

Thomas H. Fischer / Jan Liepe

# Auftragsvergabe im ÖPNV: Neue Wege

Impulse für mehr Wettbewerb, Effizienz und Kundenfreundlichkeit in Zeiten des Wandels

**Vor neuen Herausforderungen** steht derzeit der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Mit Verabschiedung der „Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Erbringung von Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße“ werden die Signale für den Wettbewerb auf dem europäischen Nahverkehrsmarkt in Kürze auf „Grün“ gestellt. Gleichzeitig führen die vom Bund beschlossenen Kürzungen der Zuschüsse für den ÖPNV zu erheblichen finanziellen Einschnitten in den Nahverkehrsbudgets der Länder und Kommunen, also der Aufgabenträger. Soll das derzeitige Nahverkehrsangebot nicht spürbar eingeschränkt werden und es auch nicht zu erheblichen Fahrpreiserhöhungen kommen, ist Handeln angesagt.

Es sind Maßnahmen gefragt, mit denen den Nutzern durch einen effizienteren Mitteleinsatz auch unter den veränderten Rahmenbedingungen ein attraktives und kostengünstiges Nahverkehrskonzept angeboten werden kann. Die konsequente Vergabe von Nahverkehrsleistungen im Wettbewerb, vertragliche Leistungsanreize sowie die Stärkung der unternehmerischen Eigenverantwortung der Betreiber können einen wichtigen Beitrag leisten, um den Zuschussbedarf der öffentlichen Hand für die Finanzierung des ÖPNVs nachhaltig zu verringern (siehe *Abbildung 1*).

## Der neue EU-Rechtsrahmen

Die neue EU-Verordnung wird nach ihrem Inkrafttreten die inzwischen weitgehend überholte Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rats vom 26. Juli 1969 ersetzen. Der EU-Gesetzgeber verfolgt mit der Novellierung das Ziel, den europäischen Nahverkehrsmarkt verstärkt dem Wettbewerb zu öffnen. Durch den erhöhten Wettbewerbsdruck sollen die Nutzer künftig EU-weit von einem attraktiveren und innovativeren Dienstleistungsangebot zu niedrigeren Kosten profitieren. Zwar werden die Länder und Kommunen als für die Organisation des Nahverkehrs in Deutschland zuständige Aufgabenträger auch unter dem neuen Ordnungsregime berechtigt sein, Nahverkehrsleistungen selbst zu erbringen oder diese ohne vorherige Ausschreibung direkt an einen von ihnen kontrollierten, so genannten internen Betreiber zu vergeben. Dem auf seinem „Heimatmarkt“ vor Wettbewerb geschützten Betreiber ist es im Fall einer Direktvergabe jedoch künftig untersagt, sich zum Nachteil von Mitbewerbern an Ausschreibungen außerhalb der Region zu beteiligen. Die Aufgabenträger werden daher eine Richtungsentscheidung darüber treffen müssen, ob sie nach der neuen EU-Verordnung mögliche Privilegierung weiterhin in Anspruch nehmen wollen oder ob sich auch die kommunalen Nahverkehrsbetriebe künftig auf dem Heimatmarkt dem direkten Wettbewerb mit anderen Verkehrsunternehmen stellen müssen.

In Deutschland ist bereits seit einigen Jahren ein deutlicher Trend zu einer zunehmenden Vergabe von ÖPNV-Verkehrsleistungen im Wettbewerb zu beobachten. Diese Entwicklung dürfte sich unter Geltung der neuen EU-Verordnung weiter verstärken. In Anknüpfung an die vom EuGH in der Rechtssache „Altmark Trans“ entwickelten Kriterien stellt die Verordnung detaillierte Vorgaben für die Berechnung von Ausgleichsleistungen auf. Eine Überprüfung öffentlicher Zuschüsse wird so bei Direktvergaben wesentlich erleichtert.

## Leistungsanreize und Stärkung der unternehmerischen Eigenverantwortung

Außerhalb des Vergabeverfahrens lassen sich durch Aufnahme finanzieller Leistungsanreize in die zwischen Aufgabenträgern und Betreibern zu schließenden Bestellerverträge zusätzliche Qualitäts- und Effizienzverbesserungen erreichen. Die Vereinbarung von Vertragsstrafen für Verspätungen und Qualitätsmängel, vertragliche Bonus-Malus-Regelungen für Pünktlichkeit und Leistungsqualität sowie die Einführung vertraglicher Anreizsysteme zur Fahrgastnachfrage und Kundenzufriedenheit sind in der aktuellen Vertragspraxis gebräuchliche Maßnahmen, mit denen die Verkehrsunternehmen zu einer kundenorientierten und effizienten Leistungserbringung motiviert werden sollen.

Neue Vertragskonzepte bleiben hier allerdings nicht stehen, sondern rücken die unternehmerische Eigenverantwortung der Betreiber verstärkt ins Zentrum der Vertragsgestaltung. Kennzeichnend für diese Konzepte ist die klare Zuordnung der Verantwortungsbereiche zwischen Aufgabenträgern und Betreibern. Die Aufgabenträger konzentrieren sich auf die Festlegung der rechtlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen für die Organisation ÖPNV und überwachen ihre Einhaltung im Wege eines effizienten Vertragsmanagements.

Im Gegensatz zu klassischen Bestellerverträgen wird die Art und Weise der Leistungserbringung nicht detailliert vorgegeben. Vielmehr übernehmen die Betreiber in weitgehender Eigenverantwortung die operative Planung, Finanzierung, Vermarktung und konkrete Umsetzung

## Die Autoren

**Thomas H. Fischer**, M.B.L.-HSG, Rechtsanwalt und Partner, und **Jan Liepe**, Rechtsanwalt, Waldeck Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft, Frankfurt; thomas.fischer@waldeck.eu, jan.liepe@waldeck.eu

des Betriebskonzepts. Die klare Aufgabenzuordnung schafft wichtige Freiräume für unternehmerische Eigeninitiative, beschleunigt Entscheidungsprozesse und reduziert Abstimmungserfordernisse auf ein sinnvolles Maß. All dies trägt zu einer effizienteren Leistungserbringung bei, von der die öffentliche Hand über einen geringeren Zuschussbedarf profitiert.

## Erhöhte Risikoübernahme und Erlösverantwortung

Mit der Stärkung der unternehmerischen Eigenverantwortung ist üblicherweise auch eine gesteigerte Verlagerung von Betriebsrisiken auf das Verkehrsunternehmen verbunden. Dies trägt zu einer weiteren finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen bei. So kann es etwa in vielen Fällen Sinn machen, das Fahrgastmengenrisiko auf den Betreiber zu verlagern und das „öffentliche Sicherheitsnetz“ künftig nur noch dort greifen zu lassen, wo bei sinkenden Fahrgastzahlen die Erfüllung der Betriebspflicht ohne einen finanziellen Zuschuss der Aufgabenträger gefährdet wäre. Durch die Risikoverlagerung erhält der Betreiber einen Anreiz, möglichst viele Fahrgäste für sein Verkehrsangebot zu gewinnen und seine Fixkosten stärker zu flexibilisieren. Die Aufgabenträger müssen die Schwellenwerte für das Eingreifen der Ausgleichsleistung dabei nicht zwingend vorgeben, sondern können diese im Rahmen des Vergabeverfahrens ebenfalls in den Wettbewerb stellen. Seine volle Anreizwirkung kann das System allerdings nur dann entfalten, wenn durch höhere Fahrgastzahlen vereinnahmte Mehrerlöse auch tatsächlich beim Betreiber verbleiben.

Die für eigenverantwortliche Leistungserbringung charakteristische Verknüpfung der Kosten-, Risiko- und Erlösverantwortung in einer Hand bedingt zugleich größere Einflussmöglichkeiten des Betreibers auf die Tarifgestaltung. Abweichend von der gegenwärtigen Praxis, nach der die Tarifhoheit im Verkehrsverbund grundsätzlich bei den Aufgabenträgern liegt, ist es insbesondere bei bestimmten Punkt-zu-Punkt-Verbin-



Abb. 1: Sinkende Zuschüsse, bessere Leistung

dungen – wie etwa dem Betrieb eines Flughafen-Shuttles – überlegenswert, die Festlegung der Höhe der Fahrtentgelte künftig dem Betreiber zu übertragen. Dem Nutzer-

interesse an einer preisgünstigen Beförderung kann dabei hinreichend durch die Festlegung einer vertraglichen Preisobergrenze Rechnung getragen werden. Gegenüber

der Einbindung in einen starren Verbundtarif bietet dies den Vorteil, dass der Betreiber unterhalb der Grenze seine Fahrtentgelte nachfrageorientiert festlegen kann.

### Fazit

In der Vertragspraxis bietet sich somit eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, mit denen der ÖPNV durch neue Formen der Kooperation zwischen Aufgabenträgern und Betreibern effizienter und damit kostengünstiger organisiert werden kann. – Ohne dass es, wie vielfach befürchtet, zu gravierenden Einschränkungen des Verkehrsangebots oder erheblichen Erhöhungen der Beförderungstarife kommen muss. Die meisten Vertragsmechanismen lassen sich dabei sinnvoll in das wettbewerbliche Vergabeverfahren integrieren.

In der Praxis gänzlich ungenutzt bleiben derzeit zudem Einsparpotenziale durch einen freien Wettbewerb auf Strecken, deren Betrieb eigenwirtschaftlich möglich ist. So wäre es nach den Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes durchaus zulässig, dass Verkehrsunternehmen im Schienenpersonennahverkehr auf ein- und derselben Strecke konkurrierende Verkehrsleistungen anbieten.