

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-Bahnssystemen in Berlin und Hamburg

realisiert wird. Dieses Ziel wurde in Berlin mit konkreten Maßnahmen wie Personalabbau, Schließung von Werkstätten, Verlängerung der Wartungsintervalle sowie der Reduktion der Reservekapazitäten (132 funktionsfähige S-Bahn-Wagen wurden verschrottet) umgesetzt. Zwischen 2005, als das Rationalisierungsprogramm in Kraft trat, und 2009 kam es zum Abbau der Beschäftigten um ein Viertel (Rückgang von 3.676 auf 2.769 Beschäftigte). Darüber hinaus hatten die Schließung von drei der sieben Werkstätten (Friedrichsfelde wurde 2009 wiedereröffnet) sowie die Reduktion der Beschäftigten im Bereich der Wartung und Instandhaltung um rund zwei Drittel (Lunapark 21 2012, 10) nachteilige Auswirkungen: Mitte 2009 kam es zu den schwersten Störungen der Berliner S-Bahn in den letzten drei Jahrzehnten, die teilweise noch bis heute andauern:

Nach vorangegangenen Unfällen und nicht eingehaltenen Wartungsintervallen stellte das Eisenbahn-Bundesamt im Juni 2009 schwerwiegende Sicherheitsmängel an zahlreichen S-Bahn-Zügen fest. Aufgrund fehlender Reparaturkapazitäten kam es neben Verzögerungen bei Wartung und Überprüfung der Züge, auch zu unzureichenden Vorbereitungen auf den Winter. Das hatte zur Folge, dass ab Mitte Dezember reihenweise Motoren versagten. Das Fehlen von Ersatz-Rollmaterial (Ende Juli 2009 stand nur noch ein Viertel des notwendigen Rollmaterials zur Verfügung) machte das Chaos perfekt. Über Wochen wurde der Verkehr auf mehreren Strecken komplett eingestellt und auf den übrigen nur mit einem Notfahrplan gefahren.

Wie Zahlen aus internen Liefernachweisen an den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg zeigen, kam es 2006 zu 8.891 Zugausfällen und Verspätungen. 2010 waren es bereits 67.200 und 2012 wurden 82.180 Zugausfälle und Verspätungen registriert¹⁴.

Das verkehrspolitische Desaster im Berliner Nahverkehr belastet jedoch nicht nur die Berliner Bevölkerung, sondern auch die Bilanz der DB. Mitverursacht durch die Ausfälle wurde die zuvor regelmäßig gewinnbringende Berliner S-Bahn defizitär. Im Januar 2011 schätzte die DB die Kosten für die S-Bahn-Krise bis Ende 2010 auf 370 Mio. Euro. Diese sollen bis 2014 auf bis zu 700 Mio. Euro ansteigen. Am Leben bleibt die Berliner S-Bahn nur, weil die DB vertraglich verpflichtet ist den Verlust zu übernehmen¹⁵.

Müsste ein privatwirtschaftliches Unternehmen die zu erwartenden Verluste von etwa 700 Mio. Euro tragen, wäre es sehr wahrscheinlich zwischenzeitlich zum Konkurs der S-Bahn gekommen. Die öffentliche Hand hätte mit Steuergeldern eingreifen müssen und die Versorgungssicherheit wäre nicht mehr gegeben gewesen: mit unabsehbaren Folgen für Millionen PassagierInnen, die täglich die S-Bahn nutzen.

6.3.3 Fallbeispiel 3: Langfristig sinkende Anbieterzahlen führen zu Oligopolbildung

Deutschland hat bereits in mehreren Regionen Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben gemacht. Wie eine empirische Untersuchung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) aus dem Jahr 2011 zeigt, funktioniert dieser Ausschreibungswettbewerb jedoch oft nur unzureichend. Problematisch gestaltet sich die beobachtete langfristig sinkende Anbieterzahl.

In den letzten Jahren haben sich immer weniger Unternehmen an den einzelnen Verfahren beteiligt – ein Indiz für hohe Kosten und Finanzierungsschwierigkeiten auf Seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Kaum ein Unternehmen ist auf Dauer in der Lage für die Erarbeitung zuschlagsfähiger Angebote die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Teilweise

¹⁴ <http://www.bz-berlin.de/aktuell/berlin/s-bahn-chaos-b-z-zeigt-die-wahren-zahlen-article1633583.html>, 27.5.2013

¹⁵ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/deutsche-bahn-berliner-s-bahn-chaos-kostet-700-millionen-euro-a-738665.html>, 27.5.2013