

Guter ÖPNV auch in Zeiten knapper Kassen – wie die funktionale Vergabe dabei helfen kann

Mag. Mag. (FH) Gudrun Kartnig, Klagenfurt

Seit dem letzten Fachbeitrag der Autorin zum Thema Funktionale Vergabe in „DER NAHVERKEHR“ sind nun zwei Jahre vergangen [1]. Damals war die Zeit noch von den Corona-Nachwehen geprägt. Zwischenzeitlich sind noch ein paar Krisen hinzugekommen, sodass vielfach schon von „multiplen Krisen“ die Rede ist, deren Auswirkungen auch im ÖPNV deutlich spürbar sind.

Auch wenn es nichts an den Krisen an sich ändert – so empfiehlt es sich aus Sicht der Autorin, statt von Krise von „Herausforderung“ zu sprechen. Denn eine Krise ist eine schwierige Situation, die oft unerwartet auftritt und eine Bedrohung dargestellt. Sie führt zu Stress, Angst und Unsicherheit. Eine Herausforderung hingegen ist eine schwierige Aufgabe, die gemeistert werden kann und oft auch eine Chance für Wachstum und Entwicklung bietet.

Der ÖPNV steht zweifellos vor vielen Herausforderungen, die seine Zukunft beeinflussen, jedoch als Chance zu sehen sind, um bestehende Strukturen und Handlungsweisen zu überdenken. Zu erwähnen sind insbesondere

- technologische Herausforderungen wie insbesondere die Transformation der Antriebstechnologien von Bussen,
- Herausforderungen angesichts der neuen Anforderungen an die Mobilität, wie etwa die Erwartungen der Kunden, die ein vernetztes System der unterschiedlichsten Verkehrsträger unter Einbeziehung der technologischen Errungenschaften des digitalen 21. Jahrhunderts verlangen,
- wirtschaftliche Herausforderungen, wie die Inflation und die steigenden Kraftstoff- und Energiekosten [2] sowie
- finanzielle Herausforderungen, insbesondere die Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand [3].

Inwieweit nun die funktionale Vergabe sowohl den Aufgabenträgern als auch den Busunternehmen im ländlichen Raum dabei helfen kann, insbesondere die finanziellen Herausforderungen zu meistern, wird in diesem Artikel beschrieben.

Der Begriff der funktionalen Vergabe

Eine funktionale Vergabe [4] ist eine solche, bei der der Auftraggeber die gewünschte Leistung oder Funktion beschreibt, ohne die Methoden oder konkreten Mittel vorzugeben. Der Auftragnehmer hat dann die Freiheit, die beste Lösung zu finden, um die Anforderungen zu erfüllen. Dies kann zu mehr Innovation, Effizienz und Qualität führen. Die funktionale Vergabe erfordert jedoch eine klare Definition des Leistungsziels und eine angemessene Risikoteilung zwischen den Vertragspartnern.

Gerade die innovativen und kreativen Aspekte bei der Angebotsplanung machen die funktionale Vergabe so interessant.

Denn wird das Ziel vorgegeben und nicht – wie in einer konstruktiven Leistungsbeschreibung – der Weg, bezieht sich die unternehmerische Kreativität nicht auf das billigst mögliche, sondern – innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen – auf das bestmögliche Ergebnis. Es kommt also auch Unternehmerkompetenz zum Tragen anstelle einer reinen Preispolitik.

Mit einer funktionalen Vergabe hat das Unternehmen somit mehr Raum für die Angebotsgestaltung. Umgemünzt auf die Vergabe von Busleistungen bedeutet eine funktionale Vergabe, mit den vorgegebenen finanziellen Mitteln das für die Nutzer bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Die Besonderheit besteht darin, dass nicht ein vorgegebener Fahrplan ausgeschrieben wird, sondern Funktionsanforderungen an die Beförderungsleistungen [5]. Das Ergebnis ist auch hier ein Fahrplan, der jedoch vom Verkehrsunternehmen erstellt wird. Der Fahrplan selbst ist nicht bewertungsgegenständlich, sondern das Verkehrskonzept.

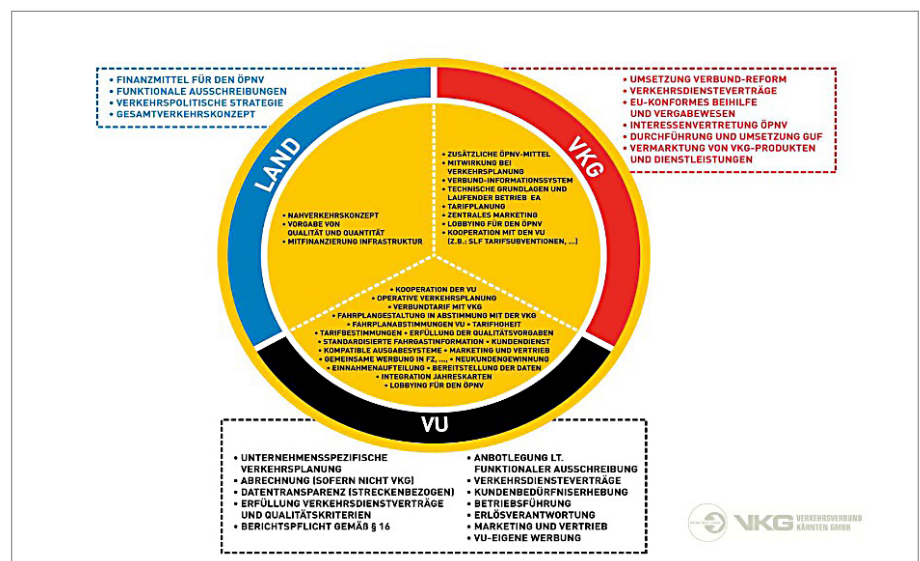


Abb. 1: Aufgabenverteilung; Grafik aus dem Strategieprozess Kärntner Linien 2010.

Grafik: Verkehrsverbund Kärnten GmbH

Die funktionale Vergabe im Verkehrsverbund Kärnten – wie alles begann

Die funktionale Vergabe wurde aus einer Not heraus entwickelt. Lange Zeit war [6] der Verkehrsverbund Kärnten der in Relation zur Einwohnerzahl mit den geringsten öffentlichen Mitteln ausgestattete Verkehrsverbund Österreichs. Es galt daher das Beste aus den vorhandenen Mitteln herauszuholen. Ziel war es, die Verwaltungsstruktur der Verkehrsverbundgesellschaft und den ÖV-Betrieb effizient zu gestalten. Hinzu kamen auch die mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eingeführte beihilfen- und vergaberechtliche Rechtslage für den ÖPNV und die Auswirkungen auf die Vergabelandschaft für Bus und Bahn. Ein Strategieprozess, bei dem das Land als Aufgabenträger, die Verbundorganisationsgesellschaft als Besteller und die am Verkehrsverbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen beteiligt waren, führte unter anderem zu dem Ergebnis, stärker das Know-how der Verkehrsunternehmen insbesondere für die operative Verkehrsplanung und das operative Marketing zu nutzen. So musste auch die Verbundgesellschaft keine große Verkehrsplanungs- und Marketingabteilung aufbauen. Land und Verbundgesellschaft konnten sich auf die strategischen Planungsvorgaben fokussieren. [Abb. 1]

Um das unternehmerische Know-how auch bei wettbewerblichen Ausschreibungen zu wahren, fiel der Entschluss, die funktionale Leistungsbeschreibung bei der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen anzuwenden. Der Strategieprozess führte zu einem Paradigmenwechsel sowohl für Aufgabenträger, Verbundorganisationsgesellschaft und Verkehrsunternehmen.

Die funktionale Vergabe von regionalen Busleistungen wird im Kärntner Verkehrsverbund seit 2013 angewendet. Dem ging eine F&E-Phase voraus, in der die rechtliche Machbarkeit geprüft und ein Bewertungssystem sowohl als Grundlage für das Vergabeverfahren als auch für die Leistungskontrolle nach Vertragsabschluss entwickelt wurde.

Begonnen wurde mit der kleinsten Region im Metnitztal (eine Hauptlinie und zwei Nebenlinien) in Form eines Pilotprojektes. Die funktionale Vergabe wurde Schritt für Schritt mit jeder größer werdenden Vergaberegion ausgebaut. Die Lehren aus jeder Ausschreibung wurden für die jeweils



Zur Autorin

Mag. Mag. (FH) Gudrun Kartnig ist Unternehmensinhaberin von Kartnig Consulting und berät öffentliche Auftraggeber und Unternehmen bei Vergabeprojekten, vor allem im Mobilitätsbereich. Zuvor war die Autorin mehr als 15 Jahre als Prokuristin und Juristin in der Verkehrsverbund Kärnten GmbH tätig. Dort war sie unter anderem für die Umsetzung der funktionalen Ausschreibungsprojekte zuständig.

nächste Ausschreibung mitgenommen. Die größte Region „Südkärnten“ wurde 2022 ausgeschrieben. Die funktionale Vergabe wird aufgrund der positiven Erfahrungen weiterhin angewendet [7].

Was macht die funktionale Vergabe so wertvoll?

Im Wesentlichen haben sich seit der Anwendung der funktionalen Vergabe folgende Aspekte herauskristallisiert, die den eigentlichen Wert einer funktionalen Vergabe ausmachen.

Der Weg ist das Ziel: Effizienz- statt Niedrigpreisprinzip bei Erstellung eines Beförderungskonzepts

Bei einer funktionalen Vergabe von Busleistungen lautet die Aufgabenstellung vereinfacht formuliert wie folgt: *Wie kann mit den vorgegebenen Ausgleichsmitteln innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen für die Zielgruppe der Verkehrsregion das bestmögliche Mobilitätsangebot erzielt werden?*

Nicht das „Was“ (also der Fahrplan) ist somit Gegenstand der Ausschreibung, sondern das „Wie“ (das Konzept und die Funktionserfüllung).

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium der funktionalen Vergabe zu den konstruktiven Vergabeformen im Busverkehr ist somit, dass der Auftraggeber bei einer Vergabe (sei es im Zuge eines wettbewerblichen Verfahrens oder einer Direktvergabe) keine Fahrpläne vorgibt, sondern Leistungsziele. So werden etwa zu erreichende Pflichtorte mittels statistischer Erhebungen der Pendlerströme bestimmt. Durch Vorgabe einer Mindestanzahl an Kursen zu bestimmten Zeitfenstern (etwa in der Morgenspitze) soll gewährleistet werden, dass Schüler und Pendler zum Zielort gelangen. Hinsichtlich der Qualitätsvorgaben werden zur Ermittlung der Mindestvorgaben zuvor auch die Bürger der Region befragt.

Um die Leistungsziele zu erreichen, wird den Bietern zuvor ein Maximum der bereitgestellten Ausgleichsmittel genannt. Dieses errechnet der Auftraggeber im Rahmen einer vergaberechtskonformen Auftragswertschätzung, indem auch die quantitativen (etwa hinsichtlich der Kursanzahl) und qualitativen Mindestanforderungen (etwa hinsichtlich des Fuhrparks oder der Antriebstechnologie) eingerechnet werden.

Positiv bewertet wird zum einen die Fähigkeit, mit diesen vorgegebenen Ausgleichsmitteln den bestmöglichen Fahrplan zu realisieren. Die vertraglichen Ausgleichsmittel bestehen neben den tarifinduzierten Ausgleichszahlungen aus einem ausschließlichen Nutzungsrecht der Verkehrsleistungen in der vergabegegenständlichen Verkehrsregion oder Relationen und einer Ausgleichszahlung für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste. In einigen Ausschreibungen waren Bieter so effizient, dass sie auch den Einsatz von emissionsfreien Fahrzeugen eingeplant haben [8].

Mit dem Zuschlagskriterium „*Effizienz des Einsatzes von Ausgleichsmitteln*“ werden die Bereitschaft und Fähigkeit des Mobilitätsanbieters bewertet, für die Herstellung des Mobilitätsangebotes mit weniger Ausgleichsmitteln auszukommen. Gelingt es einem Bieter durch effiziente und synergetische Umlaufplanung Ausgleichsmittel einzusparen, bedeutet das nicht, dass dieser die dadurch eingesparten Mittel einbehalten darf. Das wäre in beihilfenrechtlicher Hinsicht auch nicht zulässig. Vielmehr gehen die so eingesparten Ausgleichsmittel entweder zurück an den Auftraggeber, oder diese Mittel können für sogenannte Zusatzangebote (etwa für einen Wochenendverkehr) eingesetzt werden, die ebenfalls bewertet werden.

Agilität anstelle von starren Vorgaben: Möglichkeit für Betreiber, während der gesamten Vertragsdauer bedarfsgerecht zu agieren

Dadurch dass Funktionen vorgegeben werden und nicht ein vom Auftraggeber exakt vorgegebener Fahrplan oder exakt vorgegebene Qualitätsanforderungen (zum Beispiel Sitzbezüge von Bussen), kommt es für die Vertragserfüllung auf die Einhaltung dieser Funktionen und der im Angebot versprochenen Leistungsinhalte an. Dadurch sind sowohl nachfrage- als auch angebotsinduzierte Anpassungen möglich. So kann etwa der Betreiber bei Wegfall des Schülerverkehrs in den Ferien auch kleinere Fahrzeuge einsetzen oder in ein Rufbussystem wechseln.

Gemeinsam statt einsam: regionale Kooperation anstelle zentraler Vorgaben

Durch das Sub-Bewertungskriterium „Regionale Kooperation“ wird für die Bieter ein Anreiz für eine gesamtheitliche Herangehensweise bei der Planung gesetzt. Kooperationen mit regionalen Stakeholdern und Mobilitätsanbietern geben zum einen Impulse für eine nutzerorientierte Angebotsplanung und sorgen gleichzeitig auch dafür, dass regionale Mobilitätsanbieter in das Mobilitätskonzept eingebunden werden.

So wird beispielsweise verpflichtend vorgegeben, mit den Schulen und den Projektgemeinden Gespräche zu führen. Entstehen daraus Kooperationsvereinbarungen, werden diese positiv bewertet. In einer Verkehrsregion ist es einem Bieter sogar gelungen, eine Schulzeitenstaffelung mit den Schulen zu vereinbaren, die in weiterer Folge zu einer optimierten Umlaufplanung führte, sodass er in der Morgenspitze einen Bus einsparen konnte. Die dadurch eingesparten Mittel konnten unter anderem für Angebotserweiterungen an den Wochenenden verwendet werden.

Eine Ausschreibung anstelle von mehreren Einzelausschreibungen verschiedener Mobilitätsangebote

In der Studie des Fraunhofer Instituts IESE „Mobilitätswende 2030 – vom Linienbus zur öffentlichen Mobilität der Zukunft“ wurde unter anderem festgestellt, dass Ausschreibungen mehr Flexibilität und eine klare Nutzerorientierung bei der Gestaltung des Mobilitätsangebotes zulassen sollten. Des Weiteren brauche es viele Mobilitätsangebote und müssten – um die Mobilitätswende zu schaffen – alle Mobilitätsanbieter zusammenarbeiten, unterstützt von der Politik und den lokalen Entscheidern, welche die richtigen Rahmenbedingungen vorzugeben hätten [9].

Im optimalen Fall sieht ein modernes Mobilitätsangebot so aus, dass auf dem Weg von A nach B der ÖPNV das Rückgrat in der Mobilitätskette bildet und alle anderen Mobilitätsformen ergänzend zum Einsatz kommen. Im Mittelpunkt stehen somit die ÖPNV-Leistungen. Wenn nun eine Vergabe erfolgt – sei es direkt oder in einem wettbewerblichen Verfahren –, werden in der heutigen Praxis in der Regel, wie schon ausgeführt, fertige Fahrpläne vorgegeben. Weitere Mobilitätsangebote (etwa Anrufsammeltaxis) werden ergänzend im Nachhinein und losgelöst vom Hauptverkehr vergeben oder gefördert. Durch die getrennte Vergabe können systemübergreifende Synergien nicht genutzt werden.

Bei einer funktionalen Leistungsbeschreibung von ÖPNV-Leistungen ist nicht ein Fahrplan vergabegegenständlich, sondern ein Konzept darüber, wie die Mobilität der Zielgruppe von A nach B gewährleistet wird. Ob die Beförderung nun im Linienverkehr erfolgt, ein Anschluss an bestehende Hauptachsen genutzt wird oder alternative Beförderungsformen angeboten werden, bleibt – unter Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen – der kreativen Freiheit des Verkehrsunternehmens überlassen. Nach den bisherigen Erfahrungen der Ausschreibungen erfolgt – allein schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen – die Beförderung zu den Spitzenzeiten im regulären Linienverkehr, in Randzeiten werden oft Rufbusverbindungen oder Kooperationen mit Taxiunternehmen angeboten.

Eine Fortentwicklung der funktionalen Vergabe wäre es, einen Mobilitätsanbieter zu ermitteln, der als Generalunternehmer die Mobilität in einer Region organisiert. Der Vorteil für den Auftraggeber wie auch für die Fahrgäste besteht darin, einen Ansprechpartner und Verantwortlichen zu haben, der entweder die Mobilitätsleistungen selbst erbringt und/oder mit weiteren Mobilitätsdienstleistern – auch aus anderen Mobilitätsbereichen – kooperiert [10].

Mensch statt Mathematik: Juryentscheidung anstelle rein mathematischer Bewertung

Im Rahmen der ersten fünf funktionalen Vergaben wurden die Angebotsbewertungen zunächst rein mathematisch auf Grundlage objektiver Kriterien vorgenommen. Dies hat zwar verfahrenstechnisch gut funktioniert, doch war das Ergebnis oft nicht im Sinne des Auftraggebers. Es hat sich daher gezeigt, dass für die Bewertung kreativer Prozesse ein dynamisches Bewertungssystem mit subjektiven Kriterien hilfreich sein kann.

Daher wurde mit der Einführung einer Jurybewertung auch eine subjektive Bewertungsform implementiert. Subjektive Kriterien sind solche, die nicht messbar sind und deren Erfüllungsgrad individuell durch die bewertenden Jurymitglieder festgestellt wird. Daher bewertet die Jury nicht das gesamte Verkehrsangebot, sondern „nur“ das Verkehrskonzept. In vergaberechtlicher Hinsicht darf eine Jury unter Anwendung

Zuschlagskriterium - Preis		Maximale Punkte	Bewertung
Effizienz des Einsatzes der Ausgleichsmittel		50	mathematisch mit Berechnungsformel
Zuschlagskriterium - Qualitätskriterien		Maximale Punkte	
Sub-Qualitätskriterium Nr. 1	Qualität des Verkehrskonzeptes für das Grundangebot	600	Jury mittels Notenvergabe
Sub-Qualitätskriterium Nr. 2	Qualität der Präsentation im Hearing	20	Jury mittels Notenvergabe
Sub-Qualitätskriterium Nr. 3	Zusatzangebote	130	mathematisch mit Berechnungsformel
Sub-Qualitätskriterium Nr. 4	Sonstige Eigenschaften des Verkehrsangebotes (Subkriterien: Ausstattung, Kundenservice, Regionale Kooperation, Verbundintegration, Umwelt)	200	mathematisch mit Berechnungsformel
Zuschlagskriterien – Preis und Qualität		1000	

Abb. 2: Das aktuelle Zuschlagssystem.

Grafik: Verkehrsverbund Kärnten GmbH

von subjektiven Bewertungskriterien nur dann eingesetzt werden, wenn die vergabegegenständliche Leistung durch objektive Kriterien nicht bewertbar ist. Dies ist gerade bei kreativen Dienstleistungen, zu der die Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes definitiv gezählt werden darf, der Fall. Daher wurden zusätzlich zu den bisher angewendeten objektiven, mathematisierten Kriterien auch subjektive Kriterien eingeführt, die mittels einer Jury bewertet werden.

Wurde zunächst nur eine Kommission bestehend aus Experten und Auftraggebervertretern als Jury eingesetzt, stellte sich bald heraus, dass die Einbeziehung auch von regionalen Stakeholdern, allen voran Bürgermeister und kommunale Vertreter, eine nutzerorientierte Bewertung noch besser abbilden kann. Das Zuschlagssystem gestaltet sich daher derzeit wie in Abbildung 2 gezeigt.

Die Bewertung durch die Jury erfolgt nach einem Hearing, in welchem die Bieter ihre Verkehrskonzepte vor der Jury präsentieren und deren Fragen beantworten. Die Gewichtung kann je nach Region unterschiedlich sein. Die Bewertung der Konzepte erfolgt mithilfe von bewertungsrelevanten Aspekten durch Notenvergabe.

Fazit

Eine funktionale Vergabe ist so viel mehr als eine mögliche Art der Verfahrensgestaltung zur Vergabe von ÖPNV-Leistungen. Sie ist der Schlüssel für Vernetzung,

Kooperation und Effizienz gerade auch in Zeiten der finanziellen Herausforderungen.

Eine funktionale Vergabe als Allheilmittel zu preisen, wäre jedoch schlichtweg unseriös. Es ist eine Einzelfallentscheidung des Aufgabenträgers. Denn jede Region, jeder Verbund und jede Linie haben ihre Besonderheiten, die es zu berücksichtigen gilt. Es spielt auch eine Rolle, ob der Besteller als Koordinator oder Mobilitätshersteller fungieren möchte. Das ist eine strategische Entscheidung. Im Verkehrsverbund Kärnten fiel die strategische Entscheidung, dass die Bestellerorganisation als Koordinator auftritt, mit dem Effekt, dass der Mitarbeiterstab im Vergleich zu den anderen Verbundorganisationsgesellschaften klein gehalten werden kann. Jedenfalls braucht es ein klares Bekenntnis des Aufgabenträgers dazu, in welche Richtung die Strategie gehen soll. Denn mit dieser Art der Vorgehensweise, die so von der Regel abweicht, muss immer wieder mit Widerstand aus der Branche gerechnet werden. Denn schließlich braucht es auch Unternehmen, die bereit sind, Konzeptarbeit zu leisten.

In Kärnten hat sich die funktionale Vergabe von Busleistungen jedenfalls bewährt. Was braucht es dazu? Player, die den Mut haben, alte Bahnen zu verlassen und bereit sind, die Herausforderungen anzunehmen. So kann auch in Zeiten multipler Krisen und insbesondere in Zeiten knapper Kassen ein guter ÖPNV – im Sinne eines hochwertigen und nutzerfreundlichen ÖPNV – gewährleistet werden.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Gudrun Kartnig: Die funktionale Ausschreibung von ÖV-Leistungen, Ein Erfahrungsbericht – oder was es braucht, damit funktional auch funktioniert, in: DER NAHVERKEHR, Dezember 2021, Heft 12, S 45 ff.
- [2] Siehe etwa <https://blog.optibus.com/de/die-5-gr%C3%B6%C3%9Ften-herausforderungen-f%C3%BCr-den-%C3%B6pnv-in-2023> (abgerufen am 11.1.2023).
- [3] Nicht zuletzt aufgrund der verfassungsgerichtlich verfüigten Haushaltsperre für den Klima- und Transformationsfonds des Bundes und die Auswirkungen auf Länder und Kommunen in Deutschland.
- [4] Auch bei Direktvergaben kann die funktionale Leistungsbeschreibung verwendet werden, etwa bei Zusatzbestellungen bei eigenwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen; daher „funktionale Vergabe“.
- [5] Funktionsanforderungen können sein: räumliche Verfügbarkeit, Zeitschichten, Anzahl der Hauptachsen-Anschlüsse, Kursanzahl.
- [6] Das hat sich mittlerweile mit dem klaren Bekenntnis des Landes Kärnten zum quantitativen und qualitativen Ausbau des Öffentlichen Verkehrs geändert. Aufgrund der positiven Effekte werden ÖV-Leistungen im ländlichen Raum weiterhin funktional vergeben.
- [7] Informationen über den Ablauf, Kriterien und bisherige Erfahrungswerte in Gudrun Kartnig [1].
- [8] Der Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge wird in einem Sub-Qualitätskriterium bewertet.
- [9] https://www.iese.fraunhofer.de/content/dam/iese/dokumente/media/studien/mobilitaetswende_2030-dt-fraunhofer_iese.pdf (abgerufen am 11.1.2023).
- [10] Wie das konkret funktionieren kann, soll in einem weiteren Fachartikel in DER NAHVERKEHR in diesem Jahr dargestellt werden.

Zusammenfassung/Summary

Guter ÖPNV auch in Zeiten knapper Kassen – wie die funktionale Vergabe dabei helfen kann

Es sind schwierige Zeiten, auch für den ÖPNV. Jedoch können diese auch als Chance für Verbesserungen in den bestehenden ÖPNV-Strukturen gesehen werden. Hinsichtlich knapper Kassen kann die funktionale Vergabe dabei helfen, mit den vorhandenen Mitteln einen hochwertigen und nutzerfreundlichen ÖPNV zu gewährleisten, in dem Leistungsziele und Funktionen anstelle eines Fahrplanes vorgegeben werden. Für eine funktionale Vergabe braucht es jedoch Mut zu Veränderungen und ein klares Bekenntnis aller Stakeholder.

Good public transport even in times of limited budgets – how functional allocation can help

There are difficult times at the moment, also for the public transport. However, these can also be seen as a chance for improvements in the existing public transport structures. Regarding limited budgets, functional allocation can help to guarantee a high-quality and user-friendly public transport with the available resources by specifying performance targets and functions instead of a time table. However, functional allocation requires the courage for changes and a clear commitment from all stakeholders.