

6.3.1 Fallbeispiel 1: Vergleich des Ausschreibungswettbewerbs in Frankfurt/Main mit Direktvergaben in Stuttgart und Bochum/Gelsenkirchen

Die Hans-Böckler-Stiftung (Resch; Neth 2008) hat für den Zeitraum 1995 bis 2006 ein System des Ausschreibungswettbewerbs (Frankfurt/Main) mit zwei Systemen der Direktvergabe (Stuttgart und Bochum/Gelsenkirchen) unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz verglichen.

Im Wesentlichen wurden dabei folgende zwei Fragen untersucht:

- Sind Ausschreibungssysteme leistungsfähiger und wirtschaftlich effektiver und somit ein geeignetes Mittel um Kosten zu senken?
- Führen Ausschreibungswettbewerbe zu einer Angebotsverbesserung?

Beförderungszahlen

Bei der Gewinnung neuer Fahrgäste, dem wichtigsten verkehrspolitischen Ziel, hat das Direktvergabe-System Bochum/Gelsenkirchen die höchsten Wachstumsraten vorzuweisen. Im Zeitraum 1995 bis 2006 konnte die Zahl der Fahrgäste in Bochum/Gelsenkirchen um 31 Prozent, in Stuttgart um elf Prozent und in Frankfurt/Main um fünf Prozent gesteigert werden. Die Ergebnisse ab 2001, also ab dem Zeitpunkt, ab dem in Frankfurt/Main der Ausschreibungswettbewerb eingerichtet worden ist, sind noch bemerkenswerter: Während das ÖPNV-System in Frankfurt/Main ab 2001 keine Zuwächse aufweisen kann, konnte Bochum/Gelsenkirchen die Fahrgastzahl um 22 Prozent und Stuttgart um fünf Prozent steigern.

Fahrgastzuwachs	1995 - 2006	2001 - 2006
Stuttgart	+11 %	+ 5 %
Frankfurt/Main	+5 %	kein Zuwachs
Bochum/Gelsenkirchen	+31 %	+ 22 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 7.

Tabelle 6-2: Vergleich des Fahrgastzuwachses

Auch im Verhältnis der Fahrgastzahlen zu den Personenkilometern liegt die Steigerung der Fahrgastzahlen im System Bochum/Gelsenkirchen bei 31 Prozent, während die Zahlen in den beiden anderen Systemen unverändert geblieben sind. Das Direktvergabesystem Bochum/Gelsenkirchen hat also im Verhältnis zur angebotenen Leistung am meisten Fahrgäste dazu gewonnen. Laut einer Befragung im Rahmen der Studie ist dieser Zuwachs vor allem auf ein besseres Service und einen erhöhten Personalaufwand zurückzuführen. Diese Ergebnisse gelten ausdrücklich auch für den Zeitraum 2004 bis 2006, als Frankfurt/Main bereits mehrere Jahre Praxiserfahrung mit der Gestaltung von Ausschreibungen hatte (Resch; Neth 2008, S. 7f).

Wirtschafts- und Finanzdaten

Die Wirtschaftlichkeit der drei ÖPNV-Systeme kann unter anderem anhand des Kostendeckungsgrades verglichen werden. Stuttgart hatte eine Steigerung um zwölf Prozent auf 93

Prozent, Frankfurt/Main eine Steigerung um 21 Prozent auf 80 Prozent und Bochum/Gelsenkirchen hatte eine Steigerung um 18 Prozent auf 67 Prozent.

Kostendeckungsgrad	1995	2006	Veränderung
Stuttgart	82 %	93 %	+ 12 %
Frankfurt/Main	66 %	80 %	+ 21 %
Bochum/Gelsenkirchen	57 %	67 %	+ 18 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 8f.

Tabelle 6-3: Vergleich des Kostendeckungsgrades

Eine weitere Vergleichszahl ist der Verlustausgleich pro EinwohnerIn. In Stuttgart kam es zu einer Reduktion um sieben Prozent, während es in Frankfurt/Main zu einer 24 prozentigen und in Bochum/Gelsenkirchen zu einer 17 prozentigen Steigerung gekommen ist. Zudem weist auch absolut gesehen Frankfurt/Main den höchsten Verlustausgleich in den drei betrachteten Regionen auf.

Verlustausgleich	2001	2006	Veränderung
Stuttgart	25,10 Euro	23,44 Euro	- 7 %
Frankfurt/Main	59,58 Euro	73,90 Euro	+ 24 %
Bochum/Gelsenkirchen	49,19 Euro	57,49 Euro	+ 17 %

Quelle: Resch; Neth 2008, S. 9.

Tabelle 6-4: Vergleich des Verlustausgleiches pro Einwohnerin

Insgesamt zeigt der Vergleich der diversen Wirtschafts- und Finanzdaten (für Details siehe Resch; Neth 2008), dass Bochum/Gelsenkirchen wirtschaftlich in etwa gleichauf mit Frankfurt/Main liegt. Das heißt, trotz qualitativ verbessertem Angebot und PassagierInnenzuwachs konnte das Direktvergabesystem auch in wirtschaftlichen Belangen nicht vom Ausschreibungssystem überholt werden.

Kostensenkung durch Lohnsenkung?

Das System Frankfurt/Main ließ sich zur Legitimierung seines Ausschreibungswettbewerbes von einem Beratungsunternehmen untersuchen. Das Ergebnis ließ aufhorchen: Bei einer noch umfassenderen Vergabe über Ausschreibungswettbewerb würden die Kosten weiter sinken. Bei genauerer Betrachtung gründeten sich diese Kostenersparnisse allerdings ausschließlich auf der Anwendung eines niedrigeren Tarifvertrages (Resch; Neth 2008, S. 10).

Tatsächlich konnten im Ausschreibungssystem Frankfurt/Main durch die Anwendung eines niedrigeren Tarifvertrages eines Tochterunternehmens die Lohnkosten der ArbeitnehmerInnen

gesenkt werden. Dem stand seit 2001 der gestiegene Personalaufwand des stark gewachsenen Managements gegenüber. Per Saldo hatte diese Verschiebung der Gehaltsstruktur hin zum Management bei gleichzeitiger Reduktion der Beschäftigtenzahl eine Steigerung des Gesamtpersonalaufwands zur Folge (Resch; Neth 2008, S. 10).

Das ist ein weiterer Beweis dafür, dass der Ausschreibungswettbewerb ausschließlich auf dem Rücken der Beschäftigten erfolgt, zumal sich, wie die Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung zeigt, die Reduktion der Lohnkosten im Gesamtsystem im Vergleich zur Direktvergabe nicht entsprechend auswirkt. Vielmehr sind die Transaktionskosten in Systemen mit Ausschreibungswettbewerb der entscheidende Kostenfaktor.

Transaktionskosten

Der Grund für die besseren wirtschaftlichen Daten der Systeme mit Direktvergabe gegenüber den Systemen mit Ausschreibungswettbewerb ist in den Transaktionskosten zu finden. Bereits in den Fallstudien Großbritannien und Schweden konnte gezeigt werden, dass die Administration von Ausschreibungsverfahren (Erstellung eines Fahrplans, Durchführung des Wettbewerbsprozesses sowie die Kontrolle der Qualitätskriterien) erhebliche Kosten erzeugt.

In Frankfurt/Main überstiegen die Steigerungen der Verwaltungskosten die Kostensenkungen, die hauptsächlich durch Lohnsenkungen und nicht durch die Vergabe im Wettbewerb per se erreicht wurden. Der zusätzliche Aufwand betrug rund vier Prozent (8,3 Mio. Euro) bezogen auf die Gesamtkosten des Systems (Resch; Neth 2008, S. 21).

Das stellt eine klassische Verlust-Situation sowohl für die Beschäftigten (niedrigere Löhne) als auch für die ausschreibenden Gebietskörperschaften (höhere Kosten) dar.

- Auf Basis des Vergleichs von Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe in deutschen Städten kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich durch Direktvergabe im ÖPNV tendenziell die Werte in den Kategorien Verkehrsleistung und Produktivität positiver entwickeln als in ÖPNV-Systemen mit Ausschreibungswettbewerb.
- Systeme mit Direktvergabe bieten darüber hinaus aufgrund der stärkeren Verankerung in bestehenden kommunalen Strukturen eine bessere Balance zwischen verkehrspolitischer Steuerung und wirtschaftlicher Verantwortung. Dies manifestiert sich in einer tendenziell höheren Effektivität kommunaler Unternehmen.

6.3.2 Fallbeispiel 2: Berliner S-Bahn

Ausschreibungswettbewerb bringt viele Probleme mit sich, unabhängig davon, ob private oder öffentliche Unternehmen die Ausschreibung gewinnen – wie das Beispiel der Berliner S-Bahn zeigt.

Mit werktags mehr als 1,3 Mio. PassagierInnen ist die Berliner S-Bahn das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs in Berlin.

Wie in der Zeitschrift Lunapark 21 (2012) umfassend analysiert, wurde mit dem Rationalisierungsprogramm "Optimierung S-Bahn" aus dem Jahr 2004, welches die Ausgangsbedingungen für den Börsengang der Deutschen Bahn (DB) AG schaffen beziehungsweise verbessern sollte, die Grundlage für die S-Bahn-Krise in Berlin gelegt.

Laut internen Bahndokumenten sollte das Programm sicherstellen, dass bis Ende 2006 ein jährliches Einsparungspotenzial von 40 Mio. Euro in den S-Bahnsystemen in Berlin und Hamburg