

Thomas H. Fischer, M.B.L., Jan Liepe; Frankfurt am Main

Kosten- oder Konzeptwettbewerb?

Neue Wege der Vergabe öffentlicher ÖPNV-Dienstleistungsaufträge

Im März 2008 hat die EU-Kommission eine in ihrem Auftrag erstellte gemeinschaftsweite Studie über die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im öffentlichen Personennahverkehr unter dem Titel *Contracting in urban transport* veröffentlicht. Anhand einer Vielzahl untersuchter Einzelbeispiele verdeutlicht die Studie die bestehenden Unterschiede in der Organisation der jeweiligen Nahverkehrsmärkte in der EU. Während beispielsweise die Nahverkehrsmärkte Großbritanniens und Skandinaviens heute bereits weitgehend dem Wettbewerb geöffnet sind, dominiert in anderen Ländern immer noch das System einer In-House Leistungserbringung durch kommunale Nahverkehrsgesellschaften. Der Nahverkehrsmarkt in Deutschland nimmt im europäischen Vergleich eine Mittelstellung ein.

Die im Oktober 2007 verabschiedete Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (ÖPNV-Verordnung) verfolgt nicht das Ziel, die bestehenden Unterschiede zu beseitigen. Sie legt im Interesse einer verstärkten Wettbewerbsöffnung lediglich die gemeinsamen Spielregeln fest, die bei der Vergabe von Dienstleistungen im ÖPNV künftig von allen öffentlichen Aufgabenträgern zu beachten sind. Aus Sicht des Gemeinschaftsrechts besteht somit kein Zwang, sich auf ein bestimmtes Modell festzulegen. Vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen ist es dennoch angezeigt, nach Wegen zu suchen, wie den Nutzern auch unter den veränderten Rahmenbedingungen ein kostengünstiges und qualitativ hochwertiges Angebot an Nahverkehrsleistungen bereitgestellt werden kann.

Grundkonzepte der ÖPNV-Organisation

In Abhängigkeit von ihrer Wettbewerbsintensität lassen sich in der Praxis drei Grundkonzepte für die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs unterscheiden. Den Ausgangspunkt bildet die Direktvergabe, bei der Nahverkehrsleistungen ohne vorheriges Ausschreibungsverfahren an kommunale Verkehrsgesellschaften vergeben werden. Dem steht das System eines vollständig deregulierten Wettbewerbs gegenüber, in dem private Anbieter Verkehrsdienstleistungen im freien Wettbewerb mit anderen Unternehmen erbringen, ohne hierfür einer Genehmigung zu bedürfen. Zwischen Direktvergabe und dereguliertem Wettbewerb steht das System eines staatlich kontrollierten

Wettbewerbs, wie es beispielsweise in Skandinavien und vielfach auch in Deutschland praktiziert wird. Hier konkurrieren die Verkehrsunternehmen um die Erbringung von Verkehrsleistungen, die die öffentliche Hand plant und anschließend in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren vergibt.

Die Autoren gehen davon aus, dass es sich bei der Direktvergabe um ein „Auslaufmodell“ handelt. Andererseits ist aber auch ein vollständig deregulierten Wettbewerb nicht für eine flächendeckende Anwendung auf dem deutschen Nahverkehrsmarkt empfehlenswert. Demnach verbleibt als praxistaugliches Modell zur Steigerung von Effizienz und Attraktivität des ÖPNV nur der kontrollierte Wettbewerb. Im Rahmen dieses Konzepts sind verschiedene Ausgestaltungsvarianten möglich, die sich durch den Grad der Einbindung privater Unternehmen in die konzeptionelle Planung und Ausgestaltung des bereitzustellenden Nahverkehrsangebots unterscheiden. Die sich gegenüberstehenden Ansätze lassen sich dabei treffend mit den Schlagworten *Kostenwettbewerb versus Konzeptwettbewerb* kennzeichnen (Abb. 1).

Kostenwettbewerb nutzt nicht unternehmerisches Know-how

Beim reinen Kostenwettbewerb fallen Planung und Ausgestaltung des bereitzustellenden Nahverkehrsangebots allein in den Verantwortungsbereich der Aufgabenträger. Diese legen nicht nur die Tariffhöhe, Linienführung und genaue Taktung der zu erbringenden Nahverkehrsleistung fest. In Telefonbuch starken Leistungsbeschreibungen werden regelmäßig auch die genauen Ausstattungsmerkmale des einzusetzenden Fahrmaterials und das Qualifikationsprofil des Fahrpersonals detailliert vorgegeben und im Anschluss an die Vergabe der Nahverkehrsleistung auf ihre Einhaltung überprüft. Das öffentliche Regelungsbedürfnis macht dabei häufig selbst vor der Frage der Sitzbezugsmusterung oder des genauen Platzierungsorts der anzubringenden Rollstuhlfahrerplakette nicht halt. Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass auch das Marketing und die Fahrscheindistribution zentral von den Aufgabenträgern gesteuert werden. Der Verkehrsunternehmer nimmt in einem solchen System die Rolle des reinen „Lohnkutschers“ wahr. Entscheidendes Kriterium für die Vergabe sind hier die geringsten Kosten, zu denen die genau definierte Leistung am Markt angeboten werden kann. Wertvolles unternehmerisches Know-how bleibt so für die Bereitstellung eines attraktiven und innovationsfreundlichen Leistungsangebots ungenutzt.




Fischer
Liepe

DIE AUTOREN

Thomas Helmut Fischer (42) ist Rechtsanwalt und seit 2004 Gründungspartner von Waldeck Rechtsanwälte, Frankfurt am Main. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind das Verkehrsinfrastrukturrecht und das Vergaberecht. Er hat Rechtswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main studiert und einen Executive Master of European and International Law (M.B.L.) an der Hochschule St. Gallen erworben.

Jan Liepe (33) ist Rechtsanwalt und seit 2005 bei Waldeck Rechtsanwälte in Frankfurt am Main beschäftigt. Dort befasst er sich vor allem mit dem Verkehrsinfrastrukturrecht und Finanzierungsthemen. Er hat Rechtswissenschaften an der Universität Passau und am King's College London studiert.

merisches Know-how bleibt so für die Bereitstellung eines attraktiven und innovationsfreundlichen Leistungsangebots ungenutzt.

Wie das Beispiel der Wettbewerbsöffnung der skandinavischen Nahverkehrsmärkte zeigt, die lange Zeit als Aushängeschild für eine erfolgreiche Liberalisierung galten, führt der Kostenwettbewerb zudem zu einer weitgehenden Marktverdrängung kleinerer und mittelständischer Anbieter. Auch international agierende Unternehmen wie die britischen Verkehrsgesellschaften Go-Ahead und Stagecoach haben dem skandinavischen Markt infolge des zunehmend ruinösen Wettbewerbs zwischenzeitlich wieder den Rücken gekehrt. Um in einem solchen Wettbewerb dennoch Gewinne einfahren zu können, entsteht für die Anbieter der Anreiz, auf den hohen Kostendruck mit Abstrichen bei der Dienstleistungsqualität zu reagieren. Dies wirkt sich negativ auf die Attraktivität des Nahverkehrsangebots aus und führt mittelfristig zu rückläufigen Fahrgastzahlen.

Zusätzliche Leistungsanreize verbessern die Qualität des ÖPNV

Zwar lassen sich einige negative Effekte des Kostenwettbewerbs beispielsweise durch die vertragliche Implementierung zusätzlicher Leistungsanreizsysteme (Bonus-/Malusrege-

lungen) korrigieren. In der Praxis besteht jedoch das Problem, die Anreizsysteme so zu justieren, dass sie tatsächlich die gewünschte Wirkung entfalten. Ist beispielsweise der für die Unterschreitung einer bestimmten Dienstleistungsqualität vertraglich festgelegte Einbehalt zu gering bemessen, wird ein betriebswirtschaftlich handelndes Unternehmen lieber den Malus bezahlen als die höheren Kosten für die Verbesserung des eigenen Dienstleistungsangebots aufzuwenden.

Andererseits besteht bei einer zu aggressiven Malusregelung die Gefahr, dass die Anbieter erhebliche Risikoaufschläge in ihre Angebote einkalkulieren, durch welche sich die ausgeschriebenen Verkehrsleistungen erheblich verteuern. Auch fehlt den Aufgabenträgern in der Praxis häufig die nötige Durchsetzungskraft, die vertragsgetreue Erfüllung der vom Verkehrsunternehmen übernommenen Verpflichtungen notfalls auch mit juristischen Mitteln durchzusetzen.

Konzeptwettbewerb rückt Innovationskraft ins Zentrum

Alternative Modelle für die Vergabe öffentlicher Nahverkehrsaufträge bleiben bei der vertraglichen Implementierung von Anreizsystemen nicht stehen, sondern rücken die unternehmerische Eigeninitiative ins Zentrum der Vergabeentscheidung. Auf diese Weise sollen zusätzliche Effizienzsteigerungspotenziale gehoben und den Nutzern zugleich ein innovatives und attraktives Nahverkehrsangebot bereitgestellt werden. Im Unterschied zum Kostenwettbewerb erhält hier nicht der Wettbewerber den Zuschlag, der die von den Aufgabenträgern bereits im Detail vorgegebene Verkehrsleistung zu den geringsten Kosten erbringt, sondern das Unternehmen, welches das innovativste und attraktivste Nahverkehrskonzept anbietet.

Die veränderte Zielsetzung der Auftragsvergabe beim Konzeptwettbewerb führt zu einer neuen Zuordnung der Verantwortungsbereiche zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Die Aufgabenträger konzentrieren sich hier auf die Festlegung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen und Zielvorgaben für die Erbringung der ausgeschriebenen Nahverkehrsleistung, anhand derer die spätere Auswahl der Verkehrskonzepte vorgenommen werden soll. Zugleich bestimmen sie, mit welchem maximalen Zuschuss die öffentliche Hand bereit ist, zur Finanzierung des Verkehrsangebots beizutragen. Im Anschluss an die Vergabe kontrollieren die Aufgabenträger sodann im Wege eines effizienten Vertragsmonitorings die Umsetzung des vom erfolgreichsten Anbieter entwickelten Bedienungskonzepts. Die Verkehrsunternehmen sind hingegen verantwortlich für die operative Planung und konkrete Ausgestaltung des Leistungsangebots. Als „plattendem Kopf“ des Verkehrskonzepts liegt auch die Vermarktung und Finanzierung der angebotenen Dienstleistung in ihren Händen.

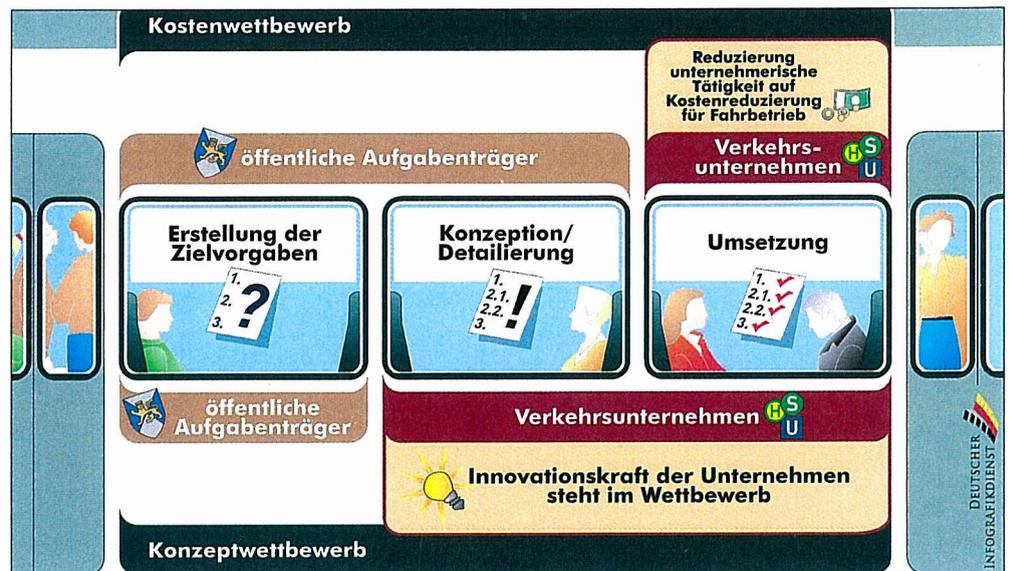


Abb. 1: Innovationskraft der Unternehmer nutzen

Die geschaffenen unternehmerischen Freiräume erlauben es überdies, Produktions-, Fahrgastmengen und Erlösrissen verstärkt auf die Verkehrsunternehmen zu übertragen. Diese Risikoverlagerung schafft auf Anbieterseite wichtige Anreize, möglichst viele neue Fahrgäste für einen Umstieg auf den ÖPNV zu gewinnen und eigene Fixkosten stärker zu flexibilisieren. Dies trägt zu einer spürbaren weiteren finanziellen Entlastung der Aufgabenträger bei.

Beherrschbare Risiken

Der Konzeptwettbewerb nutzt im Interesse einer effizienten Leistungserbringung und intelligenten Nahverkehrsbedienung gezielt unternehmerische Freiräume. Deshalb sind die den Ausschreibungsverfahren zugrunde zu legenden Leistungsbeschreibungen notwendigerweise funktional auszugestalten. Dies erhöht zwar tendenziell das Risiko gerichtlicher Nachprüfungen der Vergabeentscheidung durch unterlegene Bieter. In der Praxis kann diesem Risiko jedoch wirksam begegnet werden, indem die Aufgabenträger die Auswahlkriterien, die zur Anwendung kommen sollen, vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens eindeutig festlegen und diese gegenüber den Bietern transparent machen. Gleichzeitig sollte bei der Festlegung der Auswahlkriterien jedoch darauf geachtet werden, dass diese hinreichend wertungssoffen formuliert sind. So lässt sich verhindern, dass die Aufgabenträger bei der Angebotsbewertung vom eigenen Kriterienkatalog eingeschnürt werden. Dies würde den Zielsetzungen des Konzeptwettbewerbs zuwiderlaufen, der zur Auswahl des besten Angebots zwingend auf ein Mindestmaß an Bewertungsspielräumen angewiesen ist.

Die neue ÖPNV-Verordnung eröffnet künftig auch die für ein optimales Funktionieren des Konzeptwettbewerbs nötige Flexibilität in verfahrenstechnischer Sicht durch Einführung des verhandlungsoffenen Verfahrens der

wettbewerblichen Vergabe. Ein Festhalten am Ausschreibungswettbewerb klassischer Prägung lässt sich demnach künftig nicht mehr damit begründen, die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG stünden einem flexiblen Fahrgangsgestaltung von vornherein entgegen.

Fazit

Die verstärkte Einbindung der Verkehrsunternehmen in die planerische Ausgestaltung des ÖPNV kann einen wichtigen Beitrag zu einer effizienten und kostengünstigen Bereitstellung von Verkehrsangeboten leisten, ohne dass dies – wie beim Kostenwettbewerb – zu Abstrichen bei der Dienstleistungsqualität führt. Die Nutzung der unternehmerischen Innovationskraft und Eigeninitiative ist ganz im Gegenteil ein Garant dafür, dass Aufgabenträgern und Nutzern ein qualitativ hochwertiges und kontinuierlich verbessertes Nahverkehrsangebot bereitgestellt werden kann. Für die Verkehrsunternehmen bietet der Konzeptwettbewerb dabei die Chance, sich mit dem erworbenen Know-how weitere Geschäftsfelder zu erschließen und sich so eine gute Ausgangsposition in dem mit Inkrafttreten der neuen ÖPNV-Verordnung im Dezember 2009 beginnenden gemeinschaftsweiten Wettbewerb zu verschaffen.

Der Ideenwettbewerb eröffnet gerade mittelständischen Unternehmen aus der Region die Chance, sich aufgrund ihrer guten Vorortkenntnisse durch maßgeschneiderte Nahverkehrskonzepte auch gegenüber international aufgestellten Wettbewerbern zu behaupten. Der Konzeptwettbewerb ist dabei keinesfalls auf den ländlichen Raum begrenzt. Durch die Ausschreibung ganzer (Teil-)Netze können auch in Ballungsräumen Verkehrsunternehmen sinnvoll in die konzeptionelle Nahverkehrsplanung eingebunden werden und dort ebenfalls zu einer spürbaren Verbesserung des Angebots beitragen.