



Christian Schneider (Hrsg.)

# Unternehmenssteuerung und Controlling im ÖPNV

Instrumente und Praxisbeispiele



Dr. Christian Schneider (Hrsg.)

# **Unternehmenssteuerung und Controlling im ÖPNV**

Instrumente und Praxisbeispiele

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort</b>	7
Jürgen Fenske	
<b>Vorwort</b>	8
Dr. Christian Schneider	
<b>1 Der ÖPNV im Wandel – Auswirkungen auf Unternehmenssteuerung und Controlling</b>	11
Prof. Knut Ringat	
<b>2 Benchmarking als Baustein einer ganzheitlichen Unternehmenssteuerung</b>	23
Oliver Drümmer, Mathias Lahrmann, Dr. Knut Petersen	
<b>3 Empfehlungen und Gestaltungsansätze zur Optimierung der Planung und Budgetierung</b>	52
Prof. Dr. Martin Tschandl, Dr. Peter Schentler	
<b>4 Target Costing als Ansatz zur Optimierung im ÖPNV</b>	77
Dr. Björn Bohlmann, Andreas Nowak	
<b>5 Der Einfluss der EU Verordnung 1370/2007 auf das Unternehmenscontrolling</b>	90
Toralf Müller	
<b>6 Nachhaltigkeit im öffentlichen Nahverkehr und die Rolle des Controllings</b>	103
Prof. Dr. Andreas Wieseahn	
<b>7 Unternehmenssteuerung mit Kennzahlen im ÖSPV</b>	120
Dr. Christian Schneider	
<b>8 Wirtschaftlichkeitsrechnung am Beispiel einer SPNV-Ausschreibung</b>	132
Dr. Matthias Weiß	
<b>9 M&amp;A-Prozesse zum Verkauf kommunaler ÖPNV-Unternehmen</b>	147
André Schneider	
<b>10 Tariffortentwicklung als Werkzeug zur Erlössteigerung am Beispiel der Nürnberger Verkehrsbetriebe</b>	161
Dr. Rudolf Paptistella	

<b>11</b>	<b>Linienlösrechnung und Einnahmenaufteilung auf Basis relationsbezogener Verkaufsdaten</b>	173
	Dr.-Ing. Meinolf Spichal	
<b>12</b>	<b>Ertragsmanagement und Marketingcontrolling im ÖPNV</b>	183
	Gerhard Probst	
<b>13</b>	<b>Einnahmenaufteilung und Unternehmenssteuerung</b>	195
	Jens Renken	
<b>14</b>	<b>Beihilfen-Controlling im ÖPNV zur Vermeidung von Überkompensations- und Rückzahlungsrisiken</b>	203
	Leo Ernst	
<b>15</b>	<b>Anforderungen an die Ausgestaltung des Berichtswesens im ÖPNV im Lichte der Verordnung 1370/2007</b>	215
	Christiane Henrich-Köhler	

## Geleitwort

Jürgen Fenske

Mit der Bahnreform im Jahre 1994 und der europäischen Entwicklung zur Liberalisierung der Verkehrsmärkte haben markt- und betriebswirtschaftliche Elemente im ÖPNV und SPNV Einzug gehalten. Vielerorts werden Verkehrsleistungen ausgeschrieben, nachfrageorientierte Einnahmenaufteilungsverfahren haben angebotsorientierte abgelöst und knappere öffentliche Mittel bedingen Restrukturierungsmaßnahmen, um nur einige Elemente zu nennen. Parallel dazu hat sich das Berufsbild des Controllers gewandelt, indem dieser den Managementprozess der Zielfindung, Planung und Steuerung gestaltet und begleitet und somit eine wesentliche Mitverantwortung für die unternehmerische Zielerreichung trägt.

Das Controlling von ÖPNV-Unternehmen steht im vorliegenden Buch im Mittelpunkt. Es werden die wesentlichen Methoden und Instrumente der Unternehmenssteuerung vorgestellt. So wird dargelegt, wie Benchmarking und Unternehmenskennzahlen Einzug gehalten haben in die effiziente Unternehmenssteuerung. Am Beispiel einer SPNV-Ausschreibung wiederum wird gezeigt wie bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen, einschließlich der zwingend notwendigen Sensitivitätsanalysen, vorgegangen werden kann, um zu transparenten und nachvollziehbaren Angebotspreisen zu kommen. Die zunehmende Bedeutung des Controllings zeigte sich in den letzten Jahren auch sehr deutlich bei der Weiterentwicklung der *EU-Verordnung 1370/2007* und den vier *EuGH*-Kriterien. Entsprechend sind hierzu fundierte Aufsätze zu finden.

In Zeiten knapperer Kassen nimmt die Nutzerfinanzierung bei der Finanzierung des ÖPNV einen immer größeren Anteil ein. Auch hierauf wird in einzelnen Beiträgen gezielt eingegangen. Wie können Tarife fortentwickelt werden, um die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste abzuschöpfen? Wie können Einnahmemaufteilungsverfahren gestaltet werden, um unternehmerisches Handeln zu fördern? Gibt es direkte, messbare Zusammenhänge zwischen Marketingmaßnahmen und Fahrgelderlösen? Dies ist lediglich eine kleine Auswahl der spannenden Fragen, die im Buch beantwortet werden. Ohne ein aussagefähiges Controlling ist eine Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nicht möglich. So hilft eine aussagefähige Linienleistungs- und -erfolgsrechnung, insbesondere bei der Beantwortung der Frage nach dem optimalen Angebot.

Neben der gewachsenen Bedeutung des modernen Controllings muss ein Unternehmen aber auch ganz im Sinne der *Balanced Scorecard* gleichberechtigt die Dimensionen Kunden, Qualität und Mitarbeiter im Blick haben. Die Balance aller Dimensionen sichert den nachhaltigen und langfristigen Unternehmenserfolg.

Dem Praktiker und geschulten Analytiker wird die Möglichkeit geboten, sich anhand ausgewählter Beispiele einen Überblick über die Mächtigkeit und Einsatzmöglichkeiten der aktuellen Controllingwerkzeuge zu verschaffen, um sein Unternehmen zukunftsorientiert steuern zu können. Ich wünsche diesem Buch eine weite Verbreitung.

Köln, im November 2013

Jürgen Fenske  
Präsident des Verbandes  
Deutscher Verkehrsunternehmen

## Vorwort

*Christian Schneider*

Anbieter von ÖPNV-Dienstleistungen unterliegen einem permanenten Zwang zur Optimierung und Kostensenkung. Ursachen dafür sind die zunehmende wettbewerbliche Leistungsvergabe, der demographische Wandel, Verstädterung und Landflucht, aber auch knappe Finanzmittel auf Seiten der Aufgabenträger und Besteller. Entsprechend sind sie auf die Ausschöpfung aller Erlössteigerungs- und Kostensenkungspotenziale angewiesen. Für den öffentlichen Personennahverkehr wird der Einsatz aussagefähiger Steuerungssysteme dadurch zunehmend wichtiger. Vor diesem Hintergrund hat sich das Controlling als eine bereichsübergreifende Funktion, die die Steuerung des Unternehmens unterstützt, rasant entwickelt und einen hohen Bedeutungszuwachs erfahren. Es ist heute ein fester und unverzichtbarer Bestandteil moderner Unternehmensführungskonzepte.

In diesem Buch stellen Experten aus ÖPNV-Unternehmen, Wissenschaft und Beratungsfirmen Instrumente und Werkzeuge zur Unternehmenssteuerung praxisnah vor und informieren über aktuelle Entwicklungen. Das Buch bietet damit Anregungen, Ideen und Lösungsansätze für Controllingprobleme im ÖPNV.

Bis auf zwei Ausnahmen handelt es sich bei den Beiträgen um Referate aus einer Veranstaltungsreihe der ÖPNV-Akademie, die seit 2011 einmal jährlich im Herbst stattfindet und vom Herausgeber gestaltet und moderiert wird. Sie umfassen ein breites Spektrum an Themen aus den Gebieten Unternehmenssteuerung und Controlling. Diese reichen von der Frage, welche Auswirkungen aktuelle Entwicklungen im ÖPNV auf die Unternehmenssteuerung haben (Kapitel 1), der Gestaltung einer aussagefähigen Wirtschaftlichkeitsrechnung (Kapitel 8) über die Ausgestaltung eines realistischen Beihilfecontrollings (Kapitel 14), dem Management und Controlling von Unternehmensakquisitionen (Kapitel 9), Gestaltungsempfehlungen für eine moderne Unternehmensplanung (Kapitel 3) bis hin zu Gedanken zur Rolle des Controllings im Zuge der zunehmenden Bedeutung der Nachhaltigkeit für die Unternehmenssteuerung (Kapitel 6). Auch darauf, wie Tarife fortentwickelt (Kapitel 10), Unternehmen mit Hilfe einer Zielkostenrechnung optimiert (Kapitel 4) bzw. mittels wertorientierter Kennzahlensysteme geführt werden können (Kapitel 7), wird in eigenen Beiträgen eingegangen. Schließlich wird dargelegt, wie Einnahmeverfahren gestaltet werden können, um unternehmerisches Handeln zu fördern (Kapitel 13) und wie ein erfolgreiches Ertragsmanagement und Marketingcontrolling (Kapitel 12) aussehen sollte. Beiträge über Benchmarking (Kapitel 2) sowie die Auswirkungen der EU-Verordnung 1370 auf das Unternehmenscontrolling (Kapitel 5) und das Berichtswesen (Kapitel 15) runden das Werk ab.

Das Buch wendet sich vor allem an Führungs- und Führungsnachwuchskräfte sowie Controller. Darüber hinaus richtet es sich an alle Mitarbeiter in ÖPNV-Unternehmen sowie bei Verkehrsverbänden und Aufgabenträgern, die sich mit dem Thema Unternehmenssteuerung und Controlling beschäftigen. Ferner richtet es sich an Berater von ÖPNV-Unternehmen sowie an Dozenten und Studierende an Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien und sonstigen Bildungseinrichtungen mit den Schwerpunkten ÖPNV, Verkehrsbetriebslehre und Controlling.

Gedankt sei an dieser Stelle allen Personen, die mich bei der Herausgabe des Buches unterstützt haben. Ein besonderes Dankeschön richtet sich an alle Autoren. Ohne ihr Engagement und ihr Mitwirken wäre das Buch nicht zustande gekommen.

Schließlich gilt mein Dank dem Verlag für die Herausgabe des Buches. Nicht zuletzt bedanke ich mich bei Jürgen Fenske, Präsident des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen und Vorsitzender des Vorstands der Kölner Verkehrs-Betriebe AG, für das Geleitwort.

Last but not least ein herzliches Dankeschön an die ÖPNV-Akademie in Nürnberg, insbesondere an Thomas Geilhardt, Prokurist der ÖPNV-Akademie und Personalleiter der VAG Verkehrsaktiengesellschaft, der mich zur Herausgabe des Buches inspiriert hat.

Über eine breite Akzeptanz des Buches würde ich mich sehr freuen. Auch jegliche Form von Feedback, Fragen und Anregungen ist herzlich willkommen.

Berlin und Versmold, im November 2013

Dr. Christian Schneider



Prof. Knut Ringat

# 1 Der ÖPNV im Wandel – Auswirkungen auf Unternehmenssteuerung und Controlling

- Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten europaweit gewandelt. Ursächlich sind mit einem hohen Anteil das Inkrafttreten der EU-Verordnung 1370/2007 sowie die Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG).
  - Infolgedessen und aufgrund der Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts gewinnt die Nutzerfinanzierung zur Finanzierung des ÖPNV zunehmend an Bedeutung.
  - Mit gemeinsamen Nahverkehrsplänen verfügen die Aufgabenträger für den ÖPNV, deren Organisationen und Verkehrsunternehmen über ein strategisches Instrument zur Beschreibung der künftigen Entwicklung des Nahverkehrs.
  - Innovationen in den Bereichen Infrastruktur, Fahrzeuge, Informations- und Zahlssysteme, der Einsatz eines modernen und kundenorientierten Marketing-Mix sowie innovative Ansätze und Instrumente der Unternehmenssteuerung sind mit ursächlich für die erfolgreiche Entwicklung zu mehr Effizienz im ÖPNV.
- 

- 1.1 Überblick über den Wandel und die Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs
  - 1.2 Der Einfluss von Megatrends
  - 1.3 Der rechtlich-institutionelle Rahmen
  - 1.4 Neue Finanzierungsgrundlagen im ÖPNV
  - 1.5 Gesamtmobilitätsbetrachtung: Von der integrierten Nahverkehrsplanung bis zum zeitgemäßen Marketing-Mix
  - 1.6 Herausforderungen für Unternehmenssteuerung und Controlling im ÖPNV
  - 1.7 Resümee und Ausblick
- 

## Prof. Knut Ringat

Knut Ringat ist seit April 2008 Geschäftsführer und seit September 2009 Sprecher der Geschäftsführung des Rhein-Main-Verkehrsverbundes. Darüber hinaus ist er seit 2009 Vizepräsident des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Vorsitzender der Sparte Verbund- und Aufgabenträgerorganisationen des VDV sowie Präsident der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG). Seit Dezember 2009 ist Knut Ringat Honorarprofessor an der TU Dresden. Ferner ist er seit Juli 2013 Mitglied im Aufsichtsrat des House of Logistics and Mobility (HOLM GmbH).

# 1 Der ÖPNV im Wandel – Auswirkungen auf Unternehmenssteuerung und Controlling

*Knut Ringat*

## 1.1 Überblick über den Wandel und die Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend **gewandelt** und weiterentwickelt. Diese Entwicklung fand nicht allein und isoliert in Deutschland statt. Zum einen haben die gleichen Trends und **Megatrends**, wie der demografische Wandel, Wirkungen auf die jeweiligen nationalen Märkte. Zum anderen regelt für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union seit dem 3. Dezember 2009 die **EU-Verordnung VO 1370/2007** als Nachfolgeregelung der VO 1191/69 die Durchführung des ÖPNV. Infolge der Diskussion der VO 1191/69 und der aktuell gültigen VO 1370 haben sich die ÖPNV-Märkte gewandelt. Das betrifft insbesondere die Bereiche des Marktzugangs, der Marktteilnehmer mit ihren Rechtsformen, der Marktstruktur sowie die Marktergebnisse im Sinne des ÖPNV nach Art, Umfang und Preis. Nicht zuletzt regelt auch der Bund mit dem **Regionalisierungsgesetz** die Zuständigkeit der Länder für den SPNV und dessen Finanzierung.

Seit dem Jahr 2000 sind die Fahrgastzahlen im ÖPNV um durchschnittlich etwa 10% gestiegen, in den Ballungsräumen sogar deutlich mehr (vgl. VDV 2012, S. 16). Im ersten Halbjahr 2013 rechnen die Unternehmen nach Angaben des VDV mit 4,9 Mrd. Fahrgästen, so dass am Ende des Jahres die magische Grenze von 10 Mrd. Fahrgästen überschritten werden könnte.

Der ÖPNV ist dabei auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für den Standort Deutschland. In deutschen ÖPNV-Unternehmen arbeiten derzeit rund 236.000 Menschen. Über 130.000 Menschen kommen in zuliefernden Unternehmen dazu. Viele dieser Arbeitsplätze sind regional gebunden und damit auch ein strukturelles Rückgrat für den ländlichen Raum (vgl. VDV 2009, S. 56).

Mit fast 60.000 Fahrzeugen an Bussen und Bahnen im ÖPNV werden jährlich rund 90 Mrd. Personenkilometer zurückgelegt (vgl. VDV 2012, S. 19). Dabei sind die Akteure wie Aufgabenträger, Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen bei Fahrgeldeinnahmen in 2012 von gut 10,7 Mrd. Euro zunehmend effizienter geworden; mit knapp 78% ist der Kostendeckungsgrad nahezu 10 Prozentpunkte besser als vor zehn Jahren. Auch ökologisch sind ÖPNV-Kunden effizienter unterwegs: Der spezifische Energiebedarf im Nahverkehr liegt 40% unter dem des Pkw. Dies reduziert auch andere Nebeneffekte des Verkehrs, wie den CO<sub>2</sub>-Ausstoß (vgl. VDV 2009, S. 54).

Mit den gültigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und der Entwicklung des ÖPNV haben sich auch die **Finanzierungsinstrumente** weiterentwickelt. Für ein quantitativ und qualitativ aufgewertetes ÖPNV-Angebot werden zunehmend auch die Nutzer des ÖPNV über den Fahrpreis an der Finanzierung beteiligt. Daneben haben sich Planungsinstrumente zur Stärkung einer integrierten ÖPNV-Planung entwickelt. **Nahverkehrspläne** dienen den Aufgabenträgern, einzelnen oder mehreren gemeinsam und abgestimmt, die Ausgestaltung und Entwicklung des ÖPNV in einem strategischen Rahmen festzulegen. Wesentliche **Innovationen im ÖPNV** im Bereich der Fahrzeuge oder dem Einsatz **elektronischer Informations- und Zahlssysteme** erhöhen dessen Attraktivität und Effizienz.

Eine neue Hinwendung zu Markt und Kunde zeichnet das Agieren der Akteure am Markt aus. Das sind die Aufgabenträger, die Verkehrsunternehmen, die Infrastrukturunternehmen, die Verkehrsverbünde, aber auch Hochschulen, Institutionen und Verbände.

## 1.2 Der Einfluss von Megatrends

Megatrends sind im Vergleich zu saisonalen Trends wie Modetrends langfristige, stabile und übergreifende **gesellschaftliche Veränderungsprozesse**. Sie sind teilweise über einen Zeitraum von Jahrzehnten beobachtbar und aufgrund ihrer Stabilität auch über Jahre in die Zukunft projizierbar. Megatrends sind umfassend und wirken über Länder und Kontinente (vgl. Naisbitt 1982). Megatrends beeinflussen damit auch das Verhalten der Akteure am Mobilitätsmarkt. Davon sind konsequenterweise auch die ÖPNV-Anbieter betroffen. Erfolgreiche Akteure nehmen diese Trends auf und versuchen diese in ihre Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Nachfolgend sind wesentliche Megatrends für den Mobilitätsmarkt und damit auch für die Akteure im ÖPNV genannt und beispielhaft erläutert:

- Demografischer Wandel: Die Entwicklung der Altersstruktur führt zu einer Überalterung der Gesellschaft und zu sinkenden Schülerzahlen und -fahrten im ÖPNV.
- Individualisierung: Die Anbieter kollektiver öffentlicher Verkehre passen ihr Produktportfolio den individualisierten Lebensstilen an.
- Neue Mobilitätsmuster: Wachsender Mobilitätsbedarf wird durch multimodales Verkehrsmittelwahlverhalten gedeckt.
- Digitales Leben: ÖPNV-Anbieter nutzen neue Medien in der Kommunikation.
- Globalisierung: Globale Strategien und Lösungen werden entwickelt und finden regionale/lokale Anpassung (Beispiel: Bus Rapid Transit Systeme – Schnellbusverbindungen).
- Wissensbasierte Ökonomie: Zunehmende Bedeutung von Herstellung und Verteilung von Wissen und Erfahrung.
- Energiewende: Verknappung fossiler Energieträger führt zu höheren Energiekosten im ÖPNV.
- Klimawandel und Umweltbelastungen: Moderne Omnibusse tragen mit weniger Emissionen zu mehr Lebensqualität in Städten bei.
- Urbanisierung: Aufgrund steigender Lebensqualität werden Städte als Lebensraum attraktiver.
- Wachsende Sicherheitsbedrohung: Im ÖPNV als Teil des öffentlichen Raums werden Vandalismus und Gewalt gegen Menschen verstärkt wahrgenommen.

All diese gesellschaftlichen Veränderungsprozesse wirken massiv auf die **Mobilität, das Mobilitätsverhalten und die Mobilitätswirtschaft**. Beispielsweise verändern und differenzieren die demografischen Umwälzungen die Nachfrage gravierend; stark betroffen davon sind der Schülerverkehr und der ÖPNV in den ländlichen Räumen. Wenn der Schülerverkehr als Basis und Finanzierung des ÖPNV im ländlichen Raum wegbricht, sind innovative planerische Ansätze genauso gefragt wie eine betriebswirtschaftliche Optimierung der Leistungserstellung.

Mobilität ist dabei selbst ein Meta-Megatrend. Die Menschen haben ein wachsendes Bedürfnis nach Freiheit und Entwicklung. Sie möchten mobil und damit flexibel und unabhängig sein. Diese Entwicklung ist seit langem anhaltend und hat eine hohe Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft. Wege und Wegelängen nehmen kontinuierlich zu. Dies ist messbar im Rahmen der Alltagsmobilität auf den Wegen zu Schule, Ausbildung, Arbeitsplatz, Einkauf und Freizeitzielen. Mobilität wirkt dabei auch als Innovationstreiber: In Zukunft gewinnen optimierte Verbrennungsmotoren oder Formen der Elektromobilität an Bedeutung. Mit dem Angebot an integrierten Mobilitätspaketen können Verkehrsmittel einfacher intermodal und multimodal genutzt werden. Eine wachsende Bedeutung an der Schnittstelle zwischen Angebot und Nachfrage kommt dabei dem Mobilitätsmanagement zu. Verkehrsnachfrage wird durch Information, Kommunikation, Motivation und Koordination beeinflusst.

Eine zunehmende **Individualisierung der Lebensstile**, die wachsende Bedeutung von Unabhängigkeit, Flexibilität und Spontaneität scheinen zunächst mit dem System eines kollektiven,

fahrplanmäßigen, infrastruktur- oder liniengebundenen ÖPNV unvereinbar. Eine veränderte Perspektive, die den Verkehrsteilnehmer und damit auch ÖPNV-Kunden in den Mittelpunkt stellt, eröffnet jedoch angebotspolitische Möglichkeiten. Es sind **kundenorientierte Mobilitätsleistungen** anzubieten, Verkehre zu integrieren und die Spielregeln der Nutzung zu harmonisieren. Entsprechend der weiterentwickelten, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ist eine Markt- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen anzustreben.

### 1.3 Der rechtlich-institutionelle Rahmen

Auf europäischer Ebene regelte bis 2009 die *Verordnung (EWG) 1191/69* die Durchführung des Nahverkehrs und wurde besonders in Deutschland kontrovers diskutiert. Mittelpunkt der Kontroverse war die Frage, unter welchen Umständen und inwieweit öffentliche Mittel zur Finanzierung des ÖPNV einen Verstoß gegen die Verordnung bedeuten. Gemäß dem sogenannten **Altmark-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)** aus dem Jahr 2003 bedeuten kommunale Zuschüsse zur Finanzierung des ÖPNV unter bestimmten Voraussetzungen keine unzulässige Beihilfe. Für die Zulässigkeit definierte das *EuGH* vier Kriterien. Nachfolgend wurde in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich diskutiert, inwieweit die Kriterien des *EuGH* unter Anwendung nationalen Rechts, etwa dem *Personenbeförderungsgesetz (PBefG)*, eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht begründeten.

Im Zuge der Errichtung eines gemeinsamen **EU-Binnenmarkts** über eine Deregulierung und Liberalisierung wurden **vier Grundfreiheiten** definiert: freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (vgl. Amtsblatt der EU 2010). In diesem Zusammenhang wurde bereits um die Jahrtausendwende, in den Jahren 2000 ff., eine Novellierung der *Verordnung 1191/69* diskutiert und in einer dritten Vorschlagsversion 2007 verabschiedet. Kritikpunkt an dem ersten Vorschlag der Kommission war der Zwang zur Ausschreibung bei öffentlicher Finanzierung. In der Endfassung wurden dann unter bestimmten Voraussetzungen drei Arten der Direktvergabe verankert. Direktvergaben sind demnach unter bestimmten Bedingungen an interne Betreiber, kleine und mittlere Unternehmen oder im Eisenbahnverkehr möglich. Diese Regelung ermöglichte den Aufgabenträgern, ÖPNV-Leistungen in Eigenproduktion zu erbringen und ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren an ein eigenes Verkehrsunternehmen zu vergeben. Das Unternehmen darf sich infolge nicht an Vergabeverfahren anderen Ortes beteiligen. Großzügige Übergangsregelungen und weit gehaltene Formulierungen riefen Kritik an der Rechtssicherheit des neuen Ordnungsrahmens hervor. Die neue **Verordnung 1370/2007** trat am 3. Dezember 2009 in Kraft (vgl. Amtsblatt der EU 2007).

In Deutschland wurden als wesentliche **nationale Rechtsrahmen** das *Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)* 2008 und das *Personenbeförderungsgesetz (PBefG)* in 2012 novelliert. Für die Zuständigkeit der Länder im SPNV und für die Finanzierung ist das *Regionalisierungsgesetz des Bundes (RegG)* maßgeblich. Den Rechtsrahmen runden die ÖPNV-Gesetze der Länder ab.

Insbesondere seit Beginn des Rechtsstreits *Altmark-Trans* und bis zur Gültigkeit der *VO 1370/2007* wurde in Deutschland das Wesen **rechtssicherer Vergabeverfahren im ÖPNV** kontrovers diskutiert. Es bestand für Aufgabenträger immerhin eine latente Gefahr, unzulässige Beihilfen zu gewähren und gegen Vergaberecht zu verstoßen. Aufgabenträger und Unternehmen konnten eine ganze Prozesswelle gegen bestehende Vergaben befürchten. Rechtssicher erschien vielerorts, sich den Herausforderungen eines möglicherweise liberalisierten und wettbewerblichen ÖPNV-Markts zu stellen. Erfahrungen konnten von Akteuren aus skandinavischen Ländern und Großbritannien genutzt werden. Kleine und mittlere Unternehmen im Buspersonennahverkehr (BPNV), aber auch kommunale Verkehrsunternehmen, setz-

ten sich verstärkt mit ihren Organisationsstrukturen und -prozessen, ihren Kostenstrukturen und Kostentreibern, Erlösen und Linienerlösen auseinander. Strategien zur Effizienzsteigerung am Markt wurden entwickelt. Private Unternehmen erlangten eine Wettbewerbsfähigkeit, kommunale Verkehrsunternehmen haben beachtliche Effizienzsteigerungen erzielt. Teilweise ist dies auch durch die Errichtung kommunaler Holdingstrukturen und Gründung von Tochtergesellschaften zur Auslagerung bestimmter Verkehre erreicht worden. Dies führte in den Fällen zu Konflikten, in denen als einzige Anpassungsmaßnahme an die neuen Rahmenbedingungen die Anwendung eines günstigeren – nicht öffentlichen – Tarifs zur Entlohnung des Personals ergriffen wurde.

Schließlich konnte anhand der veränderten Marktstrukturen und des Marktverhaltens der Akteure die schöpferische Kraft des Wettbewerbs erfahren werden. Wettbewerbliche Marktstrukturen bedingen das Marktverhalten der Verkehrsunternehmen, Verkehrsdienstleistungen effizienter und damit wettbewerbsfähiger zu erstellen und zu einem Wettbewerbspreis anzubieten. Als **Marktergebnis** des sich wettbewerblich strukturierenden ÖPNV-Markts stellten sich für die Aufgabenträger reduzierte Bestellerpreise ein. Auch in den verschiedenen Qualitätskriterien konnten in wettbewerblich organisierten Märkten spürbare Verbesserungen erzielt werden. Die Fahrzeuge sind häufig neu oder modernisiert. Sie sind sauberer, umweltschonender und komfortabler. Auch in den Kundenbewertungen schnitten wettbewerblich vergebene Verkehre weitaus besser ab als parallellaufende Verkehre nach Altverträgen. Der ÖPNV-Markt ist heute ein anderer als vor 20 Jahren. Ohne die dargestellte Entwicklung des rechtlich-institutionellen Rahmens wären diese Ergebnisse nicht erzielt worden.

### 1.4 Neue Finanzierungsgrundlagen im ÖPNV

Die **Finanzierung des ÖPNV-Angebots** stützt sich im Wesentlichen auf vier Säulen. Diese sind die Finanzierung aus den Fahrgeldeinnahmen, Ausgleichszahlungen an die Verkehrsunternehmen für die Gewährung bestimmter Tarifangebote an Schüler oder Erstattungen für Fahrgeldausfälle aufgrund unentgeltlicher Beförderungen gemäß § 145 *Sozialgesetzbuch (SGB IX)*, Zuwendungen der Länder und schließlich der Kommunen (vgl. Abb. 1). Die Zuwendungen der Länder, die zumeist in den ÖPNV-Gesetzen geregelt sind, speisen sich zum Großteil aus Mitteln des *Regionalisierungsgesetzes (RegG)* des Bundes. Demnach sind die Länder seit Mitte der 1990er Jahre für die Durchführung des SPNV verantwortlich. Nicht aufgeführt sind hier Mittel zur Bereitstellung der Infrastruktur, etwa nach dem *Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)*.

Für die Finanzierung des ÖPNV gibt es zum einen die Herausforderung des steigenden Bedarfes, etwa für notwendige nachfrageinduzierte Mehrverkehre oder beispielsweise zum Ausgleich steigender Energiekosten. Zum anderen ergeben sich aus den Haushaltskonsolidierungen und den Schuldenbremsen des Bundes und der Länder geringere Spielräume für eine bedarfsgerechte Erhöhung der Zuwendungen. Die Akteure auf der Angebotsseite des ÖPNV-Marktes müssen daher neue Wege finden, eine auskömmliche Finanzierung des ÖPNV sicherzustellen. Hierbei müssen sie an der **Kosten- und der Erlösseite** ansetzen, um jeden Handlungsparameter zu nutzen.

Aufgrund sinkender Schülerzahlen wird besonders in den ländlichen Räumen mit einem Rückgang der Ausgleichsleistungen für Schülerverkehre nach dem *PBefG* zu rechnen sein. Fällt damit eine Zusammenlegung von Schulstandorten zusammen, kann dies auch zu längeren Schulwegen und damit zu einer Erhöhung der Kosten im Schülerverkehr führen. Tendenziell höhere Kosten würden dann das Problem aus sinkenden Einnahmen verschärfen. Für

ÖPNV-Anbieter stellen solche Situationen einen Umbruch dar, der zwingend zu einer **neuen Form der ÖPNV-Organisation**, zu einer Überprüfung der eigenen Organisation und deren Prozesse, zu anderen flexiblen Angebotsformen, neuen Kooperationen und der Erschließung neuer Fahrgastpotenziale führen muss.

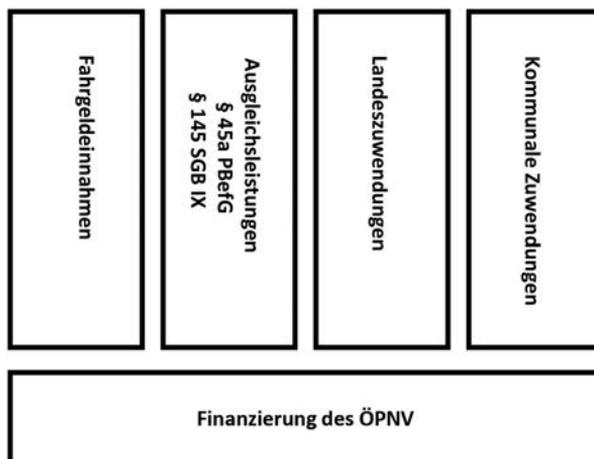


Abb. 1: Säulen der ÖPNV-Finanzierung

Hilfreich ist dabei die grundlegende Organisation des ÖPNV-Markts nach dem Besteller-Ersteller-Prinzip. In den ÖPNV-Gesetzen der Länder ist die Aufgabenträgerschaft entweder auf Landesebene oder auf kommunaler Ebene zugeordnet. Häufig bedienen sich diese Aufgabenträger besonderer Aufgabenträgerorganisationen, wie Landesgesellschaften, kommunalen Zweckverbänden oder Verkehrsverbundorganisationen, um die Aufgabenträgerfunktion wahrnehmen zu lassen. Dazu gehören im engeren Sinn die Planung, Vergabe, Bestellung, Kontrolle und Finanzierung der Verkehre. Moderne Aufgabenträgerorganisationen wie Verbünde nehmen dabei zusätzliche Aufgaben wie das Gesamtmarketing wahr. Davon getrennt erstellen Verkehrsunternehmen die Verkehrsleistungen gemäß der formulierten Anforderungen der Aufgabenträgerorganisationen. Über diese sind politische Verantwortung und unternehmerische Umsetzung wirkungsvoll getrennt.

Am ökonomischen Horizont wirkt problemverstärkend, dass sowohl das **Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes** als auch die Mittel aus dem **Entflechtungsgesetz** bis 2019 befristet sind. Insbesondere Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur, wenn auch mehr für den Erhalt als den Neubau, weisen eine Finanzierungslücke auf, die geschlossen werden muss. Aufgrund bestenfalls stagnierender Realeinkommen sind einer allgemeinen Erhöhung der Tarife Grenzen gesetzt. Hier kann allenfalls über eine differenzierte Preisgestaltung die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste ausgeschöpft werden. Dies setzt allerdings eine differenzierte Kenntnis des ÖPNV-Markts mit Kundenbedürfnissen, Ansichten, Einstellungen, Haushaltseinkommen, Präferenzen und anderen Parametern voraus. Diese Kenntnisse müssen zum Teil aufwändig erworben werden.

In der gegenwärtig wieder aufflammenden Mautdiskussion wird dabei auch eine City-Maut, als mögliche kommunale Einnahmenquelle, zu diskutieren sein. In Beispielen wie der Londoner „Congestion Charge“ werden diese Einnahmen teilweise gezielt zum Ausbau des ÖPNV verwendet. In die politische und fachliche Diskussion muss auch der Tatbestand einfließen, dass der **gesellschaftliche Nutzen des ÖPNV** seine Kosten bei Weitem – im Verhältnis von 4:1 – übersteigt (vgl. VDV 2009, S. 47). Dabei werden direkte Effekte wie Beschäftigung und

Wertschöpfung, vermiedene Staus, reduzierte Unfallzahlen und geringerer Flächenverbrauch genauso in Ansatz gebracht wie reduzierte Emissionen, gesteigerte urbane Lebensqualität, Daseinsvorsorge oder Image- und Identitätsstiftung des ÖPNV. Der ÖPNV ermöglicht Mobilität und dient der Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Derzeit sind die Finanzierungswege vielschichtig. Die **Neuordnung der Finanzen** zwischen Bund, Ländern und Kommunen bis 2019 bietet die Chance zur Entwicklung einer vereinfachten und transparenten ÖPNV-Finanzierung. Dabei darf etwa bei der Revision der Regionalisierungsmittel das Leistungsprinzip nicht außer Acht gelassen werden. Dort wo Aufgabenträger erfolgreich Verkehre anbieten, die auch genutzt werden, muss aus dem Regionalisierungsge-  
setz eine starke Co-Finanzierung erfolgen, weil die Einnahmen nicht kostendeckend sind.

### 1.5 Gesamtmobilitätsbetrachtung – Von der integrierten Nahverkehrsplanung bis zum zeitgemäßen Marketing-Mix

Als wesentliches Planungsinstrument im ÖPNV hat sich der **Nahverkehrsplan** etabliert. Er ist von den Aufgabenträgern und ihren Organisationen in nahezu allen Bundesländern verpflichtend aufzustellen und bildet die Grundlage für die Planung und Entwicklung des ÖPNV für einen definierten Zeitraum. Er bietet eine Bestandsaufnahme wichtiger Themenfelder des ÖPNV wie Infrastrukturmaßnahmen, Fahrzeuge, Leistungsangebot, Tarif- und Vertriebsentwicklung oder Qualität. Der Nahverkehrsplan nennt auch verbindliche Ziele und Standards für die künftige Gestaltung des ÖPNV in seinem Gebiet und ist damit ein **strategisches Planungsinstrument**. In der Regel wird der Nahverkehrsplan für Aufgabenträger im ÖPNV, mehrere Aufgabenträger eines gemeinsamen Verkehrsraums oder einen ganzen Verkehrsverbund aufgestellt. Seine Verabschiedung in den Gremien wie Kommunalparlamente, Kreistage, Verbandsversammlungen oder Aufsichtsräte macht ihn verbindlich.

Innovative Nahverkehrspläne gehen dabei über den planerischen Aspekt hinaus und berücksichtigen ein **verändertes Mobilitäts- und Freizeitverhalten** der Menschen. Dies schließt im Sinne einer **umfassenden Mobilitätsbetrachtung** die Themen Integration anderer Verkehrsmittel, Integration regionaler und lokaler ÖPNV-Angebote, Information und Kommunikation, Sicherheit und Service ein. Der Nahverkehrsplan beschreibt damit weite Teile des Gesamtmobilitätsangebots seiner Region.

Organisation und Finanzierung, Nahverkehrsplan und Marketing-Mix des ÖPNV bilden damit eine systemische Einheit, wie sie nachfolgend in einem **Systemhaus ÖPNV** skizziert ist.

Verkehrsunternehmen oder Verkehrsverbünde verstehen sich als **Akteure am Mobilitätsmarkt** und betrachten sich zunehmend als Mobilitätsdienstleister, die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und einer sich wandelnden Gesellschaft mit ihren Bedürfnissen ein erweitertes Handlungsspektrum einsetzen, um erfolgreich mit neuen und differenzierten Angeboten am Markt zu bestehen. In Kooperationen mit anderen Verkehrsmitteln, der Industrie und Dienstleistern, wie beispielsweise Carsharing-Anbietern oder Bezahldiensten, sehen sie sich als Teil eines **Mobilitätsverbunds**. Es kommt zu einem integrierten Einsatz eines zeitgemäßen **Marketing-Mix** unter Verwendung neuer Technologien, neuer Organisationsformen und neuer Partnerschaften.

Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass ein **Perspektivwechsel** bei den meisten Anbietern im ÖPNV stattgefunden hat beziehungsweise stattfindet. Der ÖPNV ist zwar eine Dienstleistung im Massengeschäft, dennoch bleibt zu beachten, dass er im Wesentlichen eine Dienstleistung von Menschen für Menschen ist. Dabei spielen Ausbildung und Motivation des Personals eine bedeutende Rolle für die Qualität der Leistungserstellung.

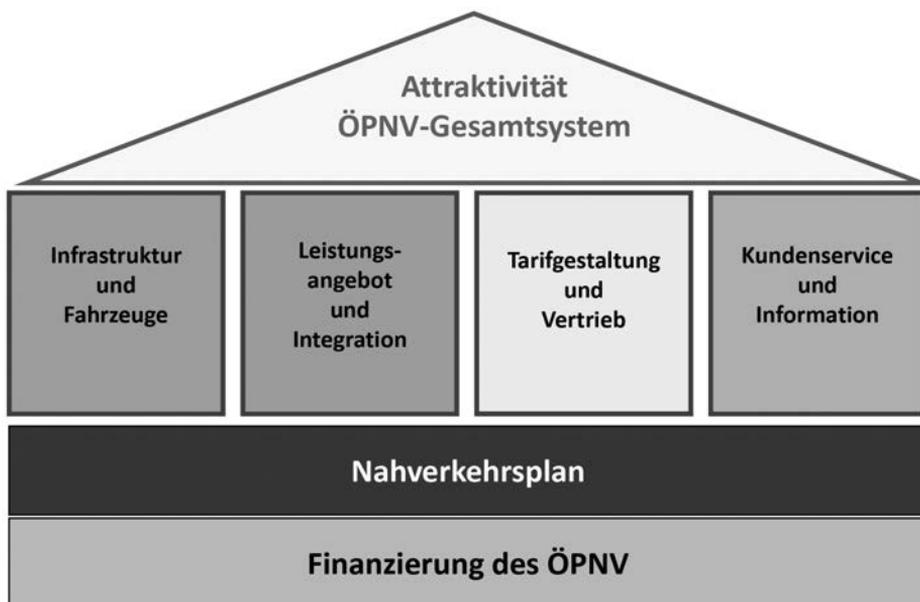


Abb. 2: Systemhaus ÖPNV

### Infrastruktur und Fahrzeuge

In den **SPNV-Netzen** vieler Kernregionen wurde für eine größere Leistungsfähigkeit durch den Netzbetreiber beispielsweise in elektronische Stellwerke investiert. Zahlreiche **Nebenstrecken** wurden reaktiviert oder für einen schnelleren Bedienungsstandard ertüchtigt. Konsequenterweise ging dies vielerorts mit dem Einsatz moderner, komfortabler und ökonomisch sowie ökologisch effizienterer **Schienenfahrzeuge** einher. Auch im **Busverkehr** haben moderne Niederflurfahrzeuge, die strengerer Abgasnormen unterliegen, teilweise mit Klimatisierung sowie optischen und akustischen Informationssystemen ausgestattet, einen Qualitätssprung bewirkt. Wenn im ÖPNV zeitgemäße Technologien zum Einsatz kommen, kann er die Kriterien an ein nachhaltiges Verkehrsmittel vergleichsweise gut erfüllen.

### Leistungsangebot und Integration

In einem wachsenden Verkehrsmarkt wurde seit der Regionalisierung 1993/94 das Leistungsangebot weiterentwickelt. Die Revisionen der Regionalisierungsmittel trugen dem nur teilweise Rechnung. So haben einige Bundesländer, Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen dort, wo es bedarfsgerecht war, das **Leistungsangebot im SPNV** systematisiert und ausgebaut. Mit einer **Taktung der Verkehre** und der Sicherung von **Anschlussverbindungen** konnten deutliche Verkürzungen der Reisezeiten erzielt werden. Dies nutzen besonders Pendler, die größere Entfernungen zwischen Wohnorten und Arbeitsplätzen zurücklegen als noch vor 20 oder 30 Jahren.

Wesentliches Merkmal eines zeitgemäßen ÖPNV-Angebotes ist sein Grad der **Integration**. Sowohl die Integration zwischen den verschiedenen ÖPNV-Systemen vor Ort, als auch der Übergang zu Systemen des Luft- und Fernverkehrs ist hier ein entscheidendes Kriterium. Schließlich ist die **Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern** ein Kriterium für einen leistungsfähigen ÖPNV.

### Tarifgestaltung und Vertrieb

Wesentliche Merkmale eines Verkehrsverbunds und der durch ihn ausgelösten Effekte ist die Gültigkeit eines **einheitlichen Verbundtarifs** und einer **Verbundfahrkarte**. Diese Effekte verstärken eine physische Verknüpfung verschiedener Verkehrsangebote im ÖPNV. Von der Gestaltung des Tarif- und Vertriebssystems gehen wichtige Wirkungen in Richtung eines integrierten und damit leistungsfähigen ÖPNV-Systems aus.

Der einheitliche Tarif wirkt dabei nicht nur als **Erleichterung des Zugangs zum System**, er ist auch maßgeblich zur Ausgestaltung der wichtigsten Säule der ÖPNV-Finanzierung, der Fahrgeldeinnahmen. Sind einer allgemeinen Tarifierhöhung auch Grenzen gesetzt, so kann durch eine differenzierte, als gerecht empfundene, aus der Nachfrage abgeleitete **Preisgestaltung** mancher Spielraum zur Generierung von Fahrgeldeinnahmen genutzt werden. Mit entsprechenden Tarifangeboten und einer zielgruppenspezifischen Vermarktung, beispielsweise im Segment der Freizeit- und Tourismusverkehre, können **zusätzliche Fahrgeldeinnahmen** generiert werden.

Der Einsatz eines **Elektronischen-Fahrgeldmanagement-Systems (EFM)** kann den Kunden die Auseinandersetzung mit verschiedenen Tarifen und Fahrkartensortimenten abnehmen. Zur Ausgestaltung hat der **VDV** eine **Kernapplikation** entwickelt, die einen Standard für eine größtmögliche Interoperabilität definiert und einen maßgeblichen Beitrag zur Systemintegration leisten kann. Mit Medien wie einer Chipkarte oder einem Smartphone sind dabei eine Preisermittlung und der Erwerb einer Fahrkarte aus Kundensicht stark vereinfacht.

### Kundenservice und Information

Mittlerweile kommunizieren ÖPNV-Anbieter offensiv und pro-aktiv mit ihren Kunden. Klassische Medien wie gedruckte Fahrplanbücher nehmen einen immer kleineren Raum ein, während **neue Medien** wie internetbasierte, dynamische und individuelle Systeme zunehmend an Nutzung und Bedeutung gewinnen. Die Nutzung sozialer Netzwerke und innovativer Anwendungen (häufig auch „Apps“) verknüpfen die Verfügbarkeit und Verbreitung von Smartphone (internetfähige Mobiltelefone) mit der Flexibilität und der Freude an Kommunikation, Spontaneität und Freiheit. Persönliche Kundenberatungen in den **Mobilitätszentralen** rücken den Kunden im direkten Dialog mit dem ÖPNV-Anbieter in den Mittelpunkt. Betriebliche Mobilitätsberatungen sind ein weiterer Ansatz dieses direkten Dialogs und ein Beispiel für ein aktives **Mobilitätsmanagement**.

## 1.6 Herausforderungen für Unternehmenssteuerung und Controlling im ÖPNV

Vorgenannte Parameter wie begrenzte oder gar rückläufige öffentliche Mittel für den ÖPNV, eingeschränkte Spielräume für eine allgemeine Tarifpreisanhebung zur Unterstützung einer Nutzerfinanzierung und steigende Kosten verschärfen den **Handlungsdruck auf die ÖPNV-Anbieter**. Auf Kosten- und Erlösseite sind **Optimierungspotenziale** zu entdecken und zu nutzen, um insgesamt die Finanzierung des ÖPNV sicherzustellen. Hierzu bedarf es der Entwicklung und Anwendung eines **betriebswirtschaftlichen Wissens** und entsprechender Instrumente, insbesondere in Verkehrsunternehmen. Der Aufbau eines **zukunfts- und finanzorientierten Controllings** ist dabei unverzichtbar.

Controlling stellt **betriebswirtschaftliche Informationen** zum Zwecke der Führung eines Unternehmens oder einer vergleichbaren Institution zur Verfügung. Diese Informationen sind dabei zielorientiert und ergebnisbezogen und dienen der Unterstützung von **unternehmerischen**

**Entscheidungen** und der **erfolgsorientierten Steuerung**. Controlling ist also Planung, Steuerung und Kontrolle der Unternehmensbereiche (vgl. Weber/Schäffer 2008). Unternehmensziele werden systematisch betrachtet, Zielerreichungen werden gemessen sowie Abweichungen dokumentiert und analysiert. Controlling unterstützt dann Identifikation und Auswahl geeigneter Maßnahmen zu deren Beseitigung. Dazu sind Kosten- und Erlösstrukturen im Rahmen des internen Rechnungswesens, etwa der Kosten- und Leistungsrechnung, zu ermitteln und zur Verfügung zu stellen. **Unternehmens- und/oder Verbundziele** können so überprüft, Abweichungen erkannt und durch geeignete Maßnahmen kann gegengesteuert werden. Der Zeitpunkt der Einnahmenaufteilung ist meist zu spät, so dass unterjährige Informationen wichtig sind, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Daten und Kennzahlen aus Systemen der weiterentwickelten Kostenrechnung oder Verkaufszahlen liefern wichtige Informationen für eine strategische Unternehmenssteuerung. ÖPNV-Anbieter und Entscheider erarbeiten sich daraus sowie aus weiteren Kennzahlen Kenntnisse zur Beurteilung eines Linien- und/oder Teilnetzerfolgs, bis hin zum Unternehmens- oder Verbunderfolg. Letztlich geht es um eine Entscheidung und deren Begründung, ob eine ÖPNV-Leistung angeboten werden kann oder nicht.

### Gestaltung des externen und internen Rechnungswesens

Instrumente des **externen Rechnungswesens** dienen im Wesentlichen zur Erstellung der **gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmensdarstellungen**, wie etwa dem Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Lagebericht nach *Handelsgesetzbuch (HGB)*. Basis hierfür ist eine funktionierende Finanzbuchhaltung, wie sie grundsätzlich in jedem Verkehrsunternehmen vorhanden sein müsste.

Beim **internen Rechnungswesen** im Sinne einer **Kosten- und Leistungsrechnung** sowie einer **Investitionsrechnung** sind Unternehmen unterschiedlich tief aufgestellt. Dabei geht es hier um die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und die Kalkulation der eigentlichen betrieblichen Leistung. Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträger-Rechnung sind eine Grundlage einer **Linienerefolgsrechnung**, die für ein Verkehrsunternehmen zur Beurteilung seines Handelns am Markt wichtig ist. Sinnvollerweise wird das System der Kostenrechnung um die Prozesskostenrechnung ergänzt, was zu einer verursachergerechten Zurechnung der Gemeinkosten führt. Aufgrund des hohen Aufwands ist die Prozesskostenrechnung in Verkehrsunternehmen wenig verbreitet.

### Planung und Steuerung von Aufgabenträgerorganisationen und Verkehrsunternehmen

Ein **strategisches und operatives Controlling** dient der Unterstützung von Planung und Steuerung eines Verkehrsunternehmens. Strategisches Controlling hat den **Erhalt und die Weiterentwicklung des Verbundes oder des Verkehrsunternehmens** zum Ziel. Ein solches Controlling enthält eine **Markt- und Wettbewerbsanalyse**, deren Relevanz und Dringlichkeit sich aus der bereits dargestellten Deregulierung und wettbewerblichen Organisation des ÖPNV-Marktes ergibt. Unternehmen erhalten beispielsweise einen Hinweis, ob ein Eintritt in den Wettbewerb um die Erstellung einer bestimmten ÖPNV-Leistung für sie sinnvoll ist. Diese Informationen sind Basis einer strategischen, zielorientierten Planung und Strategiewahl sowie deren Umsetzung und Kontrolle.

Eine gute **Unternehmenssteuerung** betrachtet **Chancen und Risiken** gleichermaßen. Ein Verkehrsverbund oder ein Verkehrsunternehmen treffen stets Entscheidungen, die in die Zukunft wirken. Es liegt auf der Hand, dass solche Entscheidungen auch auf Parametern basieren müssen, deren Ausprägungen nicht mit Sicherheit bekannt sind. Beispiele sind die zukünftige Entwicklung der Personal- und Energiekosten oder das Ergebnis eines Vergabeverfahrens.

Hier müssen **Annahmen** gesetzt und denkbare, **realistische Szenarien** betrachtet werden. Ziel ist es, von der künftigen Entwicklung nicht aus der Bahn geworfen zu werden, sondern Risiken, wie **Kostenrisiken**, frühzeitig mit ihren Auswirkungen zu erkennen und gegenzusteuern. Das **Risikomanagement** ist damit eine Führungsaufgabe und identifiziert, analysiert und bewertet die Risiken für ein Unternehmen beziehungsweise eine Organisation.

Aufgaben des **operativen Controllings** sind eine **mittelfristige, jährliche und unterjährliche Planung und Budgetierung** sowie ein Kostenmanagement. Dabei kann der Betrachtungsgegenstand auf die Projektebene heruntergebrochen werden, im Sinne eines Projektcontrollings, wie bei einer Entscheidung für ein bestimmtes touristisches Angebot im ÖPNV. Der Controller stützt sich dabei auf ein entwickeltes und im Unternehmen kultiviertes **Berichtswesen** sowie ein vorhandenes und gepflegtes **Kennzahlensystem**. Auch Verfahren der Investitionsrechnung sind ein bedeutsamer Bestandteil des Controlling-Instrumentariums.

Die **Einnahmenaufteilung** ist eine der Kernaufgaben von Aufgabenträgerorganisationen, wie sie Verbundgesellschaften darstellen. In der Regel arbeiten in ihnen Verkehrsunternehmen und/oder Aufgabenträger mit einem gemeinsamen Tarif und Fahrkartensortiment unter gegenseitiger Anerkennung der Fahrkarten zusammen. Bei jeweiliger Anerkennung der Fahrkarten ist im Nachgang zur Erstellung der ÖPNV-Dienstleistung für den gemeinsamen Kunden eine Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen vorzunehmen. Aufgabenträger haben das Interesse, nur jeweils gebietsbezogen ein ÖPNV-Angebot mitzufinanzieren, korrespondierend werden entsprechend auch die Einnahmen zugeschieden. Ein **Einnahmen-Aufteilungs-Vertrag** regelt üblicherweise das Verfahren sowie die Rechte und Pflichten der Partner.

### **Positionierung von Aufgabenträgern, Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen**

Aufgabenträger im ÖPNV, in der Regel die Bundesländer oder kommunale Gebietskörperschaften, verwenden öffentliche Mittel zur anteiligen Finanzierung der ÖPNV-Leistungen. Dies erfordert einen wirtschaftlichen, transparenten und diskriminierungsfreien Umgang mit den Finanzmitteln. Darüber hinaus bestimmen die Aufgabenträger innerhalb des rechtlich-organisatorischen Rahmens über die Art des Marktzugangs für die Unternehmen: wettbewerbliche Vergabe oder Direktvergabe. Aus diesem Grund gewinnen das **Beihilfen-Controlling** und das **Compliance-Management** zunehmende Bedeutung.

Das **Beihilfen-Controlling** dient der **Vermeidung von Überkompensations- und Rückzahlungsrisiken** durch die Beachtung beihilferechtlicher Vorschriften sowie der EU-rechtlich geforderten Nachweisführung. Bei letzterer Aufgabe stützt es sich idealerweise auf Informationen aus dem externen Rechnungswesen, das bereits externe Adressaten bedient. Hierbei sind schon nationale Vorgaben wie die des *HGB* oder des *Aktengesetzes (AktG)* zu erfüllen. Das Beihilfen-Controlling ist nicht zuletzt deshalb bedeutsam, weil zu Unrecht erhaltene Beihilfen zurückerstattet werden müssen, was den **Bestand eines Unternehmens** gefährden kann.

**Compliance-Anforderungen** sind Regeln, die von einem Unternehmen oder einer sonstigen Organisation und dort tätigen Personen zu beachten sind, unabhängig davon, ob es sich um gesetzliche oder behördliche Vorschriften oder um unternehmens- beziehungsweise organisationsinterne Festlegungen handelt (vgl. TÜV Rheinland 2011, S. 6). Compliance kann damit als **Regeltreue** übersetzt werden. Ziel eines Compliance-Managements ist es, systematische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Verstöße gegen Compliance-Anforderungen vermieden oder zumindest erschwert und eingetretene Verstöße erkannt und sanktioniert werden. Für ein solches System spricht im ÖPNV der Umstand, dass mit öffentlichen Mitteln mitfinanzierte Leistungen an externe Unternehmen oder Eigenbetriebe vergeben werden. Im Sinne einer Diskriminierungsfreiheit und Transparenz sind dabei Anforderungen an eine regelgerechte Vergabe einzuhalten.

### 1.7 Resümee und Ausblick

Der ÖPNV in Deutschland hat sich gewandelt. Megatrends, EU-weite Rahmenbedingungen, neue Zuständigkeiten und Finanzierungsinstrumente, wettbewerbliche Marktgestaltung sowie Innovationen in harte und weiche Angebotsfaktoren, haben einen innovativen ÖPNV entstehen lassen, man kann auch sagen, den besten ÖPNV, den es jemals in Deutschland gab.

ÖPNV-Anbieter können sich darauf nicht ausruhen. Veränderungen des Umfelds schreiten weiter, Werte wandeln sich und eine neue Mobilitätskultur entwickelt sich. Der ÖPNV ist Teil eines Mobilitätsmarkts, der zwar in Bereichen noch wächst, in anderen Bereichen wie ländlichen Räumen aber schrumpft. Märkte der Zukunft werden umkämpft sein, Kunden werden umworben und mit Angeboten gelockt. Längst zielen Akteure der Automobilindustrie mit CarSharing-Modellen auf Gelegenheitskunden ab, die auch ÖPNV-Kunden sind. Der Pkw wird kollektiver. ÖPNV-Anbieter im Mobilitätsverbund nehmen diese Herausforderung an und gestalten ihre Produkte und Leistungen individueller. Für den Mobilitätsverbund gilt dabei: Der Kunde ist ein gemeinsamer Kunde.

Eine erfolgreicher Verkehrsverbund und ein erfolgreiches Verkehrsunternehmen setzen dabei vor dem Hintergrund der sich rasch wandelnden Märkte und der zunehmenden Volatilität auf eine gute Marktkenntnis, eine ökonomisch und ökologisch effiziente Leistungserstellung, ein innovatives Marketing-Instrumentarium sowie auf strategische und operative Instrumente der Unternehmenssteuerung und des Controllings. Erst das Vorhandensein eines effizienten Controllings schafft die Basis für eine zukunfts-, engpass-, informations- und zielorientierte Unternehmensführung.

#### Literaturverzeichnis:

Amtsblatt der EU (2007): Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates

Amtsblatt der EU (2010): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV, Brüssel

Naisbitt (1982): Naisbitt, John: Megatrends, München

TÜV Rheinland (2011): TÜV Rheinland: Standard für Compliance-Management-Systeme (CMS), Köln

VDV (2009): Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Köln

VDV (2010): Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: Busse und Bahnen – für eine nachhaltige Mobilität, Köln

VDV (2012): Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: VDV-Statistik 2011, Köln

VDV (2013): Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: Mobil bleiben in der Fläche: für einen integrierten ÖPNV, Positionspapier, Köln

Weber/Schäffer (2008): Weber, Jürgen/Schäffer, Utz: Einführung in das Controlling, Stuttgart

*Oliver Drümmer, Mathias Lahrmann, Dr. Knut Petersen*

## **2 Benchmarking als Baustein einer ganzheitlichen Unternehmenssteuerung**

- Benchmarking als ein elementares Management-Tool muss ein zentraler Bestandteil der ÖPNV-Unternehmenssteuerung sein, ist aber kein universelles Wundermittel.
  - Der Informationsbedarf der verschiedenen Stakeholder macht eine breite Sicht auf alle Facetten des ÖPNV unabdingbar und erfordert ganzheitliche (Benchmarking-)Ansätze.
  - Aufbau und Pflege eines derart integrierten Systems lohnen sich, auch wenn die Komplexität der Steuerungsinstrumentarien zunimmt, zu deutlich höheren Kompetenzanforderungen führt und ein höheres Maß an vertrauensvoller Zusammenarbeit aller Beteiligten verlangt.
- 

### **2.1 Aktuelle Rahmenbedingungen im ÖPNV**

### **2.2 Benchmarking als Teil einer modernen Unternehmenssteuerung**

### **2.3 Einsatzmöglichkeiten und Grenzen des Benchmarkings**

### **2.4 Allgemeine methodische Grundlagen des Benchmarkings**

### **2.5 ÖPNV-spezifische Ansätze für die zukünftige Nutzung des Benchmarkings**

### **2.6 Zusammenfassung**

---

#### **Oliver Drümmer**

Oliver Drümmer studierte Betriebswirtschaft in Hamburg, bevor er sich 1997 der BSL Management Consultants GmbH & Co. KG anschloss. Dort war er als Prokurist und Mitglied der Geschäftsleitung intensiv in die Internationalisierung der Beratungsaktivitäten eingebunden. Seit Mai 2010 ist er als Managing Partner der BSL Transportation Consultants GmbH & Co. KG aktiv.

#### **Mathias Lahrmann**

Nach einer Ausbildung zum Sparkassenkaufmann studierte Matthias Lahrmann Wirtschaftsingenieurwesen. Im Anschluss arbeitete er bei der Deutschen Bahn AG im Zentralbereich Finanzen und Controlling und wechselte 2001 als Managementberater zu BSL Management Consultants GmbH & Co. KG. Seit Mai 2010 ist er als Managing Partner der BSL Transportation Consultants GmbH & Co. KG aktiv.

#### **Dr. Knut Petersen**

Knut Petersen studierte Betriebswirtschaftslehre in Kiel. Im Anschluss promovierte er und gründete 1991 die BSL Management Consultants, die er als geschäftsführender Gesellschafter entwickelt und geführt hat. Heute ist Knut Petersen als Partner der branchenspezialisierten BSL Transportation Consultants GmbH & Co. KG sowie der methodenspezialisierten BSL Management Consultants aktiv.

## 2 Benchmarking als Baustein einer ganzheitlichen Unternehmenssteuerung

Oliver Drümmer, Mathias Lahrmann, Knut Petersen

### 2.1 Aktuelle Rahmenbedingungen im ÖPNV

Der ÖPNV kann in Deutschland auf eine lange und erfolgreiche Historie zurückblicken. Schrittweise haben sich im Laufe der Jahre Strukturen und Prozesse entwickelt, die gerade heute in vielen anderen Ländern durchaus als beispielgebend angesehen werden. Dabei haben sich die Handlungsschwerpunkte der Branche mit der Zeit immer wieder verschoben – Systementwicklungsphasen mit stark technischem Fokus folgten „angebotsorientierte“ Abschnitte. Das zurückliegende Jahrzehnt war geprägt von juristischen und wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen wie auch von zentralen Restrukturierungserfordernissen in Kernprozessen.

Seit einiger Zeit nun finden sich die Akteure in einem **Spannungsfeld** wieder, das neben diesen „alten Bekannten“ auch neue Herausforderungen mit sich bringt. Neben dem Kostendruck durch steigende Haushaltsdefizite sowie dem wachsenden Qualitätsanspruch der Fahrgäste und Aufgabenträger/Besteller und dem vielerorts absehbaren Ende großer Restrukturierungserfolge stehen nun wieder steigende Verkehrsangebotsleistungen und die Vernetzung des ÖPNV mit anderen Mobilitätsangeboten auf der Tagesordnung. Insbesondere gibt es dort wie auch bei vielen internen Prozessen **große Veränderungen**.

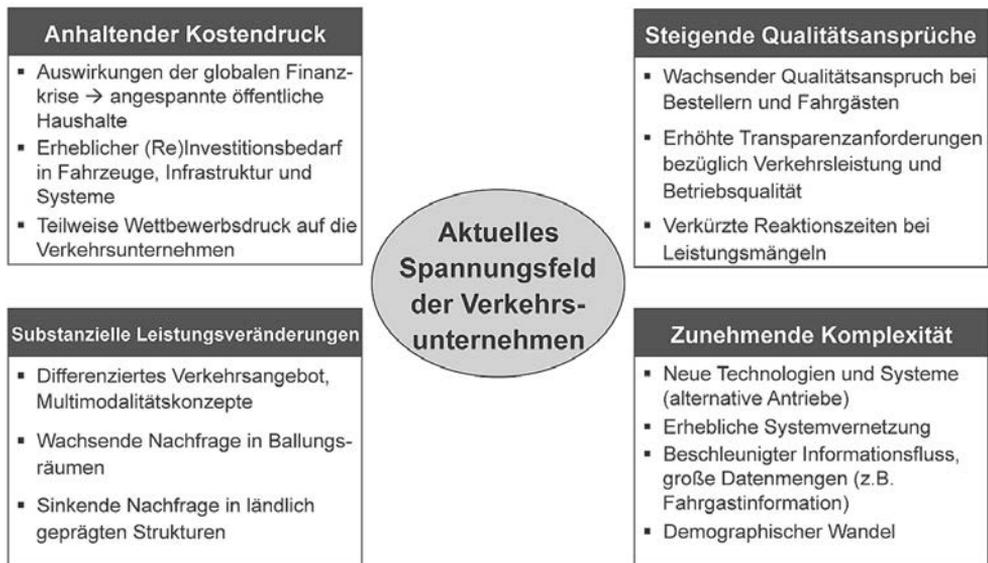


Abb. 1: Aktuelles Spannungsfeld der Verkehrsunternehmen (Quelle: BSL Transportation Consultants)

Im Fokus vieler Unternehmen steht aktuell eine ganzheitliche **strategische Neupositionierung bzw. Weiterentwicklung**. Neben der Beherrschung differenzierter und komplexer Fahrzeugtechnologien, den Herausforderungen des Internet-Zeitalters und neuen „Multimodali-

tätskonzepten“ mit innovativen „Smartcard“- und Ticketinglösungen bekommen ein stärker differenziertes und an der Nachfrage ausgerichtetes Verkehrsangebot und die noch bessere Abstimmung der verschiedenen Verkehrsträger aufeinander immer mehr Gewicht. Den Konsequenzen der teilweise dramatischen Veränderungen der Demographie, insbesondere in ländlichen Strukturen, stehen mitunter hohe Wachstumsraten der Fahrgastzahlen in den Ballungszentren gegenüber.

Die Anforderungen der wachsenden Komplexität und Flexibilität werden begleitet von Erwartungen seitens der Besteller und Eigentümer hinsichtlich weiterer **Effizienzerhöhungen** und damit dauerhaften **Kostenreduzierungen**. Zudem ist der **Informationsbedarf** aller mit dem öffentlichen Verkehr in Berührung kommenden Beteiligten dauerhaft gestiegen.

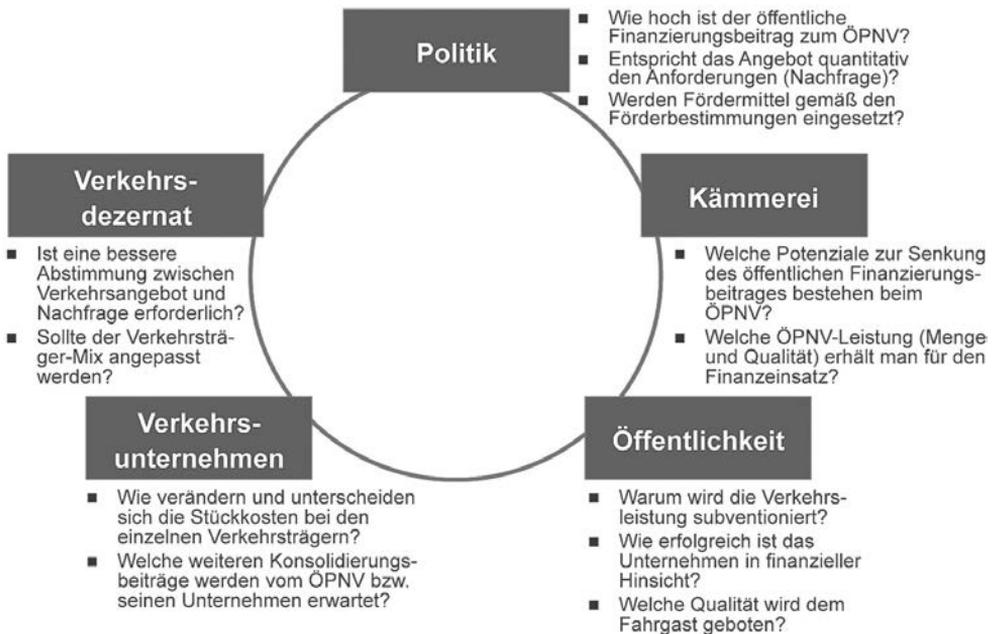


Abb. 2: Spezifischer Informationsbedarf (Quelle: BSL Transportation Consultants)

In der Konsequenz müssen sowohl Unternehmen als auch Aufgabenträger nach innen und nach außen eine sehr **viel höhere Transparenz** zu strategischen und operativen Fragen der Leistungserbringung und -qualität sowie der (Finanz)Mittelherkunft und -verwendung schaffen, als das in der Vergangenheit der Fall war. Nur wenn diese Transparenz in ausreichendem Maße sichergestellt wird, können die Verantwortlichen auf Seiten der Eigentümer, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen die jeweilige Unternehmensentwicklung in diesem sehr anspruchsvollen Umfeld aktiv planen und steuern. Ein ausgereiftes und sachgerecht auf die konkreten Informationsbedürfnisse der Beteiligten und die spezifischen Unternehmensstrukturen **angepasstes, transparenzschaffendes Steuerungsinstrumentarium** stellt damit einen zentralen Erfolgsfaktor für die ÖPNV-Unternehmen dar.

Ein wichtiger Baustein dieses Steuerungsinstrumentariums ist – auf verschiedenen Ebenen und in den unterschiedlichen Steuerungsbereichen – das **Benchmarking**. Benchmarking wird dabei verstanden als „der kontinuierliche Prozess, Produkte, Dienstleistungen und Verfahren mit denen des härtesten Konkurrenten oder der Unternehmen zu vergleichen, die als Branchenführer anerkannt sind“ (Kearns in Camp 1989, S. 19).<sup>1)</sup>

Im Folgenden werden Einsatzmöglichkeiten und Nutzen, aber auch die dem Instrument inhärenten Grenzen für ÖPNV-Unternehmen herausgearbeitet.

### 2.2 Benchmarking als Teil einer modernen Unternehmenssteuerung

Diskussionen mit Vertretern der Unternehmen und der Eigentümer sowie Aufgabenträgern zeigen immer wieder, dass die Beziehungen zwischen den Akteuren vielfach von einem gegenseitigen Misstrauen geprägt sind, das stellenweise über das aus dem natürlichen Spannungsfeld resultierende ‚normale Maß‘ hinausgeht. Zu den Fragen, welche ökonomischen Beiträge zur Haushaltskonsolidierung die Verkehrsunternehmen (noch) leisten können und welche Belastungen aus qualitätssteigernden Maßnahmen entstehen, herrschen häufig sehr unterschiedliche Vorstellungen.

Das hat auch damit zu tun, dass im politischen Raum das Verständnis für die **komplexen Zusammenhänge eines Verkehrssystems** teils nur eingeschränkt vorhanden ist. Dies gilt vor allem für schienengebundene Systeme, deren technisches Rückgrat sehr langlebige Wirtschaftsgüter bilden. Die bei der Planung und Steuerung relevanten Zeiträume korrelieren hier besonders wenig mit den typischen politisch relevanten Zeitspannen von wenigen Jahren (Legislaturperiode).

Eine weitere wichtige Ursache dieser Konflikte liegt aber auch darin, dass die relevanten Steuerungsinformationen bei den Unternehmen (und auch den Aufgabenträgern) teilweise nicht vorliegen, nicht kommuniziert werden, eine geringe „Halbwertszeit“ haben bzw. dass den kommunizierten Daten auf der Empfängerseite kein Glaube geschenkt wird.

**Transparenz der Unternehmensentwicklung und -planung nach innen und außen** sowie **Verständlichkeit und Verlässlichkeit dieser Steuerungsinformationen** sind somit die zentralen Anforderungen an ein modernes Instrumentarium der Unternehmenssteuerung. Darüber hinaus ist eine Reihe weiterer Anforderungen zu nennen, die bei der (Weiter)Entwicklung ihrer jeweiligen Steuerungsinstrumente vom Management berücksichtigt werden sollten, wie Abb. 3 im Überblick zeigt.

#### Ganzheitliche Steuerung:

Eine moderne Unternehmenssteuerung sollte nicht auf einzelne Aspekte ausgerichtet sein. In den letzten Jahren hat sich auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass im Sinne der **Ganzheitlichkeit der Unternehmensentwicklung** das Verkehrsangebot, die Leistungsqualität, die Investitions- und Finanzierungsseite (auch unter Beachtung der immer wichtiger werdenden jahresabschlussbezogenen Kreditwürdigkeits- und Ratingnoten) sowie die Ertragslage entscheidende Aspekte für eine erfolgreiche Zukunft darstellen und entsprechend im Steuerungsinstrumentarium abgebildet werden sollten.

---

1) Zu weiteren Definitionen des Begriffs Benchmarking vgl. bspw. Leibfried/McNair 1993, S. 13: „Benchmarking ist ein externer Blick auf interne Aktivitäten, Funktionen und Verfahren, um eine ständige Verbesserung zu erreichen“ bzw. Spendolini 1992, S. 10: „Benchmarking ist ein kontinuierlicher, systematischer Prozess, um Produkte, Dienstleistungen oder Arbeitsprozesse von Organisationen zu erforschen, die als beste Verfahren (best practice) erkannt wurden, um die Organisation voranzubringen“.

Anbieter von ÖPNV-Dienstleistungen unterliegen einem permanenten Zwang zur Optimierung und Kostensenkung, Gründe dafür sind die zunehmende wettbewerbliche Leistungsvergabe, der demographische Wandel, Verstädterung und Landflucht, aber auch knappe Finanzmittel auf Seiten der Aufgabenträger und Besteller. Entsprechend sind sie auf die Ausschöpfung aller Leistungssteigerungs- und Kostensenkungspotenziale angewiesen. Dadurch gewinnt das Controlling als Entscheidungsunterstützung auch im ÖPNV an Bedeutung.

In diesem Buch stellen Experten aus ÖPNV-Unternehmen, Wissenschaft und Beratungsfirmen Instrumente und Werkzeuge zur Unternehmenssteuerung praxisnah vor und informieren über aktuelle Entwicklungen. Dabei stehen Themen aus den Bereichen Unternehmenssteuerung und Controlling im Mittelpunkt. Dieses Werk bietet damit Anregungen, Ideen und Lösungsansätze für Controllingprobleme.

Das Buch wendet sich vor allem an Führungs- und Führungsnachwuchskräfte, Controller und alle Mitarbeiter in ÖPNV-Unternehmen sowie bei Verkehrsverbänden und Aufgabenträgern, die sich mit dem Thema Unternehmenssteuerung und Controlling beschäftigen. Darüber hinaus richtet es sich an Berater von ÖPNV-Unternehmen sowie an Dozenten und Studierende an Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien und sonstigen Bildungseinrichtungen mit den Schwerpunkten ÖPNV, Verkehrsbetriebslehre und Controlling.

ISBN 978-3-7771-0454-6



9 783777 104546