005 beauftragt worden, eine Untersuchung „Transaktionskostenanalyse ÖPNV“ durchzuführen.
- Die wissenschaftliche Beratung übernahm Prof. Dr. Dr. h. c. Diedrich Budäus, Lehrstuhl Public Management, Universität Hamburg.
- Eine erste Untersuchung wurde im November 2006 vorgelegt (Zeitraum 1995 bis 2004)
- Die aktuelle Untersuchung wurde im April 2008 veröffentlicht (Fortschreibung 2005 und 2006)

2. Der Untersuchungsauftrag

Thema der Untersuchung

Durch die Aktivitäten am Markt entstehen eigenständige Kosten, beginnend mit

- der Informationsbeschaffung
- über den Vertragsabschluß
- bis hin zu Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten
- Kosten der Ausschreibungsinstitution
- **Reibungsverluste bei Nutzung des Marktes**
- **Transaktionskosten**

Theoretischer Bezug der Untersuchung

- Neue Institutionenökonomik: Transaktionskostentheorie

2. Der Untersuchungsauftrag

Fallbeispiele aus Großstädten (nur Busverkehr)

- Ein Fallbeispiel mit Ausschreibungen (Frankfurt/Main = BC)
- Zwei Fallbeispiele mit Direktvergabe (Bochum/Gelsenkirchen = BA und Stuttgart = BB)
- **Fallbeispiele aus ländlichen Regionen → Fehlanzeige**

Vergleich ÖPNV-Gesamtsysteme

- Kein Kostenvergleich von einzelnen Linien.
- Sondern Vergleich der Systeme: ÖPNV-Unternehmen, Aufgabenträger, Ämter, Behörden, Verbände, Zweckverbände ...
- Gesamtkosten des jeweiligen Systems.

2. Der Untersuchungsauftrag

Definition der untersuchten Kostenarten

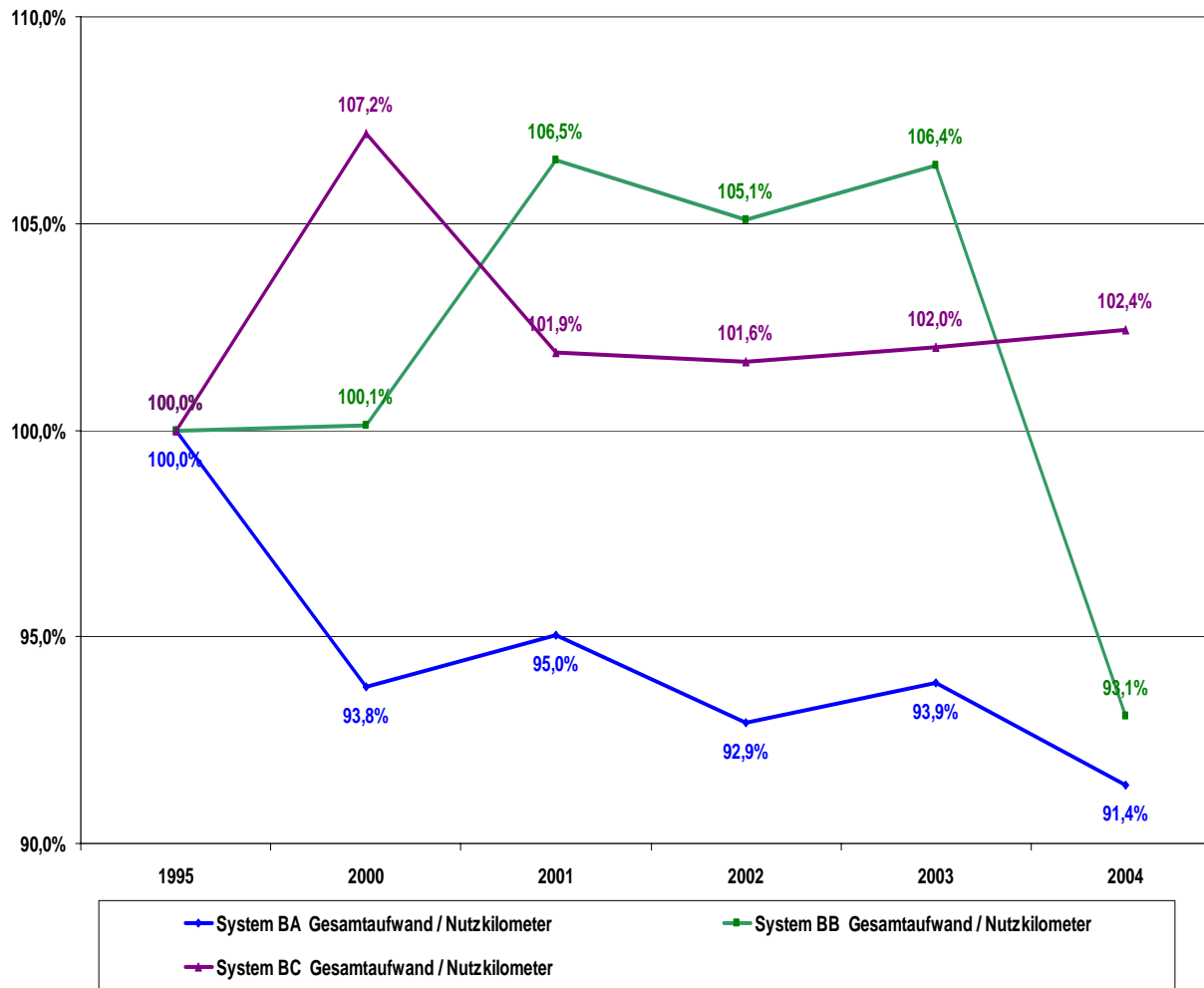
- **Verkehrspolitische Steuerungskosten**
 - Stadt- und Verkehrsplanung
 - Nahverkehrsplan,
 - Mobilitätsbehinderte
- **Transaktionskosten**
 - Betriebswirtschaftliche Transaktionskosten
 - Ausschreibungskosten der Unternehmen
 - Volkswirtschaftliche Transaktionskosten
 - Ausschreibungsorganisation
- **Produktionskosten**
 - Verkehrsunternehmen

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung

Die wichtigsten Ergebnisse (I)

- Im System **Ausschreibung** :
+ 2% Gesamtaufwand von 1995/96 bis 2004.
- Im System **Direktvergabe**:
- 7% bzw. – 9% Gesamtaufwand.
- 1% hat ein Volumen von ca. 2 Mio. €. Somit hätte der **Gesamtaufwand um 20 bzw. 24 Mio** geringer ausfallen können.
- Die **volkswirtschaftlichen** Transaktionskosten betragen ca. **8 Mio €** (bezogen auf das Jahr 2004).
- Die **Personalkosten** bei der Managementgesellschaft: **13 Mio €** (von 2001 bis 2004)

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung



Gesamtaufwand/Nutzkilometer

- Im Ausschreibungssystem um 2% erhöht,
- Bei Direktvergabe um 7 bzw. 9% gesunken.
- 1% bedeutet einen Betrag von ca. 2 Mio. €

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung

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	0,0%	0,2%
Vergleich der volkswirtschaftlichen Transaktionskosten		
System BA	0,0%	0,6%
System BB	0,0%	0,2%
System BC	0,0%	3,6%

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung

Die wichtigsten Ergebnisse II

Prognoserechnung (2001 bis 2014 Busverkehre)

- **Variante 1:**
2,30 € Nutzkilometer ausgeschriebene Verkehre
3,00 € kommunales Unternehmen
+ Personalaufwand Managementgesellschaft
23 Mio € **Mehraufwand**
- **Variante 2:**
1,80 € Nutzkilometer ausgeschriebene Verkehre
1 Mio **Minderaufwand**

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung

Zusammenfassung der Ergebnisse

- Die beiden ÖPNV-Systeme mit **Direktvergabe** sind **erfolgreicher** als das System mit Ausschreibungswettbewerb. Diese Aussage betrifft nicht nur das ÖPNV-Gesamtsystem, sondern auch die jeweiligen **kommunalen Unternehmen**.
- Im Ausschreibungssystem sind unternehmerische Funktionen auf die Managementgesellschaft übergegangen und damit bei den ÖPNV-Unternehmen Marktbeziehungen verloren gegangen.
- Die finanziellen Vorteile bei den Ausschreibungen (geringere Produktionskosten) sind durch die Kosten der Managementgesellschaft überkompensiert worden.

3. Ergebnisse der ersten Untersuchung

Kritik an erster Untersuchung (bis 2004)

1. Zu geringes Volumen und zu kurze Laufzeit der Ausschreibungen.
2. Prognoserechnung kann Echtzahlen nicht ersetzen.
3. Zu geringe Fallzahl.

Fragestellung für die aktuelle Untersuchung (plus 2005/2006)

1. Ist der Ausschreibungswettbewerb oder die Direktvergabe erstens verkehrlich und zweitens wirtschaftlich effektiver?
2. Haben sich aufgrund des längeren Erfahrungszeitraumes und des höheren Ausschreibungsvolumens Veränderungen gegenüber der ersten Untersuchung ergeben?

Die Fallzahl ist nicht verändert worden, weil es nur das eine großstädtische Fallbeispiel mit dieser Ausschreibungspraxis gibt.

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Vorweg: Ansprüche an den Ausschreibungswettbewerb

Die Hessische Landesregierung („Eckpunkte ...“, 2002) sieht im Wettbewerb ein entscheidendes Mittel,

1. um im ÖPNV weitere Kräfte für ein innovatives,
2. qualitativ hochwertiges und
3. kostengünstiges Angebot zu mobilisieren,
4. um Verkrustungen aufzulösen,
5. Kundenorientierung zu fördern und
6. zu einem marktkonformen Preis-Leistungs-Verhältnis zu kommen.
7. Weiterhin soll der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr erhöht werden. („Eckpunkte für den Wettbewerb“, 2002)

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

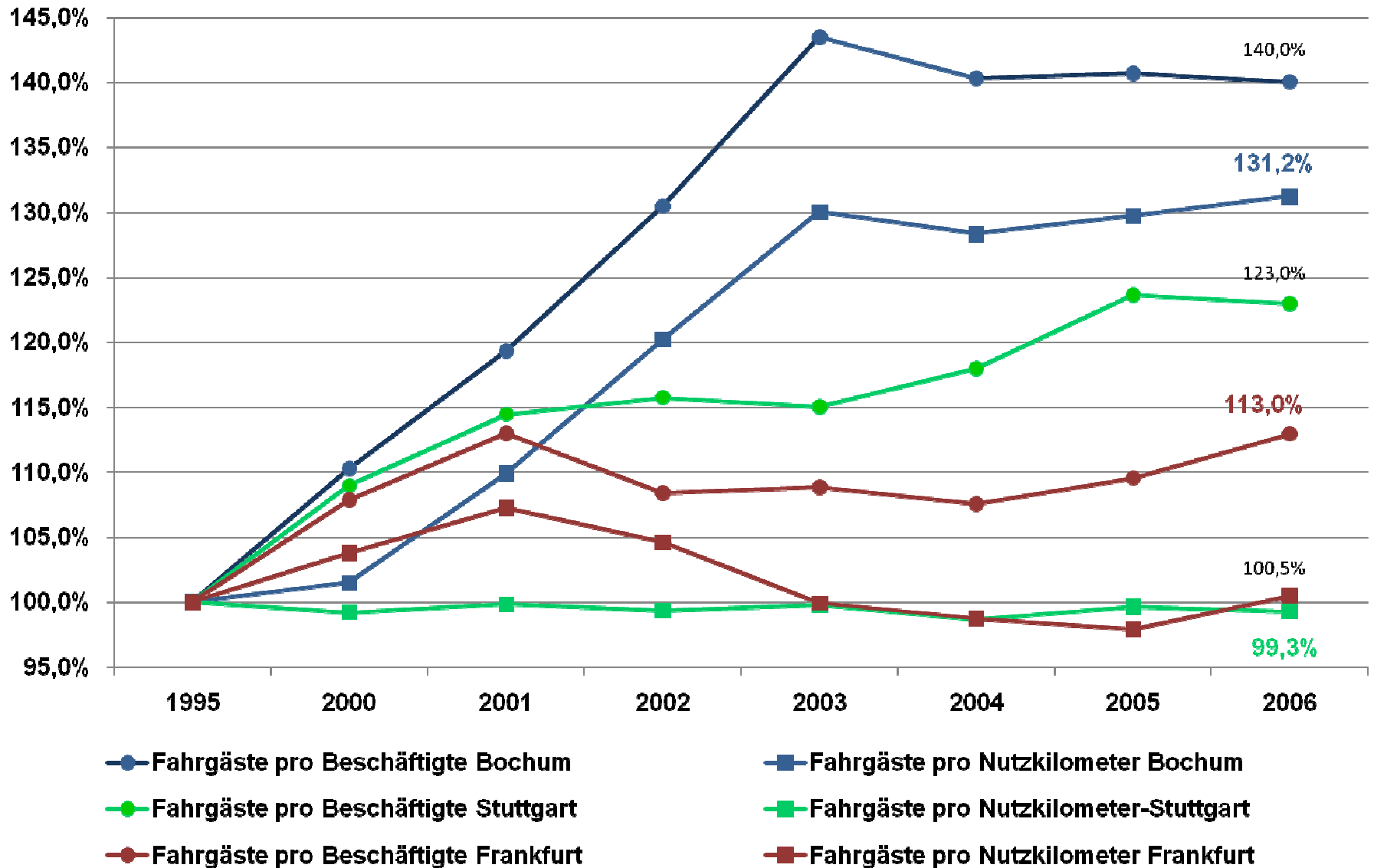
Verkehrsleistung

- Die Zahl der **Fahrgäste** ist im gesamten Zeitraum von 1995 bis 2006 um ca. 31% in Bochum/Gelsenkirchen, um ca. 11% in Stuttgart und um ca. 5 % in Frankfurt/Main gesteigert worden.
- Bemerkenswerterweise lag die höchste Steigerung sogar im Zeitraum von 2001 bis 2006:
 - In Bochum/Gelsenkirchen nahm die Fahrgastzahl in dieser Zeit um 22%, in
 - Stuttgart um 5% zu, während das ÖPNV-Gesamtsystem in Frankfurt/Main keinen Zuwachs aufwies.
- In 2005/2006 höchste Steigerung ebenfalls in Bochum/Gelsenkirchen (+ 4%)

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Verkehrsleistung

- Auch beim Wert **Fahrgastzahlen/Nutzkilometer** erweist sich das System Bochum/Gelsenkirchen als führend. Hier liegt die Steigerung der bei 31 Prozent, während die Zahlen in den beiden anderen Systemen auf gleichem Niveau geblieben sind. Dies gilt auch für 2005/2006.
- Ebenso ist die **Produktivität** – gemessen an der Fahrgastzahl zur Beschäftigtenzahl – mit ca. 40 Prozent in Bochum/Gelsenkirchen am stärksten gestiegen. Stuttgart = 23 Prozent, Frankfurt = 13 Prozent. Frankfurt hat 2005/2006 etwas aufgeholt.



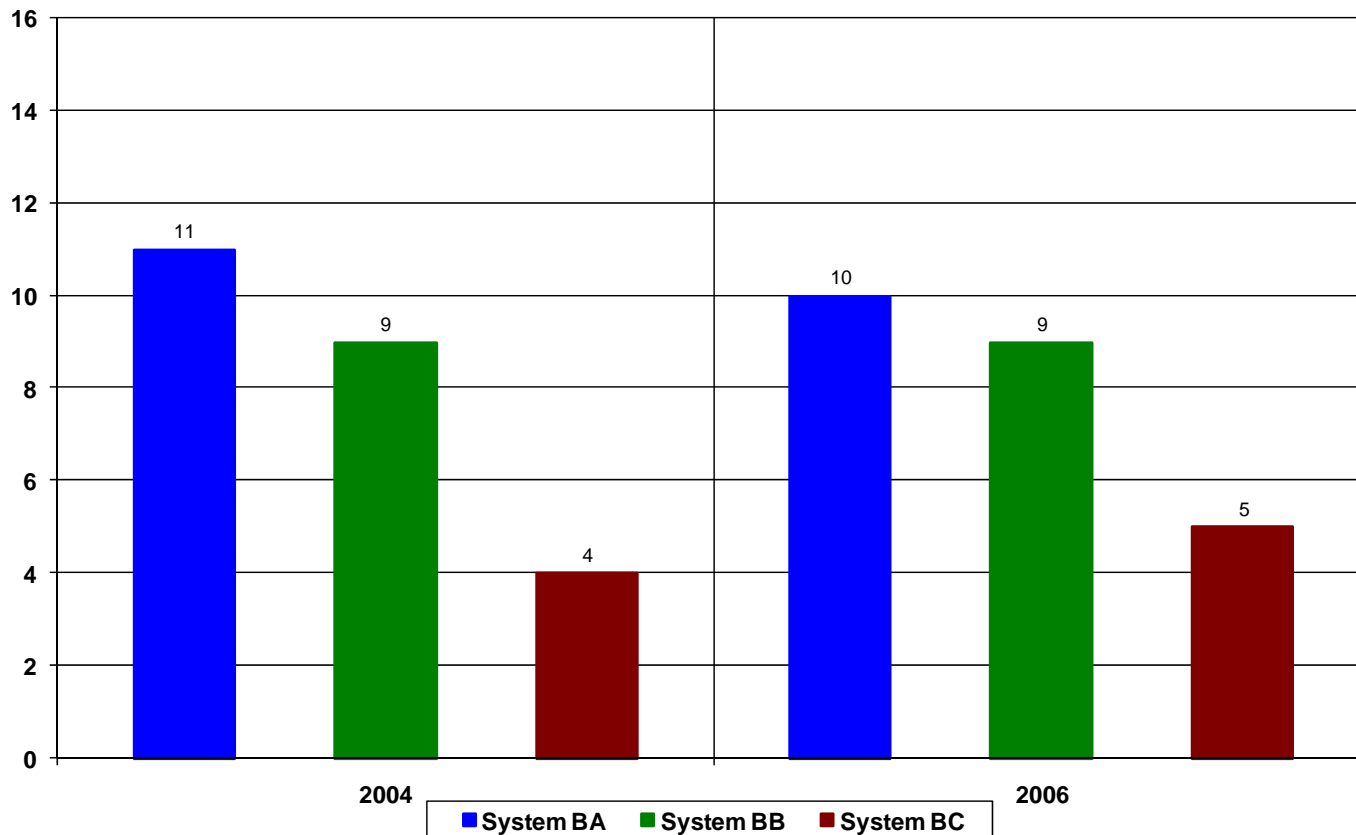
4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Verkehrsleistung

- Den **ersten Rang** nimmt bei den acht Vergleichen das System Bochum/Gelsenkirchen fünf Mal und das System Stuttgart drei Mal ein.
- Damit lässt sich als **Fazit** für die Vergleiche der verkehrlichen Leistungen feststellen, dass das System **Bochum/Gelsenkirchen** als eines der beiden Systeme mit Direktvergabe am besten abgeschnitten hat.
- Das System **Frankfurt** mit Ausschreibungen nimmt den dritten und letzten Rang ein.

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Index: Rangfolge Verkehrsleistungsdaten



4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Verkehrsleistung

- Zu unserer **ersten Frage**, ob das Wettbewerbssystem in der Verkehrsleistung eine positivere Entwicklung zeigt, ist im Gegenteil festzustellen: das Direktvergabesystem Bochum/Gelsenkirchen ist führend, insbesondere durch Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste.
- Zur **zweiten Frage**, des Verhältnisses der neuen Untersuchungsergebnisse zur Untersuchung bis 2004, ergibt sich, dass die seinerzeit ermittelten Rangfolgen sich bis auf eine Ausnahme (von 8 Vergleichen) in der Untersuchung 2006 nicht verändert haben.

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Wirtschaftliche Entwicklung

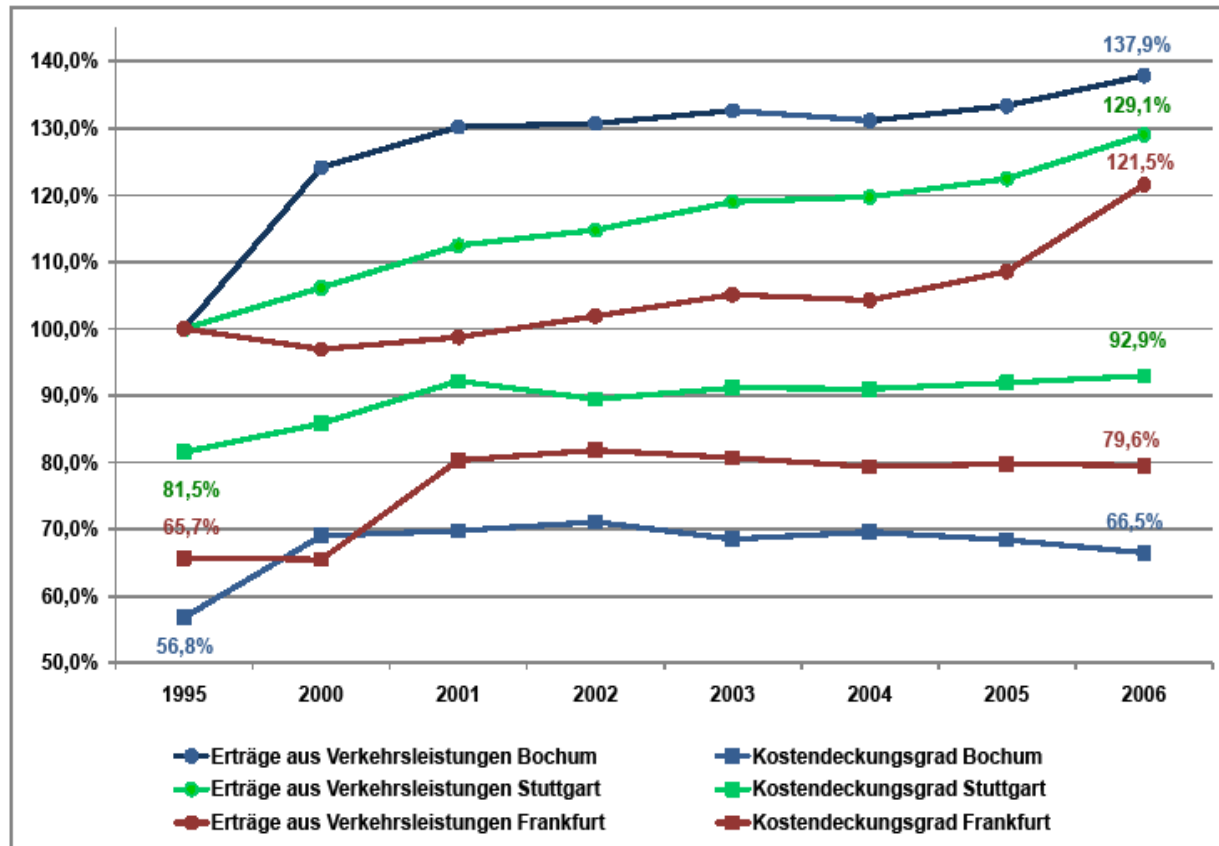
- Aber auch bei den **Wirtschafts- und Finanzdaten** nimmt ein System mit Direktvergabe den ersten Rang ein: das System Stuttgart. Dies gilt speziell ab 2001, als im System Frankfurt die Wettbewerbsstruktur eingerichtet worden ist.
- Der **Verlustausgleich pro Einwohner** ist in Stuttgart von 2001 bis 2006 um 7% zurückgegangen (von 25,10 € auf 23,44 €), während er in Frankfurt um 24% (von 59,58 € auf 73,90 €) und in Bochum/Gelsenkirchen um 17% angestiegen ist (von 49,19 € auf 57,49 €).

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Wirtschaftliche Entwicklung

- Die **Verkehrserträge** weisen in Bochum/Gelsenkirchen die höchste Steigerung auf: 37,9% gegenüber 29,1% in Stuttgart und 21,5% in Frankfurt (zu 1995). In 2005/2006 gab es allerdings die stärkste Steigerung in Frankfurt.
- Der **Kostendeckungsgrad** ist in allen drei Systemen verbessert worden, auch noch ab 2004 bis 2006. Stuttgart erreichte im Jahr 2006 ca. 93% gegenüber 82% in 1995, Frankfurt ca. 80% gegenüber ca. 66% und Bochum/Gelsenkirchen ca. 67% gegenüber 57%.

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung



4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Wirtschaftliche Entwicklung

- Der entscheidende Grund für die bessere Position der Systeme mit Direktvergabe ist in den beim Ausschreibungssystem anfallenden Transaktionskosten zu sehen.
- Die Kosten der Organisation des Ausschreibungswettbewerbs überkompensieren die Kostensenkungen durch die Vergabe im Wettbewerb.
- Andererseits haben die Systeme mit Direktvergabe offensichtlich effektiver rationalisiert. Diese Feststellung betrifft die jeweiligen kommunalen ÖPNV-Unternehmen.

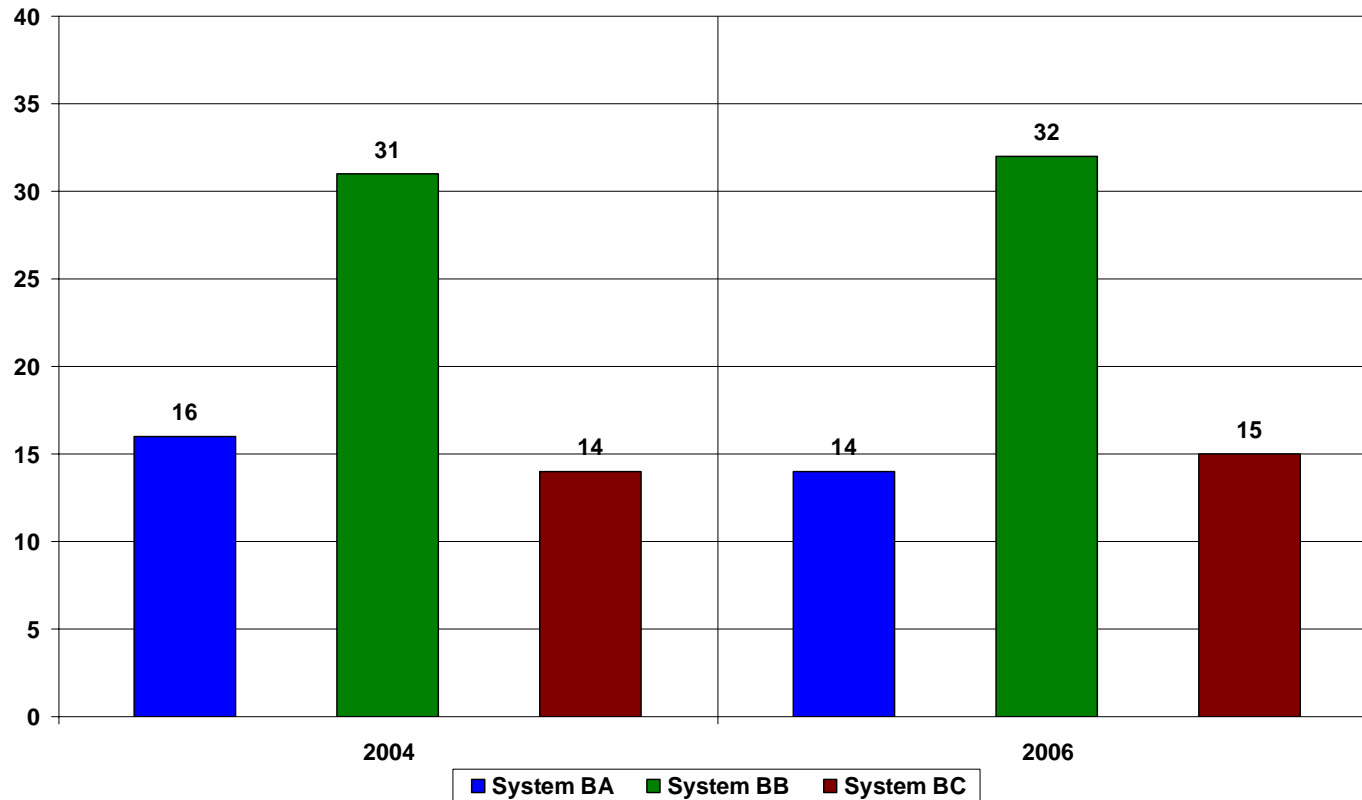
4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

Wirtschaftliche Entwicklung

- Die Rangfolgen zur wirtschaftlichen Entwicklung ergeben folgendes Bild. Den **ersten Rang** nimmt bei zwanzig Kriterien das System Stuttgart zwölf Mal, das System Bochum/Gelsenkirchen fünf Mal und das System Frankfurt nur drei Mal ein.
- Zur 1. Frage – welches System effektiver ist – lautet die Antwort: die Systeme mit Direktvergabe effektiver.
- Zur 2. Frage – hat sich ein Wandel in den Jahren 2005 und 2006 ergeben – ist festzustellen: der Trend zugunsten der Direktvergabe hat sich mit Einschränkungen fortgesetzt, aber nicht umgekehrt.

4. Ergebnisse der aktuellen Untersuchung

» Index: Rangfolge Wirtschaftlicher Daten



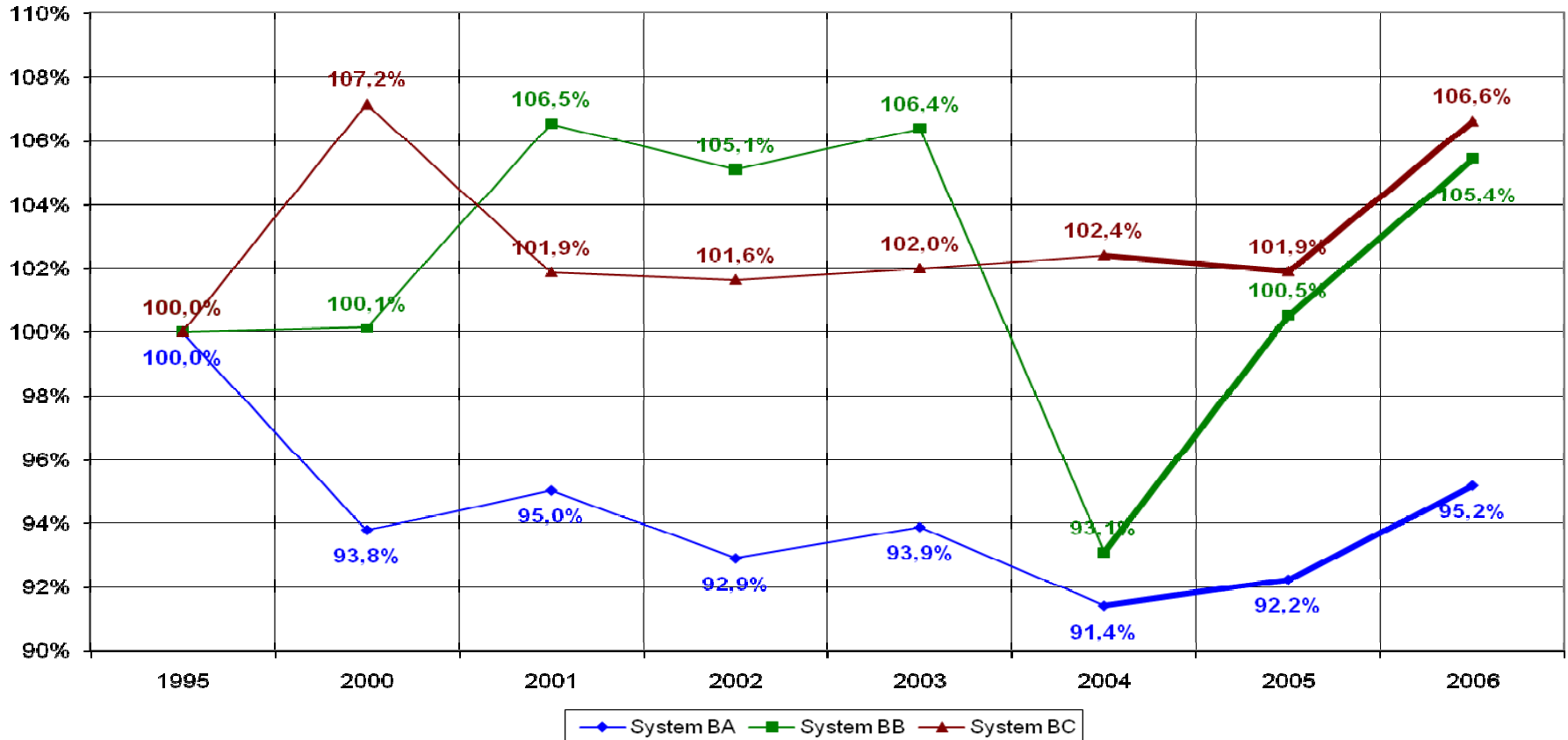
5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

Vorbemerkung zum Verfahren

- Der direkte Vergleich in absoluten Zahlen ist schwierig und kann zu Zufallsergebnissen führen. (Beispiel: Schwankungen beim Gesamtaufwand/Nutzkilometer, Folie 31)
- Zuverlässigere Ergebnisse liefert ein Vergleich der Entwicklungslinien im Zeitablauf, speziell ab 2001 (Wettbewerbsorganisation) und durch eine laufende Aktualisierung (siehe Ergebnisse 2005/2006). (Beispiel: Folien 20 und 26)
- Es wäre zu begrüßen, wenn die Untersuchung fortgesetzt würde – dann möglichst unter direkter Mitarbeit aller Beteiligten

5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

Entwicklung Kennzahl: Gesamtaufwand pro Nutzkilometer



5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

Zusammenfassung der Ergebnisse

- Die Systeme mit Direktvergabe in Bochum/Gelsenkirchen und Stuttgart haben eine effektivere **Gesamtentwicklung** aufzuweisen als das Ausschreibungssystem in Frankfurt/Main
- Bei der Direktvergabe ist innerhalb der bestehenden kommunalen Strukturen gelungen, das **Verkehrsangebot** für die Bürger besser zu entwickeln
- Auch in der **wirtschaftlichen Entwicklung** ist ein Direktvergabe-System – Stuttgart – effektiver als das Ausschreibungssystem.
- Die Kostenvorteile durch niedrigere Tarifverträge bei den Gewinnern der Ausschreibungen sind bisher durch Kostennachteile durch die Ausschreibungsorganisation überkompensiert worden.

5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

Fazit auf Basis der Gesamtuntersuchung

1. Das Ausschreibungssystem hat sich nicht als effektiver erwiesen: weder im Verkehrsangebot noch wirtschaftlich. (zur 1. Frage)
2. Auch auf breiterer Ausschreibungsbasis (bis 2006) konnte das Ausschreibungssystem keinen Vorteil erringen. (zur 2. Frage)

Die Systeme mit Direktvergabe verfügen aufgrund der größeren Homogenität (kommunales System) bei gleichzeitiger Flexibilität (Restrukturierung) und einer besser austarierten Balance zwischen verkehrspolitischer Steuerung und wirtschaftlicher Verantwortung der kommunalen Unternehmen über eine höhere Effektivität.

5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

Schwachpunkte: System Ausschreibungswettbewerb

- Hohe Kosten des direkten Ausschreibungssystems
- Zusätzliche Bürokratiekosten
 - Übernahme unternehmerischer Funktionen
 - Doppelte Kosten (Managementgesellschaft, Unternehmen, Verbund)
- Abwertung der Unternehmen zu „Lohnkutschern“
- Tarifvertragliche Problematik

Schwachpunkte: System Direktvergabe

- Nachhaltigkeit der Restrukturierung
- Bürokratiekosten durch „Überwachung“
- Tarifvertragliche Problematik

5. Zusammenfassung der aktuellen Untersuchung

- **Wettbewerb kann durchaus teurer werden: Bürokratiekosten**
- **Leistungs- und Qualitätsvorteile von Ausschreibungssystemen sind zu Zeit nicht erkennbar**
- **Wenn Wettbewerb kostenmäßige Vorteile erbringt, so basiert das bisher auf der Absenkung der Löhne**
- **Die Direktvergabesysteme müssen noch den Beweis der Nachhaltigkeit erbringen**