

ÖPNV und Wettbewerb: Strategische Optionen für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen

Dr. Caroline von Kretschmann
BSL Management Consultants

Forschungskonferenz Urbane Mobilität

Berlin, den 5. Mai 2009

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG

Agenda

- Aktuelle Herausforderungen im ÖPNV-Markt
- Strategische Optionen für Aufgabenträger und Unternehmen
- Fazit

Wesentliche Entwicklungen im Markt stellen die Akteure vor neue Herausforderungen

Überblick relevante Aspekte (1)

Wichtige Aspekte

Recht

Wettbewerb

Finanzierung/
Haushalt

Politik

Wesentliche Entwicklungen/Herausforderungen

- Beschluss neue EU-VO 1370
- Novellierung Personenbeförderungsgesetz?
- Zunahme Inhouse-Lösungen und Rekommunalisierung
- Zunahme von Genehmigungswettbewerb
- Differenzierte Wettbewerbstiefe in Bundesländern
- Wegfall von Fördergeldern und Zuschüssen¹⁾
- Verstärkte Bündelung von Mitteln bei Aufgabenträgern
- Langfristig steigender Zuschussbedarf
- Neupositionierung Aufgabenträger
- Diskussion über gewünschtes ÖPNV-Angebot

Wesentliche Entwicklungen im Markt stellen die Akteure vor neue Herausforderungen

Überblick relevante Aspekte (2)

Wichtige Aspekte

Personal

Restrukturierung

Umwelt

Nachfrage

Wesentliche Entwicklungen/Herausforderungen

- Uneinheitliche Tarifvertragslandschaft
- Nachfolgeproblematik
- Weiterhin Notwendigkeit der Kostensenkung
- Kostensenkungspotenziale zum Teil erreicht, teils unterschätzt
- Ökologischer Gesinnungswandel (CO²-Diskussion)
- Entwicklung Treibstoffpreise?
- Gefahr: demografischer Wandel
- Chance: Wirtschaftskrise, Ertragsmanagement und Entwicklung Treibstoffpreise

Für die unterschiedlichen Marktakteure sind geeignete Strategien zu evaluieren – ausgewählte werden jetzt behandelt

Akteure und Schlussfolgerung

Aufgabenträger ohne Verkehrsunternehmen
Aufgabenträger mit Verkehrsunternehmen (Aufgabenträger = Eigentümer)
Kommunale Verkehrsunternehmen
Private Verkehrsunternehmen
Genehmigungsbehörden
Eigentümer eines Verkehrsunternehmens (\neq Aufgabenträger)
Verbünde
Lokale Nahverkehrsgesellschaften
...

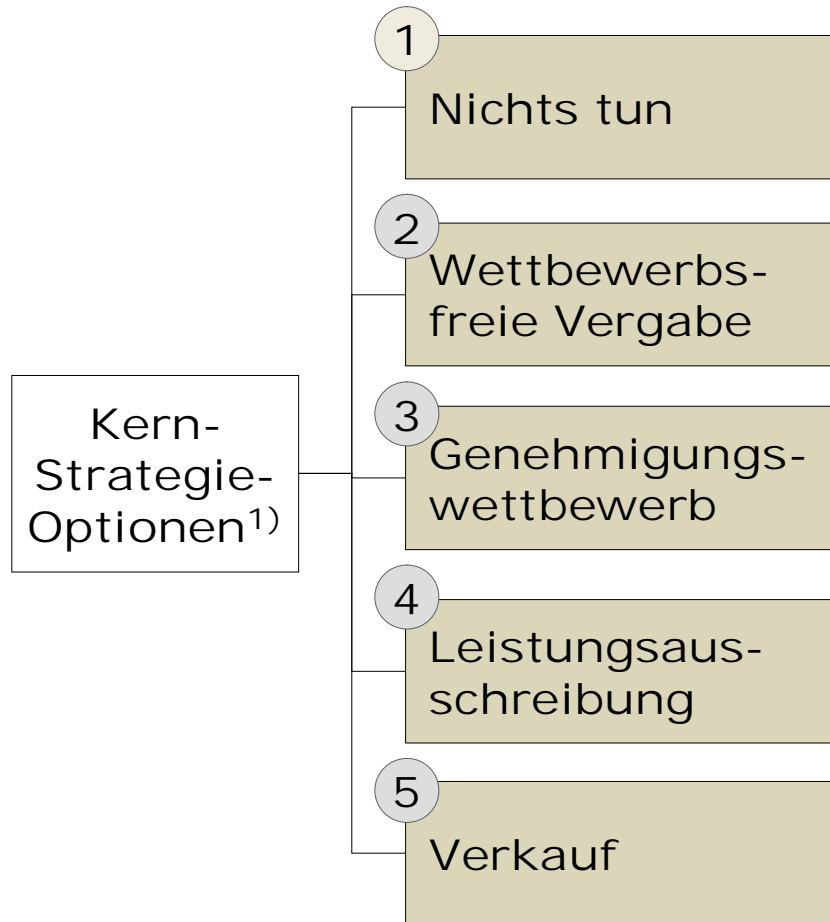
- Die Fähigkeit, die Herausforderungen zu meistern und im Markt bestehen zu können, hängt im Wesentlichen von den richtigen Strategien und Konzepten ab
- Für ausgewählte Akteure sollen nachfolgend grundsätzliche strategische Optionen diskutiert werden
 - Aufgabenträger
 - Kommunale Verkehrsunternehmen

Agenda

- Aktuelle Herausforderungen im ÖPNV-Markt
- Strategische Optionen für Aufgabenträger und Unternehmen
 - Allgemeiner Überblick
 - Kurzbewertung
- Fazit

Für kommunale Unternehmen sowie Aufgabenträger, die auch Eigentümer sind, kommen alle Grundstrategien in Frage

Grundsätzliche strategische Optionen



komm. VU	AT = E	AT ≠ E
⚡	⚡	⚡
✓	✓	✗
✓ Unternehmensinitiiert	✓ Behördeninitiiert	✓ Behördeninitiiert
✓ Teilnahme	✓ Durchführung	✓ Durchführung
✓	✓	✗

VU = Verkehrsunternehmen

AT = Aufgabenträger

E = Eigentümer

⚡ = möglich, aber großes Risiko ✓ = grundsätzlich möglich ✗ = nicht möglich

1) Weitere Optionen wie Kooperation, Restrukturierung etc. in Kombination denkbar

Quelle: BSL Management Consultants

7

Weder für kommunalen Unternehmen noch für Aufgabenträger scheint die Option "Nichts tun" ein gangbarer Weg

Option "Nichts tun"

Risiken für Unternehmen

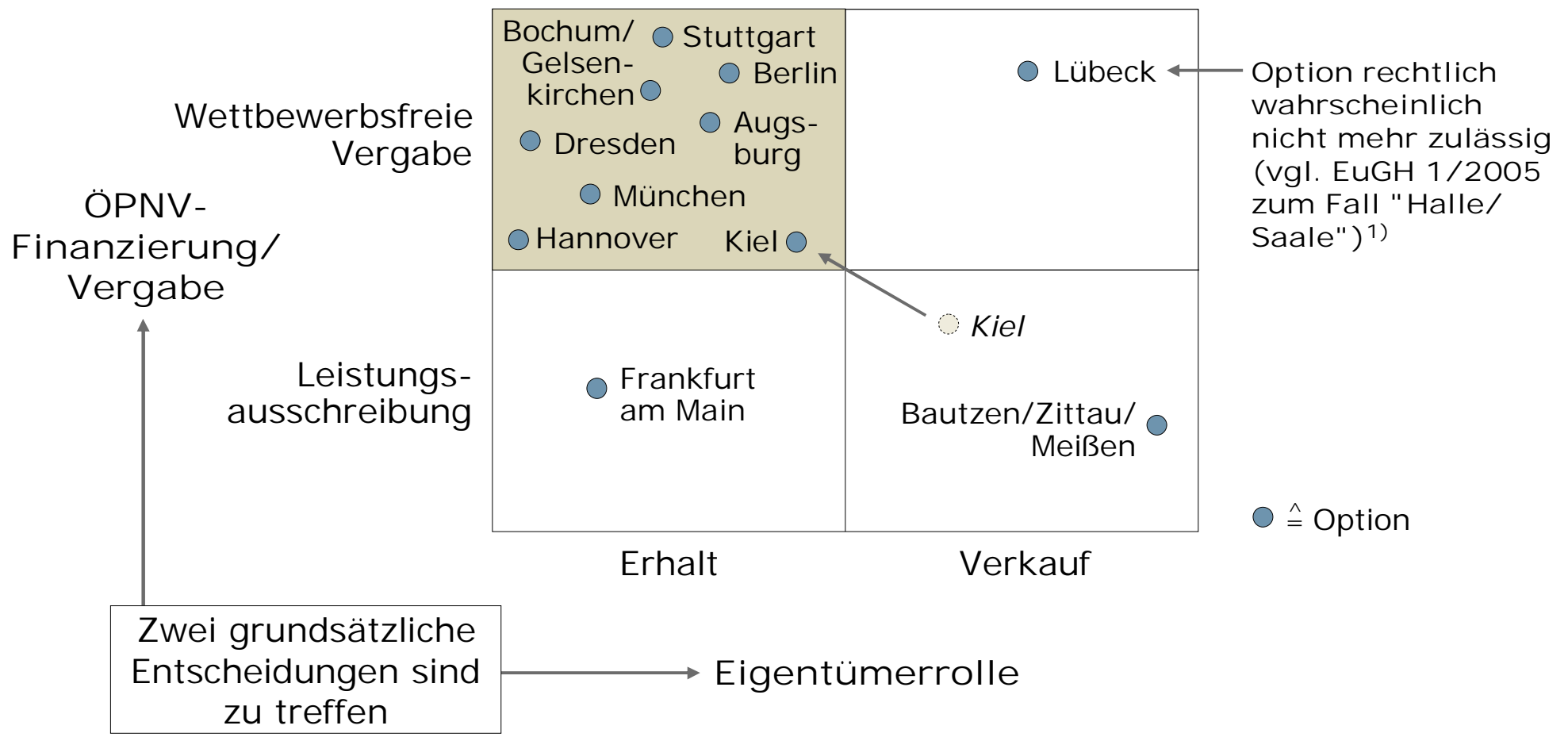
- Keine entsprechende Vorbereitung auf die neue EU Verordnung
- Gefahr einer nicht rechtskonformen Ausgestaltung der „Beauftragung“ und Finanzierung
- Gefahr von Konkurrentenklagen und/oder Leistungsverlust
- Gefahr von Remanenzen und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit
- Keine optimale Ausgestaltung auf die neuen Herausforderungen und damit Gefährdung des Unternehmens als Ganzes

Risiken für Aufgabenträger

- Keine Vorbereitung auf die neue EU Verordnung
- Keine Erfüllung der neuen Aufgaben und Kompetenzen
- Gefahr einer nicht rechtskonformen Ausgestaltung der „Beauftragung“ und Finanzierung
- Gefährdung der Steuerfähigkeit des ÖPNV
- Keine effiziente Gestaltung der Marktorganisation und damit kein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht des Kunden und Bürgers

Die meisten Aufgabenträger, die gleichzeitig Eigentümer sind, haben bisher die wettbewerbsfreie Vergabe gewählt

Option "Wettbewerbsfreie Vergabe" – Beispiele



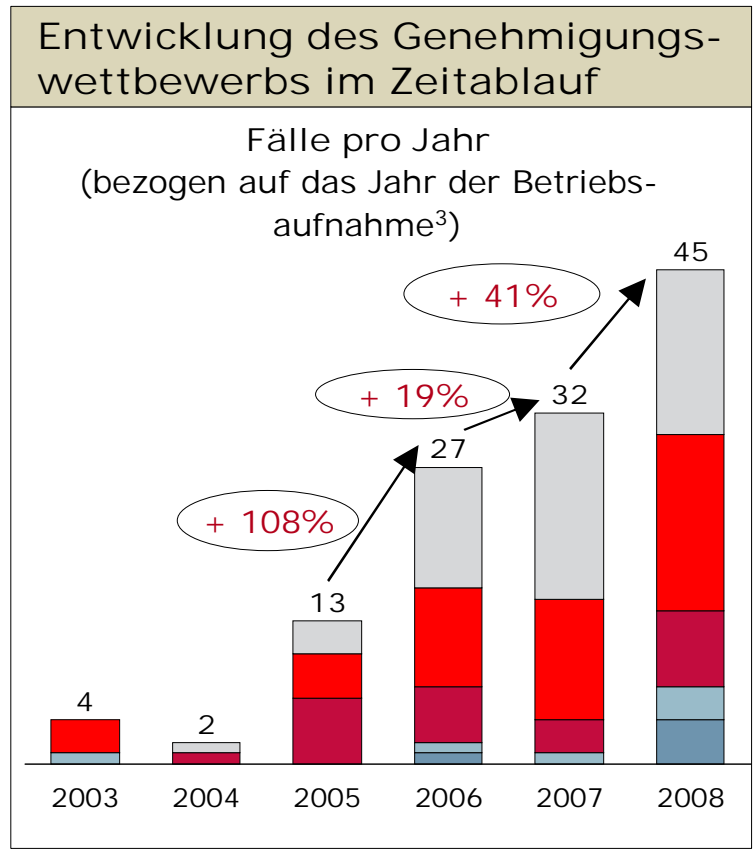
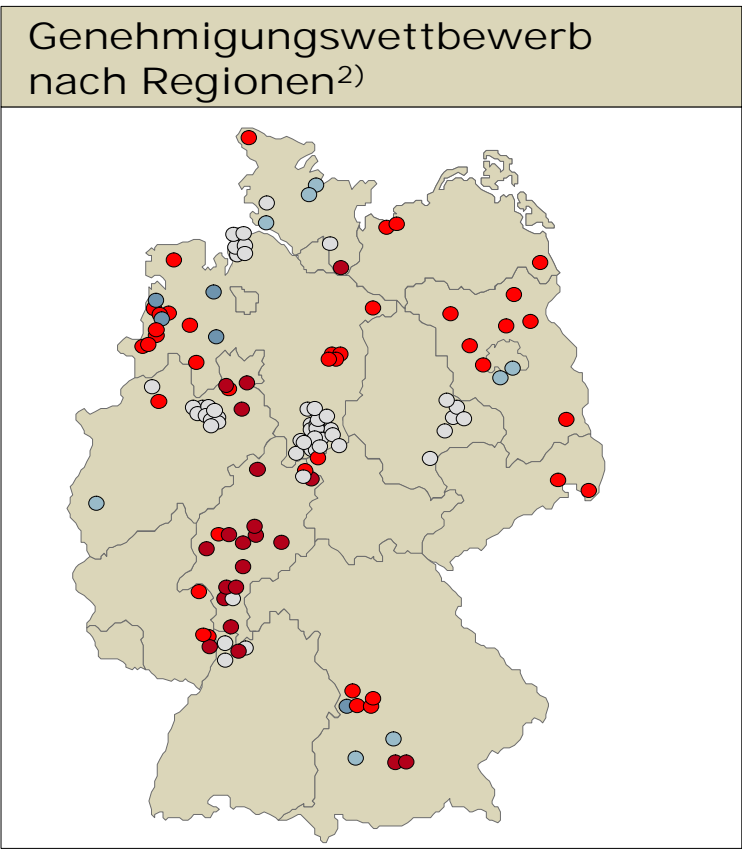
© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG C:\Dokumente und Einstellungen\kreitschmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt

1) Rechtssache C-26/03 zur Frage, bei welchen Eigentumsverhältnissen die öffentliche Hand eine Inhouse-Vergabe durchführen darf. Nur wenn 100% der Anteile im Besitz der beauftragenden Kommune sind. Dies ist nach einem Rückzug nicht mehr der Fall

Ein zunehmender unternehmensinitiiertter Wettbewerb erfordert Maßnahmen zur Sicherung kommunaler Interessen

Option "Genehmigungswettbewerb" ¹⁾

STAND ENDE 2008



- Initiative durch Aufgabenträger
- behördeninitiiert
- Initiative durch VUs (unternehmensinitiiert)
- Konkurrenz Antrag
- Verhinderung Ausschreibung
- Neuerkehr ohne Wettbewerb
- Neuerkehr mit Wettbewerb

► Gefährdung der Steuerungsfähigkeit des ÖPNV aus Sicht des AT sowie Gefahr von Remanenzkosten für kommunale VUs möglich

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreitschmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt



1) Nach PBefG-Novelle Fortführung als Wettbewerb um kommerzielle Verkehre möglich
 2) Genehmigungswettbewerb im ÖPNV; BSL bekannte Fälle mit Betriebsaufnahme im Zeitraum 2003 bis 31.12.2008. Anzahl von Neuverkehren vermutlich wesentlich höher, da nur wenige regionale Schnellbuslinien bundesweit bekannt geworden sind
 3) Zeitliche Einordnung nach Zeitpunkt des Beginns der neuen Liniengenehmigung, insgesamt n = 123 beobachtete Fälle



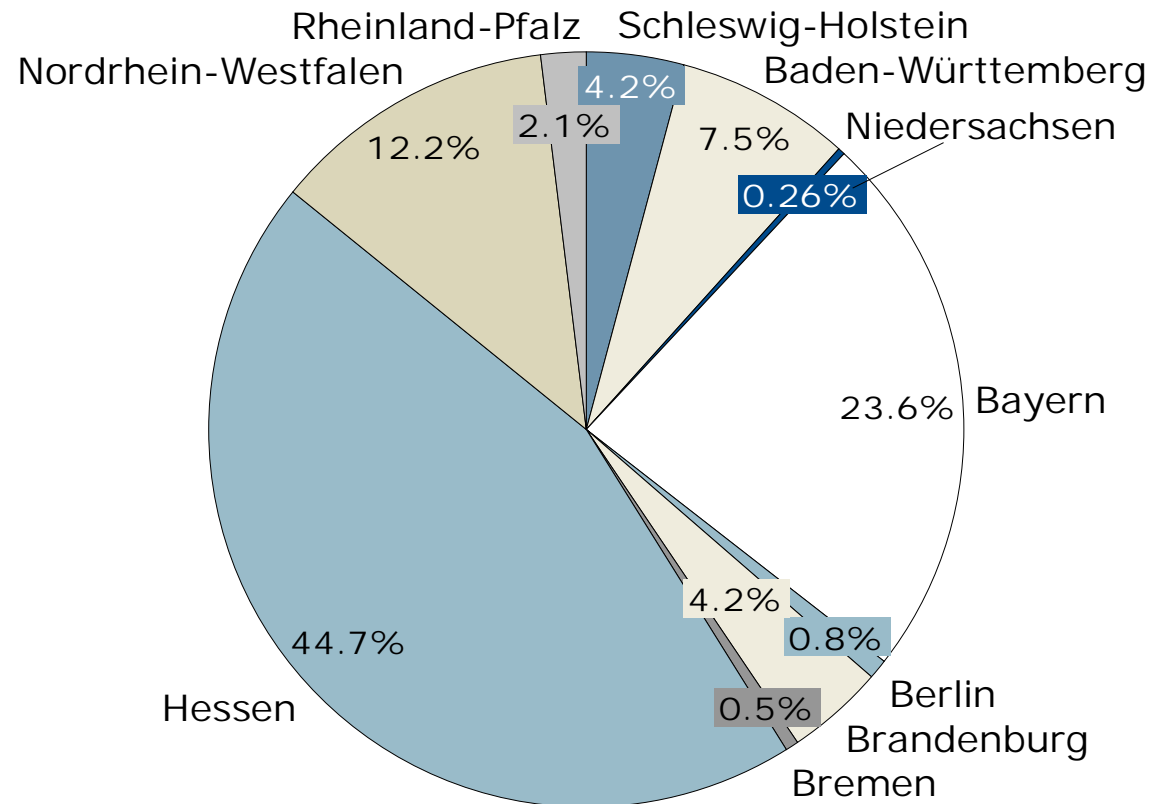
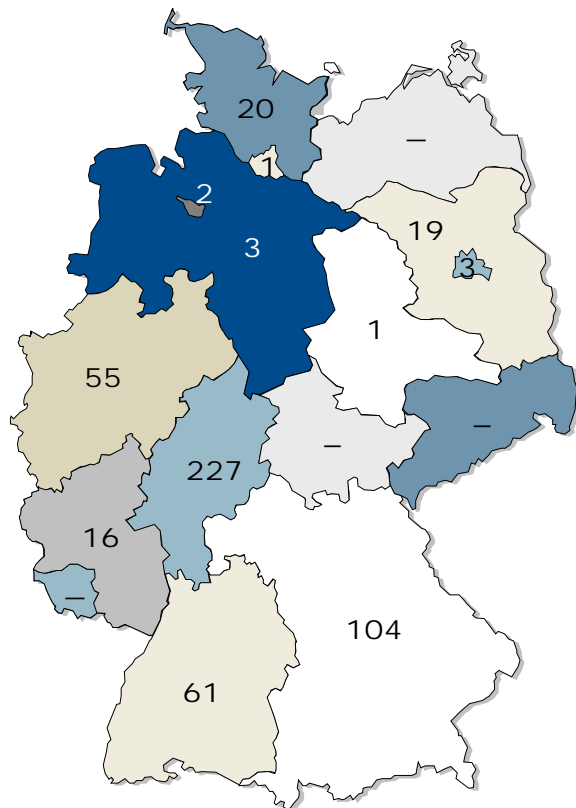
Die Ausschreibungsaktivitäten für Busverkehrsleistungen variieren nach wie vor stark zwischen den Bundesländern

Option „Ausschreibung“ - Ausschreibungsumfang ÖPNV Deutschland

STAND ENDE 2008

Anzahl Leistungspakete Linienverkehre Bus¹⁾

Anteil der vergebenen Leistungen Linienverkehre Bus²⁾ nach Bundesländern



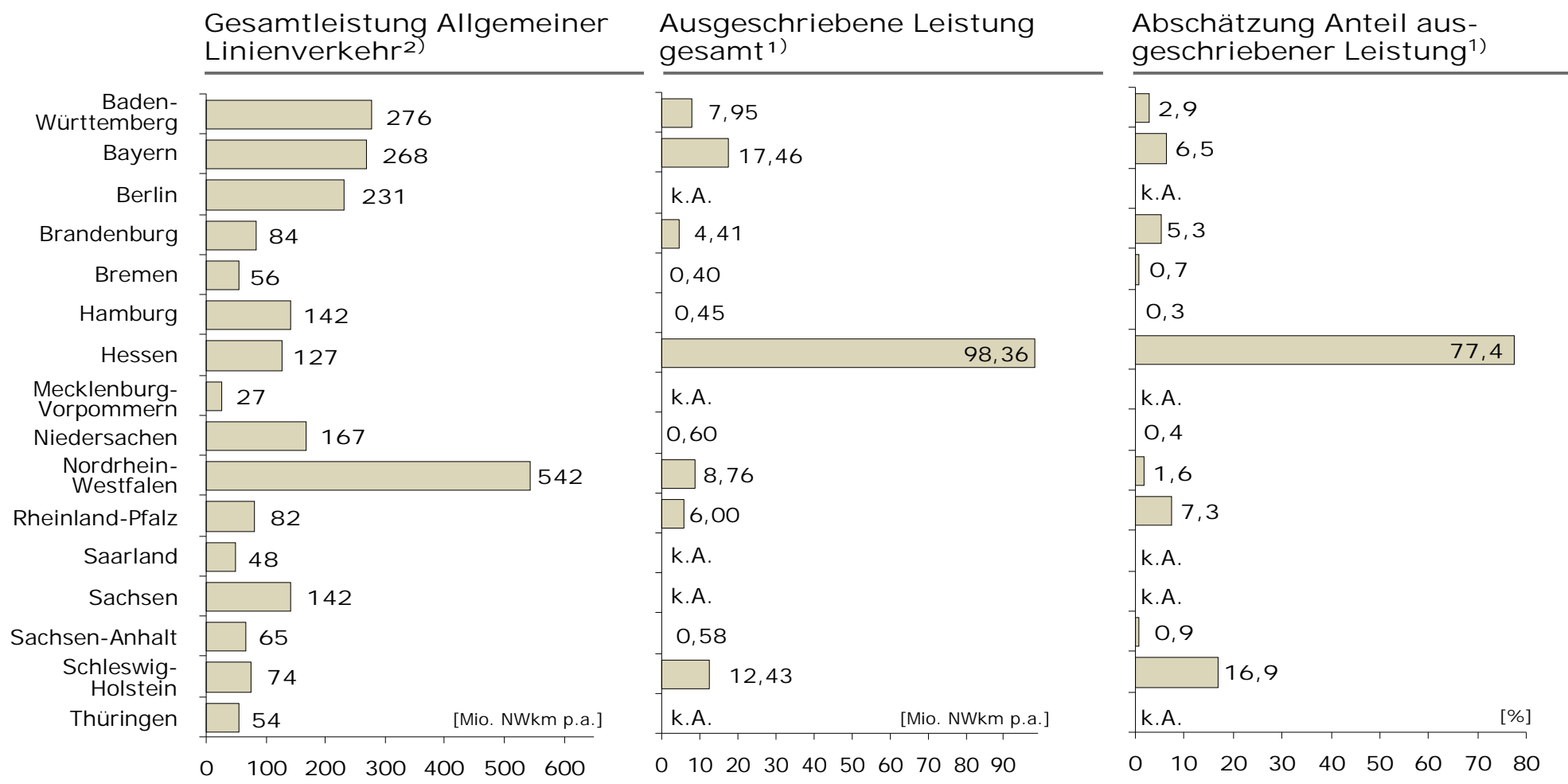
© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreischmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt

1) Inkl. Subunternehmerverkehre; ohne Schülerverkehr und Genehmigungswettbewerb
2) Basis: Anzahl Leistungspakete; Zeitraum: Januar 2001-Ende 2008

Der Anteil der ausgeschriebenen Leistungen an der Gesamtleistung der Länder liegt bis auf Hessen derzeit unter 20%

Option „Ausschreibung“ - Ausschreibungsintensität Busverkehre

STAND ENDE 2008



© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreitschmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt



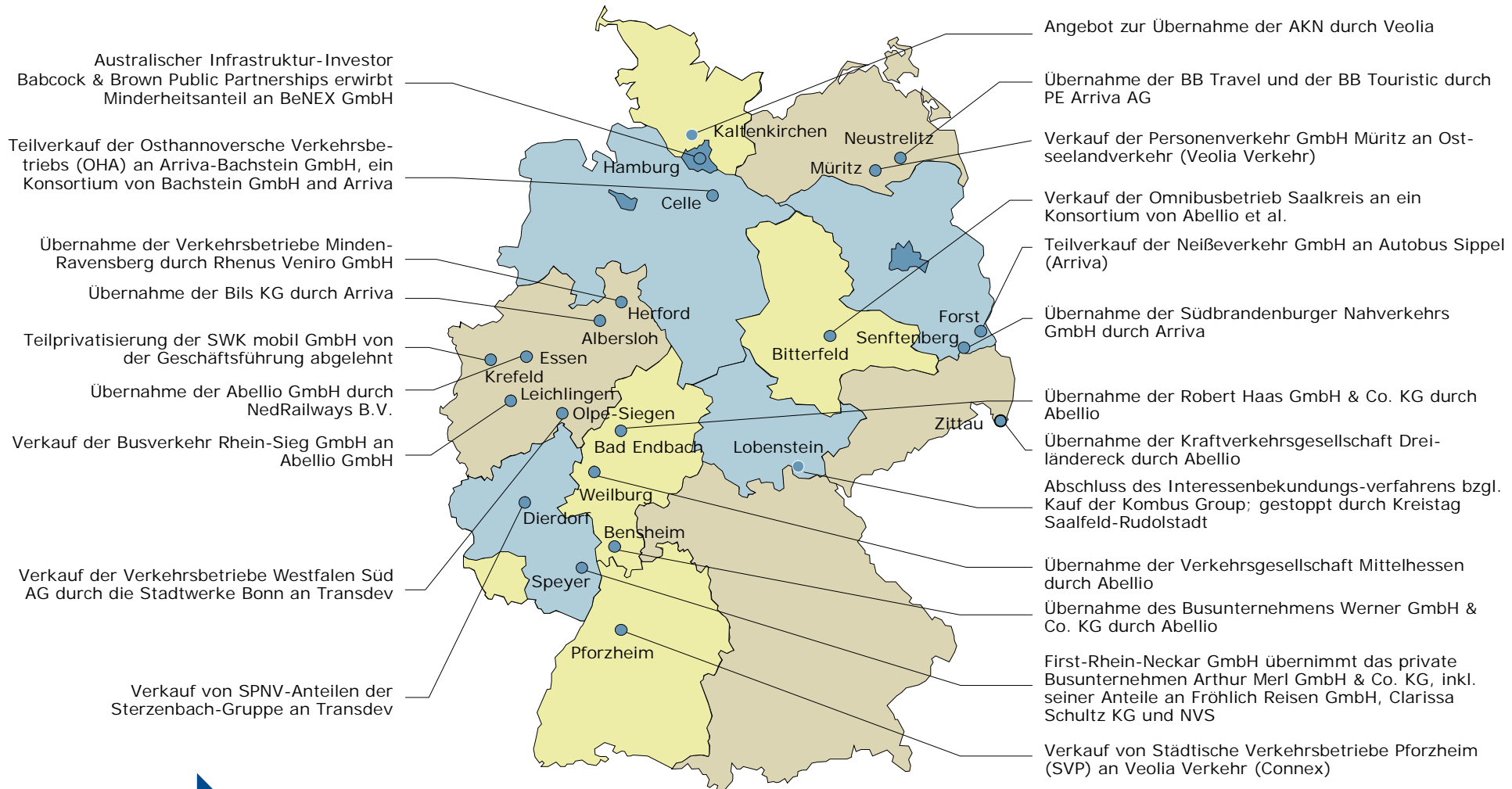
1) Inklusive Subunternehmerleistungen und Schülerbeförderung im Zeitraum 2001-2008; soweit Leistungsvolumina angegeben wurden
 2) Busverkehrsleistungen 2007 laut VDV-Statistik; ohne Genehmigungswettbewerb



Im Bereich der bereits erfolgten Transaktionen im lokalen Busverkehr liegt der Schwerpunkt in NRW und Hessen

Lokaler Busverkehr – Transaktionen privater Unternehmen (seit 2006)¹⁾

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreischmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt



Die Übersicht stellt die Transaktionen größeren Umfangs dar

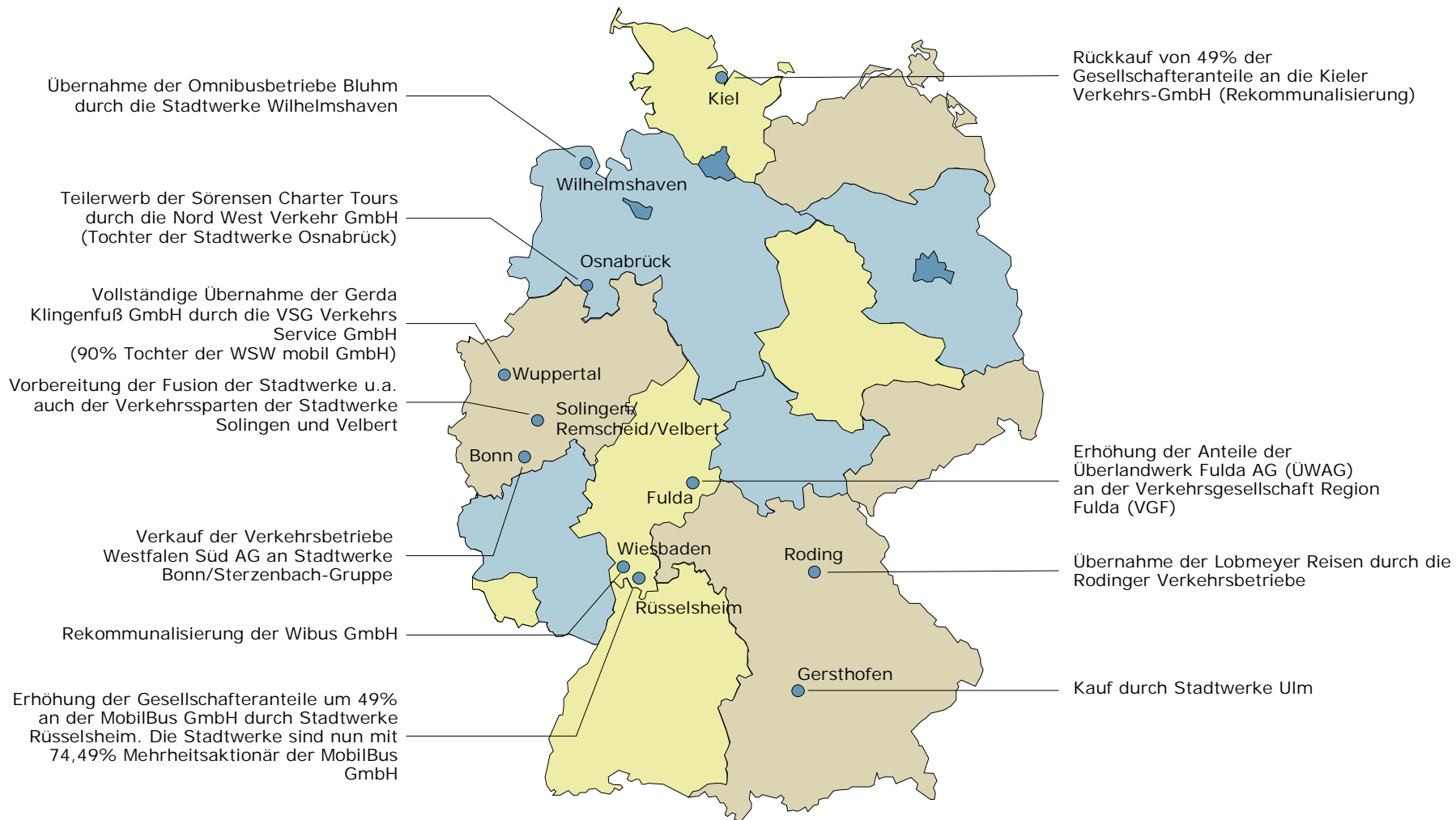
1) Darstellung basiert auf frei verfügbaren Daten; Auswahl

Quelle: NaNa, Roter Renner, Bundesauschreibungsblatt, EU-Amtsblatt, BSL-Marktstudie



Die M&A-Aktivitäten der kommunalen Unternehmen waren weniger zahlreich als die der Privaten

Lokaler Busverkehr – Transaktionen kommunaler Unternehmen (seit 2006)¹⁾



© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreitschmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt

1) Darstellung basiert auf frei verfügbaren Daten; Auswahl

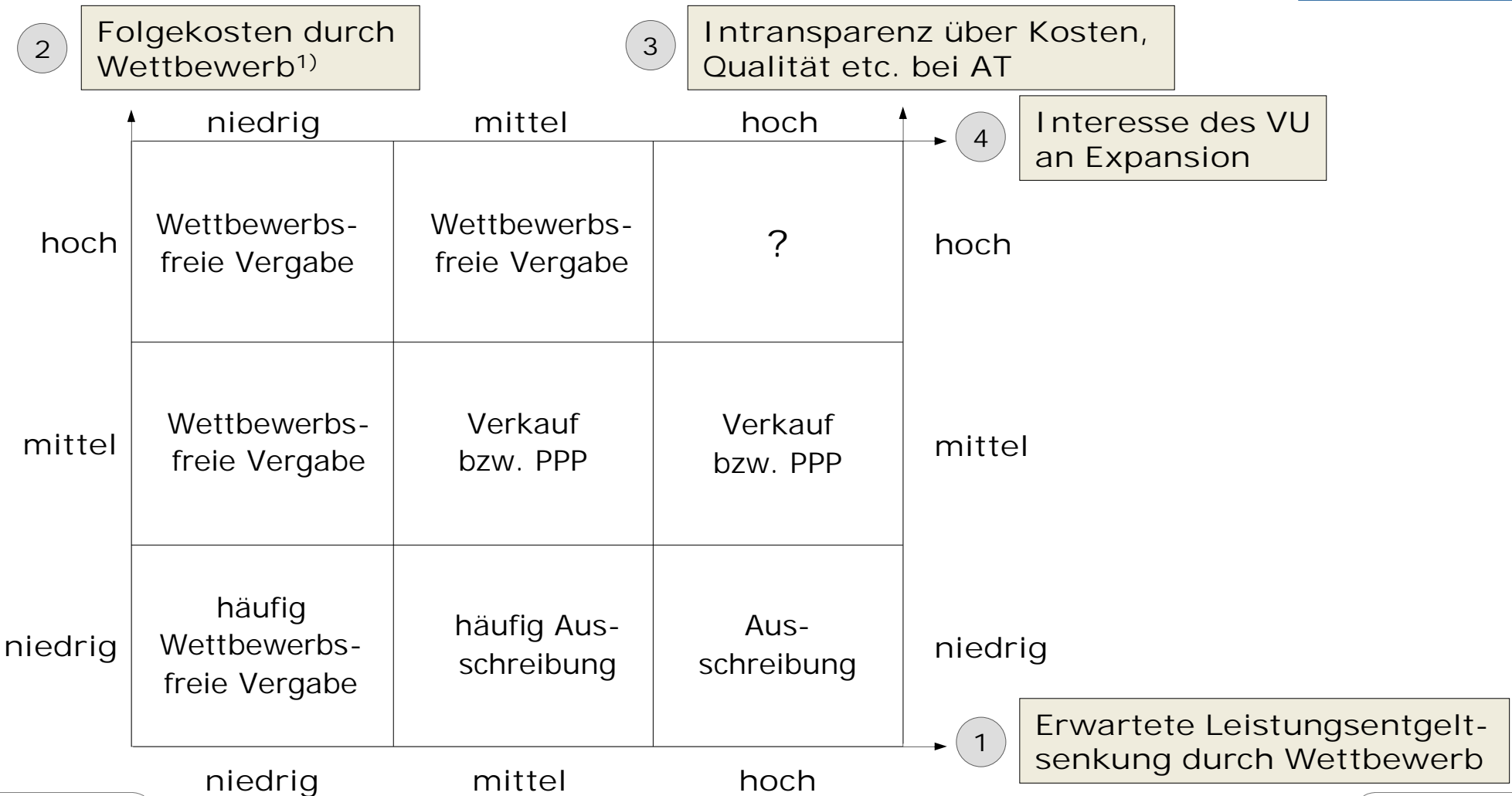
Agenda

- Aktuelle Herausforderungen im ÖPNV-Markt
- Strategische Optionen für Aufgabenträger und Unternehmen
 - Allgemeiner Überblick
 - Kurzbewertung
- Fazit

In Abhängigkeit von vier wesentlichen Kriterien werden unterschiedliche Strategien favorisiert

Entscheidungsmatrix

TENDENZAUSSAGEN



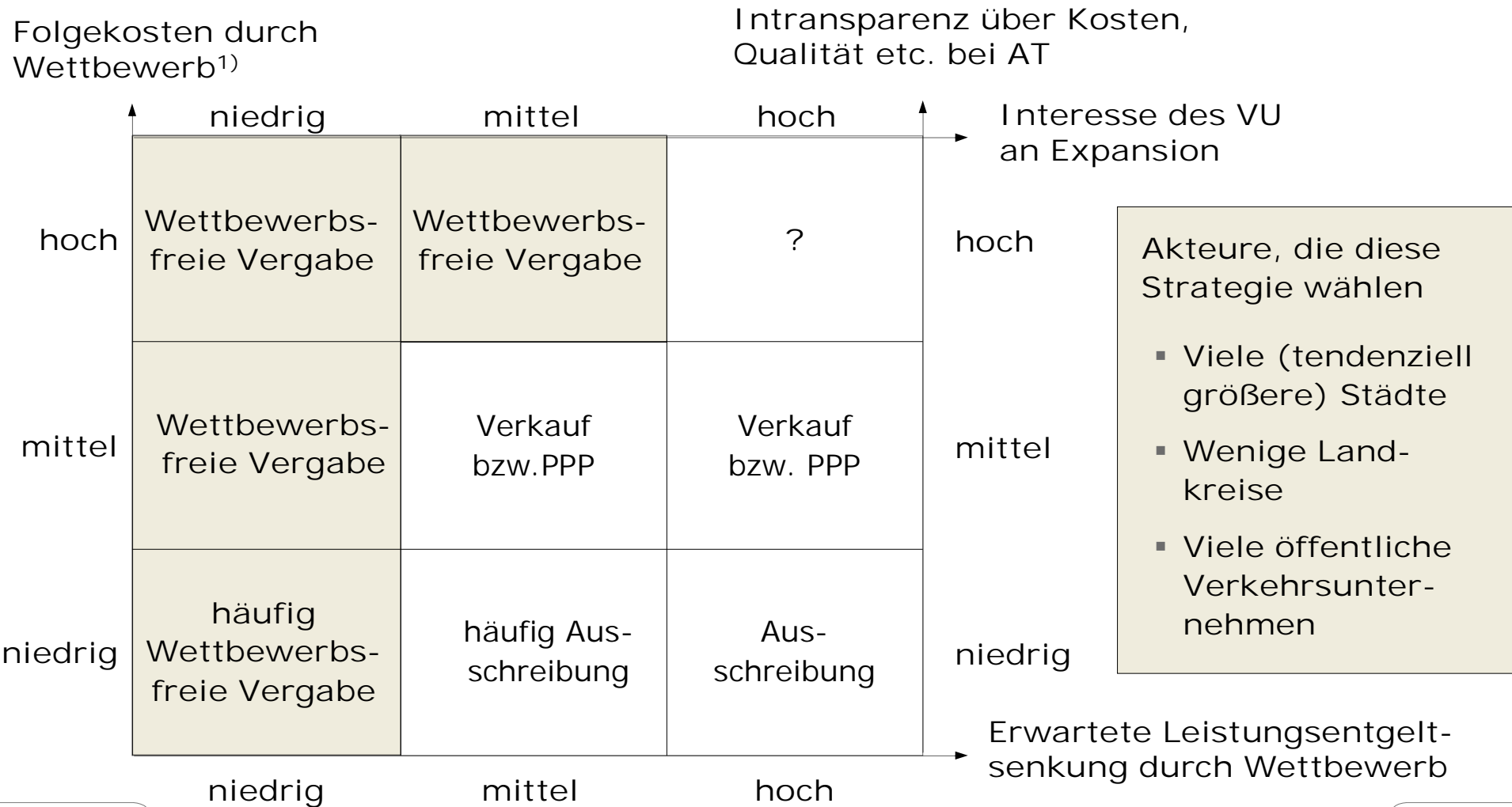
© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreischmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt

1) Remanenzkosten, negative steuerliche Effekte, Verlust von Förderungen etc.

Sind die erwarteten Effekte durch Wettbewerb niedrig und die Folgekosten hoch wird zumeist Inhouse vergeben

Entscheidungsmatrix

TENDENZAUSSAGEN



© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreischmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt



1) Remanenzkosten, negative steuerliche Effekte, Verlust von Förderungen etc.



Sind die erwarteten Effekte durch Wettbewerb hoch und die Folgekosten gering wird zumeist ausgeschrieben

Entscheidungsmatrix

TENDENZAUSSAGEN

Folgekosten durch Wettbewerb¹⁾

Intransparenz über Kosten, Qualität etc. bei AT

		niedrig	mittel	hoch		Interesse des VU an Expansion
hoch	Wettbewerbsfreie Vergabe	Wettbewerbsfreie Vergabe	?	hoch	<p>Akteure, die diese Strategie wählen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaum Städte mit eigenem VU ▪ Städte, Kommunen Landkreis ohne eigenes VU ▪ Öffentliche VU mit Engagement im Flächenverkehr ▪ Deutsche Bahn 	
mittel	Wettbewerbsfreie Vergabe	Verkauf bzw. PPP	Verkauf bzw. PPP	mittel		
niedrig	häufig Wettbewerbsfreie Vergabe	häufig Ausschreibung	Ausschreibung	niedrig		
		niedrig	mittel	hoch		Erwartete Leistungsentgelt-senkung durch Wettbewerb

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreischmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt



1) Remanenzkosten, negative steuerliche Effekte, Verlust von Förderungen etc.



In gewissen Situationen kann auch ein Verkauf oder ein PPP sinnvoll sein

Entscheidungsmatrix

TENDENZAUSSAGEN

Folgekosten durch Wettbewerb¹⁾

Intransparenz über Kosten, Qualität etc. bei AT

		niedrig	mittel	hoch		
					↑	Interesse des VU an Expansion
hoch	Wettbewerbsfreie Vergabe	Wettbewerbsfreie Vergabe	?		hoch	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p>Akteure, die diese Strategie wählen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wenige Städte mit eigenem VU ▪ Einige Landkreise (insb. in den neuen Bundesländern) ▪ Einige öffentliche Verkehrsunternehmen </div>
mittel	Wettbewerbsfreie Vergabe	Verkauf bzw. PPP	Verkauf bzw. PPP		mittel	
niedrig	häufig Wettbewerbsfreie Vergabe	häufig Ausschreibung	Ausschreibung		niedrig	
		niedrig	mittel	hoch	→	Erwartete Leistungsentgelt-senkung durch Wettbewerb

© BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
C:\Dokumente und Einstellungen\kreitschmann\Desktop\Vortrag_CVK_20090505.ppt

1) Remanenzkosten, negative steuerliche Effekte, Verlust von Förderungen etc.

Die Auswahl der geeigneten Strategie ist darüber hinaus von mehreren Aspekten abhängig

Anmerkungen zur Strategiewahl

- Bestimmte Strategien werden eher favorisiert als andere in Abhängigkeit von
 - der ordnungspolitischen Einstellung der relevanten politischen Akteure (eher für oder gegen Wettbewerb etc.)
 - der Risikobereitschaft der Akteure (z.B. in Bezug auf Restrukturierungsrisiko, Risiken des Leistungsverlustes etc.)
 - der Markteinschätzung der Akteure (z.B. Markteintrittspreise, Initiativen von Wettbewerbern)
- Je nach Art des Verkehrs gibt es zeitliche Unterschiede in der Diffusion von Wettbewerb (Regionalverkehr Bus, Kleinstadtverkehr Bus, Mittelstadtverkehr Bus, Großstadtverkehr Bus, Großstadtverkehr Schiene etc.)

Agenda

- Aktuelle Herausforderungen im ÖPNV-Markt
- Strategische Optionen für Aufgabenträger und Unternehmen
- Fazit

Mehrere Erfolgsfaktoren erleichtern das Finden der geeigneten strategischen Option

Erfolgsfaktoren strategische Ausrichtung

- Eine strategische Ausrichtung braucht Zeit:
Fangen Sie rechtzeitig an, um Gestaltungsspielräume maximal zu Ihren Gunsten zu nutzen!
- Eine strategische Ausrichtung ist in der Regel komplex:
Gehen Sie das Projekt ganzheitlich an und finden Sie eine optimale Konsenslösung unter ausgewogener Berücksichtigung ökonomischer, wettbewerbs-, arbeits- und steuerrechtlicher sowie politischer Aspekte! Gehen Sie schrittweise vor, um Komplexität zu reduzieren und Handlungsspielraum zu behalten (aufwärtskompatible Stufenkonzepte)!
- Eine strategische Ausrichtung bringt Unsicherheit mit sich:
Binden Sie von Anfang an alle relevanten politischen und unternehmerischen Entscheider in die Konzepterarbeitung mit ein und schaffen Sie Transparenz über Prozess und Inhalte! Gehen Sie aktiv mit möglichen Interessenkonflikten, Ängsten und Widerständen um! Lassen Sie alle Aktivitäten und Kommunikationsmaßnahmen durch ein übergreifendes, neutrales Projektmanagement steuern und koordinieren! Fundieren Sie Ihre Aufgaben auf einer nachvollziehbaren Szenarioberechnung bzw. ökonomischen Grundlage
- Eine strategische Ausrichtung ist individuell:
Berücksichtigen Sie Ihre spezifischen Rahmenbedingungen und Kontextfaktoren.
Es gibt keine Blaupausen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Dr. Caroline von Kretschmann
Managing Director

BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
Viktoria-Luise-Platz 7 · D-10777 Berlin

T +49 (0)30 23 60 88-0
F +49 (0)30 23 60 88-11

berlin@bsl-consulting.de · www.bsl-consulting.de