

Aspekte zur Konzipierung von vergleichenden Effizienzberechnungen verschiedener Vergabeverfahren im ÖPNV

Ausschreibungswettbewerb; Daseinsvorsorge; Direktvergabe; Effizienz; ÖPNV; Transaktionskosten

Spätestens seit Inkrafttreten der VO (EG) 1379/2007 ist die Diskussion um die Vergabe von Leistungen im ÖPNV-Sektor wieder evident. Nach dem Willen der EU sollen Leistungen auch im ÖPNV im Regelfall nur noch durch Ausschreibungen vergeben werden. Jedoch ist nicht abschließend geklärt, ob mit dem favorisierten Verfahren des Ausschreibungswettbewerbs einerseits die erhofften wirtschaftlich effizienteren Angebote erstellt werden können und andererseits der Daseinsvorsorgeauftrag in allen Teilräumen der Bundesrepublik aufrecht erhalten werden kann. Vor diesem Hintergrund soll dieser Beitrag in Grundzügen die beiden Vergabearten – Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe – unter dem Aspekt der Effizienz und der Besonderheit des deutschen ÖPNV-Sektors beleuchten.

I. Ausgewählte Einflussfaktoren auf den ÖPNV in Deutschland

Mit der „Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ (EU-Nahverkehrsverordnung) sollen unter Bezugnahme auf das europäische Wettbewerbsrecht wettbewerbliche Elemente nun auch im ÖPNV-Sektor fest verankert werden. Dabei wird qua Definition angenommen, dass mit einer entsprechenden Marktöffnung günstigere wirtschaftliche Bedingungen und eine verbesserte Mobilität im ÖPNV erreicht werden können.

Bezogen auf die Bundesrepublik bedeutet dies, dass sich der ÖPNV zukünftig in einem Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Daseinsvorsorge bewegt. Denn nach § 1 Abs. 1 Regulierungsgesetz ist in Deutschland der ÖPNV Aufgabe der Daseinsvorsorge. Auch die ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies.¹ Aufgrund dieser Einordnung sind bestimmte politische Zielstellungen und Vorgaben bezogen auf die Leistungserstellung und -erbringung zu beachten. Zudem leitet sich hieraus ab, dass die Leistungserstellung zunächst durch die öffentliche Hand zu erfolgen hat bzw. deren Aufgabenbereich obliegt. Für eine Beurteilung der Effizienz der Leistungserstellung ist dies zu berücksichtigen, d. h. es müssen theoretische Aspekte der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung allgemein einbezogen werden.

¹ So bspw. § 2 Abs. 1 ÖPNVG Sachsen.

Gegenwärtig sind in Deutschland zwei diametrale Modelle der Leistungserstellung durch Dritte² existent: Einerseits werden Ausschreibungsverfahren entsprechend des seitens der EU favorisierten Ausschreibungswettbewerbs genutzt. Andererseits bedienen sich Aufgabenträger³ der Direktvergabe von ÖPNV-Leistungen. Letztere ist entsprechend der VO (EG) 1370/2007 jedoch nur noch nach bestimmten Kriterien möglich.

Für die Bewertung der Effizienzfrage gilt daher zunächst zu klären, ob die oben genannte Annahme der EU (bessere Wirtschaftlichkeit der Ausschreibung) empirisch belegt werden kann. Denn besonders bei der wettbewerblichen Vergabe von Leistungen des ÖPNV im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens sind sog. Transaktionskosten⁴ von wesentlicher Bedeutung für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit.

Infolge der rechtlichen Einordnung des ÖPNV in den Bereich der Daseinsvorsorge und den sich hieraus ergebenden o. g. Besonderheiten ist für diesen Sektor festzustellen, dass sich Angebot und Nachfrage nicht allein über den Markt regulieren. Die Leistungserstellung bedarf hier dann vertraglicher Regelungen. Somit sind für den Ausschreibungswettbewerb nicht nur Produktionskosten maßgeblich. Auch Kosten entsprechender Vertragsausgestaltungen⁵ sind für die Beurteilung der Effizienz der Leistungserbringung im ÖPNV relevant.

Der vorliegende Beitrag soll diese Aspekte vor dem Hintergrund der Thematik Ausschreibungswettbewerb vs. Direktvergabe kurz beleuchten.

II. Theoretische Aspekte und Erklärungsansätze für eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung

1. Vorbemerkung

Die eingangs angedeutete Besonderheit des ÖPNV als öffentliche Aufgabe erfordert, dass auf die Theorie öffentlicher Güter allgemein Bezug genommen werden muss. Denn öffentliche Güter, folglich die Leistungserbringung bestimmter Angebote durch den Staat, weisen gegenüber privaten Gütern Besonderheiten sowohl in Qualität und Quantität des Angebots, als auch der verfolgten Zielstellung der Angebotserbringung auf.

Öffentliche Güter können aufgrund zweier Hauptkriterien von privaten Gütern abgegrenzt werden: Anwendung des Marktausschlusskriteriums und der Rivalität im Konsum. Kann (technisch bzw. wirtschaftlich nicht durchsetzbar) bzw. soll (politisch nicht erwünscht) kein Marktausschluss erfolgen und besteht keine Rivalität im Konsum, so handelt es sich um ein öffentliches Gut⁶. Können hingegen beide Kriterien angewandt werden, so handelt es sich um ein privates Gut.

2 Neben der Leistungserstellung durch Dritte können ÖPNV-Leistungen zudem in Eigenregie angeboten werden, etwa durch Stadtwerke. In wie weit von dieser Art der Leistungserstellung noch Anwendung findet, wurde für die Thematik des vorliegenden Aufsatzes nicht geprüft.

3 In der Regel sind dies die Landkreise bzw. kreisfreien Städte oder Verkehrsverbände als deren rechtlich-organisatorische Zusammenschlüsse zur Organisation und Durchführung des ÖPNV.

4 Der Transaktionskostenansatz besagt, dass für jede Transaktion auf dem Markt Kosten anfallen.

5 Wie etwa Ausschreibung, Vertragsanbahnung, Vertragsabschluss, Kontrolle der vertraglichen Leistungen etc.

6 Zudem ist eine weitere Untergliederung öffentlicher Güter in spezifische öffentliche Güter und meritatorische Güter möglich.

Dieser kurze Überblick liefert jedoch noch keinen hinreichenden Erklärungsansatz, wann und warum öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen. Nachfolgend werden die wesentlichen Gründe kurz vorgestellt. Zunächst kann das Marktversagen als ein Grund herangezogen werden. Hier werden aufgrund unterschiedlicher Ursachen⁷ als gesellschaftlich wünschenswert betrachtete Güter durch den Markt nicht bereitgestellt.

Eine weitere Begründung liefern verzerrte Präferenzen der Konsumenten. Aus Perspektive des Staates werden am Markt bestimmte Güter nicht in einer als gesellschaftlich wünschenswert empfundenen Art und in als erforderlich erachtetem Umfang angeboten. Daher müsse der Staat eingreifen.

Zuletzt soll die zugrundeliegende Staatsideologie („Nachtwächterstaat“ vs. „Wohlfahrtsstaat“) angeführt werden, welche ebenso Folgen für den Umfang der öffentlichen Leistungserstellung beinhaltet. Insbesondere das Modell des „Wohlfahrtsstaates“ verfolgt verschiedenste politische Zielstellungen⁸, die den Staat zum Eingriff in den Markt veranlassen.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive heraus ist eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung nur dann begründbar, wenn besagtes Marktversagen oder verzerrte Präferenzen vorliegen und diese Zustände durch staatlichen Eingriff verbessert werden.

2. Daseinsvorsorge als Begründung für eine öffentliche Leistungserstellung

Nach diesem holzschnittartigen Exkurs zur Theorie öffentlicher Güter soll nun auf die Daseinsvorsorge als eine Begründung für die öffentliche Leistungserstellung eingegangen werden. Dafür soll zunächst der Begriff definiert werden.

Die Leistungserstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge⁹ umfasst alle Güter, die für die Existenz der Bürger derart essentiell sind, dass sie flächendeckend und nur zu politischen, d. h. öffentlich kontrollierten Preisen anzubieten sind (vgl. Rottmann 2011, S. 27). Diese Leistungserstellung kann aufgrund technischer Produktionsbedingungen z. T. Monopolisierung der Anbieterseite begünstigen, infolge dessen es zu natürlichen Monopolen kommen kann (vgl. Rottmann 2011, S. 27). Für die Erstellung von Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge sind auf verschiedenen Ebenen rechtliche Begründungen zu finden. In Deutschland können etwa Art. 20 GG¹⁰ oder § 2 Abs. 1 ROG¹¹ genannt werden. Auch auf europäischer Ebene kann aus den Zielen und Zwecken der Artikel 16¹² und 86¹³ EGV in Verbindung mit dem Prinzip des freien und unverfälschten

7 Ursachen können bspw. in technischen Hürden für oder einer nicht gegebene Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung durch privatwirtschaftliche Anbieter gesehen werden.

8 In Deutschland kann als prominentes Ziel des „Wohlfahrtsstaates“ die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes genannt werden, welches vielfach zur Begründung staatlicher Betätigungen auf dem Markt dient. Auch unter dem derzeit stattfindenden Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat steht dieses Postulat weiterhin auf der Agenda.

9 Es wird darauf verwiesen, dass der Begriff Daseinsvorsorge nach dem Terminus der EU die sog. „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI)“ bzw. die sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)“ umfasst. Dabei gilt es zu beachten, dass die Begriffe äquivalent, nicht jedoch synonym verwendet werden.

10 Dieser Artikel verankert das Sozialstaatsprinzip.

11 Herstellung gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands.

12 Sicherung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

13 Grundsätzlich ist auch bei den DAWI der marktliche Wettbewerb anzuwenden.

Wettbewerbs (vgl. Art. 4 EGV) die rechtliche Grundlagen für eine öffentliche Leistungserstellung abgeleitet werden.

Verfassungsrechtlich ist zudem für Deutschland die Garantienstellung des Staates zu nennen. Der besagte Artikel 20 GG garantiert implizit die Erbringung bestimmter Leistungen durch den Staat. Hier wäre dann nur noch festzulegen, ob diese mittels Selbst- oder Fremderstellung erfolgen soll.

III. ÖPNV als Element der Daseinsvorsorge

1. Gesetzlicher Rahmen

Das deutsche Recht erkennt den ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge an. Besonders in den Fachgesetzen wird dieser Aspekt verankert. Dabei ist jedoch nicht geregelt, wie der ÖPNV konkret auszugestalten bzw. zu organisieren ist¹⁴. Nachfolgend sind relevante Paragraphen wiedergegeben.

§ 2 Abs. 3 ROG besagt: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. (...) Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken. (...)“ Dieses sog. Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dient primär der Verankerung der Daseinsvorsorge, insbesondere als Aufgabe der Raumordnung. Hier wird zwar die Sicherstellung der Erreichbarkeit auch durch Personenverkehr verankert, der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge kann aber lediglich indirekt abgeleitet werden.

Der ÖPNV selbst ist u. a. Gegenstand des „Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG)“ sowie der ÖPNV-Gesetze der Länder. Dort ist zudem der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge festgeschrieben. So besagt bspw. § 1 Abs. 1 RegG: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ oder als Beispiel für die Landesgesetze bspw. § 2 Abs. 1 ÖPNVG Sachsen¹⁵: „Der öffentliche Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. (...) Der öffentliche Personennahverkehr soll (...) der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Freistaat zur Verfügung stehen. (...)“

Daraus wird ersichtlich, dass der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert ist und somit in die öffentliche Verantwortung fällt.

14 Bedeutsam ist in diesem Kontext die Frage nach der Angebotserstellung, folglich ob in Eigenregie oder durch Dritte erstellt wird. Technische Details (wie Erteilung von Genehmigungen, Durchführung der Beförderungen etc.) regelt das Personenbeförderungsgesetz.

15 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) vom 14. Dezember 1995, rechtsbereinigt mit Stand vom 26. Juni 2004.

2. Der Effizienzbegriff und dessen Anwendung in der öffentlichen Wirtschaft

Effizienz kann allgemein als ein Beurteilungskriterium bezeichnet werden, mit dem beschrieben werden kann, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel in einer bestimmten Art und Weise zu erreichen. Danach kann – eher betriebswirtschaftlich geprägt – als ein wirtschaftliches Maß die Kosteneffizienz (auch interne Effizienz) definiert werden als die Erreichung eines bestimmten Ziels mit geringstmöglichem Mitteleinsatz.

Soll nun beurteilt werden, ob diese Definition von Effizienz auf die öffentliche Wirtschaft übertragbar ist, so ist es angebracht, kurz auf deren Spezifika einzugehen.

Aus den vorausgegangenen Ausführungen ging hervor, dass die öffentliche Wirtschaft als einen Aspekt die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat. In Verbindung mit den hinter der Daseinsvorsorge stehenden Zielen geht es folglich primär um die Erfüllung politisch definierter, öffentlicher Aufgaben (sog. „Sachziele“)¹⁶ und nur nachrangig um wirtschaftliche Effizienzaspekte (sog. „Formalziele“). Damit kann die „Bedarfswirtschaftlichkeit“ als ein wesentliches Unterscheidungskriterium zu „erwerbswirtschaftlich“ handelnden Unternehmen genannt werden.

Wird nun die Kosteneffizienz herangezogen, so erscheint die Übertragung auf die öffentliche Wirtschaft nach Betrachtung deren Spezifik kritisch. Die zuvor genannten Punkte verdeutlichen, dass der Staat bewusst aufgrund politischer Zielstellungen auf den Markt einwirkt bzw. in diesen eingreift. Damit geht er von Marktversagen bzw. verzerrten Präferenzen von Anbietern und/oder Nachfragern aus und überführt die (Gewährung von) Leistungs- bzw. Angebotserstellung von Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge in seinen Zuständigkeitsbereich.

Aufgrund der dadurch verbundenen möglichen Interessensdivergenzen zwischen staatlicher und privater Leistungserstellung (Gemeinwohlorientierung vs. Gewinnorientierung) erscheint auch die Überführung der eher privatwirtschaftlich angewandten Kosteneffizienz in den öffentlichen Sektor als schwierig. Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass die Kosteneffizienz als Prinzip privater Leistungserstellung für öffentliche Wirtschaft nur begrenzt anwendbar ist (vgl. Lenk u. a. 2010, S. 295).

Wie ist dann Effizienz für die öffentliche Wirtschaft zu definieren? Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Erstellung eines als gesellschaftlich erwünschten Gutes eine andere Bereitstellung als über die üblichen Marktprozesse notwendig ist. Werden wohlfahrtsökonomische Aspekte hinzugezogen, ist Effizienz primär als alloкатive Effizienz zu verstehen. Dabei soll die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt maximiert werden. Indem nun die Gemeinwirtschaft Ausgangspunkt der Effizienzbetrachtung ist, werden bewusst externe Effekte mit einbezogen.

Weiterhin ist im Hinblick auf eine öffentliche Leistungserstellung bedeutend, wie der Staat bestimmte Angebote erstellt. Grundsätzlich kann der Staat ein entsprechendes Angebot bzw. entsprechende Leistungen selbst erstellen (Staat als Produzent). Andererseits kann er sich ebenso auf die Sicherstellung des Angebots entsprechende Leistungen beschränken (Staat als Gewährleister).

16 Als Beispiele für Sachziele bezogen auf den ÖPNV können bspw. das Prinzip der Gleichheit und das Prinzip der Allgemeinheit genannt werden. Gleichheit meint dabei, dass Bürger aufgrund ökonomischer oder sozialer Benachteiligungen nicht von der Nachfrage nach bestimmten, gesellschaftlich als wichtig erachteter Angebote ausgeschlossen werden sollen. Allgemeinheit bedeutet, dass öffentliche Leistungen universell, kontinuierlich und nicht primär nach selektierenden Marktkriterien angeboten werden sollen.

Bei erstgenannter Variante ist Effizienz maßgeblich als allokativen Effizienz zu verstehen. Entscheidet sich der Staat jedoch nur für die Sicherstellung des Angebots, ist dieses folglich prinzipiell auch durch Private erstellbar, dann gewinnt zusätzlich die Kosteneffizienz an Bedeutung¹⁷.

In der öffentlichen Wirtschaft umfasst Effizienz aufgrund der Art der Leistungserstellung damit sowohl eine betriebswirtschaftliche als auch eine volkswirtschaftliche Komponente.

IV. Effizienz der Leistungserbringung im ÖPNV – Vergleich Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe

1. Vorbemerkung

Um sich im Nachfolgenden dem Effizienzbegriff für die Leistungserbringung im ÖPNV zu nähern, ist es erforderlich, einleitend kurz auf einige wesentliche Rahmenbedingungen dieses Sektors zu verweisen.

Zunächst können einige gesellschaftliche und strukturelle Rahmenbedingungen genannt werden, welche einen Einfluss auf die Angebotserstellung des ÖPNV ausüben. Als erstes ist die demografische Entwicklung zu nennen. Besonders die rückläufige Bevölkerungsentwicklung¹⁸ und damit rückläufige Fahrgastzahlen in einigen Teilregionen führt im Zusammenspiel mit gesellschaftspolitischen Zielstellungen¹⁹ zu Problemen für den ÖPNV, insbesondere für dessen Tragfähigkeit.

Ebenso entfaltet die Raum- und Siedlungsstruktur Wirkungen auf die Angebotserbringung. Je nach Raumkategorie und Siedlungsstruktur²⁰ sind diverse infrastrukturelle Ausstattungen und Erschließungsgrade²¹ gegeben, welche sich auf die ÖPNV-Netze bzw. die Bedienung bestimmter Räume durch den ÖPNV auswirken.

Besonders in Verbindung mit bestimmten politischen Zielvorstellungen und entsprechenden rechtlichen Regelungen können sich die Herausforderungen aus den erstgenannten Punkten verstärken. Hier kann bspw. auf die verstärkte (negative) Wirkung einer rückläufigen Bevölkerung in Ver-

17 Etwa durch Vorgabe eines bestimmten Kostendeckungsgrades für die Leistungserstellung durch Private.

18 Die demografische Entwicklung und deren Ausprägungen (räumlich und bevölkerungsstrukturell) wird als hinreichend bekannt vorausgesetzt und hier nicht weiter vorgestellt. Für genauere Informationen sei auf die Angebote des Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR; Raumberechnung, <http://www.bbsr.bund.de>), des Statistischen Bundesamtes (<http://www.destatis.de>, Thema Bevölkerung) oder des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB, <http://www.bib-demografie.de>) verwiesen.

19 Bspw. das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands (vgl. § 1 Abs. 2 ROG) oder das politische Ziel der Gewährleistung eines „gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang[s] zu kulturellen und sportlichen Angeboten, Verwaltungseinrichtungen, Leistungen der Versorgung und des Bildungswesens sowie zur sozialen und technischen Infrastruktur (...)“ (Wehmeier/Koch (2010), S. 457).

20 Typischerweise wird zwischen Verdichtungsraum und (verschiedenen Typen des) ländlichen Raum unterschieden. Neben dieser eher raumplanungsorientierten Kategorisierung finden unter siedlungsstrukturellen Aspekten jedoch auch die „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“ Anwendung, welche dann die Regionsgrundtypen Agglomerationsraum, verstärkter Raum und ländlicher Raum unterscheiden.

21 Die Verfasser bezeichnen hiermit Merkmale wie die Dichte des Straßen- bzw. Schienennetzes, auch bezogen auf deren verschiedenen Kategorien, den (technischen bzw. baulichen) Zustand der Verkehrsinfrastruktur oder Erreichbarkeiten bspw. der nächsthöheren Zentralen Orte mit dem MIV und ÖPNV.

bindung mit dem o. g. Ziel der Raumordnung²² gedacht werden. Einen ebenfalls gewichtigen Einfluss auf den ÖPNV ergibt sich aus der Bildungspolitik und deren Umsetzung. Zu denken ist hier an den Schülerverkehr, welcher vielfach als „das Rückgrat des ÖPNV“²³ – insbesondere in dünn besiedelten, ländlichen Gebieten – bezeichnet wird. Auch aus eher sozialpolitischen Motiven²⁴ können sich Konsequenzen für den ÖPNV ergeben, etwa Anforderungen an die Tarifgestaltung aber auch technische Erfordernisse, bspw. bezogen auf die Verkehrsmittel.

Schließlich ist der rechtliche Rahmen zu nennen, in welchem sich der ÖPNV bewegt. Für Deutschland sollen beispielhaft zwei Komplexe genannt werden. Zum einen ist das EU-Wettbewerbsrecht zu beachten. Besonders die Europäische Binnenmarktintegration mit der Zielstellung eines unverfälschten und freien Wettbewerbs (vgl. Art. 4 Abs. 2 EGV) ist hier bedeutend. Zudem zählt hierunter die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007²⁵, auf welche später noch einzugehen ist. Zum anderen ist das deutsche Personenbeförderungsrecht²⁶ zu beachten, welches die Art der Angebotserstellung maßgeblich beeinflusst²⁷.

Dieser kurze Überblick zeigt folglich, dass besondere Herausforderungen für die Leistungserstellung im ÖPNV und damit auch für deren Effizienz bestehen. Auf die vorausgehenden Ausführungen aufbauend, werden die beiden Vergabeverfahren, der Ausschreibungswettbewerb und die Direktvergabe, hinsichtlich deren Effizienz bei der Leistungserstellung bewertet.

-
- 22 Eine möglichst flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit ÖPNV im Rahmen des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen mit sich daraus ergebenden Anforderungen an räumliche Netzabdeckung oder Mindestangebote.
- 23 Mit dieser Redewendung wird im Allgemeinen darauf verwiesen, dass in bestimmten Räumen der ÖPNV als Pflichtaufgabe der Landkreise nur noch durch den Schülerverkehr als Minimalangebot gewährleistet ist.
- 24 Genannt werden können etwa die Gewährleistung der Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen am ÖPNV, insbesondere Regelungen bezogen auf Schwerbeschädigte, Rentner oder niedrige Einkommensgruppen.
- 25 Verordnung (EG) des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.
- 26 Maßgeblich das PBefG, aber auch das RegG und die ÖPNV-Gesetze der Länder.
- 27 Beispielhaft sollen hier die Vorgaben zu Genehmigungspflichten, Beförderungsbedingungen oder das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit genannt werden. Bezogen auf die Eigenwirtschaftlichkeit (entsprechend § 8 Abs. 4 PBefG: „(4) Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne.“) und deren Gegenpol, die Gemeinwirtschaftlichkeit (Vergabe der Leistungserstellung an Dritte, wenn Aufgabenträger diese Leistung nicht im ausreichenden Maße eigenwirtschaftlich erbringen kann) wird jedoch konstatiert, dass diese Regelung zur Leistungserstellung durch die endgültig verabschiedete Verordnung (EG) 1370/2007 hinfällig ist, da dort nun eindeutig festgelegt ist, wann öffentliche Dienstleistungsaufträge abzuschließen sind. Entsprechend lautet die Einschätzung des Deutsche Städte- und Gemeindebundes: „Vor allem ist aber bedeutsam, dass nunmehr eindeutig festgelegt ist, dass die Aufgabenträger öffentliche Dienstleistungsaufträge abschließen müssen, wenn ausschließliche Rechte oder öffentliche Finanzmittel für die Durchführung des Verkehrs gewährt werden. In Deutschland wird mit jeder Linienkonzession ein ausschließliches Recht gewährt. Darüber hinaus dürfte unumstritten sein, dass es kaum ein Nahverkehrsangebot gibt, welches nicht auf die (zulässige) Unterstützung aus öffentlichen Mitteln angewiesen ist. Die im deutschen Recht angelegte Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen Verkehren und sog. gemeinwirtschaftlichen Verkehren wird gegenstandslos.“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V., www.dstg.de/homepage/artikel/schwerpunkte/-dstgb_beschreibt_eckpunkte_europaeischer_lokaler_verkehrspolitik_10_thesen_zum_nahverkehr_in_der_region/aktuelles/die_neue_eu_nahverkehrsverordnung_ist_veroeffentlicht/index.html, Abfrage am 27.5.2010).

2. Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe unter ökonomischen Aspekten

Entsprechend der Leitvorstellung der EU handelt es sich beim Ausschreibungswettbewerb um einen „kontrollierten Wettbewerb“, d. h. einen Wettbewerb um, nicht auf dem Markt (vgl. bspw. Cox 2003, S. 19). Dies bedeutet für den ÖPNV, dass um Marktsegmente, bspw. ein Liniennetz oder ein Bündel von Liniennetzen konkurriert wird und nicht um eine einzelne Linie, wie es beim Parallelwettbewerb der Fall wäre. Mit den Regelungen zum Ausschreibungswettbewerb sollen die positiven Effekte des freien Wettbewerbs für die öffentliche Güterversorgung genutzt werden, zudem soll der Wettbewerb der Unternehmen untereinander stimuliert werden (vgl. u. a. VO (EG) 1370/2007 oder Cox 2003, S. 25 f.). Entsprechend dieser zugrunde liegenden Gedanken soll für die konzessionsgebende Gebietskörperschaft nach dem Ausschreibungswettbewerb optimale Lösung erzielt werden (vgl. Cox 2003, S. 26).

Der Ausschreibungswettbewerb obliegt der sog. zuständigen Behörde²⁸ (Aufgabenträger), welche bezogen auf den ÖPNV nachfolgende Aufgaben wahrnimmt: Sie

- schreibt den Betrieb von Linien bzw. Liniennetzen im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens aus,
- ermittelt den Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot und
- erteilt den Auftrag zum Betrieb dieser Linien bzw. Liniennetze über einen zuvor festgelegten Zeitraum.

Der Ausschreibungswettbewerb bedingt jedoch einige Anforderungen an das Ausschreibungsobjekt sowie das Verfahren selbst, so dass besonders hier die Transaktionskostenproblematik zum Tragen kommt. Zudem können mit ihm Risiken verbunden sein.

Das Verfahren des Ausschreibungswettbewerbs ist nicht einheitlich, sondern abhängig von Art bzw. Umfang des Ausschreibungsobjekts sowie von den Auswahlkriterien der Ausschreibung. Weiterhin ergeben sich Anforderungen aus dem Ausschreibungsobjekt heraus. Besonders die Umschreibung des Ausschreibungsobjekts erfordert i. d. R. eine umfassende Leistungsbeschreibung mit genauen Angaben zu Quantität, Qualität, Leistungsentgelte, Zuschussbedarfe, Vertragsdauer etc.

Eng mit der Leistungsbeschreibung verbunden ist die Frage nach der Art des zugrunde liegenden Vertrags. Prinzipiell kann nach zwei Vertragsarten unterschieden werden: dem vollständigen Vertrag und dem unvollständigen Vertrag. Je nach Vertragsart ergeben sich bestimmte Konsequenzen. Im ÖPNV-Bereich werden Verträge mit einer relativ langen Vertragsdauer (i. d. R. fünf bis zehn Jahre) abgeschlossen. Dies führt dazu, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht alle denkbaren vertragsrelevanten Tatbestände erfasst werden können. Daher findet hier oft der unvollständige Vertrag bzw. der eng mit diesem verbundene relationale Vertrag²⁹ Anwendung, da aufgrund der langen Vertragsdauer zu Vertragsabschluss nicht alle vertragsrelevanten Aspekte bekannt sind bzw. vertraglich gefasst werden können. Hieraus ergeben sich demnach Transaktionskosten, welche oftmals mit der Vertragsdauer ansteigen. Ursächlich sind Mehraufwände (per-

28 Zur Definition der zuständigen Behörde vgl. Art. 2 lit. b) VO (EG) Nr. 1370/2007.

29 Relationale Verträge vereinbaren bewusst nur die Rahmendaten des Vertragsgegenstands und ergänzen diese sukzessive während der Vertragslaufzeit durch implizite Vereinbarungen. (Vgl. bspw. Resch/Neth (2006), S. 32.).

sonell, finanziell, zeitlich) aufgrund höherer Kontrollbedarfe bspw. bzgl. der Qualität der Leistungserbringung oder Nachverhandlungsbedarfe und damit verbundene Kosten.

Schließlich ergeben sich Anforderungen an die Ausschreibungsbehörde selbst. Für Vertragsanbahnungen, die Vertragsgestaltung, die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, die Vertragskontrolle etc. werden entsprechend qualifiziertes Personal, Kompetenzen und Erfahrungen usw. benötigt, was wiederum mit entsprechenden Kosten korrespondiert.

Nicht zuletzt besteht im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs die Gefahr eines „winner’s curse“³⁰. Wenn ein Bieter einen Ausschreibungswettbewerb folglich nur gewonnen hat, weil er sich bezogen auf sein Angebot verkalkuliert hat, kann eine Vertragserfüllung mitunter unmöglich und ein neues Ausschreibungsverfahren erforderlich sein.

3. Ökonomische Bewertung der Direktvergabe

a) Einordnung der Direktvergabe

Eine Direktvergabe liegt dann vor, wenn die örtlichen Behörden mit der Erbringung von ÖPNV-Leistungen interne Betreiber ohne vorheriges wettbewerbliches Vergabeverfahren beauftragen.³¹ Hierbei hat der Aufgabenträger die Wahlmöglichkeit, die ÖPNV-Leistung selbst im Eigenbetrieb zu erbringen oder ein eigenes Unternehmen (sog. interner Betreiber) im Rahmen einer Inhouse-Vergabe damit zu betrauen.³²

Nach EU-Recht ist eine Direktvergabe somit statthaft, aber an bestimmte Kriterien der EU-Nahverkehrsverordnung (EG 1370/2007) gebunden:

- Eine Direktvergabe ist als Inhouse-Vergabe möglich, sofern die zuständige Behörde einen beherrschenden öffentlichen Einfluss und entsprechende Kontrolle auf das beauftragte Unternehmen ausübt (Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1370/2007). Nach Art. 5 Abs. 2 lit. a) ist es nicht zwingend erforderlich, dass die zuständige Behörde zu 100 % Eigentümerin ist.
- Eine Direktvergabe ist möglich, sofern das Auftragsvolumen unterhalb einer Bagatellgrenze (geschätzter Jahresdurchschnittswert von 1 Mio. EUR oder jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km) liegt. Bei Unternehmen mit nicht mehr als 23 Fahrzeugen verdoppeln sich diese Werte (Art. 5 Abs. 4 VO (EG) 1370/2007).
- Eine Direktvergabe ist als Notmaßnahme möglich, wenn eine Unterbrechung des Verkehrsdienstes oder die unmittelbare Gefahr des Eintretens einer solchen Situation vorliegt (Art. 5 Abs. 5 VO (EG) 1370/2007).

30 Allgemein wird damit das Phänomen beschrieben, dass ein Bieter nur deshalb eine Auktion gewinnt, weil er den Wert des Auktionsgegenstands von allen Bietern am meisten überschätzt hat.

31 Die Direktvergabe ist entsprechend der VO (EG) 1370/2007 zu verstehen als „die direkte Erteilung öffentlicher Dienstleistungsaufträge für ÖPNV-Leistungen ohne Ausschreibung.“ (Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen (bdo e.V.) (o. J.), S. 6.).

32 Vgl. Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1370/2007. Zu beachten ist aber, dass dieser Vorgabe das nationale Recht nicht entgegensteht. Nach juristischer Einschätzung berührt diese Verordnung den bestehenden Ordnungsrahmen des PBefG nicht, sondern trifft Voraussetzungen für Ausgleichszahlungen bei öffentlicher Finanzierung des ÖPNV aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (vgl. Ipsen/Leonard (o. J.), S. 3).

b) Ökonomische Bewertung

Die Direktvergabe entzieht sich weitestgehend den marktlichen Mechanismen. Angebot und Nachfrage regulieren sich nicht über den Markt, sondern werden durch die zuständige Behörde als Vertreter des Staates vorgegeben. Insbesondere der Umfang des Angebots, aber ebenso der Rahmen für die Preisgestaltung (bspw. in Form politisch festgesetzter Preisobergrenzen für bestimmte Verkehrsleistungen), wird durch staatliche Zielstellungen und gesetzliche Vorgaben bestimmt. Ebenso erfolgt die Art der Leistungserbringung nach vorgegebenen Kriterien³³, es findet keine auf marktlich basierenden Merkmalen statt.

Die wesentlichen Ursachen hierfür wurden eingangs bereits dargelegt (ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen). An dieser Stelle soll die Betrachtung kurz um einen ökonomischen Aspekt erweitert werden.

Eine Ursache für einen Direktvergabe kann mitunter auch im ökonomischen Charakter von Netzen gesehen werden. Netze können dabei als Verbindungen zwischen diversen Punkten beschrieben werden, wobei die Verbindungen als Übertragungswege dienen (vgl. Knieps, 2007 S. 1.). Ein wesentliches ökonomisches Kennzeichen von Netzen ist dabei der relativ hohe Kapitaleinsatz beim Aufbau und z. T. im Rahmen des Betriebes entsprechender Netze. Besonders im Bereich ÖPNV ist daher ein paralleler Netzwettbewerb, wie bspw. im Mobilfunkbereich, nahezu ausgeschlossen. Hierfür können zudem weitere Gründe aufgeführt werden, welche gegen einen marktlichen Wettbewerb sprechen. Zum einen kann dieses im Vorhandensein natürlicher Monopole³⁴ dabei der relativ hohe Kapitaleinsatz beim Aufbau und z. T. im Rahmen des Betriebes entsprechender Netze. Besonders im Bereich ÖPNV ist daher ein paralleler Netzwettbewerb, wie bspw. im Mobilfunkbereich, nahezu ausgeschlossen. Hierfür können zudem weitere Gründe aufgeführt werden, welche gegen einen marktlichen Wettbewerb sprechen. Zum einen kann dieses im Vorhandensein natürlicher Monopole³⁴ liegen, andererseits in den hohen Fixkosten, welchen durchaus der Charakter einer Marktzutrittsbarriere zugeschrieben werden kann. Um eine politisch gewollte Netzdicke und damit einen Mindestumfang des Leistungsangebots im ÖPNV zu erhalten, kann eine „Abschirmung“ des Marktes durch eine Direktvergabe eine Option darstellen.

Aufgrund dieser Besonderheiten könnte davon ausgegangen werden, dass eine Leistungserstellung im Rahmen der Direktvergabe zu einem ineffizienteren Angebot führen würde als bei einer wettbewerblichen Vergabe. Dies mag auch dem Aspekt geschuldet sein, dass weitestgehend noch ungeklärt ist, wie bei einer Direktvergabe ein nachhaltiges wirtschaftliches Verhalten bei den betroffenen kommunalen ÖPNV-Unternehmen gesichert werden bzw. wie hier eine entsprechende Anreizsetzung erfolgen kann. Für die Bewertung der Effizienz der Direktvergabe im Vergleich zum Ausschreibungswettbewerb hat dieses Konsequenzen. Wenn keine bzw. kaum marktliche Mechanismen greifen, ist fraglich, wie eine Kriterienauswahl für die Bestimmung der Effizienz erfolgen soll. Da die Direktvergabe ohne Vergleichsangebote vollzogen wird, fehlt selbst dieser minimale Vergleichsmaßstab des Ausschreibungswettbewerbs. Damit ist die preisliche Komponente für einen direkten Vergleich beider Vergabeformen stark eingeschränkt.

33 Zu denken wäre hier bspw. an Betriebsformen, Bedienungshäufigkeit etc.

34 Natürliche Monopole liegen dann vor, wenn aufgrund langfristig abnehmender Durchschnittskosten ein einziges Unternehmen ein Gut kostengünstiger herstellen kann als alle anderen Anbieter zusammen (sinkende Subadditivität der Kosten).

V. Vergleich und Bewertung von Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb

1. Vergleichsrahmen

Eingangs wurde angeführt, dass im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs eine wirtschaftlichere Leistungserbringung konstatiert wird, da er stärker am Wettbewerb ausgerichtet sei. Zudem wurde gezeigt, dass der ÖPNV-Markt allerdings besonderen staatlichen Anforderungen entsprechen muss. Effizienz umfasst bei der Bereitstellung von Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge daher sowohl betriebswirtschaftliche als auch volkswirtschaftliche Komponenten. Auch die Kostenkomponente ist aufgrund des mangelnden Wettbewerbs einerseits und der Gewährung von Ausgleichsleistungen teilweise eingeschränkt. Jedoch erfordern beide Modelle in unterschiedlichem Maße Anforderungen an die Auftragsvergabe. Daher soll hier versucht werden, die Effizienz beider Modelle, insbesondere durch Betrachtung der Produktions- und Transaktionskosten, zu bewerten.

Bezogen auf Produktionskosten sind dabei die Lohn- bzw. Gehaltskosten wesentlich. Die Transaktionskosten sind v. a. für den Ausschreibungswettbewerb bedeutend; und hier v. a. die volkswirtschaftliche Transaktionskosten (v. a. im Zusammenhang mit der Einrichtung und Tätigkeit der sogenannte „zuständigen Behörden“, folglich jene, welche für Ausschreibung verantwortlich sind). Aber auch hier existiert das Problem, dass kaum ausreichende, belastbare Studien vorhanden sind, um eine empirisch bestätigte Aussage treffen zu können.

Im Folgenden werden zuerst Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe hinsichtlich möglicher Vor- und Nachteile beleuchtet, danach erfolgt die Abschätzung der Effizienz anhand des sich hieraus ergebenden Einflusses auf die o. g. Kostenarten. Die Nennungen der Vor- und Nachteile sind dabei nicht abschließend.

Als mögliche Vorteile des Ausschreibungswettbewerbs können die folgenden Punkte angeführt werden:

- Es sind aufgrund der deutlichen Trennung von Aufgabenträger und Besteller Kostensenkung bzgl. der Lohn- und Gehaltskosten erzielbar. Denn die im Ausschreibungswettbewerb konkurrierenden Unternehmen sind vorrangig privatwirtschaftliche Unternehmen, welche nicht an das öffentliche Tarifrecht gebunden sind.³⁵
- Es ist eine Steigerung der allokativen Effizienz durch Vorgaben des Aufgabenträgers möglich. Denn es wird aufgrund des Wettbewerbsdrucks eine Leistungserstellung zu minimalen Kosten vermutet (optimale Faktorallokation). Ebenso soll eine Minimierung des Subventionsbedarfs erreicht werden.
- Weiterhin kann ein wirtschaftlicherer Einsatz öffentlicher Mittel angenommen werden, da durch eine Angebotsauswahl aus mehreren Bietern Vergleichsangebote vorhanden sind, welche wiederum den öffentlichen Mitteleinsatz verringern können.

35 Dies bildet das Hauptargument, auf welches sich das Wirtschaftlichkeitsargument des Ausschreibungswettbewerbs bezieht, da die Lohn- und Gehaltskosten bei privaten Anbietern im ÖPNV um ca. 20 bis 40 % unter denen der öffentlichen Anbieter liegen; vgl. Difu, zitiert nach Resch/Neth 2006, S. 91.

- Mitunter wird aufgrund der deutlichen Trennung von Aufgabenträger und Besteller eine bessere Erfüllung deren Aufgaben vermutet, da diese nun eindeutig geregelt sind.

Neben diesen möglichen Vorteilen wird zudem konstatiert, dass durch den Ausschreibungswettbewerb eine bessere Orientierung an den Nachfragerpräferenzen erfolgt, eine marktgerechte Leistungsbewertung sichergestellt und damit zu hohe Preise verhindert sowie eine Anpassung an Produkt- und Verfahrensinnovationen sowie neue Marktentwicklungen ermöglicht werden (vgl. Cox 2003, S. 25 f.). Hingegen werden beispielhaft folgende Nachteile des Ausschreibungswettbewerbs angeführt:

- Es wird von steigenden Transaktionskosten ausgegangen. Ursächlich hierfür sind u. a. Kosten für die Schaffung und den Betrieb einer entsprechenden Behörde, höherer Anforderungen an das Ausschreibungsverfahren und die Vertragsgestaltung oder ein erhöhter Kontrollaufwand der Leistungserbringung. Mitunter wird vermutet, dass diese Transaktionskosten mögliche Kosteneinsparungen in Bezug u. a. auf Lohn- und Gehaltskosten übersteigen.
- Auch den möglichen Bietern im Ausschreibungswettbewerb wird ein deutlich höherer Aufwand für die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren unterstellt: Möglicherweise können bzw. wollen nicht alle potenziellen Unternehmen aufgrund der hiermit verbundenen Kosten am Wettbewerb teilnehmen bzw. könnten für diese hohe Markteintrittsbarrieren in Form von hohen Planungskosten oder einem hohen Investitionsbedarf bei Auftragserteilung bestehen.
- Sofern dennoch trotz höherer Kosten am Ausschreibungswettbewerb teilgenommen wird, wird die Gefahr des Niederschlagens dieser höheren Kosten für den Bieter auf dann höhere Entgelte gesehen.
- Auch der bereits genannte „winner’s curse“, folglich die Fehlkalkulation beim gewinnenden Unternehmen, wird als ein möglicher Nachteil des Ausschreibungswettbewerbs gesehen.

Analog können Vor- und Nachteile der Direktvergabe aufgelistet werden. Mögliche Vorteile zielen hier v. a. auf schlankere Organisationsformen der betreffenden Behörden und die Finanzierung der Leistung insgesamt ab. Im Einzelnen werden u. a. folgende Aspekte genannt:

- Beispielsweise kann auf kostenbezogene Vorteile aufgrund einer schlankeren Organisation (weniger Personal, kürzere Dienstwege, weniger Entscheidungsgremien) und damit geringere Transaktionskosten hingewiesen werden. Denn das Verfahren der Ausschreibung selbst mit den damit verbundenen Anforderungen und kostenmäßigen Auswirkungen entfällt.
- Zudem ist die Direktvergabe relativ einfach zu handhaben, da keine Leistungsbeschreibungen, keine Erarbeitung von Kriterienkatalogen zur Angebotsbewertung etc. vonnöten sind. Damit korrespondieren schnellere Entscheidungen.
- Durch die Direktvergabe kann mglw. der steuerliche Querverbund als eine wichtige Finanzierungsquelle des ÖPNV³⁶ erhalten werden, da bei der Direktvergabe die Auftragserteilung entsprechend Art. 5 Abs. 2 lit. a) erfolgt. Gerade für Kommunen, bei denen der Finanzierungsanteil hieraus relativ hoch ist, erscheint die Direktvergabe sinnvoller.
- Ein letzter, hier aufgeführter Vorteil kann darin gesehen werden, dass die Direktvergabe i. d. R. per Verlängerung der Konzession erfolgt und somit langjährige Kooperationen entstehen. Hier

36 Es werden bspw. etwa 50 % der kommunalen Verkehrsunternehmen im steuerlichen Querverbund geführt vgl. Otto (2003), S. 136), jährlich ergeben sich ca. 1,4 Mrd. € Einnahmen aus dem Querverbund (Stand 2007, vgl. Deutscher Städtetag, Pressemitteilung vom 17.12.2007).

kann aufgrund eines besonderen Vertrauensverhältnisses eine höhere Verlässlichkeit bzgl. der Qualitätsstandards vermutet werden.

Schließlich sind folgende mögliche Nachteile der Direktvergabe zu benennen:

- Es besteht aufgrund des öffentlichen Tarifrechts ein vergleichsweise hohes Lohn- und Gehaltsniveau, welches zwar durch Restrukturierungsmaßnahmen gesenkt werden kann, aufgrund von u. a. Sozialplänen vermutlich aber nicht bzw. erst mit langen Übergangsphasen das Niveau privatwirtschaftlicher Anbieter erreicht.
- Aufgrund des mangelnden Wettbewerbs wird das mögliche Restrukturierungspotenzial nicht vollständig ausgeschöpft bzw. verzögert, da keine unmittelbare Konkurrenz und damit Anpassungszwänge bestehen. Aufgrund der derzeitigen Finanzsituation der öffentlichen Kassen scheint dieser Punkt aber zumindest entkräftet.
- Fehlende Vergleichsangebote lassen zudem eine geringere Wirtschaftlichkeit der Leistungserfüllung durch Direktvergabe vermuten. Ursächlich ist auch hier ein fehlender Vergleichsmaßstab.

2. Transaktionskosten im Hinblick auf die Vergabeart

Wird die jeweilige Spezifik der beiden Vergabeverfahren und deren Vor- und Nachteile, lässt sich bezogen auf die Transaktionskosten folgendes ableiten:

Der auf Coase (1937) zurückgehende Transaktionskostenansatz ist ein der Neuen Institutionenökonomik zuzurechnender Teilbereich. Im Rahmen dieses Ansatzes wird die Effizienz institutioneller Arrangements verglichen, in welchen wirtschaftliche Transaktionen realisiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass, aufgrund unvollständiger Informationen, Wirtschaftssubjekte stets, im Vergleich zu den hypothetischen Entscheidungsträgern der Neoklassik, ineffizient handeln (vgl. Lenk/Rottmann 2008, S. 23). Transaktionskosten sind folglich das Resultat dieser Ineffizienz (vgl. Richter/Furubotn 1999, S. 45). Sie sind nicht nur vorhanden, sondern weisen ebenso eine enorme Größe auf. Schätzungen zufolge erreichen in modernen Marktwirtschaften Transaktionskosten 50 bis 60 Prozent des Nettosozialprodukts (vgl. Richter/Furubotn 1999, S. 45).

Dabei ist von Bedeutung, welche Häufigkeit, Unsicherheit oder Spezifität erforderlicher Investitionen Transaktionen zugrunde liegt. (Lenk/Rottmann 2008, S. 23) Die Benutzung von Institutionen, folglich von Märkten, ist nicht kostenlos möglich. Vor Vertragsabschluss fallen Kosten insbesondere in Form von Verhandlungs- und Informationskosten (Ex-Ante-Kosten) an, nach erfolgtem Vertragsabschluss entstehen Kosten für die Kontrolle sowie für die Anpassung an geänderte Konstellationen (Ex-Post-Kosten). Unter entstehenden Kosten vor Vertragsabschluss sind etwa zu beschaffende Informationen über potentielle Vertragspartner, den Preis oder der Qualität von Gütern zu subsumieren, unter entstehenden Kosten nach Vertragsabschluss sind beispielsweise Kosten der Qualitätskontrolle oder Kosten, die bei einer Preisänderung der Produktionsfaktoren anfallen, aufzuführen (vgl. Lenk/Rottmann 2008, S. 23).

Die Schwierigkeit liegt vor allem darin, überhaupt eine vollständige Kostenstruktur, folglich unter Einbeziehung von Transaktionskosten, zur Beurteilung der relativen Effizienz zu quantifizieren. Ein Großteil der Diskussion über Transaktionskosten stellt vielmehr den heuristischen Wert dieser

Kostenart als die Ausarbeitung ernsthafter Messungsprojekte in den Vordergrund (vgl. Richter/Furubotn 1999, S. 56).

Werden nun die Vergabeverfahren Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe betrachtet, so sind bezogen auf die Transaktionskosten insbesondere die Kosten der Vertragsanbahnung und die Kosten für die Überwachung der ausgeschriebenen Leistung (Qualitätskontrolle) bedeutend. Aus den beschriebenen möglichen Vor- und Nachteilen beider Systeme ging hervor, dass sich der Ausschreibungswettbewerb insbesondere durch eine zu etablierende Behörde bzw. die Umstrukturierung einer vorhandenen Behörde zur Durchführung des Ausschreibungsverfahrens und einem Mehraufwand für die Vertragsanbahnung und -überwachung von der Direktvergabe unterscheidet. Folglich kann konstatiert werden, dass die Transaktionskosten des Ausschreibungswettbewerbs höher liegen als jene der Direktvergabe.

VI. Folgerungen für die Bewertung der Effizienz

Eine Zusammenfassung der Fragestellung, wie sich Effizienz für die beiden Modelle beschreiben lässt, kann möglicherweise folgende Differenzierung vorgenommen werden: Effizienz bezogen auf den Ausschreibungswettbewerb kann als alloкатive Effizienz entsprechend der öffentlichen Wirtschaft betrachtet werden. Hinzu kann aufgrund der Anwendung wettbewerblicher Strukturen der Privatwirtschaft eine beschränkte Kosteneffizienz angenommen werden. Effizienz – bezogen auf die Direktvergabe – orientiert sich hingegen ausschließlich an der alloкатiven Effizienz. Es ist jedoch nicht zu vernachlässigen, dass bei einer Einleitung von Restrukturierungsmaßnahmen mit der Direktvergabe auch mehr kostenmäßige Effizienz erreicht werden kann. Hier ist die Ausgliederung des beauftragten (kommunalen) Unternehmens in eine Tochtergesellschaft mit niedrigeren Lohn- und Gehaltskosten zu nennen.

Die Beantwortung der Fragestellung, welches Modell eine effizientere Leistungserstellung ermöglicht, muss zunächst festgestellt werden, dass dies derzeit schwer möglich ist. Beide Modelle bedienen die Leistungserstellung öffentlicher Güter. Wie die Ausführungen zeigten, ist bereits hier eine Bestimmung der Effizienz schwierig.

Der ÖPNV stellt ein komplexes und facettenreiches Feld dar. Einerseits bestehen aufgrund bestimmter Eigenschaften Marktzugangsbarrieren aufgrund sogenannter natürlicher Monopole. Erinnerung sei hier an den Netzcharakter für bestimmte Bereiche des ÖPNV. Andererseits ist eine Bewertung der Effizienz selbst abhängig vom jeweiligen ÖPNV-System und den strukturellen Gegebenheiten (Raum- und Bevölkerungsstruktur). Der schienengebundene Personennahverkehr bspw. ist bezogen auf Effizienzkriterien anders zu bewerten als der straßengebundene Personennahverkehr. Zudem ist wichtig, welche politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit dem ÖPNV verbunden sind. Dieses hat bspw. dahingehend Auswirkungen, dass politisch vorgegebene Verfügbarkeiten oder Nutzerentgelte beachtet werden müssen. Hier wird im Hinblick auf die Effizienz etwa der Defizitausgleich durch den steuerlichen Querverbund als eine feste Finanzierungsgröße des ÖPNV zur Umsetzung dieser Zielvorgaben gesehen. Dies muss im Rahmen der eingangs dargelegten Kosteneffizienz berücksichtigt werden.

Einen ebenso schwerwiegenden Punkt zur Effizienzbewertung stellt die Transaktionskostenproblematik dar. Neben den relativ gut abgrenzbaren betrieblichen Transaktionskosten sind die

volkswirtschaftlichen Transaktionskosten schwieriger zu ermitteln, da diese unmittelbar im Zusammenhang mit der für den Ausschreibungswettbewerb „zuständigen Behörde“ stehen. Zudem fallen politische Steuerungskosten an, welche ebenfalls Transaktionskosten für notwendige politische Entscheidungen den ÖPNV betreffend darstellen. Letztgenannte sind abhängig von der Art des institutionellen Arrangements, die in Bezug auf eine ausschreibende Behörde vielfältige Formen annehmen kann. Um die Transaktionskosten ausreichend zu berücksichtigen, müssten somit vielfach Einzelfälle betrachtet werden oder umfassende Studien durchgeführt werden.

Derzeit sind jedoch keine einschlägigen und belastbaren Studien zur Thematik der Transaktionskosten im ÖPNV und der Effizienzbeurteilung der beiden Modelle Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb vorhanden. Einzelne Studien, darunter auch die verwendete Studie der HANS-BÖCKLER-STIFTUNG, weisen tendenziell auf Vorteile für die Direktvergabe hin, auch wenn dort nur minimale Fallzahlen vorliegen und nicht alle relevanten raumstrukturellen Situationen betrachtet werden konnten.

Somit bleibt zuletzt auf weiteren Forschungsbedarf insbesondere zu Fragen der Transaktionskosten und hier im Falle des Ausschreibungswettbewerbs hinzuweisen.

Literaturverzeichnis

- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo e.V.) (Hrsg.) (o. J.), Der öffentliche Personennahverkehr in der Bundesrepublik Deutschland.
- Cox, Helmut (2003), Obligatorischer Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen – Garant für optimale Marktergebnisse?, S. 19; in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) (2003): Ausschreibungswettbewerb – obligatorisch für alle öffentlichen Dienstleistungen? Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen und des Deutschen Städtetages; Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 20, S. 19-38.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V., http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwer-punkte/dstgb_beschreibt_eckpunkte_europaeischer_lokaler_verkehrspolitik_10_thesen_zum_nahverkehr_in_der_region/aktuelles/die_neue_eu_nahverkehrsverordnung_ist_veroeffentlicht/index.html, Abfrage am 27.5.2010
- Deutscher Städtetag (2007), Ohne steuerlichen Querverbund würde der öffentliche Nahverkehr deutlich teurer, Pressemitteilung vom 17.12.2007, <http://www.staedtetag.de/10/presse-ecke/pressediener/artikel/2007/12/17/00514/index.html>, Abfrage am 17.1.2011.
- Europäische Union, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) vom 14. Dezember 1995, rechtsbereinigt mit Stand vom 26. Juni 2004.
- Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch das Gesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871) geändert worden ist.
- Ipser/Leonard, Juristisches Grundsatzpapier des bdo zur Anwendung der VO (EG) Nr. 1370/2007 in Deutschland (juristische Handlungsempfehlung), S. 3, in: Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo e.V.) (Hrsg.) (o. J.): Der öffentliche Personennahverkehr in der Bundesrepublik Deutschland.
- Knieps, Günter (2007), Netzökonomie, Grundlagen – Strategien – Wettbewerbspolitik, Wiesbaden.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario und Oliver Rottmann (2010), Privatisierung und Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus theoretischer und empirischer Perspektive, in: InfrastrukturRecht, 7. Jg., Nr. 11, S. 293-297.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2008), Grundlegende transaktionskostenökonomische Analyse öffentlicher vs. privater Leistungserstellung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 37. Jg., Heft 1, S. 21-26.
- Otto, Michael (2003), Die öffentliche Finanzierung und die Genehmigung des ÖPNV (ÖSPV) im Binnenmarkt, Baden-Baden.
- Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 100 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864) geändert worden ist.
- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

Aspekte zur Konzipierung von vergleichenden Effizienzberechnungen

- Resch, Hubert/Neth, Dieter (2006), ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe, Eine vergleichende empirische Studie zu Produktions- und Transaktionskosten, Ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung.
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn (1999), Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., Tübingen.
- Rottmann, Oliver (2011), Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate, in: Gottschalk Wolf (Hrsg.), Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 20, Frankfurt/Main.
- Stadt Leipzig (2009), Richtlinie zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖPNV in der Stadt Leipzig (Finanzierungsrichtlinie)“ vom 28.10.2009.
- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlament und des Rat vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.
- Wehmeier, Thomas/Koch, Annika (2010), Mobilitätschancen und Verkehrsverhalten in nachfrageschwachen ländlichen Räumen, S. 457; in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2010; S. 457-465.