

Die öffentliche Ausschreibung von Verkehrs- dienstleistungen – Effizienzprobleme und Lösungen zur Gestal- tung ergebnisoptimaler Vertragsbeziehun- gen

Gernot Haider

1. Einleitung

Vertragsbeziehungen zwischen Verkehrsunternehmen (VU) und Aufgabenträgerorganisationen (AT) zum Zweck der Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen mit nicht kostendeckenden Preisen, werden auch in Österreich zunehmend auf Basis einer Auktion eines zeitlich befristeten und exklusiven Fahrtrechts abgeschlossen werden. Die Europäische Kommission geht im Rahmen der neuen Nahverkehrsverordnung von einer solchen Ausschreibung insbesondere im Regionalbusmarkt aus. Bislang wurden die in Rede stehenden Verkehrsleistungen des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV) von den zuständigen Aufgabenträgern (Verkehrsverbände und Gebietskörperschaften) über eine Direktvergabe an den jeweiligen Inhaber einer linienbezogenen Bedienungskonzession beschafft. Aus Sicht der Europäischen Kommission sind damit zusammenhängende Geldflüsse dann als beihilfen- und wettbewerbsrechtlich unbedenklich einzustufen, wenn diese im Rahmen eines Verkehrsdienstvertrages die Gegenleistung für eine gemeinwirtschaftliche Personentransportleistung darstellen. Dieser Vertrag regelt dabei die Modalitäten einer formalen Bestellung als Hoheitsakt.

Der vorliegende Artikel entstand auf Grundlage einer Diplomarbeit, eingereicht am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien. Ausgehend von der betriebswirtschaftlichen Wirklichkeit des ÖPNRV sollten darin Erkenntnisse hinsichtlich möglicher volkswirtschaftlicher (Effizienz-)Wirkungen derartiger Ausschreibung generiert werden. Es hat sich dabei gezeigt, dass durch die Analyse von wettbe-

werbs-, vertrags- und auktionstheoretischer Konzepte sowie einer Diskussion ihrer praktischen Anwendbarkeit grundlegende und klare Aussagen getroffen werden können. Die Arbeit wurde im Jahr 2007 mit dem Peter-Faller-Nachwuchsförderungspreis der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft ausgezeichnet.

2. Möglichkeiten und Folgen verschiedener Leistungsbeschreibung bei Ausschreibungen

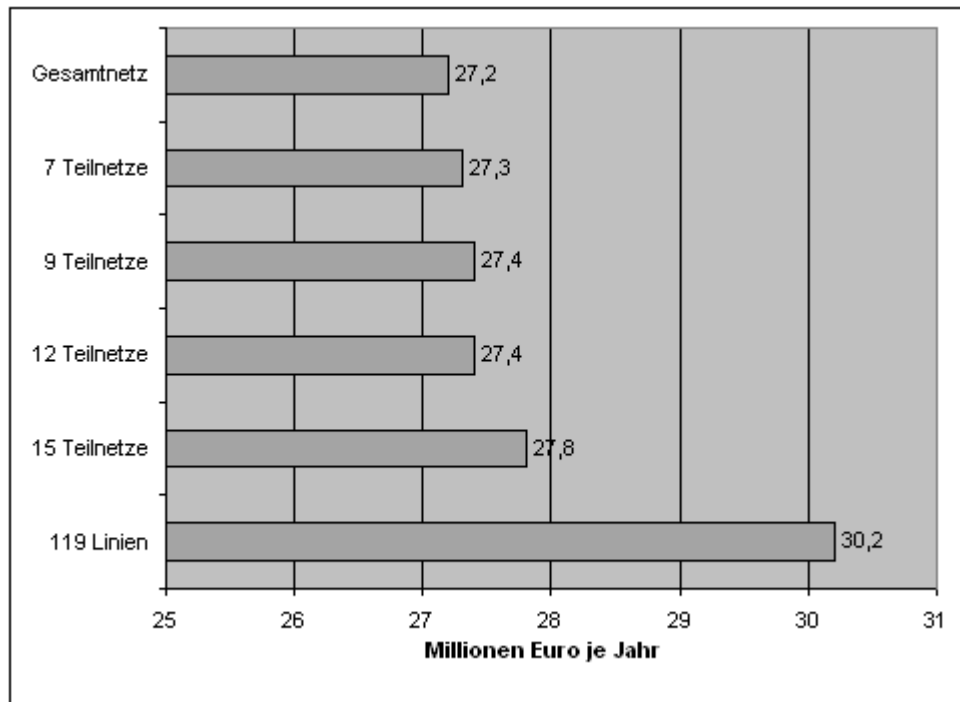
2.1 Die Definition des räumlichen Leistungsumfanges als Spagat zwischen Großbetriebsvorteilen und Kleinbetriebsnachteilen

Die Produktion der Betriebsleistung im ÖPNRV ist durch Größenvorteile gekennzeichnet, die Durchschnittskosten sinken mit steigender Zahl der bedienten Routen. Im Detail ergibt sich eine bessere Auslastung bestimmter Produktionsfaktoren aus a.) Agglomerations- und Nachbarschaftsvorteilen (Dichtevorteilen), b.) Stochastischen Größenvorteilen (bspw. durch produktiver Ausgleich von Nachfrageschwankungen mit steigender Betriebsgröße) sowie c.) Vorteilen aus dem kleinsten gemeinsamen Vielfachen (in Mindestkapazitäten und -Reserven gebundenes Kapital verliert mit steigender Betriebsgröße relativ an Gewicht). Im Ergebnis lässt die Ausschreibung einzelner Strecken Synergiepotenziale ungenutzt und führt aus ökonomischer Sicht zu einer vermeidbaren Kostenvervielfachung. Es besteht daher in Fachkreisen ein hohes Maß an Übereinstimmung,

dass daher nur Linienbündel¹⁾ und/oder Netze für eine wettbewerbliche Vergabe in Betracht kommen. Mit steigendem Leistungsumfang der Ausschreibung erwachsen dem Besteller jedoch zwei grundsätzliche Herausforderungen, die in ihren Konsequenzen bei der Entscheidung abzuwägen sind²⁾:

Abbildung 1 verdeutlicht anhand einer hypothetischen Ausschreibung diese netzspezifische Größenvorteile: Die Ausschreibung des Gesamtnetzes hat sich als die kostengünstigste Variante herausgestellt, wobei die Differenz zwischen der kostengünstigsten Variante und der teuersten Variante (119 Einzellinien) rund drei Millionen Euro (ca. 10 %-Punkte) beträgt.

Abbildung 1: Zuschussbedarf für unterschiedlich große Linienbündel (Region Minden-Herford)



Quelle: SIEBER, 2002

Einerseits begünstigen steigende Losgrößen aufgrund kapitalintensiver Beschaffungen und Personalvorhaltungen solche VU, die von Betriebsgrößenvorteilen gekennzeichnet sind, da die damit verbundenen betriebsinternen Synergieeffekte sie in die Lage versetzt, geringere Zuschussforderungen zu stellen. Andererseits entstehen dadurch für VU in kleineren Betriebsgrößeklassen Marktzutrittsbarrieren, deren Ursache in Kleinbetriebsnachteilen begründet

liegt. Selbst wenn für KMU-Betriebe die Kapital- und Personalvorhaltung bewältigbar wäre, übersteigen große Vergabelose rasch die verfügbaren Management- und Planungskapazitäten. Das Drohpotenzial, die relativ zum Gesamtkapital hohen Kosten für die Gebotserstellung als beziehungs-spezifische Investition versenken zu müssen, lassen einen Marktzutritt unattraktiv erscheinen, oder führen überhaupt zu einem Mark Austritt. Die Anbieterstruktur durchläuft daher einen Konzentrationsprozess.

Mit zunehmender Größe der ausgeschriebenen Linienbündel und Verkehrsnetze nimmt jedoch die Wahrscheinlichkeit zu, dass die Anzahl der Bieter die mindestoptimale Bieterzahl von drei unterschreitet und die geringe Wettbewerbsintensität die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs schwer beeinträchtigt. Die Varianz der gebotenen Preise sinkt. Gleich-

zeitig entstehen monopolistische Preissetzungsspielräume, sodass der AT in zunehmendem Ausmaß in Abhängigkeit marktmächtiger³⁾ Unternehmen gerät und sich mit steigenden Zuschussforderungen konfrontiert sieht. Die gezielte Förderung einer pluralistischen und dezentralisierten Marktform sowie eine auch KMU-orientierte Unternehmenspolitik durch ausgewogen große Vergabelose ist daher kein Selbstzweck der Besteller, sondern ein Instrument zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs.

2.2 Aufgabenallokation zwischen dem Besteller und dem Verkehrsunternehmen

Das Produkt ÖPNV-Dienstleistung entsteht auf drei unterschiedlichen, in Tabelle 1 dargestellten Entscheidungsebenen:

Tabelle 1: Entscheidungsebenen im ÖPNV

Bei der *funktionalen Leistungsbeschreibung* beschränkt sich der Besteller in seinen Vorgaben auf in der strategischen Ebene formulierten Funktionen der gewünschten Verkehrsdienstleistung. Beispiele dafür sind die Vorgabe von maximalen Fahrzeiten, Mindestfrequenzen oder ein bestimmter Prozentsatz der zu bedienenden Bevölkerung. Ferner wird der Besteller von Einschränkungen hinsichtlich taktischer Fahrpreisentscheidungen Gebrauch machen. Nicht also der politisch gewünschte Fahrplan zum

Entscheidungsebene	Beschreibung	Entscheidung
Strategisch	Was wollen wir erreichen?	Oberziele: <ul style="list-style-type: none"> ▪VU: Unternehmensleitbild ▪AT: verteilungs-, sozial- u. umweltpolitische Ziele
Taktisch	Welches Angebotsdesign hilft uns, unsere Ziele zu erreichen?	Angebotsmerkmale: <ul style="list-style-type: none"> ▪Fahrpreis ▪Fahrplan ▪Fahrzeuge ▪Zusatzleistungen, Service ▪Angebotene Strecken ▪Marketing
Operativ	Wie produzieren wir die Dienstleistung?	Produktion und Verkauf: Wahl einsatzbezogener Parameter <ul style="list-style-type: none"> ▪Personaleinsatz ▪Fahrzeugeinsatz u. -wartung ▪Betrieb der Infrastruktur ▪Tlw. Vertrieb (Kassa, Automat)

Quelle: nach LEHMANN, 2000, S. 41

Entscheidungen auf der strategischen Ebene werden im Fall von nicht kostendeckenden Leistungen, immer vom Staat wahrgenommen. Je nachdem, welcher Vertragspartei die taktische Entscheidungsebene zugeordnet wird, kann im Ausschreibungsfall in eine konstruktive oder in eine funktionelle Leistungsbeschreibung unterschieden werden:

Bei der sog. *konstruktiven Leistungsbeschreibung* ist ein konkreter Fahrplan, zu welchen die VU den Personal- und Fahrzeugeinsatz („operative Ebene“) bei mehr oder wenige detaillierten Vorgaben zur Benutzeroberfläche (etwa Fahrzeuge, Dienstuniformen) optimieren Gegenstand der Ausschreibung. Gegebenenfalls werden den VU geringfügige Spielräume auf der taktischen Ebene eingeräumt. In einer solchen Konstellation wird das VU zu einem ausführenden Organ des Aufgabenträgers (vgl. ARNREITER, 2005, S.150). SCHÖNBÄCK et al. (1997, S. 20) sehen in diesem Modell problematisch, dass die VU lediglich als Zulieferbetriebe für die politischen Entscheidungsträger als eigentliche ÖPNV-Produzenten auftreten.

günstigsten Preis kommt beim Qualitätswettbewerb zum Zug, sondern jenes Angebot, das unter Einbeziehung eines unternehmerischen Sachverständes und Kosten-Nutzen-Kriterien beider Akteure den insgesamt besten ÖPNRV verspricht.

Selektionskriterium bei der konstruktiven Leistungsbeschreibung ist in der Regel nur der Angebotspreis, aus den Geboten kann daher leicht eine transparente Entscheidung abgeleitet werden. Es liegt ein *Preiswettbewerb* vor. Gebote auf Basis funktionaler Leistungsbeschreibungen weisen mehrere Bietparameter auf, die sich zudem in ihrer Qualität beträchtlich unterscheiden können. Es liegt daher ein *Qualitätswettbewerb* vor. Multidimensionale Angebote müssen künstlich mit klaren und nicht diskriminierenden Vergabekriterien in eindimensionale überführt werden. Vorweg sei festgestellt, dass ein praktikables und kostengünstiges Selektionsverfahren, welches sich auch bei – von unterlegenen Bietern eingeleiteten – Nachprüfungsverfahren als juristisch belastbar erweist, noch nicht aufgefunden ist. Die Theorie hat auf Grundlage formalisierte Wertsynthesen ökonomischer Bewertungsmethoden einige Ansätze dazu entwickelt. Die Methode, mit nutzwertanalytischen Zielerreichungsgraden zu einer gewichteten Punkte-

bewertung zu gelangen, ist gegenüber dem Vorwurf der Willkür sehr anfällig, aber vergleichsweise einfach durchführbar. Aus ökonomischer Sicht ist eine Monetarisierung der einzelnen Angebotsparameter zu bevorzugen. Während jedoch etwa für Reisezeiten Bewertungssätze auf Basis von Zahlungsbereitschaften der Nutzer vorhanden sind, gilt dies für Kriterien wie etwa Komfort, Sauberkeit und Sicherheit derzeit nicht. Die Methode ist zwar ausgereift, allerdings bedürfe es hinsichtlich dieser Kriterien für den ÖPNRV noch beträchtlichen Grundlagenforschung.

3. Risikomanagement und Anreizsteuerung bei der Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen

3.1 Ökonomische Natur einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung und daraus abgeleitete Anforderungen an die öffentliche Beschaffung von Transportdienstleistungen

In der ökonomischen Theorie werden die für arbeitsteilige Volkswirtschaften charakteristischen Auftragsbeziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten, anhand eines Prinzipal-Agent-Verhältnisses analysiert. Ein Prinzipal (hier ein öffentlicher Aufgabenträger) beauftragt vertraglich einen Agenten (ein Verkehrsunternehmen) mit der Erfüllung der Aufgabe, eine Verkehrsdienstleistung zu erstellen. Dabei wird von disharmonischen Zielen ausgegangen. Während das VU gewinn- und rentabilitätsmaximierende Zielen verpflichtete VU ist, möchte der Prinzipal bei möglichst geringem Einsatz öffentlicher Mittel eine höchstmögliche Produkt- bzw. Dienstleistungsqualität erhalten. Der Aufgabenträger ist hinsichtlich seiner Zielgrößen vom Anstrengungsniveau, der Leistungsfähigkeit und den Fähigkeiten des VU im Allgemeinen abhängig. Das VU verfügt zudem über den besseren Informationsstand hinsichtlich dieser sachverhaltsspezifischen Eigenschaften. Da prohibitiv hohe Informationskosten eine Angleichung des Informationsstandes zwischen den Vertragspartner AT und VU behindern, entsteht eine asymmetrische Informationsverteilung. Das VU ist daher in der Lage, diese zu seinen Gunsten zu nutzen und im Rahmen des mehrjährigen Auftragsverhältnisses eine zusätzliche Rente zu erzielen.

Bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern wie dem ÖPNRV wird die Gefahr des Ausnützens von Informationsasymmetrien als mittel bzw. hoch einge-

schätzt. Dabei ist zu differenzieren, ob diese Gefahren vor oder nach Vertragsabschluss auftreten. Abbildung 2 stellt diese Problematik sowie die in der Theorie und Praxis entwickelten Ansätze zur Implementierung ergebnisoptimaler Entlohnungsverträgen zusammenfassend dar.

Vor Vertragsabschluss führen mangelhafte Information über die Eigenschaften des VU dazu, dass dem AT nicht bekannt ist, mit welchem VU ein Kostenminimum und Qualitätsmaximum erzielt werden kann. Dabei besteht die Gefahr der Auswahl eines unerwünscht schlechten VU (adverse selection). Praktisch kann der Besteller dieses Risiko durch signalling und screening mindern. Während sich der Besteller beim screening selbst – etwa durch Informationsaustausch mit andern Bestellern – eine höhere Urteilskraft über die Leistungsfähigkeit der bietenden VU beschafft, wird dieses beim signalling aufgefordert, durch Zertifikate, Gütesiegel, Mitgliedschaften und Garantien die finanziell-technische und qualitative Leistungsfähigkeit offen zulegen⁴).

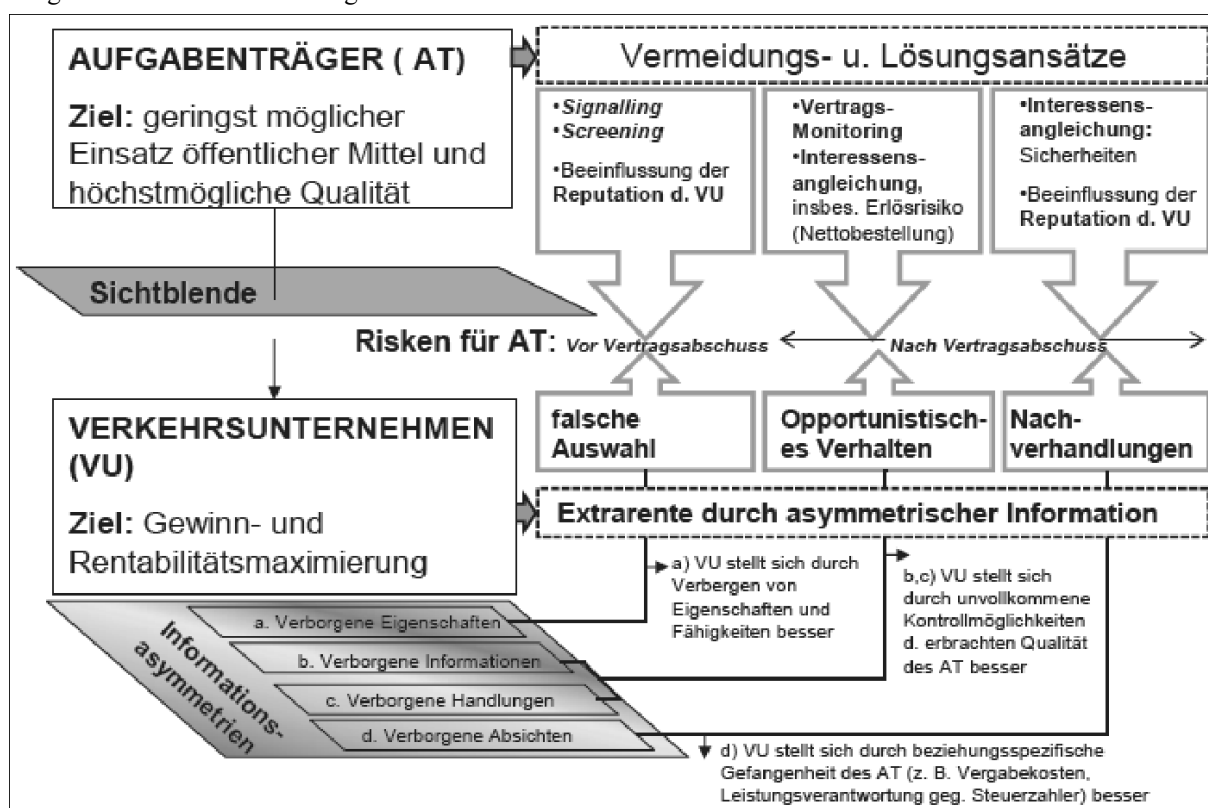
Nach Vertragsabschluss könnte sich ein VU opportunistisch verhalten, indem es Spielräume aus unvollständig definierten⁵) und hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades nicht beobachtbare Vertragsinhalte zu seinen Gunsten nutzt. Eine wesentliche Behebungsmöglichkeit besteht in einem gezielten Vertragsmonitoring, welches vor allem immer dann einzusetzen ist, wenn dem VU nicht auch das Erlörisiko übertragen wurde (siehe 3.2.3). Monitoring ist im Öffentlichen Verkehr immer im Zusammenhang mit der Angebotsqualität relevant⁶). Disharmonische Ziele in der Auftragnehmer-Auftraggeber werden immer durch eine Interessensangleichung im Sinne einer Beteiligung oder gänzlichen Übertragung des aus der marktlichen Verwertung resultierenden Erlörisikos ausgeglichen – jedoch häufig aufgrund der unergebigen Nachfrage nicht gänzlich beseitigt.

Ferner könnte ein VU sowohl die Gefangenheit des Bestellers in seiner Leistungsverantwortung als auch seine getätigten Investitionen in das Vergabeverfahren ausnützen, um mit diesen in Nachverhandlungen über eine Aufbesserung einzutreten. Der Besteller kann diese einseitige Abhängigkeit in eine wechselseitige Interessensangleichung verwandeln, indem er praktisch einen Teil des Leistungsentgeltes in Gestalt eines Pfandes, einer Bürgschaft oder von Gegengeschäften und Abnahmegarantie „in Geiselschaft nimmt“. Da eine schlechte Reputation die Aussicht auf kommende Aufträge für das VU mindert, kann der Besteller auch drohen, im Fall von Nachverhandlungen Einflussnahme auf die Reputation

des VU zu nehmen. Praktisch spielt diesbezüglich Benchmarking eine zentrale Rolle⁷⁾.

Abbildung 2: Anreize eines Verkehrsunternehmens sowie Risiken und Behebungsstrategien für den Aufgabenträger im Rahmen der öffentlichen Beschaffung von Verkehrsdienstleistungen

die wettbewerbsoptimalen, kurzen Vertragsdauern⁸⁾. Den Betreibern ist dabei in der Regel nicht bekannt, ob nach Vertragsende eine alternative Verwendungsmöglichkeit für das im Fuhrpark gebundene Kapital zur Verfügung steht. Investitionen stellen daher einen Risikofaktor für den Betreiber dar, da sie zu irreversiblen Kosten werden können:



Quelle: eigene Darstellung (2008)

3.2 Risiken der Fahrleistungsproduktion und ihre Allokation im Ausschreibungswesen

Investitionsrisik-Restwertrisiko

Anstrengungen zu höherer produktiver und qualitativer Effizienz resultieren im Ausschreibungswettbewerb aus der Rivalität der Bieter im und der Antizipation regelmäßig wiederkehrender Vergabeverfahren. Längere Vertragslaufzeiten setzen diesen Funktionsmechanismus daher außer Kraft. Die buchhalterischen und tatsächlichen betrieblichen Nutzungsdauern von Investitionsgütern (insbesondere Fahrzeugen) im ÖPNRV sind jedoch deutlich länger als

* Werden der Neu(-Ausschreibung) keine spezifischen Anforderungen an die konkrete Beschaffenheit der Fahrzeuge zugrunde gelegt, ist der alteingesessene Betreiber stets im Wettbewerbsvorteil, da er in der Lage ist, Angebote unterhalb seiner Durchschnittskosten zu kalkulieren und gegenüber Wettbewerbern eine Markteintrittsbarriere aufzubauen. Zusätzlich kann durch die Ausschreibung ein suboptimales Investitionsniveau verursacht werden.

* Ist jedoch aufgrund geänderter Präferenzen der Besteller eine Neubeschaffung des Fuhrparks unumgänglich, wird ein rationelles VU das Restwertrisiko in Gestalt höherer Entgeltforderungen an den Betreiber weitergeben. Die Folge kann ein (volkswirtschaftlich) suboptimal hohes Investitionsniveau und eine gesamtwirtschaftlich vermeidbare Kostenerhöhung sein.

Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen, in Theorie und Praxis entwickelten Lösungsmöglichkeiten des Restwertproblems.

In einer verbalen Gesamtinterpretation der Wirkungen kann aus volkswirtschaftlicher Sicht ausschließlich eine Bereitstellung durch Markttransaktionen empfohlen werden. Sowohl der obligatorische Eigentumstransfer als auch die Poollösung führen langfristig zu gravierenden Informationsverlusten über die Bieter und einer unnötig hohen Regulierungsdichte. Letztere stellt überhaupt eine Quasi-Verstaatlichung von Unternehmensfunktionen dar. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch Hoffnungen zu einer Fahrzeugbeschaffung über Leasing- und Mietgeschäften eher enttäuscht, sodass aus heutiger Sicht der Eigentumstransfer als geringeres Übel verbleibt. Möglicherweise bringt die Umsetzung der neuen europäischen Nahverkehrsverordnung eine dynamischere Entwicklung von Miet- und Leasinggeschäften mit sich.

Ganz allgemein, sind diese im verhältnismäßig gut kalkulierbar, das Produktionsrisiko kann daher dem VU voll angelastet werden.

Allerdings verbleiben Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung der Faktorpreise, die auf exogene Einflüsse auf die Zuliefermärkte (insbesondere Lohn-, Energie- und Trassenpreise) zurückzuführen sind. In mehrjährigen Vertragsbeziehungen werden diese von den Verkehrsunternehmen in Gestalt einer Risikoprämie in der Angebotskalkulation antizipiert, deren Höhe vom Ausmaß der Risikoaversion und der jeweiligen Bietstrategien abhängt. Da den VU eine größere Risikoaversion unterstellt wird als dem Besteller, erscheint zwecks höherer Planbarkeit und Transparenz der Kostensteigerungen eine vertragliche Vereinbarung über Kostenelementklauseln als praktikabel (vgl. BORRMANN, 2003, S. 164 f.). Aufwandsminimal sind dabei Kostenindizes nur für die wertmäßig relevante Inputfaktoren sowie aufgrund der geringen regionalen Streuung die Verwendung von national einheitlichen Kostenindizes.

Produktionsrisiko

Für das Betriebsergebnis relevante Preissteigerungen für Fahrzeuge, Personal, Energie sowie im SPNV zusätzlich das Infrastrukturbenutzungsentgelt können im ÖPNV ein Produktionsrisiko begründen.

Tabelle 2: Behebungsmöglichkeiten des Restwerttrisikos bei Ausschreibungen im ÖPNRV durch den Besteller mittels unterschiedliche Bereitstellungsvarianten. Quelle: eigene Darstellung 2008

	Bereitstellung der ausschreibungsbedingten Investitionsgüter		
Lösungsvarianten für den Besteller	1. durch vertraglich verpflichtenden EIGENTUMSTRANSFER	2. durch den Aufgabenträger als Fahrzeugeigentümer (" FAHRZEUGPOOL ")	3. Durch MARKTRANSAKTION (Gebrauchtmärkte, Leasing)
Vorteile für AT	▪Vgl. einfache Problembewegung und Standardisierungsmöglichkeiten	▪Cooperate Identity im Verbundgebiet	▪geringe Regulierungstiefe, da die Beschaffung von VU selbst organisiert wird
Verhaltensanreize für VU	▪ Suboptimales Instandhaltungsniveau durch mangelnde Pflege u. Sorgfalt (" opportunistisches Verhalten ")	▪Forderung nach Zusatzinvestitionen durch den AT aufgrund gestiegenem Anspruchsniveau	▪Kaum Spielräume des VU zu vertragswidrigen oder unerwünschten Verhalten
Auswirkungen auf den Wettbewerb	▪ Innovatorische Hemmung und mgl. technologische Ineffizienz ▪ Informationsverlust über tatsächliche Leistungsfähigkeit d. Bieter	▪Verengung auf Personalkosten ▪ Erheblicher Informationsverlust über d. Leistungsfähigkeit der Bieter ▪Rasche und KMU-freundliche Einführung von vglw. intensiven Wettbewerb	▪Rasche und KMU-freundliche Einführung von vglw. intensiven Wettbewerb
Auswirkungen auf die Kosten des AT	▪ Zusätzliche Transaktionskosten durch behördliche Festlegung aller Transferregeln (Nutzungsdauer, Instandhaltung, Restwerte usw.), jedoch Standardisierung möglich	▪AT wird Träger des Produktionsrisikos, dadurch suboptimal hohes Investitionsniveau wahrscheinlich ▪Zu geringe Innovationsanreize ▪ Behörde übernimmt unternehmerische Aufgaben (führt zu höheren Vergabekosten) und Produktionsrisiko	▪Keine zusätzlichen Kosten

Erlösrisiko

Wie bereits festgestellt, stellt das mit dem Absatz der angebotenen Personentransportleistung verbundene Erlösrisiko innerhalb der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen VU und Besteller das wirkungsvollste Instrument zur Interessensangleichung disharmonischer Ziele dar. Dies gilt unter der Bedingung, dass das Verhältnis Qualitätsvariation/Fahrscheinerlöse Anreize aussendet, dass Anstrengungsniveau in Richtung kunden- und qualitätsorientiertem Verhalten zu steigern, ohne dass es einer stetigen Regulierung durch den Besteller in Gestalt eines Vertragsmonitorings bedarf. Das Erlösrisiko kann einem VU dann angelastet werden, wenn

- * es über eine ausreichende Planungsautonomie bezüglich der angebotenen Qualität⁹⁾ und Menge des Verkehrsangebots verfügt. Andernfalls würden Angebotsentscheidung und Folgenverantwortung auseinander fallen, denn das VU kann aufgrund externer Planungseffekte einen Teil seiner Fahrscheinerlöse nicht kontrollieren. Ergebnis wären hohe Risikozuschläge in den Entgeltforderungen;
- * die Nachfrage eine entsprechende Reaktionsverbundenheit aufweist, d. h. sie ist qualitätselastisch, da ein hinreichender Anteil der Kunden wahlfrei reist.

Womit ist zu rechnen, wenn dem VU das Erlösrisiko nicht angelastet wird (oder kann)? Da Qualitäts-erhöhungen stets mit steigenden Durchschnittskosten verbunden sind, besteht solange ein Interesse an einer Qualitätserhöhung, solange gute Leistungen durch steigende Gewinne belohnt und Fehlleistungen durch schrumpfende Gewinne bestraft werden. Sofern die erbrachte Leistung nicht beobachtbar ist (oder beobachtet wird) ist das VU in einer solchen Konstellation jedoch in der Lage, durch Qualitäts-senkungen die Kosten zu senken und höhere Gewinne zu lukrieren, ohne dass damit ein wirtschaftliches Risiko verbunden wäre¹⁰⁾. Ein solches Verhalten wird als qualitätsmindernder Opportunismus zu Lasten des Bestellers¹¹⁾ bezeichnet. Ausgleichend bedarf es dann einer Regulierung durch den Besteller in Gestalt eines Vertragsmonitorings.

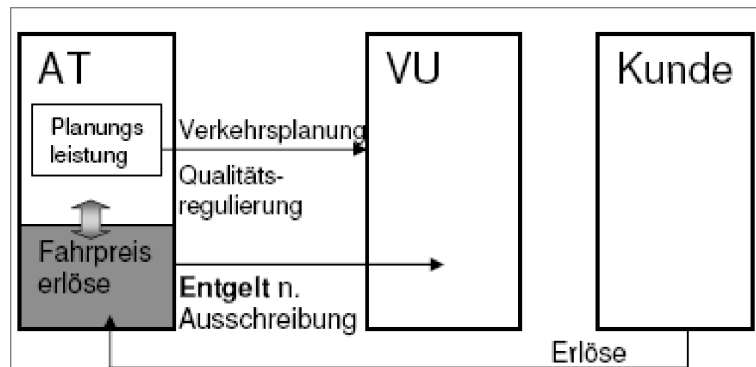
3.3 Möglichkeiten und Grenzen vertraglicher Arrangements für Bestellungen im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung

Je nachdem, ob nun dem Besteller oder dem VU das Erlösrisiko angelastet wird, werden folgende beiden Grundformen des Verkehrsdienstvertrages unterschieden:

- * Verbleiben die Fahrscheinerlöse (das Erlösrisiko) beim Besteller, liegt eine Bruttobestellung (Bruttovertrag) vor. Das VU erhält für die Vertragsdauer ein bindendes, fixes Entgelt für die Erstellung einer vom Besteller im Detail festgelegten Angebotsqualität (vgl. Abbildung 3). Nach SCHÖNBÄCK et al. (1997, S. 41) werden die Bieter die Entgeltforderung (=den Angebotspreis) im Ausschreibungsverfahren knapp über den Vollkosten (kalkulierte Kosten einschließlich einer mehr oder weniger angemessenen Rendite) ansetzen, um im Wettbewerb konkurrierender Angebote bestehen zu können. Den Zuschlag erhält jenes Verkehrsunternehmen mit der geringsten Preisforderung für das ausgelobte Leistungsvolumen.
- * Wird dem VU das Erlösrisiko übertragen, liegt eine Nettobestellung (Nettovertrag) vor. Im Vergabeverfahren rivalisieren die VU um einen fixen Zuschuss für das sich aus ihrer Sicht aus dem auslobten Verkehrsangebot ergebende Defizit. Grundlage dafür sind die von den VU erwarteten Fahrscheinerlöse in Abhängigkeit der von ihnen festgelegten Angebotsparametern (vgl. Abbildung 4).

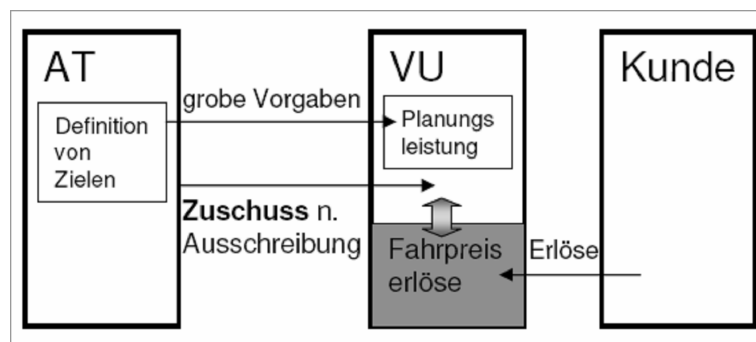
Die beiden dargestellten Verfahren stellen Grundformen dar. In der Praxis der Besteller hat sich jedoch gezeigt, dass eine Verengung auf die eine oder andere Form nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt, da die Rahmenbedingungen für einen Nettovertrag meist nicht gegeben und der Kontrollaufwand als Resultat des Bruttovertrages enorm ist. Zwischen diesen Grundformen haben sich unter dem Überbegriff des Anreizvertrages daher Hybridformen etabliert, die den aus einem Verkehrsdienstvertrag erwirtschafteten Erlös des VU vom Anstrengungsniveau und vom Gesamterlös des AT abhängig machen. Dabei werden in der Regel messbare Minderleistungen monetär bestraft und/oder Übererfüllungen belohnt. In weiterer Folge werden die Grenzen und Einsatzmöglichkeit des einen oder anderen Vertragstyps aus ökonomischer Perspektive diskutiert.

Abbildung 3: Ausschreibung nach dem Bruttobestellverfahren



Quelle: eigene Darstellung, 2008

Abbildung 4: Ausschreibung nach dem Nettobestellverfahren



Quelle: eigene Darstellung, 2008

Nachfragebezogenes Marktumfeld

Bei einem hohen Anteil nicht wahlfreier Kunden („*captive riders*“) kann die Nachfrage als tendenziell (qualitäts-) unelastisch bezeichnet werden. Die zu geringe Reaktionsverbundenheit der Nachfrage auf Qualitätssteigerungen in diesen zumeist ländlich-peripheren Gebietstypen setzt den Steuerungsmechanismus des Nettovertrags außer Kraft. Je gemeinwirtschaftlicher der Charakter der Verkehrsleistung ist, desto höher muss die Planungs- und Risikobeteiligung des AT sein und desto unzweckmäßiger und ineffizienter wird die Ausschreibung auf Nettzuschussbasis. Sind die zu vergebenden Verkehrsleistungen durch die Topografie gut abgrenzbar, weil etwa durch Talschaften gebündelt sowie der Tourismus bedeutend, scheint das Nettoprinzip erfolgreich durchsetzbar zu sein. Dies wäre in Österreich innerhalb des Alpenbogens der Fall. Nettobestellungen auf Grundlage innovativer unternehmerischer Leistungsplanung sind wohl auch in einigen Zentralräumen denkbar, erforderten aber aufgrund von Parallelinfrastrukturen (Bahn-Bus) vorzugsweise multimodale Konzession für vglw. große Vergabelose, um Risikozuschläge der Bieter aufgrund von Externalitäten zu vermeiden.

Unternehmerisches Marktumfeld

Um im Wettbewerb bestehen zu können, müssen beim Nettobestellverfahren die am betrachteten Markt teilnehmenden Unternehmer fachlich-planerisch in der Lage sein, durch eine Orientierung am Kunden die Erlöse zu maximieren. Aufgrund der historischen Entwicklung und insbesondere in Zusammenhang mit der Dominanz der als Eigenwirtschaftlichkeit bezeichneten Zwangsbeförderung von Schülern ist dies in Österreich nur teilweise der Fall. Nur wenige Anbieter verfügen über die erforderlichen Planungskapazitäten und Kompetenzen. In einer solchen Konstellation stellen sich die VU als auch Besteller wohl mit Bruttobestellungen besser. Schlechte Erfahrungen der Besteller mit den beobachteten Leistungen und der Innovationskraft der VU lassen in Österreich tendenziell Ausschreibungen auf Bruttobestellbasis erwarten.

Wettbewerbsintensität

Bei Ausschreibungen auf Bruttobestellbasis kann – vorausgesetzt die Vergabelose weisen eine moderate Größe auf – bei einer hohen Bieterzahl unter Beteiligung von KMU ein intensiver Preiswettbewerb erwartet werden. Die (prohibitiv hohen) Planungskosten beim Nettoprinzip ist für KMU-Betriebe eine Marktzutrittschürde, die Gefahr, dass diese irreversibel werden, lassen tendenziell einen Marktzutritt (oder einen Verbleib auf dem Markt) als unattraktiv erscheinen. Da die Übernahme des Erlösrisikos Kenntnisse über die Erlösstruktur und die Nachfrage in der jeweiligen Region voraussetzt, haben diese Informationen einen strategischen Wert für den eingewessenen Betreiber, der dadurch über einen Wettbewerbsvorteil verfügt. Daraus folgt, dass die Wettbewerbsintensität beim Nettozuschussverfahren gering ist, denn die Markteintrittskosten sind hoch, die Vertragslaufzeiten lang und das Altunternehmen im Vorteil.

Die VU als wechselseitig abhängige Teammitglieder

Für die ÖV-Kunden ist das Gesamterscheinungsbild des ÖPNV-Systems relevant. Die von ihnen benützten und zumeist von unterschiedlichen Unternehmen bedienten Einzelstrecken der gesamten Transportkette stellen aus Kundensicht daher komplementäre Güter dar. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Erfolgssummen der einzelnen VU im Netz nicht voneinander separabel, vielmehr hängt ihr Grenzertrag vom Aktivitäts- bzw. Qualitätsniveau (Anschlusssicherheit, Komfort, Bedienungshäufig-

keit usw.) mindestens eines anderen VU im betrachteten Netz ab. Die ökonomische Theorie begreift den öffentlichen Verkehr daher als eine Team-Produktion (vgl. BORRMANN, 2003, S. 167). An den Verknüpfungspunkten zu den Netzen anderer Betreiber treten durch die Teamproduktion pekuniäre externe Effekte auf, die den Erlös des eigenwirtschaftlich handelnden Betreibers entweder positiv oder negativ beeinflussen.

Bei bruttobestellten Verkehrsdienstleistungen sind diese Interdependenzen zunächst irrelevant, da ja die erzielten Erlöse für den Betreiber nicht entscheidungsrelevant sind und sich diese zu einen einzigen Gesamterfolg beim Besteller aufsummieren. Für nettobezuschussten Verkehrsdienstleistungen stellen diese jedoch ein Wagnis dar und/oder es bestehen systematische Anreize, Verkehre außerhalb des eigenen Netzes räumlich, zeitlich und preislich zu konkurrenzieren. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass diese Wagnisse¹²⁾ eines nettobestellten VU in der Zuschussforderung in Gestalt einer Risikoprämie internalisiert sind. Um diese jedoch in ihrer Höhe zu begrenzen, sollen Nettoverträge nur im Falle gut abgrenzbarer Verkehrsräume mit geringem Verflechtungsgrad angewendet werden, sodass externe Effekte vermieden werden können. In die Linienbündelung sollen (im Idealfall auch multimodal) alle Routen mit Nachfrageinterdependenzen zusammengefasst und die Schnittstellen zu benachbarten Teilnetzen minimiert werden. Die Topografie wirkt dabei unterstützend. Komplexe Agglomerationsverkehre sind mit konstruktiven Leistungsbeschreibungen und Bruttobestellungen derzeit effizienter zu bewältigen.

Konflikte auf Ebene der Verkehrsverbände als Standardisierer des ÖPNV-Angebots

In Österreich sind bundesweit Verkehrsverbände tätig, die die wesentlichen Gestaltungsparameter des ÖPNRV (Angebotsdichte, Fahrpreis, Benutzeroberfläche, Marketing usw.) festlegen. Aus vertragstheoretischer Sicht stellt ein solcher Verkehrsverbund eine langfristige vertragliche Franchise-Beziehung zwischen dem Verkehrsverbund als Franchise-Geber und mehreren rechtlich selbstständigen VU als Franchise-Nehmern (vgl. BORRMANN, 2003, S. 172), dar. Der Verkehrsverbund entwickelt dabei ein standardisiertes Systemprodukt¹³⁾ innerhalb des Bedienungsgebiets, das die Franchise-Nehmer verpflichtend übernehmen und am Markt absetzen.

Nettoverträge können mit der standardisierten Verkehrsverbundoberfläche leicht in Konflikt geraten.

Konsequenterweise sollten nettobestellte VU durch größeren unternehmerischen Spielraum in der Lage sein, ihre Erlöse zu maximieren um so mit möglichst geringen Zuschussforderungen im Wettbewerb zu bestehen. Es könnte daher eine Situation eintreten, in der die VU für eine ökonomisch sinnvolle, aber politisch wenige opportune Spitzenlastbepreisung oder eine effiziente Preisdifferenzierung im Allgemeinen eintreten. Derartige betriebsindividuelle Optimierungen von Struktur und Höhe des Fahrpreises könnten daher eine Erosion der verpflichtenden (und bewährten) Verbundtarife bewirken, auch wenn bezüglich der Preisgestaltung keine Gestaltungsfreiheiten eingeräumt wurden. Da unterschiedliche Preissysteme im Verbundgebiet zu Spannungen führen werden, ist grundsätzlich nur eine verbundweite Weiterentwicklung der Fahrpreise denkbar. Die Anforderungen an den Genauigkeitsgrad der Einnahmenaufteilung würde bei Nettzuschussbestellungen mit Sicherheit ansteigen, möglicherweise jedoch auch die Bereitschaft zu Finanzierungsbeiträgen für genauere Meßsysteme. Weitere Konflikte können sich ergeben, wenn das eigenverantwortlich planende VU von der Cooperate Identity des Verkehrsverbundes oder von den Vorlieben der Bestellerorganisation abweichende Ideen entwickelt (z. B. Fahrplanlayout, Marketing, Gestaltung der Fahrzeuge).

Umgekehrt kann die einfache Durchsetzbarkeit von Standards bei Bruttobestellleistungen mit ihren konstruktiven Leistungsbeschreibungen als ihr wesentlicher Vorteil assoziiert werden. Dies gilt zumindest solange, solange der immanente Anreiz zu qualitätsmindernden Opportunismus wirkungsvoll hintangehalten werden kann. Da gilt, dass der Gesamterfolg des ÖPNV-Systems von den Leistungen aller Franchise-Nehmer VU abhängt, führt nicht systemoptimales Verhalten zu einer Minderung des durch den Verkehrsverbund generierten Mehrwerts, bzw. seines Kapitals. Mindestoptimal kann daher nur eine anreizorientierte Entlohnung des bruttobestellten VU sein.

Politischer Handlungsspielraum

Eine konsequente Einführung des Nettoprinzips erfordert eine stärkere Öffnung gegenüber einem eigenständigen Unternehmensauftritt. Politische Nutzenkalküle im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen des ÖPNV treten bei Nettoverträgen zugunsten von Marktentscheidungen tendenziell in den Hintergrund. Dies gilt umso mehr, umso mehr Gestaltungsfreiheiten den VU einge-

räumt werden. Allerdings wird ein Mindestmaß an einheitlichen Gestaltungsfestlegungen seitens der VU zu akzeptieren sein. Trotzdem dürften Bruttobestellungen der politisch-bürokratischen Mentalität eher entsprechen als der Nettovertrag, mit dem tendenziell eine Furcht vor Verlust von politischen Handlungsspielräumen einhergeht.

Einsparungspotenziale unter Einbeziehung der Transaktionskosten für das Verfahren

Einsparungspotenziale durch mehr Wettbewerb sollten grundsätzlich immer "Netto" (absolute Einsparung abzgl. Verwaltungs- und Kontrollaufwand) betrachtet werden. Die Vorteilhaftigkeit der Brutto- oder Nettobestellung bezogen auf realisierbare Einsparungspotenziale ist heute nur unter Plausibilitätsüberlegungen möglich, da auf Daten gestützte Analysen gänzlich fehlen.

Bei der Ausschreibung auf Bruttobestellbasis können die hohe Wettbewerbsintensität und die einfache Zuschlagsentscheidung auf Basis des kostengünstigsten Angebot als Potenziale für Einsparungen von Bestellergeldern angeführt werden. Aufgrund der geringen Wettbewerbsintensität und aufwendiger Methoden zur Entscheidungsfindung ist dies bei Ausschreibungen auf Nettzuschussbasis genau umgekehrt. Dies gilt zumindest solange ein rechtlich einwandfreies und standardisierbares Verfahren zur Selektion qualitativ unterschiedlicher Angebote nicht aufgefunden ist. Die Notwendigkeit, für die Bruttobestellungen entsprechende Ressourcen für die Entwicklung, Verkehrsplanung und Qualitätskontrolle, im Extremfall sogar für die Bereitstellung des Fuhrparks, bereitstellen zu müssen, treibt jedoch die Kosten für den öffentlichen Auftraggeber in die Höhe. Umgekehrt wird ein nettobestelltes VU sämtliche Risikofaktoren im Angebotspreis berücksichtigen und an die Besteller weitergeben.

Insgesamt ergibt sich also kein eindeutiges Bild. Aus Plausibilitätsüberlegungen heraus wird hier jedoch die Ansicht vertreten, dass mit Ausschreibungen auf Nettzuschussbasis tendenziell eine Qualitätserhöhung bei gleich hohem Zuschussbedarf wie vor Erstausschreibung erwartet werden kann.

3.4 Zusammenfassende Beurteilung der Bruttobestellung

Der Bruttobestellung als Bestellverfahren lastet der Ruf an, die mit dem öffentlichen Verkehr beauftragte

Behörde betätige sich als Verkehrsunternehmen und nehme im Extremfall der Fahrzeugpools gar den Schraubenzieher gleich selber in die Hand. Am Markt herrscht Skepsis, ob der politisch gewünschte Fahrplan auch der für die Allgemeinheit kostengünstigste sein kann. Mit Blick auf die Bruttobestellungen auf skandinavischen Märkten wird insbesondere seitens unternehmerischer Interessenvertretungen das Bild eines freien Unternehmertums bemüht, welchem dadurch Freiheitsgrade hinsichtlich ihrer "marktnitierten Angebote" genommen würden. Die Unternehmen würden zu "Lohnkutscher" degradiert und der öffentliche Verkehr bürokratisiert und verstaatlicht. Welche Feststellungen können nun aus Theorie und Praxis getroffen werden?

- * Gegenüber einem ausgeschriebenen Fahrplan bestehen kaum Spielräume, die Umlauf- und Personaleinsatzplanung zu optimieren¹⁴). Freilich kann dagegen eingewendet werden, dass die moderne Verkehrsplanung auch im Fall externer Planungsaufträge durchwegs in der Lage sei, den Personal- und Fahrzeugeinsatz ressourcenschonend zu planen. Allerdings gilt, dass einzig das VU über darüber hinausgehende Kenntnisse betriebsindividueller Optimierungsmöglichkeiten verfügt. Die Folge ist ein gravierender Informationsverlust zu Lasten der allokativen und produktiven Effizienz der Ausschreibung.
- * Weitere schwerwiegende Informationsverluste treten durch die starke Informationsgeneralisierung der betriebswirtschaftlichen Konsequenzen der (staatlichen) Angebotsentscheidung in der Gebotshöhe ein. Entscheidungen und Konsequenzen fallen dann in unterschiedlichen Rechnungskreisen an, daher gehen von Marktssignalen nur noch minder spürbare Anreize aus, die gesetzten Maßnahmen zu korrigieren, weil gegenüber dem politisch gelenkten Aufgabenträger als regionalen Angebotsmonopolisten Verluste nur eine geringe Drohwirkung entfalten¹⁵). Daraus folgt, dass anstelle der betriebswirtschaftlichen, die gemeinwirtschaftliche Motivation an Gewicht gewinnt (vgl. SCHÖNBÄCK et al., 1997, S. 20). Angebotsentscheidungen werden daher tendenziell auf Grundlage ihrer politischen Opportunität und zu Lasten von Budgetrestriktionen getroffen.
- * Schließlich harmonisiert die Bruttobestellung nicht mit dem Planungsprinzip der Nachhaltigkeit. Da die VU eigene Planungsressourcen weg-rationalisieren würden, können diese Eigenschaften und Fähigkeiten nicht mehr nutzbar gemacht

werden, sollten zu einem späteren Zeitpunkt andere Ausschreibungsverfahren angewandt werden (können), weil sich die Voraussetzungen geändert haben.

Offenbar unterstützen ökonomische Argumente das Bild des mit der Bruttobestellung assoziierten ineffizienten Behörden-ÖPNRV. Allerdings wäre zumindest mit Blick auf die gegenwärtigen Verhältnisse am österreichischen Markt aufzurufen, „die Kirche im Dorf zu lassen“. Die subventionierte Zwangsbeförderung von Schülern ist wenig angetan, als marktinitiiertes Angebot bezeichnet zu werden. Überhaupt sind den VU mit der privilegierten (Monopol-)Stellung im Rahmen des konzessionsrechtlich möglichen sowie die garantierten Alteinnahmen als Einstiegsanreiz in den Verkehrsverbund kundenorientierte und innovatorische Ansätze abhandeln gekommen. Vor dem Hintergrund schlechter Erfahrungen der Besteller dürfte es kaum noch verwundern, wenn diese von der Möglichkeit größtmöglicher Gestaltungsfreiheit zu ihren Gunsten Gebrauch machen.

4. Endogene Effizienzprobleme der Ausschreibung

4.1 Submissionskartelle

Die öffentliche Auftragsvergabe durch eine Ausschreibung gilt gegenüber einer Kartellbildung als besonders anfällig. Submissionskartelle stellen einen weiteren opportunistischen (preissteygernden) Verhaltensanreiz für VU dar. In der Regel einigen sich die Kartellmitglieder auf einen Bieter, der die Ausschreibung gewinnen soll, indem die verbleibenden Bieter Angebote mit überhöhten Preisforderungen einreichen, den vorgesehenen Gewinner jedoch übertreffen. Der Kartellgewinn wird dann entsprechend den Vereinbarungen unter den Kartellmitgliedern verteilt, indem diese etwa im Rahmen von Subauftragsverkehren die Gewinnverteilung verdecken. Kartellbildungen führen zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust, indem eine zusätzliche Subvention erzwungen wird.

In welchem Ausmaß können nun die Aufgabenträger des Öffentlichen Verkehrs erwarten, derartigen Unternehmenskooperationen zu eigenen Lasten gegenüberzustehen? Kartelle beruhen auf Verhandlungen und rücken daher die in der Transaktionskostentheorie zentrale Variabel der Verhandlungskosten in den Mittelpunkt, die aus Sicht der Verhand-

lungspartner minimal sein sollen. Die kartellbezogenen Verhandlungskosten sind umso niedriger, je

- * geringer die Anzahl der Teilnehmer am betrachteten Markt ist;
- * je regelmäßiger und beobachtbarer die Ergebnisse der Transaktion (=der Ausschreibung) sind;
- * je geringer und einfacher die zu verhandelnden Strategieparameter (der Zuschlagskriterien) sind;
- * je symmetrischer die Produktionskostenfunktionen der am betrachteten Markt teilnehmenden Anbieter (führt zu einfach verhandelbaren Verteilungsmechanismen für den Kartellgewinn).

Auf Basis dieser Kollusionsfaktoren kann gezeigt werden, dass diese Bedingungen auf den ÖPNV-Märkten weitgehend zutreffen. In Österreich treten die verkrustete Anbieterstruktur, innerhalb derer die Marktteilnehmer einander gut kennen, und die gänzliche Abwesenheit von Neueinsteigern aus dem Ausland als destabilisierende Kraft von außen, als zusätzliche kartellfreundliche Faktoren hinzu. Das Auftreten von Submissionskartellen ist daher in Österreich besonders wahrscheinlich¹⁶⁾ und verdient daher besonderer Beachtung.

Mit welchen Maßnahmen können Kartellabsprachen abgewendet werden? Kartelle sind dann ein Problem, wenn sie nicht aufgedeckt und sanktioniert werden können. Diese Möglichkeit besteht aber, da die AT durch gemeinsame Datenerfassung und -auswertung zu Informationen über das Bieterverhalten gelangen und systematische Muster erkennen können (Kartellregister). Zusätzlich bedarf es hoher Strafen, welche grundsätzlich im Rahmen des Kartellrechts auch vorgesehen sind. Vor allem aber muss die ausschreibende Behörde in der Lage sein, den erwarteten Preis selbst gut einschätzen zu können um signifikante und systematische Abweichungen aufdecken zu können. Fundamental ist die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs durch Maßnahmen, die die Bieterzahl erhöhen¹⁷⁾. Zulässige Weitergaben von Teilleistungen an Subauftragnehmern sind im Ausschreibungswettbewerb heikel und bedürfen besonderer Vorsicht¹⁸⁾. Qualitätswettbewerbe mit ihrem multidimensionalen Selektionskriterien erschweren überdies Kartellvereinbarungen enorm.

4.2 Der "Fluch des Gewinners"

Im Ausschreibungsverfahren kalkulieren die Bieter ihre Kosten gemäß der Leistungsbeschreibung und i. d. R. gewinnt das Angebot mit der geringsten Preisforderung. Prohibitiv hohe Informationskosten bewirken jedoch, dass Irrtümer bezüglich der zugrunde liegenden „richtigen“ Bietparameter auftreten können. Die Logik der geschlossenen Erstpreisauktion selektiert bei gegebenen individuellen Irrtumswahrscheinlichkeiten jedoch jenen Bieter als zukünftigen Betreiber, der sich am meisten in Bezug auf seine Produktionskosten verschätzt hat und während der Vertragslaufzeit die eigenen Produktionskosten nicht zu decken imstande ist¹⁹⁾. Im Ergebnis führt dies nicht nur zu unbefriedigenden Ergebnissen auf beiden Seiten, sondern kann im Extremfall auch zur Insolvenz des Betreibers führen. Für den AT ist eine derartige adverse selection mit umgekehrten Vorzeichen vor allem aus zwei Gründen problematisch:

- * die Versorgung des Verkehrsraums mit der gewünschten Leistung ist gefährdet (bzw. nicht mehr sichergestellt), was der (politischen) Reputation des Aufgabenträgers schadet;
- * der Aufgabenträger muss neuerlich Ressourcen für die Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens aufwenden.

Zusätzlich sind Nachverhandlungen über zusätzliche Zuschüsse zu erwarten, die möglicherweise im Budget des Bestellers nicht vorgesehen sind. Nach BECK (2006, S. 32) ist das Auftreten des Fluches insbesondere mit i) unterschätzter betrieblicher Komplexität (v. a. im SPNV), ii) überschätztem Fahrgelderlöspotenzial im Fall eines Nettovertrages, iii) Überschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit Bonus-Malus-Regelungen sowie iv) unterschätzten Preissteigerungen der Produktionsfaktoren zu assoziieren.

Notwendige Vermeidungsstrategien rücken einmal mehr die Fähigkeiten des Bestellers in den Vordergrund, auffällig optimistische Angebote durch Eigenkalkulationen identifizieren zu können (Prüfung der Auskömmlichkeit²⁰⁾). Fest steht, dass der Vertragsgeber die Fähigkeit der VU zur Berechnung des „richtigen“ Erwartungswertes mit der Güte und Dichte der von ihm zur Verfügung gestellten Informationen fördern oder hemmen kann. Die Beabsichtigung einer Nettobestellung erfordert daher ein hohes Maß an Güte- und Dichte der den Bietern bereitgestellten Informationen über alle nachfragere-

levanten Indikatoren. Grundsätzlich müssen in Bezug auf die Gefahr des Fluchs des Gewinners dem Altbetreiber erhebliche Informationsvorsprünge gegenüber dem Besteller und den Bietern eingeräumt werden. Ferner werden mit steigender Erfahrung der VU im Ausschreibungsmarkt Lernkurveneffekte erwartet, die das Risiko von Fehlkalkulationen verringern. Aufgrund der Zuerkennung einer höheren Gewinnspanne in der Zweitpreisauktion, hat diese gegenüber dem Fluch des Gewinners eine dämpfende Wirkung.

5. Erfahrungen

Zur weiteren Vertiefung der Erkenntnisse über Ausschreibungen im ÖPNRV wurden dokumentierte Erfahrungen aus Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, den USA sowie zahlreiche weitere und hier nicht explizit genannte Einzelerfahrungen analysiert. Ein umfassender Überblick über Ausschreibungserfahrungen mit Informationen gleicher Güte und Dichte existiert nicht. Aufgrund der sensiblen Natur des Themas ist die Auskunftsbereitschaft entsprechend gering²¹⁾. Eine zufriedenstellende Urteilsbildung über die Ausschreibung als Effizienzsteigerungsinstrument im Öffentlichen Verkehr ist daher kaum möglich.

Über Einsparungseffekte bei Erstausschreibungen wurden Werte in einer Spannweite von 5–50%²²⁾ veröffentlicht, sodass sich in der Fachliteratur der relativ grobe Wert von 30 %-Punkten verbreitet hat. Als Einflussfaktoren möglicher Kostensenkungen konnten die Losgröße, die Wettbewerbsintensität, die Verfahrenskosten sowie sämtliche risikozuschlagsbildende Faktoren identifiziert werden. Hinweise auf eine strukturelle Ineffizienz der Ausschreibung konnten nicht gefunden werden, obwohl insbesondere die aus reinen Bruttobestellverfahren resultierende Überkapitalisierung aus theoretischer Sicht sogar zu einer Kostenvervielfachung führen müsste. Ob die in der Praxis oftmals beobachteten Preissteigerungen bei Folgeausschreibungen auf Konzentrationseffekte der Anbieterstruktur zurückzuführen sind, kann derzeit empirisch nicht belegt werden. Sehr wahrscheinlich sind jedoch auch gestiegene Qualitätsanforderungen der Besteller sowie erst später berücksichtigte Valorierungen der Zuschüsse für die Kostensteigerungen verantwortlich. Verengte Anforderungen an die Beschaffenheit der Fahrzeuge dürften als weiterer Grund gezählt werden²³⁾. Die Vergabe- und Kontrollkosten sind bezogen auf die

Vertragslaufzeit fix, eine Kostendegression mit zunehmender Erfahrung des Bestellers (Standardisierung) sowie im Fall längerer Vertragslaufzeiten wird weitgehend bestätigt.

Tatsächlich weisen internationale Erfahrungen auf Konzentrationseffekte in der Unternehmensstruktur und auf abnehmende Bieterzahlen je Ausschreibungsrunde hin. Eine Vergrößerung der Betriebsgrößen im Transportsektor ist in Österreich unumgänglich, da einerseits die extrem kleine Betriebsgrößenstruktur – deren Entstehen erst auf die subventionierte Beförderung von Schülern zurückzuführen ist – unmöglich wettbewerbsfähig sein kann. Andererseits ist die Abhängigkeit von nur einem marktbestimmenden Unternehmen in Österreich derzeit enorm unzufriedenstellend.

Nur in einer Minderheit von Ausschreibungen werden den Unternehmen substanzielle Gestaltungsfreiheiten eingeräumt. Ursachen dürften einerseits in der (mit bisher schlechten Erfahrungen mit überwiegend verstaatlichten Unternehmer begründbaren) Skepsis gegenüber der unternehmerischen Leistungsfähigkeit, andererseits der höheren Praktikabilität des Bruttobestellverfahrens liegen. Zusätzlich spricht offensichtlich die verbreitet unergiebig Nachfrage im öffentlichen Verkehr für eine höhere Erlösriskobeteiligung des Bestellers. Aus den Niederlanden werden gute Erfahrungen mit Verhandlungsverfahren sowie Konsultationen mit den Verkehrsunternehmen während der Vorbereitszeit berichtet (vgl. VAN DE VELDE, 2006, S. 13). Allgemein werden von den Unternehmen größere Gestaltungsfreiheiten gewünscht.

Der von Arbeitnehmer-Interessensvertretungen vorgebrachte Vorwurf, dass das Fahrpersonal durch Wettbewerb dauerhaft schlechter gestellt wird, kann auf Grundlage der Beobachtungen nicht entkräftet werden, zumal in der Konstellation eines reinen Preiswettbewerbs kaum wesentliche alternative Einsparungsmöglichkeiten gegeben sind. Freilich ist hier darauf hinzuweisen, dass die historisch begründeten, zahlreichen "besonderen Beschäftigungsverhältnisse" im öffentlichen Verkehr diesen Eindruck verstärken. Die Aufgabenträger können (und sollen²⁴⁾) in den Verdingungsunterlagen signalisieren, dass sie eine soziale Verantwortung wahrnehmen. Grundsätzlich kann diesbezüglich jedoch auf eine juristische Infrastruktur zurück gegriffen werden, allfällige Lücken bedürften jedoch einer Anpassung.

6. Schlussfolgerung

Effizienzsteigerungen und Kostensenkungspotenziale durch Ausschreibungen im Öffentlichen Verkehr können in dem Ausmaß erwartet werden, in welchem die Leistungsbeschreibung betriebsindividuelle Produktivitätssteigerungen durch die VU gestattet. Eine strenge Anwendung des Bruttobestellprinzips lässt langfristig Ineffizienzen erwarten. Ursachen sind die Informationsverluste über betriebsindividuelle Optimierungsmöglichkeiten an der Schnittstelle VU-Besteller, die Dominanz politisch motivierter Angebotsplanung sowie die Regulierungskosten zur Unterbindung von qualitätsmindernden Opportunismus der VU. Weil jedoch unvollständige Information über die Erlösstruktur sowie die oftmals unergiebig Nachfrage auch für eine starke Risikobeteiligung öffentlicher Rechtsträger sprechen, kann eine verengte Diskussion über das Bestellarrangement keine zufrieden stellenden Ergebnisse liefern. Mindestoptimal kann aber ausschließlich ein Entlohnungsschema sein, welches im Rahmen einer Ergebnisbeteiligung gute Leistungen stimuliert.

Die Kosten für die Verfahrensdurchführung stellen dabei den Preis für eine transparente Entscheidung über den Einsatz öffentlicher Mittel in einem formalisierten Verfahren dar, dessen Entscheidungskriterien den Bietern bekannt sein müssen. Eine systematische Grobevaluierung dieser Kosten wird ausdrücklich empfohlen. Insgesamt eröffnet die öffentliche Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen die Möglichkeit, durch den institutionalisierten Marktzugang Dritter das Anstrengungsniveau der VU signifikant zu erhöhen. Gleichzeitig gewährleistet das Vergaberegime eine hohe Stabilität sowie effektive Möglichkeiten der Qualitätssteuerung.

Eine eindeutig optimale Strategie hinsichtlich der Gestaltung der Ausschreibung lässt sich nicht identifizieren, diese ist situationsbezogen. Vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Überlegungen ist jedenfalls eine möglichst hohe Integration unternehmerischer Planungsverantwortung zu empfehlen. Denn die Gefahr einer neuen Regulierungswut im Zusammenhang mit der Durchführung von Ausschreibungen ist groß. Wenn jedoch die ausschreibenden Behörden im zunehmenden Ausmaß unternehmerische Aufgaben und Risiken an sich binden, wird die Frage zu beantworten sein, was die öffentliche Ausschreibung gegenüber einer Leistungsbereitstellung in Gestalt öffentlicher Unternehmen neues brächte?

- 1) Ein Linienbündel ist eine bestimmte Anzahl von Strecken und entspricht dabei einer Teilnetzgröße eines regionalen Verkehrsnetzes.
- 2) Vgl. BERECHMAN, 1993, S. 291: „A fundamental problem in the design of a competitive tendering process,...how to define an optimal bundle of service to be tendered“.
- 3) „Marktmacht bezeichnet die Fähigkeit eines Unternehmens (oder einer Gruppe von Unternehmen, die zusammenarbeiten), den Preis dauerhaft über das Wettbewerbsniveau zu setzen und dabei Gewinne zu erzielen“ (vgl. KNEIPS, 2001, S. 6).
- 4) Eine interessante Möglichkeit von signalling besteht in der Selbstselektion. In der Agglomeration Kopenhagen lässt man etwa die Bieter einen aus drei gestaffelt hohen Vertragsstrafensätze selbst auswählen. Je leistungsfähiger das Unternehmen, desto höhere Vertragsstrafen wird dieses auswählen (vgl. Haubitz, 2004, S.32).
- 5) Die Unvollständigkeit von Verträgen aufgrund begrenzter Information ist eine der zentralen Annahmen der Transaktionskostentheorie (vgl. Schumann et al., 1999, S. 473).
- 6) Dabei sind die kontrollierten Angebotsmerkmale nach ihrer physischen Messbarkeit zu unterscheiden. Während die Pünktlichkeit technisch gemessen werden kann, sind Merkmale hinsichtlich der Kundenzufriedenheit durch Kundenbefragungen oder geschulten Testern (mystery shoppers) zu evaluieren.
- 7) LEHMANN (2000, S. 207) begründet dies damit, dass schlechte Reihungen im Rahmen eines Benchmarkings nicht nur „an das Ehrgefühl des Managements appellieren“, sondern auch „die persönlichen Karriereaussichten der Manager auf der Koordinationsebene“ beschränken.
- 8) Die gesetzliche Abschreibungsdauer für Linienbusse beträgt 8 Jahre, jene für Schienenfahrzeuge 25 Jahre.
- 9) Im ÖPNV bedeutet dies die Bereitstellung einer ‚Verkehrsdienstleistung, die sich an den Erwartungen und Erfordernissen der Kunden orientiert und deren Nutzenniveau positiv beeinflusst, und zwar im Zeitraum vor, nach und während des Beförderungsvorganges.
- 10) Eine solche unerwünschte Nebenwirkung trat in Österreich mit der Einführung der Alteinnehmengarantie ein. Diese wurde den VU als Einstiegsanreiz in die damals gegründeten Verkehrsverbände gewährt, da die Verbundfahrpreise geringer als die als die Fahrscheinpreise („Haustarif“) der VU angesetzt waren. Die Alteinnehmengarantie wirkte wie eine Versicherung die bewirkte, dass trotz gravierender Qualitätsabsenkungen die Kosten auf jedem Niveau gedeckt waren.
- 11) Zunächst kann sich dies in einen Nachfragerückgang zu Lasten der Erlöse des Bestellers auswirken, langfristig kann jedoch die Reputation des Bestellers oder des politischen Aufgabenträgers auf dem Spiel stehen.
- 12) Dazu gehören einerseits sämtliche Eigenschaften von ÖV-Verkehren, zu denen Nachfrageinterdependenzen bestehen. Innerhalb des ÖV können dies Minderleistungen zubringender VU, Zu- und Abbestellungen des Aufgabenträgers usw. sein. Weitere Risiken ergeben sich durch mögliche Änderungen bei wichtigen Verkehrserregern (Schließung von Betriebs- und Schulstandorten) sowie zufallsbedingten Ereignissen im Allgemeinen. Andererseits stellen selbstverständlich auch alle jene Verkehre, zu denen eine Substitutionskonkurrenz besteht ein (Erlös-)Risiko dar. Insbesondere

gilt dies für Maßnahmen für den Motorisierten Individualverkehr.

- 13) Gemeint sind Standards wie Anschlusssicherheit und Verbundtarife. Diese verursachen bei den Kunden des Nahverkehrsnetztes geringere Zeit- Such- und Informationskosten, was die tragende Idee der Verbundgründungen darstellt.
- 14) Im ÖPNV sind die Linienführung- und Länge, die daraus abgeleitete Reisezeit, die Einsatzproduktivität resultierend aus Steh- und Fahrzeit, die Fahrzeugart- und Kapazität, der Fahrplankontakt, die Knotenkonfiguration (Anschlüsse) und gegebenen Kooperationsmöglichkeiten (z. B. im Rahmen von Subaufträgen) die wichtigsten Einflussfaktoren der betriebswirtschaftlichen Kostenoptimierung (vgl. FREDRICH, 2003, S. 49)
- 15) Zudem werfen im regionalen Angebotsmonopol Innovation und kostenminimale Produktion zu geringe Gewinne ab, weswegen aus theoretischer Sicht eine Wohlfahrtsminderung erwarten werden muss (vgl. FINSINGER, 1991, S. 194).
- 16) Vor allem dann, wenn die auszuschreibenden Lose klein gehalten werden und so der Wettbewerb auf einander bekannte, lokale Bieter begrenzt wird.
- 17) Etwa durch eine Europaweite Ausschreibung, durch moderate Vergabelose
- 18) Ein generelles Verbot kann jedoch mit dem Ziel, eine lokal verankerte Klein- und Mittelbetriebslandschaft aufrechtzuerhalten, in einen Zielkonflikt treten.
- 19) In der Auktionstheorie wird dies auf die Kalkulation der Bietstrategie auf Grundlage des fälschlicherweise ex ante erwarteten Gewinns anstelle des ex post erwarteten Gewinns zurückgeführt (vgl. KRÄKEL, 1992, S. 89).
- 20) In Hessen wird davon ausgegangen, dass die Auskömmlichkeit bei Abweichungen der Gebote von der eigenen Schätzung um 15% nicht mehr gegeben ist (HESSISCHER LANDTAG, 2005a, S. 32). Hierbei handelt es sich jedoch um eine regulierungsähnliche Tätigkeit (price cap) und es wäre einzuwenden, dass die öffentliche Ausschreibung als Instrument zu einer Regulierungsflut führt.
- 21) Generell gilt dass tendenziell nur Erfolgreiche von ihren Ausschreibungsergebnissen berichten und weniger erfolgreiche schweigen, wodurch also nur gute Erfahrungen offenbart werden.
- 22) Relativwerte sind hier freilich ohne genauer Kenntnis der Ausgangsniveaus vorwettbewerblicher Bestell-Entgelte wenig zweckdienlich. Informationen über Absolutwerte werden jedoch kaum preisgegeben.
- 23) In Dänemark war sogar von einem "zusammenbrechenden Gebrauchsgütermarkt" die Rede, was auf zu enge Fahrzeuganforderungen zurückgeführt wurde.
- 24) Soziale Härten spielen in der öffentlichen Wahrnehmung eine große Rolle. Aus diesem Grund sollte dieses Thema aktiv angegangen werden.

in Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen, BM-VIT, Wien

BECK, A. (2006), Der Fluch des Gewinners, in: Der Nahverkehr 04/06, S.29 – 33, Alba- Fachverlag, Düsseldorf

BERECHMAN, J. (1993), Public Transit economics and deregulation policy, studies in regional science and urban economics, Volume 23, Amsterdam

BORRMANN, M. (2003), HARTWIG K.H. (Hrsg), Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr – eine ökonomische Analyse auf Basis der Vertrags- und Auktionstheorie, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Münster

FINSINGER, J. et al. (1991), Wettbewerb und Regulierung, Verlag V. Florentz GmbH, München

FREDRICH, G. (2003), Wettbewerb im ÖPNV: Ende der „babylonischen Gefangenschaft“, in: „Der Nahverkehr“ 12/03, S. 48 – 51, Alba-Fachverlag, Düsseldorf

HAUBITZ, M., (2004), Kontrollierter Wettbewerb im ÖV, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund

HENSHER, D. A., HAUGE, O. (2001), Competition and ownership in land passenger transport: the 7th international conference, 25. – 28. Juni 2001, Molde

HESSISCHER LANDTAG (2005a), Stenografischer Bericht, 24. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr, in: www.landtag.hessen.de/Dokumente/Plenarsitzungen/KB-24-oePNV.pdf, Abfrage am 28.11.2006

KNIEPS, G. (2001), Wettbewerbsökonomie, Springer-Verlag, Berlin

KRÄKEL, M. (1992), Auktionstheorie und interne Organisation, Gabler-Verlag, Wiesbaden

LEHMANN, C. (2000), HARTWIG, K.H. (Hsg.), Effiziente Koordination von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, Verlag Vandenoek Ruprecht, Göttingen

NESEMEIER Ch., (1997), Organisatorische Effizienzsteigerung im Öffentlichen Personennahverkehr auf Basis eines internationalen Benchmarkings, Bamberg

SCHÖNBÄCK W. et al. (1997), Neuordnung der Verkehrsverbände und der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Österreich, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, im

Quellen

ANREITER, W., (2005), Qualitätssicherung im Öffentlichen Verkehr durch Vergabe im Wettbewerb,

Auftrag des Bundesministeriums f. Wissenschaft und Verkehr, Wien

SCHUMANN, J. et al. (1999), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Springer-Verlag, Münster

SIEBER N. (2002), Wirtschaftliche und verkehrliche Aspekte der Linienbündelung. In: AMABILE-Forschungsprojekt, Arbeitspapier 4. Karlsruhe

SIEBER et al., in: AMABILE, Forschungsprojekt Ausschreibung und Modellierung von Alternativen Bedienungsformen in Form von Teilnetzen unter Integration traditioneller Linienverkehre; in: www.amabile.ptv.de, Abfrage am 2.04.2007

VAN DE VELDE, D. et al. (2006), Service design in competitive tendering in the Netherlands - Shifts between authorities and operators, Paper for the European Transport Conference 2006, in: www.inno-v.nl/Portals/0/publicaties/service_design_in_competitive_tendering_in_the_netherlands.pdf, Abfrage am 12.12.2006