

Ausschuss für Wettbewerbsfragen des Eisenbahnpersonenverkehrs (AWE)
– Statement Direktvergabe –

In Kürze

Ausgangslage

- So genannte **Vergabewelle** in den Jahren 2011 bis 2015, weil über 50 % der Betriebsleistungen neu vergeben werden müssen.
- Bereits heute **abnehmende Zahl** interessierter Bieter und – in der Folge – abnehmende Zahl der Angebote in förmlichen Vergabeverfahren.
- Bereits heute **Aufhebung von Verfahren**, weil die eingereichten Angebote nicht zuschlagsfähig waren bzw. sind.
- Bereits heute **Konzentrationstendenzen**, rückläufige Beteiligung kleinerer Unternehmen.

Die letztgenannten Entwicklungen drohen sich durch die Vergabewelle zu verschärfen. Wesentliche Ursache der Vergabewelle ist die bisher unzureichende zeitliche Entzerrung und Harmonisierung der Vertragslaufzeiten im Besonderen und des Vergabegeschehens im Allgemeinen.

Mittel zum Erhalt von Leistungsfähigkeit und vielfältiger Anbieterstruktur

Um den genannten Entwicklungen wirksam entgegenzutreten zu können, reichen die starren und wenig flexiblen Verfahren des förmlichen Vergaberechts nicht aus. Daher soll durch entsprechende **Änderungen in AEG und Vergaberecht** klargestellt werden, dass die **Direktvergabe** als juristisch weitgehend gleichwertiges Instrument zur Vergabe von SPNV-Leistungen zulässig ist, und die Auswahl des Verfahrens im Ermessen des jeweiligen Aufgabenträgers liegt. Sie sollte auf besondere Ausnahmefälle beschränkt werden, in denen eine Direktvergabe gesamtwirtschaftlich betrachtet Vorteile bietet und mittelfristig die Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes fördert.

Da Direktvergaben z. T. flexibler ausgestaltet und durchgeführt werden können, sind sie u. a. gezielt einsetzbar, um

- die zeitliche Harmonisierung und Koordinierung zu realisieren und
- allgemein aufwendige Verfahren in den Fällen zu vermeiden, in denen konkurrenzfähige Alternativangebote aus ökonomischen Gründen kaum zu erwarten sind.

Ausgestaltung

Um unabhängig von der Verfahrensart (förmliches Verfahren oder Direktvergabe) einen wettbewerbsorientierten Bestellermarkt zu unterstützen, sollten **transparente, nachvollziehbare Spielregeln** vereinbart werden. Dadurch kann das Ermessen der Aufgabenträger auf bestimmte Sachverhalte eingegrenzt werden und insoweit den Bedenken gegen praktische Missbrauchsmöglichkeiten Rechnung getragen werden.

Ziele der Bahnen im VDV

- Leistungsfähigkeit und Attraktivität des SPNV auf allen Entscheidungsebenen mittel- und langfristig sicherstellen.
- Erhalt einer vielfältigen Anbieterstruktur; Wahlmöglichkeiten für Auftraggeber.

Der notwendige erste Schritt ist ein **harmonisiertes, koordiniertes Vergabegeschehen**, das die Beteiligung an Verfahren auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ermöglicht (hier insbesondere den Einsatz von Ressourcen für die Angebotserstellung).

Der zweite Schritt ist die angemessene Aufgabenteilung zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern (Stichworte Verantwortlichkeiten, Handlungsspielräume, Fertigungstiefe). Sie ist im Grundsatz unabhängig von der Art des Verfahrens und ist nicht Gegenstand dieses Papiers.

Vorbemerkungen

Mit Blick auf die "großen" Verkehrsverträge der Bundesländer / Aufgabenträger mit der DB-Gruppe gilt die Direktvergabe in der allgemeinen Darstellung als Instrument zur Marktabschottung durch den jeweiligen Marktführer.

Viele Aufgabenträger scheuen im von gegensätzlichen politischen Interessen geprägten Bestellermarkt SPNV die Auseinandersetzung und wählen die vermeintlich kaum angreifbare Vergabe nach Vergaberecht. Damit verzichten sie allerdings auf wesentliche Vorteile, die eine Vergabe abseits des formalisierten Vergaberechts in bestimmten Fällen bieten kann.

Der VDV hatte sich in den letzten Jahren ausdrücklich für die Wahlmöglichkeit der Aufgabenträger zwischen Direktvergabe und einem Verfahren nach Vergaberecht ausgesprochen. Die im VDV organisierten Bahnen vertreten die Auffassung, dass ohne Alternative zu einem förmlichen Verfahren das gemeinsame Ziel einer zukunftsfähigen Marktentwicklung nicht möglich ist.

Gesamtwirtschaftliche Vorteile bietet das Neben- bzw. Miteinander der verschiedenen Vergabemöglichkeiten allerdings nur dann, wenn sich die Marktpartner auf Spielregeln verständigen können:

- Direktvergaben sind neutral. Sie dienen nicht dem Machterhalt einzelner Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen.
- Direktvergaben im SPNV sind Ausnahmen für die Situationen, in denen eine Direktvergabe gesamtwirtschaftliche Vorteile bietet und mittelfristig die Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes fördert. Im Regelfall sollte ein förmliches Verfahren vorgezogen werden.
- Direktvergaben sind eine Form der Vergabe, keine Antwort auf die angemessene Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Inhalte.

Die Direktvergabe steht einer wettbewerbsorientierten Marktgestaltung nicht entgegen. Schließlich besteht immer die Möglichkeit, den jeweiligen Vertrag auszuschreiben.

Herausforderungen

Die gesamte SPNV-Branche steht heute in besonderem Maße vor Herausforderungen:

- Eine "Vergabewelle" durch eine Vielzahl an Verfahren bzw. zu vergebenen Leistungen in den Jahren 2011 bis 2015,
- eine rückläufige Zahl von Anbietern im Markt bzw. als Bewerber in Verfahren.
- die Finanzierung erheblicher Investitionen, vor allem durch Fahrzeugbeschaffungen,
- hohe Belastungsspitzen auch für die Zulieferindustrie und
- teilweise nicht ausreichende Anreize für zusätzliche Investitionen durch Auseinanderfallen von Vertragslaufzeit und Nutzungsdauer.

1. Vergabewelle

Die aktuellen Vertragsverhältnisse zwingen die öffentliche Hand, bis 2015 mehr als die Hälfte der Betriebsleistungen im SPNV neu zu vergeben. Unter der Annahme, diese etwa 320 Millionen Zugkilometer würden in der vom VDV als "mittelstandsfreundlichen" Regel-

fall vorgeschlagenen Spanne von drei bis fünf Millionen Zugkilometern¹ vergeben, hätten Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen innerhalb kurzer Zeit rein rechnerisch zwischen 60 und über 100 Verfahren zu bearbeiten. Selbst ein angemessener Mix zwischen kleineren, mittleren und größeren Losen würde das Problem kaum entschärfen. Ohne eine signifikante Entzerrung des Vergabegeschehens stellte sich diese Situation theoretisch – entsprechend der üblichen Vertragslaufzeiten – alle zehn bis 15 Jahre.

Um das Vergabegeschehen für die Unternehmen auf Dauer interessant – und damit "wettbewerbstauglich" – zu gestalten, ist eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Verfahren und Volumina im Zeitablauf notwendig.

2. Anbieterzahl

Bereits in den letzten Jahren haben sich vergleichsweise wenige Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen an den einzelnen Verfahren beteiligt. Teilweise lagen den Aufgabenträgern lediglich zwei zuschlagsfähige Angebote vor.

Kaum ein Unternehmen ist auf Dauer in der Lage, die für die Erarbeitung qualifizierter Angebote notwendigen Ressourcen für Vergabespitzen vorzuhalten. Insofern ist es unter sonst gleichen Bedingungen wahrscheinlich, dass sich die Verkehrsunternehmen auf die aus der individuellen Perspektive wesentlichen Verfahren konzentrieren werden. In diesem Fall konkurrieren nicht nur die Unternehmen, sondern faktisch auch die Aufgabenträger miteinander ("Aufgabenträgerkonkurrenz").

Am aktuellen Betriebsprogramm sind – neben der DB-Gruppe – ca. 60 operative Gesellschaften beteiligt. Etwa 40 Unternehmen arbeiten im Konzernverbund oder als Gemeinschaftsunternehmen; 15 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen erreichen zur Zeit Betriebsleistungen von mehr als 2 Millionen Zugkilometern pro Jahr. Kleinere Bahnen und kommunale Verkehrsunternehmen, die in der Anfangsphase des Bestellermarktes relativ häufig Angebote haben plazieren können, waren in jüngerer Zeit kaum noch an Verfahren beteiligt. Sollte das Problem Vergabewelle nicht hinreichend gelöst werden, dürften sich diese Entwicklungen verstärken.

3. Investitionen

Die Erfahrungen während der Wirtschafts- und Finanzkrise haben gezeigt, welchen Stellenwert Finanzierungsmöglichkeiten und -konditionen für ein kapitalintensives Geschäft wie SPNV haben. Neben den genannten Restriktionen steht und fällt das Engagement der Bahnen mit den Möglichkeiten, die notwendigen Investitionen realisieren zu können. Wesentliche "Investitionstreiber" sind die Fahrzeuge, für die im Regionalverkehr typischerweise zwischen 2,5 und 4,5 Millionen € pro Stück kalkuliert werden müssen.

Ausgehend von etwa 25 € Investitionsvolumen je Zugkilometer sind bereits bei kleineren Losen von drei bis fünf Millionen Zugkilometern zwischen 75 und 125 Millionen € zu finanzieren.

Insgesamt liegt der Investitionsbedarf der nächsten fünf Jahre über acht Milliarden €.

¹ Vgl. VDV, Empfehlungen für die weitere Gestaltung des SPNV-Marktes, gemeinsames Diskussionspapier der Sparten "Personenverkehr mit Eisenbahnen" und "Verbund- und Aufgabenträgerorganisationen, Köln 2009, online abrufbar unter www.vdv.de.

4. Zulieferindustrie

Die Vergabewelle wird auch die Fahrzeugindustrie, namentlich die im deutschen SPNV tätigen vier Systemhäuser, vor weitere Herausforderungen stellen.

Denn sie müssen auf die Anfragen bzw. Ausschreibungen der interessierten Bahnen ihrerseits in einem relativ kurzen Zeitraum Angebote ausarbeiten. Je mehr Verfahren (nahezu) parallel durchgeführt werden, desto mehr Ressourcen werden auch in der Fahrzeugindustrie gebunden. Im Extremfall bleibt für "kleine" Kunden kein hinreichender Spielraum für die Betreuung.

Nach der Auftragserteilung muss – spiegelbildlich zur Vergabewelle SPNV – eine hohe Zahl an Fahrzeugen parallel gefertigt und abgenommen werden. Dabei darf der von der Auftragserteilung bis zur Betriebsaufnahme notwendige Zeitbedarf nicht unterschätzt werden. Einschließlich des Zulassungsverfahrens geht die Branche mittlerweile, je nach Beschaffungsszenario, von einer Spanne zwischen 36 und 44 Monaten aus.

5. Anreizwirkungen

Verkehrsverträge im SPNV werden üblicherweise für Zeiträume zwischen zehn und 15 Jahren geschlossen. Unter besonderen Voraussetzungen sind auch längere Laufzeiten möglich.

Während der Vertragslaufzeit werden Investitionen aus unternehmerischer Sicht umso kritischer beurteilt, je mehr die Nutzungsperiode über das Vertragende hinausgeht und/oder alternative Verwendungen ausgeschlossen sind.

Insofern kann eine für das EVU bestehende Option auf eine Vertragsverlängerung ein wirksames Instrument sein, um das notwendige kaufmännische Interesse zu wecken. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch das Signal an die Belegschaft als "tragende Säule" eines Dienstleistungsunternehmens.

Lösungsbeitrag: Direktvergabe mit Augenmaß

Der öffentlichen Hand als Marktveranstalter fällt die Aufgabe zu, durch geeignete Rahmenbedingungen für vielfältige, ausgewogene Entwicklungsmöglichkeiten zu sorgen. Die Aufgabenträger setzen durch ihr Vergabeverhalten heute den Rahmen für die zukünftige Struktur und Attraktivität des SPNV.

Eine Direktvergabe ist kein Allheilmittel. Aber sie ist das geeignete Instrument, um einzelne Fehlentwicklungen zu mindern und die grundsätzliche Struktur des Bestellermarktes zukunftssicher auszugestalten.

Letztlich ist die Antwort auf eine Frage entscheidend:

In welchen Fällen führt eine Direktvergabe zu einem auch über die kurzfristige Perspektive hinaus gesamtwirtschaftlich besseren Ergebnis als ein förmliches Wettbewerbsverfahren und fördert mittelfristig die Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes?

Eine Direktvergabe sollte in der Regel zulässig sein, wenn

- wirtschaftliche Angebote Dritter unwahrscheinlich sind,
- ein unbekanntes und/oder unsicheres Betriebsprogramm gefahren werden soll,
- Wettbewerb initiiert oder gesichert werden soll.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Vielmehr sind weitere Fälle denkbar; diese müssen aber ähnlich positive gesamtwirtschaftliche Ergebnisse erwarten lassen wie die im Folgenden näher erläuterten Regelbeispiele.

Fall 1: Wirtschaftliche Angebote Dritter sind unwahrscheinlich

Durch eine Direktvergabe kann der Aufwand eines förmlichen Verfahrens in den Fällen vermieden werden, in denen nach allgemeiner Einschätzung wirtschaftliche Angebote Dritter unwahrscheinlich sind.

Beispiel 1a)

Der Aufgabenträger vergibt zur Harmonisierung der Verträge in seinem Zuständigkeitsbereich (Anschluss)Verträge für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum, z. B. bis zu fünf Jahren. Wegen der hohen Anlaufkosten ist ein solcher Auftrag i. d. R. nur für den dort bereits tätigen Betreiber wirtschaftlich darstellbar.

Beispiel 1b)

Der Aufgabenträger kann Leistungen abseits der nachfragestarken Relationen aufgrund mittelfristig unsicherer Haushaltslage nur für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum vergeben. Wie bei Beispiel 1a) kommt i. d. R. nur das bereits tätige Unternehmen in Frage.

Beispiel 1c)

Der Aufgabenträger vergibt Leistungen, die das bestehende Angebot ergänzen sollen, z. B. durch die Reaktivierung von Stichstrecken. Wirtschaftlich darstellbar ist dies für Unternehmen, die die Neuverkehre in bestehende Umläufe integrieren können, also i. d. R. bereits das "Hauptangebot" fahren.

Fall 2: Unbekanntes Betriebsprogramm und/oder unsicheres Betriebsprogramm

Förmliche Verfahren, insbesondere die vielfach geforderten öffentlichen Ausschreibungen, schließen Verhandlungen während des Verfahrens weitgehend aus. Ein iterativer Prozess zur Annäherung an das optimale Betriebsprogramm oder eine tragbare Risikoverteilung ist damit nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Je stärker das zukünftige Verkehrsangebot vom Status Quo abweicht, desto mehr Unsicherheiten bestehen sowohl in Bezug auf eine rechtssichere Leistungsbeschreibung als auch für eine tragfähige Kalkulation.

Beispiel 2:

Der Aufgabenträger möchte Leistungen vergeben, die in der vorgesehenen Weise bisher nicht erbracht wurden, z. B. die Inbetriebnahme neuer S-Bahn-Systeme oder Verkehre, für die Umfang und Qualität der verfügbaren Infrastruktur ungewiss sind. Je weniger Erfahrungswerte vorliegen oder hilfsweise auf den Neuverkehr übertragen werden können, desto höher das Risiko, mit einer in ökonomischer und/oder rechtlicher Hinsicht "falschen" Leistungsbeschreibung den Abschluss eines förmlichen Verfahrens zu gefährden.

Fall 3: Initiierung von Wettbewerb

Das Vergaberecht sieht vor, durch eine angemessene Losbildung die Geschäftsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen zu fördern (Mittelstandsschutz). In Märkten ohne marktbeherrschende(s) Unternehmen ist dies für eine vielfältige Marktentwicklung ausreichend. In deregulierten Märkten mit einem dominierenden Unternehmen kann die Direktvergabe gezielt zur Initiierung und Sicherung von Wettbewerb genutzt werden.

Beispiel 3:

Der Aufgabenträger möchte für spätere Wettbewerbsverfahren nicht nur auf das zumindest regional dominierende Unternehmen zurückgreifen können, sondern die Bildung weiterer, leistungsfähiger Gesellschaften unterstützen.

Daten und Fakten zum SPNV

Aufgabenträger	z. Zt. 27
Verkehrsunternehmen	zusätzlich zur DB-Gruppe ca. 60, davon ca. 30 in den 6 größeren Unternehmens- gruppen
	Unternehmen / Unternehmensgruppen mit mindes- tens 2 Millionen Zugkilometern pro Jahr (in alphabetischer Reihenfolge; jeweils inkl. Beteiligungen)
	Abellio GmbH AKN Eisenbahn AG Arriva Deutschland GmbH * Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH BeNEX GmbH Erfurter Bahn GmbH Hessische Landesbahn GmbH Hzl Hohenzollerische Landesbahn AG Keolis Deutschland GmbH & Co. KG * Rhein-Neckar-Verkehr GmbH SBB GmbH SWEG Südwestdeutsche Verkehrs-AG trans regio Deutsche Regionalbahn GmbH Veolia Verkehr GmbH VIAS GmbH
Betriebsleistung	ca. 630 Millionen Zugkilometer pro Jahr
Vertragslaufzeiten	10 bis 15 Jahre (Regelfall)
Losgrößen	2 – 5 Millionen Zugkilometer (Regelfall)
Fahrzeugbestand	> 10.000 Triebfahrzeuge (inkl. Lokomotiven)
Linienlänge	> 180.000 Kilometer
Nachfrage	ca. 2 Mrd. Fahrten pro Jahr
Reiseweite	ca. 22 Kilometer pro Fahrt
Neuvergaben 2011 – 2015	ca. 320 Millionen Zugkilometer
Investitionsbedarf 2011 – 2015	> 8 Milliarden €
Investitionsbedarf je Los	ca. 75 – 125 Millionen € bei Losen zwischen 3 – 5 Millionen Zugkilometern

* Stadtbahnähnlicher Verkehr / Zweisystembedienung

Quellen: BeNEX, DB AG, VDV.