

Dipl. Geogr. Werner Rehn
Dipl. Betr.wirt (FH) Rolf Valussi

Wettbewerb im kommunalen ÖPNV

Erste Erfahrungen in Frankfurt am Main

Wettbewerb im kommunalen Nahverkehr - ja oder nein? Diese Frage wird in Fachkreisen seit einigen Jahren heftig diskutiert. Das grundsätzliche und energische Bekenntnis zum Wettbewerb gehört zwar inzwischen fast zum guten Ton, ist aber vielfach mit einem einschränkendem *aber* verbunden. Mit vielfältigen Bedenken und Einwänden wird gegen den Wettbewerb argumentiert.

Man sollte sich in Erinnerung rufen, dass Wettbewerb in der Marktwirtschaft der Normalfall des wirtschaftlichen Handelns ist. Schon in der Vergangenheit wurden Verkehrsleistungen, vor allem in der Fläche, oft ausgeschrieben. Die Ausschreibung von Subunternehmerleistungen ist seit Jahren üblich.

Es ist jedoch nicht die Absicht der Autoren, ein abschließendes Urteil zu fällen. Es werden vielmehr die konkreten Erfahrungen vor Ort dargestellt. Dabei mag aus bundesdeutscher Perspektive Frankfurt am Main ein Sonderfall sein. Aus europäischer Sicht stellt sich dies jedoch anders dar: In finnischen,

schwedischen oder dänischen Großstädten ist der kontrollierte Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) längst die Regel. So wurde, um nur ein Beispiel zu nennen, in Kopenhagen gerade die 17. Ausschreibungsrunde abgeschlossen. Das Ergebnis ist hier wie überall: Weniger Subventionsbedarf, steigende Qualität, mehr Geld für den Ausbau des ÖPNV und wachsende Nachfrage – eine win-win Situation, auf Dauer auch für die Beschäftigten. Die Ergebnisse des Frankfurter Weges bestätigen diese Erfahrungen.¹

>> Die Aufgabenträgerorganisation *traffiQ*

Als Aufgabenträger im Sinne des Hessischen ÖPNV-Gesetzes hat die Stadt Frankfurt am Main ihrer lokalen Nahverkehrsgesellschaft *traffiQ* zahlreiche Aufgaben im öffentlichen Nahverkehr übertragen. Dazu gehören

¹ Die Frankfurter Erfahrungen beziehen sich auf ÖPNV mit Bussen und nicht den schienengebundenen ÖPNV.

- Planung,
- Ausarbeitung des Nahverkehrsplans (NVP),
- Bestellung von Verkehrsleistungen,
- Marketing und Kundenbetreuung,
- Finanzierung,
- Qualitätsmanagement.

Es handelt sich dabei um Aufgaben, die im Wesentlichen aus der bestehenden städtischen Verkehrsgesellschaft ausgelagert wurden. Keine neue Bürokratie also, sondern eher das Gegenteil: eine kleinere, leistungsfähige, flexible Regieeinheit. *traffiQ* handelt im Auftrag der Stadt Frankfurt am Main, deren politische Gremien viel unmittelbarer als in der Vergangenheit Einfluss auf das Geschehen im öffentlichen Nahverkehr nehmen können.

>> Die Vorbereitung der Ausschreibungen

Die Vorbereitung des Wettbewerbs hatte drei Schwerpunkte:

- a) Zum Ersten wurde das Frankfurter Busnetz in fünf Linienbündel aufgeteilt². Grundprinzip der Aufteilung war es, aus verkehrlicher und verkehrswirtschaftlicher Sicht etwa gleichgewichtige Bündel zuzuschneiden. Die Aufteilung des Netzes erhöht vor allem die Chancen mittelständischer Unternehmen und Bietergemeinschaften im Wettbewerb. Jedes der Bündel repräsentiert eine Leistungsgröße von rund drei Millionen Fahrplankilometern.

² Siehe Valussi/Wagner: „Linienbündelung im Nahverkehr“. In: Der Nahverkehr 6/2005, S. 18ff.

- b) Im zweiten Schritt wurden infrastrukturelle *essential facilities* bestimmt. Die Fragen, ob im Rahmen der Ausschreibungen Personal beigestellt, ein Fahrzeugpool geschaffen oder der Betriebshof festgelegt werden sollen, wurden letztlich verneint. *Essential facilities* im städtischen Nahverkehr sind die Infrastruktur am Fahrweg, die Nachrichtentechnik und die Leistungen einer zentralen Leitstelle. Diese müssen diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden.
- c) Als Drittes wurden die Verdingungsunterlagen erstellt. Dabei wurde vor allem auf eine vollständige, klare und verständliche Leistungsbeschreibung geachtet.

Der gesamte Vertrag wurde umfassend auf rechtliche Konsistenz, insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen des BGB und des PBefG geprüft. Es wurde darauf geachtet, dass alle rechtlichen Bezugnahmen und einzureichenden Belege dem Prozess der Liniengenehmigung entsprechen. Bei der Diktion des Vertrages wurde versucht, den Blickwinkel des Auftragnehmers einzunehmen. So ist auch erklärbar, dass *traffiQ* bisher in Vergabeverfahren nur mit relativ wenigen Rückfragen konfrontiert war.

>> Ausschreibungen in Frankfurt: Grundsätze und aktueller Stand

Bei den Ausschreibungen von Busverkehrsleistungen zur Personenbeförderung im Linienverkehr in der Stadt

Frankfurt am Main waren folgende Gesichtspunkte vorrangig:

- Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung,
- Begrenzung der finanziellen Belastung des Aufgabenträgers,
- Steigerung der Attraktivität durch hohe Qualität und damit
- Steigerung der Fahrgastzahlen.

Diese Ziele zeigen, dass Wettbewerb für *traffiQ* kein Selbstzweck ist. Er wird Einsparpotentiale erschließen, andererseits aber leistungsfähigere Einheiten sowie eine bessere Akzeptanz des ÖPNV schaffen. So wird der ÖPNV im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern gestärkt.

Die Leistungen werden im Offenen Verfahren nach den Vorgaben der Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), 2. Abschnitt, und der Verord-

nung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VGV) vergeben. Der Verkehrsvertrag ist so konzipiert, dass der Gewinner der Ausschreibungen die volle Verantwortung für seine Leistungen trägt. Er ist Träger aller gesetzlichen Verpflichtungen und unmittelbarer Vertragspartner des Kunden, also kein bloßer Carrier.

Zwei ÖPNV-Ausschreibungen in Frankfurt am Main sind inzwischen abgeschlossen. Dazu zählt die Pilotausschreibung „Midibusleistungen Frankfurt-Süd“, die ein kleineres, gesondertes Teilnetz mit rund 300.000 Fahrplankilometern umfasste. Der Zuschlag wurde im Januar 2004 an die DB-Tochter Verkehrsgesellschaft mbH Untermain erteilt. Das erste der fünf großen Linienbündel (Bündel D) wurde im März 2005 an die In-der-City-Bus GmbH (ICB), zum Vergabezeitpunkt Gemeinschaftsunternehmen der Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF) und des Busunterneh-

mers Gerhard Sippel, vergeben. Die Ausschreibung des zweiten großen Linienbündels (Bündel A) wurde Anfang Juli 2005 europaweit bekannt gemacht.



Abb. 1: Im Frankfurter Norden fährt In-der-City-Bus GmbH im Auftrag der VGF (Foto: Linek)

>> Konstruktive Leistungsbeschreibung

Die Ausschreibungen basieren auf einer überwiegend konstruktiven Leistungsbeschreibung mit Anreizsystem (Bonus-Malus-System). Die konkreten Vorgaben der Leistungsbeschreibung sind notwendig, da die Einbindung der Verkehre in den hochgradig vernetzten gesamtstädtischen Nahverkehr und dessen Einbindung in einen Verkehrsverbund den unternehmerischen Möglichkeiten der einzelnen Unternehmen Grenzen setzen. Außerdem durfte das Qualitätsniveau der ausgeschriebenen Verkehre auf keinen Fall das jetzige Niveau unterschreiten. Deshalb müssen z. B. vorgegeben werden: das gesamte Betriebsprogramm, Fahrpläne, Bestimmungen zu zentralem Vertrieb, Fahrgeldsicherung, Marketing, Kundenbetreuung, Beschwerdemanagement, Fahrausweisprüfung, Fundbüro et cetera. Nebenangebote werden nicht zugelassen.

Bei den Qualitätsmerkmalen legt *traffiQ* besonderen Wert auf das Personal. Damit wird dem Kundenbedürfnis nach kompetenter Beratung und sicherer Beförderung Rechnung getragen. So werden zum Beispiel gefordert:

- vollständige Vorschriftenkenntnis,
- umfangreiche Ortsnetz- und Streckenkenntnisse,
- Kenntnisse des Tarif- und Fahrkartensortiments,
- Kundenfreundlichkeit,

- besondere Hilfsbereitschaft gegenüber in der Mobilität eingeschränkten Fahrgästen,
- Besonnenheit, Verantwortlichkeit, gepflegtes Erscheinungsbild,
- Beherrschung der deutschen Sprache.
- Stressbewältigungs- und Konfliktlösungskompetenz.

traffiQ stellt durch eigene Prüfungen der Mitarbeiter des Verkehrsunternehmens im Vorhinein sicher, dass die vom Anbieter zugesicherten Eigenschaften auch tatsächlich eingehalten werden. Die Prüfungen führen Mitarbeiter von *traffiQ* durch, die eine entsprechende Trainerqualifikation des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) nachweisen können.

Schon das geforderte Qualitätsniveau des Fahrpersonals bildet ein wirksames Hindernis gegen die immer wieder als Nachteil des Wettbewerbs dargestellten Dumpinglöhne. So hat *traffiQ* trotz intensiver Recherche beim Bündel D keinen Hinweis gefunden, dass das gültige Tarifniveau unterschritten wird. Beim Vergabeverfahren des darauf folgenden Bündels A ist eine Erklärung des Bieters erforderlich, nach welchen tariflichen Grundlagen sein Personal bzw. das Personal von Subunternehmen beschäftigt ist.

Auch ein weiterer Vorbehalt gegen den Wettbewerb, er führe zum Einsatz veralteter und minderwertiger Fahrzeuge, ist in Frankfurt obsolet. Qualitätsanforde-

rungen an die Fahrzeuge sind zum Beispiel:

- der obligatorische Einsatz von Niederflurfahrzeugen,
- das Mindestplatzangebot,
- der Rahmen für das Fahrzeugalter,
- die einzuhaltenden Umweltstandards,
- sowie andere qualitätsbildende Merkmale, die den Aufenthaltskomfort, die einheitlichen Kundeninformationen und das Design des Fahrzeugs beschreiben.

Die Ausschreibungsvorgaben legen detailliert fest, in welcher Weise den besonderen Bedürfnisse von mobilitätseingeschränkten Fahrgästen Rechnung zu tragen ist.

Alle Fahrzeuge sind mit einer Klimaanlage auszustatten. Beim Bündel D wurde der Abgasstandard so festgelegt, dass er der Euro-Norm 3 + CRT-Filter entspricht. Beim Bündel A fordert *traffiQ* optional ausdrücklich dazu auf, den Abgasstandard EEV anzubieten. Die Bieter mit EEV-Standard erhalten einen Bonus bei der Bewertung³. Ferner ist es *traffiQ* gelungen, vom Bundesumweltministerium und der Kreditanstalt für Wiederaufbau einen fahrzeugabhängigen Investitionszuschuss für den Ausschreibungsgewinner in Höhe von 1,4 Millionen Euro anzuwerben, wenn er EEV-Fahrzeuge einsetzt. Mit dieser marktwirtschaftlich orientierten öffentlichen Förderung wird

der ÖPNV in die Lage versetzt, sich an die Spitze der Umweltstandards zu setzen.

Um die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen durch den Auftragnehmer sicherzustellen, hat *traffiQ* ein Qualitätsmanagement entwickelt. Vertragsbestandteil wird ein Bonus-Malus-System, das eine systematische Überprüfung der Qualität durch Messung



*Abb. 2: In-der-City-Bus betreibt als Ausschreibungsgewinnerin seit Fahrplanwechsel das Nachtbusnetz
(Foto: traffiQ/Schildheuer)*

bestimmter Qualitätsmerkmale beinhaltet. Durch Anreize (Bonuszahlungen) soll eine Steigerung der Qualität erreicht werden. Sanktionen haben das Ziel, den Auftragnehmer zu einer schnellen Abstellung von Mängeln zu bewegen. Das Bonus-Malus-System soll zu einer Qualitätssicherung und somit zu einer höheren Kundenzufriedenheit beitragen⁴.

³ Da dieses Vergabeverfahren noch anhängig ist, bleibt eine genauere Darstellung späteren Veröffentlichungen vorbehalten.

⁴ siehe Klein/Negura: „Qualitätssicherung beim Übergang in den Wettbewerb“. In: Der Nahverkehr 10/2005, S. 54ff.

Anforderungen an die Bieter

Die Bieter legen die branchenüblichen Belege vor, die ihre Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde belegen. Es werden weiterhin Erklärungen verlangt,

- dass keine Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit des Unternehmens oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person/en vorliegen und
- dass sie nicht nach dem gemeinsamen Runderlass über Vergabesperren zur Korruptionsbekämpfung in der hessischen Landesverwaltung vom 3. April 1995 von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen sind.

Von Bietern mit mittelbaren oder unmittelbaren kommunalem Anteilseigner wird die Erklärung gefordert, dass die Abgabe eines Angebotes mit den Vor-

schriften des Kommunalverfassungsrechts im Einklang steht. Im Übrigen verpflichten sich die Bieter zur Erbringung einer Sicherheitsleistung, die dann eingelöst werden kann, wenn der Auftragnehmer die geforderte Leistung nicht mehr erbringt.

>> Teilung von Produktionsrisiko und Erlösrisiko

Insgesamt ist die Philosophie der Ausschreibung von einer Risikoteilung geprägt. Das Verkehrsunternehmen trägt die mit der Produktion der Verkehrsleistungen verbundenen Kosten und Risiken. *traffiQ*, also der Aufgabenträger, trägt das Erlösrisiko und vereinnahmt auch die Ausgleichs- und Erstattungszahlungen. Angesichts der Einbindung in das Tarifgefüge des RMV gibt es zu diesem Vorgehen keine Alternative, da der Busunternehmer keine Möglichkeit hat, über die Tarifgestaltung auf seine Einnah-

mensituation Einfluss zu nehmen. Der Auftragnehmer hat Anspruch auf einen jährlichen Abgeltungsbetrag. Da dieser erst rückwirkend berechnet werden kann, überweist *traffiQ* eine monatliche Abschlagszahlung, um die Liquidität des

Auftragnehmers zu sichern. Die Darstellung des Themas Finanzierung im Text



Abb. 3: Schon ein gewohntes Bild in Frankfurt: Busse verschiedener Verkehrsunternehmen. Qualitätsstandards und Erscheinungsbild werden vereinheitlicht (Foto: traffiQ/Linek)

des Verkehrsvertrages nimmt diese Abschlagszahlung zum Ausgangspunkt.

Die faire Risikoteilung wird auch an anderen Stellen des Vertrages deutlich. So wird von den Unternehmen Flexibilität bei den Leistungsanpassungen erwartet, und zwar innerhalb der Bandbreiten des Vertrages. Im Gegenzug trägt *traffiQ* eventuell auftretende sprungfixe Kosten.

>> **Wettbewerb und Zuschlagskriterium**

Trotz der Vorgaben verbleibt den Bietern Spielraum bei der Gestaltung der Angebote. Es wird ein grober Kalkulationsrahmen vorgegeben. Bei vielen Punkten, etwa bei der Auswahl der Betriebshöfe, den Finanzierungs- und Beschaffungsmodalitäten sowie der Organisation des Zugriffs auf Ressourcen – etwa die verbundener Unternehmen – sind die Bieter völlig frei und tatsächlich ergeben sich bei den Angeboten in diesen Punkten auch erhebliche Unterschiede.

Zuschlagskriterium ist der so genannte Angebotsgesamtpreis. Um ihn festzustellen, ermittelt *traffiQ* zunächst auf der Grundlage des Angebotspreises des Bieters für das erste Kalenderjahr den Angebotsgesamtpreis über die gesamte Laufzeit (Bündel D = sechs Jahre). Für die folgenden Jahre der Vertragslaufzeit wird eine Preisgleitregelung angewendet. Die Fortschreibung erfolgt mittels der durchschnittlichen Steigerung der zugrunde gelegten Preis-Indizes für Treibstoff und Personal. Außerdem wird für die Angebotsbewertung der Ange-

botsgesamtpreis um die im Angebot des Auftragnehmers eventuell enthaltenen Fördermittel erhöht. Das Angebot, das unter Berücksichtigung der Fördermittel den geringsten Gesamtpreis aufweist, stellt das Angebot mit dem niedrigsten Angebotspreis (im Sinne von § 25 Nr. 3 S. 2 VOL/A) dar.

Obwohl damit der Preis letztlich den Ausschlag gibt, geht der Wettbewerb in Frankfurt nicht auf Kosten der Qualität, denn die qualitativen Anforderungen werden im Voraus festgelegt und sind somit „vor die Klammer gezogen“. In allen Angeboten ist die geforderte Mindestqualität enthalten und einkalkuliert. Diese entspricht dem Staus quo der Verkehrsbedienung vor Ausschreibung und überschreitet sie in einzelnen Punkten sogar.

>> **Umgang mit öffentlichen Mitteln**

Falls öffentliche Mittel in einem Angebot enthalten sind, sind diese gesondert anzugeben und werden gegebenenfalls auf dem Angebotsgesamtpreis aufgeschlagen. Unter unmittelbaren freiwilligen Zahlungen sind nicht nur positive Leistungen wie Subventionen zu verstehen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, die ein am Markt tätiges Unternehmen normalerweise zu tragen hat, die zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichzusetzen sind.

Dazu gehören:

- Betriebskostenzuschüsse der öffentlichen Hand,
- Ausgleichszahlungen für Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten,
- Verlustübernahmen durch öffentliche Eigentümer oder eine im öffentlichen Eigentum stehende Gesellschaft (Konzernmutter),
- Steuerersparnisse im so genannten steuerlichen Querverbund, die dem Auftragnehmer zufließen,
- Erträge verbundener Unternehmen der öffentlichen Hand,
- Erträge aus der Bereitstellung von Ressourcen unterhalb der tatsächlichen Kosten durch verbundene Unternehmen der öffentlichen Hand,
- Zuschüsse für eingesetzte Betriebsmittel, zum Beispiel die Förderung nach GVFG.

Mit dieser sehr umfassenden Auslegung des Begriffs *öffentliche Mittel* setzt *traffiQ* die Absicht der hessischen Landesregierung um, private Anbieter im Wettbewerb mit den kommunalen gleichzustellen. *Öffentliche Mittel* sind immer wieder Anlass zu Protesten privater und mittelständischer Anbieter. Im Rahmen des Vergabeverfahrens Bündel D, das von der ICB als 51-prozentiger Tochter der stadt eigenen VGF gewonnen wurde, kam es daher zu einem Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer. Letztlich konnte *traffiQ* in diesem Verfahren glaubhaft darlegen, dass die Kalkulation des Ausschreibungsgewinners nicht nur auf Auskömmlichkeit, sondern gerade am Punkt *Öffentliche Mittel* besonders intensiv hinterfragt und geprüft worden war. Von den beiden „Spitzen-

reitern“ hatte *traffiQ* eine genaue zusätzliche Aufklärung über ihre Kalkulation angefordert. Die Detailprüfung ergab, dass für Beschaffungen und Dienstleistungen Marktpreise kalkuliert wurden und auch eine öffentliche Förderung von Ressourcen, etwa nach GVFG, verneint werden konnte.

Es sei allerdings angemerkt, dass diese Prüfung nicht die Intensität einer Betriebsprüfung hat. Letztlich berechtigen die Erfahrungen damit die Autoren nicht, eine Positionierung im brancheninternen Meinungsstreit vorzunehmen, zumal ein Teil der dort vorgebrachten Argumente nicht die Vergabeverfahren selbst, sondern grundsätzliche Fragen des kommunalen Wirtschaftsrechts bzw. der grundsätzlichen Rolle kommunaler Unternehmen berühren. Festhalten können die Autoren allerdings für das Bündel D: Das Unternehmen, dem *traffiQ* den Zuschlag erteilt hat, hatte das beste Angebot vorgelegt. Dies war durch die geschickte Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen zu erreichen – ein Weg, der grundsätzlich allen Bietern offen steht.

>> Fragen und Auseinandersetzungen

Bei den beiden bisher durchgeführten Verfahren waren Anfragen und in Einzelfällen auch Rügen zu bearbeiten. Im ersten Verfahren dominierten die allgemeinen Verständnis- und Verfahrensfragen. Im zweiten Verfahren (Bündel D) zielten die Fragen eher auf vermutete Lücken und Fehler in den Verdingungs-

unterlagen. Die Bieter schauen genau hin und fragen oft spezifische Informationen ab, die für die eigene Kalkulation von Bedeutung sind. Im Mittelpunkt standen die Umlaufplanung, die Ausstattung mit nachrichtentechnischen Komponenten sowie die Arbeitsweise des zentralen Störfallmanagements.

Gegenstand von Auseinandersetzungen waren neben dem Thema *Öffentliche Mittel* angeblich unwägbare Risiken, Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot und vermutete Diskriminierungen. Interessant ist, dass Kritik auch an den Teilen der Ausschreibung ansetzt, in denen sich *traffiQ* für eine eher funktionale Formulierung, die bewusst mehr Spielräume lässt, entschieden hat.

So hatte *traffiQ* im Bündel D bei den Fahrzeugen ursprünglich ein durchschnittliches Flottenalter vorgegeben und für Neufahrzeuge eine Klimaanlage gefordert. Mit diesen allgemeinen Vorgaben sollten die Bieter angespornt werden, durch Nutzung von Spielräumen ein optimales Verhältnis von Preis und Qualität zu erreichen. Dies wurde jedoch in dieser Form angegriffen, da die daraus resultierenden Angebote und damit auch die Preise nicht vergleichbar seien. Es wurde gefordert, für konkrete Zeitpunkte jeweils exakt zu benennen, wie viel Prozent der Fahrzeuge mit Klimaanlage auszustatten seien.

Im ersten Verfahren wurde bemängelt, dass bei gleichwertigen Angeboten das Umweltmanagement EMAS II für den Zuschlag entscheidend sein sollte.

Der Bewerber fühlte sich dadurch im Wettbewerb benachteiligt. Da aus fachlicher Sicht dieses Kriterium in einem ÖPNV-Vergabeverfahren als vergabefremd eingestuft wurde, wurde dem Anliegen des Bewerbers entsprochen.

Ein weiterer kritischer Punkt war die Frage der Zentralen Leitstelle und des zentralen Störfallmanagements. Nach Auffassung einiger Bewerber war deren Arbeitsweise zu unklar beschrieben. Für die Bewerber waren damit die Kosten nicht kalkulierbar. Durch eine genaue Beschreibung der von *traffiQ* zu stellenden nachrichtentechnischen Komponenten und die Zusage einer Kostenübernahme im Falle übergreifender Störungen wurde Abhilfe geschaffen. Ein Infrastruktur-Nutzungsvertrag zwischen *traffiQ* und der VGF, der die diskriminierungsfreie Arbeit der zentralen Leitstelle sowie alle Fragen des Betriebs-Datenmanagements regelt, ist in Vorbereitung.

Insgesamt zeigen die Rügen, dass die Bewerber auf tatsächliche oder vermeintliche Diskriminierungen sehr empfindlich reagieren. Dabei taucht immer wieder das Argumentationsschema auf, allgemeine Vorteile im Wettbewerb würden automatisch zu Diskriminierungen führen. Dies ist jedoch ein Fehlschluss. Aus den Vorteilen eines Unternehmens im Wettbewerb lässt sich die Diskriminierung eines anderen nicht ableiten und oft stehen spezifischen Vorteilen, die ein Unternehmen im Wettbewerb hat, auch spezifische Risiken gegenüber.

>> Ergebnisse

Bereits die erste Ausschreibung brachte einen überzeugenden Erfolg. Der erzielte Preis lag deutlich unter dem für auferlegte Verkehre gezahlten Marktvergleichspreis. Beim Bündel D lag der Angebotsgesamtpreis, der auch im EU-Amtsblatt veröffentlicht wurde, mit rund 42 Millionen Euro über eine Laufzeit von sechs Jahren deutlich unter den Erwartungen. Wahrscheinlich werden zu den Verkehren des Bündels D in Zukunft keine oder nur sehr geringe direkten Zuschüsse aus dem Haushalt der Stadt Frankfurt am Main erforderlich sein. Das jährliche Einsparpotential für den Haushalt der Stadt ist damit erheblich. Nimmt man die vor fünf Jahren, vor Einführung der Auferlegung angefallener Kosten beim Verkehrsunternehmen gezahlten Summen als Bezugsbasis, so wird der die Differenz zum Wettbewerbsszenario noch viel größer.



Abb. 4: Am Frankfurter Südbahnhof begegnen sich eine niederflurige VGF-Strassenbahn und ein lokaler VU-Bus (Foto: traffiQ/Linek)

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Kosten für die Bereitstellung und Nutzung der Infrastruktur im Ausschreibungsergebnis nicht eingepreist sind. Die Ergebnisse insgesamt werden dadurch aber nicht „abgewertet“, da die Infrastruktur für den Bus, was den Fahrweg anbelangt, in der Regel durch den Straßenbaulastträger übernommen wird. Wartehallen und damit verbundene Haltestelleninfrastruktur werden bei der Einrichtung größtenteils durch öffentliche Mittel gefördert oder durch Werbefirmen finanziert, wobei letztere häufig auch die spätere Wartung sicherstellen. Insgesamt liegen die der Infrastruktur zuzurechnenden Kosten bei etwa zehn Prozent der Gesamtkosten.

>> Zukunftserwartung: Preise bleiben niedrig

Oft wird behauptet, die durch Wettbewerb erzielbaren Preise würden über kurz oder lang wieder ansteigen. Dies ist jedoch nicht zu erwarten. Nach einem Tiefpunkt wird es, wie in allen Märkten, zwar zunächst zu einem Gegentrend kommen. Das ursprüngliche Preisniveau wird jedoch - wie sich in Schweden, Finnland und Frankreich beobachten lässt - dauerhaft unterschritten. Diese Entwicklung ist unter

anderem durch niedrige Marktzugangsschranken erklärbar. Schon bei leicht steigenden Gewinnerwartungen treten schnell neue Wettbewerber auf, die die Intensität des Wettbewerbs und somit den Druck auf die Preise wieder erhöhen. Somit kommt es immer wieder zu einem Einpendeln auf einem Niveau deutlich unter den Ausgangswerten vor der Ausschreibung. Auch das Verhalten der Unternehmen ändert sich: So können Abstellflächen in den Bedienungsgebieten gefunden werden, um die Leerleistungen niedrig zu halten. Aufwändige Betriebshöfe werden überflüssig. Neue Finanzierungsmodelle, etwa mit „Full-Service“-Angeboten der Bushersteller, werden in Anspruch genommen.

>> Hohe Anforderungen an Vertraulichkeit und Vorbereitung

Bei den Verfahren ist immer wieder die hohe Anforderung von Bewerbern und Bieter an die Vertraulichkeit spürbar. Auch bei der Bekanntgabe von Zahlen, die Rückschlüsse auf die Kalkulation oder betriebliche Vorgänge zulassen könnten, fordern Bieter und Vertragspartner - verständlicherweise - ein hohes Maß an Sicherheit. Andererseits wollen aber alle wissen, wo sie im Wettbewerb stehen. Beim Bündel D hat *traffiQ* deshalb bei der Bekanntgabe der Vergabeabsicht nach § 13 VgV den Bieter ihre Platzierung mitgeteilt.

Die gute Vorbereitung eines Vergabeverfahrens, die Herstellung einer echten Vergabereife, ist unabdingbar. Sie ist nicht nur erforderlich, um den Anforderungen der VOL/A Genüge zu tun. Sie mindert auch die Risiken im Verfahren selbst. Schwachpunkte sind immer Anknüpfungspunkte für Nachfragen oder Rügen, die aufwändig abgearbeitet werden müssen.

rungen der VOL/A Genüge zu tun. Sie mindert auch die Risiken im Verfahren selbst. Schwachpunkte sind immer Anknüpfungspunkte für Nachfragen oder Rügen, die aufwändig abgearbeitet werden müssen.

>> Gute Erfahrung mit konstruktiver Leistungsbeschreibung

Entgegen dem allgemeinen Trend der Fachdiskussion hat *traffiQ* mit einer konsequent konstruktiven Leistungsbeschreibung sehr gute Erfahrungen gemacht. Auch die Bieter sehen das offenbar so. Sie wissen, dass die Spielräume der Aufgabenträger bei der Bewertung dadurch eingeengt werden. Dieser ist bei der Vergabeentscheidung streng an seine eigenen Kriterien gebunden ist. Bei den Bieter wird dadurch der Eindruck bestätigt, dass wirklich alle die gleichen Chancen haben. Eine konstruktive Leistungsbeschreibung ist auch für den Aufgabenträger eine gute Möglichkeit, seine eigene Kompetenz darzustellen. Dies stärkt das Vertrauen der Bewerber in ein professionelles Verfahren. Eine konstruktive Ausschreibung ist aus Sicht einer Aufgabenträgerorganisation robust gegen Rügen und Nachprüfungsverfahren, da zur Begründung der Zuschlagserteilung keine umfangreichen Begründungszusammenhänge dargestellt werden müssen. Das Bewertungsverfahren gewinnt damit an Transparenz.

>> Zusammenfassung

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2003 stärkt die Stellung des Aufgabenträgers und fordert ihn auf, seine Rolle wahrzunehmen.

Ganz besonders bei Ausschreibungen muss der Aufgabenträger zahlreiche Aufgaben und Kompetenzen übernehmen, die bisher beim Verkehrsunternehmen angesiedelt waren. Das betrifft zum Beispiel die Fahrplanung, die Definition von Qualitätsstandards oder das Management der ÖPNV-Finanzierung. Das Ausfüllen dieser neuen Rolle erfordert Lernbereitschaft und fachliche Qualifikationen. Umgekehrt müssen die Unternehmen lernen, sich auf ihre Kernkompetenz, nämlich das Organisation und Abwicklung betrieblicher Leistungen zu konzentrieren und diese Kompetenz weiter auszubauen.

Die neue Rolle der Aufgabenträgerorganisation entspricht einem zeitgemäßen Staats- und Verwaltungsverständnis, das in der Neufassung vieler Gemeindeordnungen und den Diskussionen um die Verwaltungsstrukturreform zum Ausdruck kommt: Leistungen werden nicht mehr vom Staat, bzw. den Kommunen selbst erbracht, die Gebietskörperschaften beschränken sich vielmehr auf eine steuernde Funktion durch kleine, kompetente und bewegliche Verwaltungseinheiten. Sie gewährleisten die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, kaufen Leistungen ein, setzen Standards und überwachen deren Einhaltung. Die Ausführung und gegebenenfalls Teile der Ausgestaltung können in vielen Fällen

Dritten überlassen werden. Der Forderung nach einer Daseinsvorsorge, die von der öffentlichen Hand zu verantworten ist, widerspricht dies nicht. Im Gegenteil: Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden verbessert und effizient sowie wirtschaftlich bereitgestellt.

Für ein solches Verständnis steht der „Frankfurter Weg“ ebenso wie die Wege von Göteborg, Helsinki, Stockholm, Kopenhagen, mit seiner eindeutigen Erfolgsbilanz:

- Wettbewerb führt zu einer höheren Transparenz über ÖPNV-Aufwendungen.
- Wettbewerb im ÖPNV kann als Instrument genutzt werden, den Einsatz neuer Technologien voranzutreiben, z. B. um die Belastung der Umwelt zu verringern.
- Er sorgt für eine bessere Steuerungsfähigkeit des ÖPNV-Geschehens.
- Der Einfluss des Aufgabenträgers wird gestärkt.
- Angebotsverbesserungen mit Augenmaß sind haushaltsneutral sind möglich.
- Bessere oder gleich bleibende Qualität der Leistungserbringung sind vertraglich festgelegt.
- Wettbewerb im ÖPNV sichert somit auch den zunehmenden Wunsch nach Mobilität.

Die Zusammenarbeit mit den Auftragnehmern ist zielgerichtet und effektiv. Einen übermäßigen „bürokratischen“ Aufwand durch den Wettbewerb können wir nicht feststellen. Hier unterscheidet

sich das Ausschreibungsverfahren signifikant von dem bürokratischen Aufwand, den eine so genannte Marktorientierte Direktvergabe erforderlich macht.

Die Autoren



Dipl. Geogr. Werner Rehn (54) ist im Fachbereich Leistungsbestellung und Qualitätsmanagement bei *traffiQ* beschäftigt und ist Projektleiter für die Ausschreibung des

Buslinien-Bündels D. Er hat Geografie, Volkswirtschaftslehre und Politik in Mainz studiert. Nach mehrjähriger Tätigkeit in der Privatwirtschaft war Rehn Fraktionsgeschäftsführer im Mainzer Rathaus und von 1994 bis 1999 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag (Verkehr, Städtebau, Wettbewerb) tätig.



Dipl. Betr.wirt (FH) Rolf Valussi (56) ist Geschäftsbereichsleiter Verkehrsmanagement bei *traffiQ*. 2002 wurde er mit dem Geschäftsbereich von der Verkehrsgesellschaft

Frankfurt am Main (VGF) zu *traffiQ* übergeleitet. Seit Juli 2005 ist er zudem Geschäftsführer der ivm GmbH (Integriertes Verkehrsmanagement Region Frankfurt RheinMain). Nach einer kaufmännischen Ausbildung war Valussi zehn Jahre in der Privatwirtschaft tätig, bevor er in Frankfurt am Main Betriebswirtschaft mit Schwerpunkt Verkehrswirtschaft studierte.

Kontakt

traffiQ Lokale Nahverkehrsgesellschaft
Frankfurt am Main
Kurt-Schumacher-Straße 10
60311 Frankfurt am Main
Fon: 069 – 212 03
Fax: 069 – 212 24 430
info@traffiQ.de
www.traffiQ.de

Veröffentlichung

In: Der Nahverkehr. Öffentlicher Personenverkehr in Stadt und Region.
Heft 1-2/2006, S. 59 - 63. Düsseldorf:
Alba Fachverlag GmbH, 2006.