

**Amt für öffentlichen
Verkehr**

Bau-, Verkehrs-
und Energiedirektion
des Kantons Bern

**Office des transports
publics**

Direction des travaux
publics, des transports
et de l'énergie
du canton de Berne

AUSSCHREIBUNGEN VON ÖV-LEISTUNGEN IM KANTON BERN



***Erkenntnisse des Amtes für öffentlichen
Verkehr des Kantons Bern aus seiner
15jährigen Ausschreibungstätigkeit***

0 KERNAUSSAGEN

Aus Sicht Besteller:

- Der Kanton Bern hat mit seinen Ausschreibungen von Bus-Leistungen überwiegend gute Erfahrungen gemacht.
- Im Kanton Bern sind Ausschreibungen trotz ihrem relativ hohen Aufwand ein effizientes Instrument, um öV-Leistungen zu bestellen. Der Kanton Bern bestellt dank funktionierendem Wettbewerb die ausgeschriebenen öV-Leistungen zum besten Preis-/Leistungsverhältnis.
- Ausschreibungen wirken auch auf die übrigen Linien. Sie setzen Massstäbe. Das normale Bestellverfahren läuft professioneller ab, da die TU kompetenter wurden und auch beim Besteller das Know-how verbessert werden konnte.
- Der Kanton Bern hat laufend Schwachstellen im Ausschreibungsprozess erkannt und Verbesserungen umgesetzt. Auch wenn noch nicht alle Probleme gelöst sind, ist die Berner Ausschreibungspraxis branchenweit als fair und effizient anerkannt.
- Die Beschwerdeverfahren waren wichtige Gradmesser in der Branche. Die Rekursinstanzen haben die Vergabeentscheide der Besteller regelmässig gestützt. Die Häufigkeit der Beschwerden nimmt ab.
- Der Kanton Bern spart als Folge der Ausschreibungen jährlich wiederkehrend über 10 Millionen Franken, die für den Ausbau des öV-Netzes eingesetzt werden können.
- Ausschreibungen sollen im Kanton Bern weiterhin ein normaler Prozess zur Bestellung von öV-Angeboten sein. Daher gibt es auch eine langfristige, übergreifende und unternehmensneutrale Ausschreibungsplanung. Ausschreibungen sind weder Strafe noch Ultima Ratio, die nur zur Anwendung kommt, wenn die Fronten im Bestellprozess schon verhärtet sind.

Aus Sicht Transportunternehmung/Mitarbeitende:

- Durch die Teilnahme an Ausschreibungen setzten sich die Transportunternehmungen mit ihrer Organisation und den Anforderungen der Besteller auseinander. In der Folge optimierten sie ihre internen Abläufe, was für die Mitarbeitenden nicht immer einfach war. Die Transportunternehmen wurden dadurch aber innovativer und wettbewerbsfähiger.
- Die bisherigen Betreiber sind im Fall eines Linienerlustes gesetzlich abgesichert. In der Berner Praxis ist dieser Schutz auf die Unterakkordanten (Fuhrhalter) ausgedehnt. Sie erleiden keine Buchverluste auf eingesetzten Betriebsmitteln.
- Die Angestellten sind geschützt. Der Branchen-GAV regelt Übernahmebestimmungen und Mindestlöhne. Durch die Überprüfung der Arbeitszeiten im Rahmen von Ausschreibungen werden die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes vermehrt eingehalten. Die Pensionskassen-Guthaben der Mitarbeitenden konnten auch in Unterdeckungsfällen sichergestellt werden.

Aus Kundensicht:

- Die Fahrgäste profitieren heute auf den ausgeschriebenen Linien von verbesserten Angeboten (Fahrgastinformation, Fahrgastbetreuung, Fahrzeuge mit Niederflur, bessere Anschlussbeziehungen usw.).
- Weil die durch die Ausschreibungen eingesparten Mittel wiederum in den öffentlichen Verkehr investiert werden, profitieren die Fahrgäste gesamthaft von einem besseren öV-Angebot.

Inhalt

0	Kernaussagen	2
1	Ausgangslage	4
2	Ausschreibungen im Kanton Bern.....	4
3	Ausschreibungsprozess	6
4	Nutzen der Ausschreibungen.....	9
5	Kosten der Ausschreibungen	11
6	Chancen und Risiken von Ausschreibungen	12
7	Erfolgsfaktoren im Ausschreibungsprozess	14
8	Entwicklungen in der übrigen Schweiz.....	17

1 AUSGANGSLAGE

Der Kanton Bern gehört zu den Pionieren bezüglich Ausschreibungen von Bus-Leistungen. Das Instrument wird vom zuständigen Amt für öffentlichen Verkehr seit 15 Jahren regelmässig eingesetzt.

Die gesammelten Erfahrungen und neue gesetzliche Rahmenbedingungen führten zu einer stetigen Weiterentwicklung des Ausschreibungsverfahrens. Dieser Prozess ist immer noch im Gang. Der vorliegende Bericht gibt einen Einblick in die 15-jährige Ausschreibungstätigkeit des Kantons Bern.

2 AUSSCHREIBUNGEN IM KANTON BERN

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Seit Einführung des Bestellverfahrens im Zuge der Bahnreform 1 im Jahre 1995 können Leistungen im abteilungsberechtigten Regionalverkehr gestützt auf die ADFV bzw. neu ARPV¹ grundsätzlich ausgeschrieben werden. Bisher fehlen auf eidgenössischer Ebene jedoch weitgehend verbindliche Vorgaben zur Ausschreibungspraxis. Das geltende Recht enthält lediglich einige - relativ schwammige - Voraussetzungen für Ausschreibungen sowie Vorgaben zum Schutz von Personal und Betriebsmitteln der bisherigen Transportunternehmung.² Entsprechend heterogen präsentiert sich die Ausschreibungspraxis der verschiedenen Kantone (vgl. Kapitel 8).

Die einschlägige bundesrechtliche Gesetzgebung befindet sich zurzeit in Revision. Gemäss der in National- und Ständerat in der Frühjahrs- bzw. Sommersession 2011 beratenen Vorlage zur Bahnreform 2, 2. Etappe sollen Ausschreibungen neu im Gesetz verankert und damit im Busbereich ein normaler Vorgang beim Bestellen von neuen abteilungsberechtigten öV-Linien werden. Die Vorlage muss wegen geringfügiger Differenzen zwischen den Ständen noch bereinigt werden. Aufgrund der Diskussionen im Parlament ist zu erwarten, dass neue Busleistungen im abteilungsberechtigten Regionalverkehr³ in Zukunft ausgeschrieben werden müssen (mit vernünftigen, noch zu definierenden Ausnahmen bzgl. Schwellenwerte, Integration in bestehende Betriebskonzepte etc.) und bestehende Busleistungen ausgeschrieben werden können, sofern sie vorgängig in der kantonalen Ausschreibungsplanung aufgenommen wurden. Das Instrument der Ausschreibungsplanung soll (analog der Praxis im Kanton Bern) ausdrücklich in einem eigenen Artikel im Gesetz verankert werden. Bahnleistungen können weiterhin nach bereits geltendem Recht ausgeschrieben werden (die Änderungen beziehen sich ausschliesslich auf Busleistungen).

2.2 Ausschreibungsphilosophie

Ausschreibungen sollen im Kanton Bern ein normaler Prozess zur Bestellung von öV-Angeboten sein. Grundlage dafür bildet eine langfristige, übergreifende und unternehmensneutrale

¹ ADFV: Verordnung über Abteilungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (SR 742.101.1), seit 1.1.2010 ersetzt durch ARPV (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, SR 745.16)

² Zudem existiert ein vom BAV erarbeiteter Leitfaden für Busausschreibungen aus dem Jahr 2007.

³ Für den Kanton Bern gelten gemäss kantonalem öV-Gesetz dieselben Regeln auch für den abteilungsberechtigten Ortsverkehr

Ausschreibungsplanung. Ausschreibungen sind weder Strafe noch Ultima Ratio, die nur zur Anwendung kommt, wenn im Bestellprozess schon alles „verkachelt“ ist. Vielmehr soll eine Ausschreibungskultur etabliert werden, welche dauerhafte Lernprozesse und Effizienzgewinne im Verfahren ermöglicht. Die Ausschreibungspraxis ist so zu gestalten, dass sowohl bei Gewinn als auch bei Verlust weiterhin ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Transportunternehmen selbst und zwischen Transportunternehmen und Besteller möglich bleibt. Ziel der Ausschreibungen ist das Erreichen eines guten Preis-/Leistungsverhältnisses. Zugleich sollen die Berner Transportunternehmen aus dem Umgang mit einer Wettbewerbssituation gestärkt hervorgehen. Die Arbeitsbedingungen für das Personal sollen im Rahmen des GAV geschützt bleiben.

2.3 Bisherige Ausschreibungen im Kanton Bern

Der Kanton Bern hat in den letzten 15 Jahren 26 Ausschreibungen über total 72 Linien durchgeführt:

Bisherige Ausschreibungen im Kanton Bern 1997 bis 2010

Jahr	Linie(n)	Jahresumsatz	Anzahl Linien	Anzahl Anbieter	Vergabe an	Bemerkung
1997	Biel - Pieterlen	< 1 Mio.	1	6	VB Biel	neue Linie
1997	Herzogenbuchsee - Wynigen	1 Mio.	1	2	SBB/OAK	neue Linie
1997	Belp Bhf - Belp Flughafen	< 1 Mio.	1	2	-	keine Vergabe möglich
1998	Belp Orts- und Flughafenbus	1 Mio.	2	3	BLS	Betreiberwechsel
1998	Brienz - Axalp	< 1 Mio.	1	2	ABA Flück	unverändert
1998	Oberhasli	4 Mio.	6	3	Postauto	2 Linien Betreiberwechsel
1999	Thuner Westamt	3 Mio.	5	2	STI	1 Linie Betreiberwechsel
1999	Raum Interlaken	2 Mio.	6	3	Post	2 Linien Betreiberwechsel
1999	Burgdorf - Fraubrunnen	< 1 Mio.	1	1	RM	neue Linie
99/00	Région de la Courtine	1 Mio.	4	2	Postauto/CJ	unverändert
2000	Region Huttwil	2 Mio.	3	1	Postauto/RM	Neuorganisation
2001	Konolfingen - Münsingen - Belp	1 Mio.	1	3	Bernmobil	neue Linie
2002	Bremgarten - Zollikofen	< 1 Mio.	1	1	RBS/Bernmobil	neue Linie
2003/04	Worb - Rubigen	< 1 Mio.	1	1	Postauto/Bernmobil	neue Linie
2004	Uetendorf - Gurzelen	< 1 Mio.	1	2	Postauto	neue Linie
2005	Lenk – Simmenfälle / – Bühlberg	< 1 Mio.	2	4	AFA	Betreiberwechsel
2006	Worb / ob. Kiesental / Bigental	3 Mio.	9	4	Postauto	1 Linie Betreiberwechsel
2006	Oberes Kandertal	2 Mio.	3	3	AFA	2 Linien Betreiberwechsel
2006	Unteres Kandertal	1 Mio.	2	3	Postauto	1 Linie Betreiberwechsel
2006	Spiez	2 Mio.	2	4	Postauto	Betreiberwechsel
2007	Region Biel (3 Lose)	2 Mio.	5	6	Postauto und asm	3 Linien Betreiberwechsel
2007	Laupenamt	1,5 Mio.	6	6	Postauto	3 Linien Betreiberwechsel
2007	Plateau de Diesse	< 1 Mio.	2	2	Postauto	unverändert
2008	Flughafen-Bus	< 1 Mio.	1	3	Bernmobil	neue Linie
2009	Reuchenette-Péry - Biel, Mett	< 1 Mio.	1	2	Verkehrsbetriebe Biel	neue Linie
2010	Bern West	5 Mio.	4	3	Bernmobil	2 Linien Betreiberwechsel

Die bisherigen Ausschreibungen erfolgten aus verschiedenen Gründen:

- Neue Linien bzw. Versuchsbetriebe
- Entwickeln und Umsetzen eines optimierten Betriebskonzeptes
- Vermutete Einsparpotenziale aufdecken und realisieren
- Ungenügende Qualität des bisherigen Betreibers
- Wettbewerbsfähigkeit der Berner Transportunternehmungen verbessern
- Durchsetzung von Bestellerinteressen bzw. Stärkung der Bestellerposition

Rund ein Drittel der Buslinien im Kanton Bern hat bisher ein Ausschreibungsverfahren durchlaufen. Da es sich dabei vor allem um kleinere Buslinien handelt, macht der bis jetzt ausgeschriebene Teil der öV-Leistungen bezogen auf die Gesamtabgeltung dennoch nur knapp 15 % aus.

Bahnlinien wurden im Kanton Bern bis jetzt keine ausgeschrieben.

Im Regionalverkehr wurden in der Schweiz seit 1996 über 40 Ausschreibungen durchgeführt, etwa die Hälfte davon mit Beteiligung des Kantons Bern. Der Kanton Bern verfügt damit schweizweit über die meisten Erfahrungen mit Ausschreibungen im Busverkehr. Betrachtet man die obige Aufstellung, fällt jedoch auf, dass der Kanton Bern fast ausschliesslich kleine Lose (Jahresumsatz <3 Mio. CHF) ausgeschrieben hat. In 10 von 26 Fällen handelte es sich um eine neue Linie. Bei den Ausschreibungen von bestehenden Linien kam es in rund 50% der Fälle mindestens teilweise zu einem Betreiberwechsel. Wo mehr als eine Linie ausgeschrieben wurde, wurden mit einer Ausnahme mindestens zwei Offerten eingereicht. Der Wettbewerb spielt also.

3 AUSSCHREIBUNGSPROZESS

3.1 Grundsätzliche Feststellungen

Das Ausschreibungsverfahren ist eine Momentaufnahme. Die Besteller bestimmen zu einem Zeitpunkt x mit einer Nutzwertanalyse den besten Betreiber aufgrund der eingegangenen Offerten. Die offerierten Leistungen und Abgeltungen sind dabei für mehrere Jahre verbindlich. Die siegreiche Transportunternehmung beantragt beim BAV eine Konzession, welche grundsätzlich über die übliche Dauer von zehn Jahren ausgestellt wird.

Auf Basis der eingereichten Offerte schliessen die Besteller mit der Transportunternehmung eine „normale“ Angebotsvereinbarung ab. Anpassungen aufgrund von Angebotsveränderungen sind möglich und infolge der rollenden Angebotsplanung und der Einbettung ins übrige öV-Netz nicht selten, basieren jedoch auf den Kalkulationsgrundlagen aus der Ausschreibung. Andere Differenzen gehen zulasten oder zugunsten der Transportunternehmung, da der Abgeltungsbeitrag aufgrund der Ausschreibung fixiert ist (ausgenommen nachverhandelte Angebotsanpassungen).

3.2 Arten von Ausschreibungen

Aufgrund der Risikoverteilung zwischen Besteller und Ersteller sind grundsätzlich zwei Typen von Ausschreibungen zu unterscheiden:

- Brutto-Ausschreibung
z.B. Ausschreibungen im ZVV, Ausschreibung Linienverkehr Fürstentum Liechtenstein
- Netto-Ausschreibung
z.B. Ausschreibungen in den Kantonen Bern und St. Gallen

Wird eine Transportleistung mit fixen Abgeltungen ausgeschrieben, spricht man von einer Netto-Ausschreibung; werden lediglich die Betriebskosten für die Dauer der Vergabe fixiert, von einer Brutto-Ausschreibung. Während also die Transportunternehmung bei einer Brutto-Ausschreibung nur das Kosten- bzw. Produktionsrisiko trägt (höhere Kosten gehen zu ihren Lasten), trägt sie bei einer Netto-Ausschreibung zusätzlich das Ertrags- bzw. Einnahmenrisiko (tiefere Einnahmen gehen ebenfalls zu ihren Lasten).

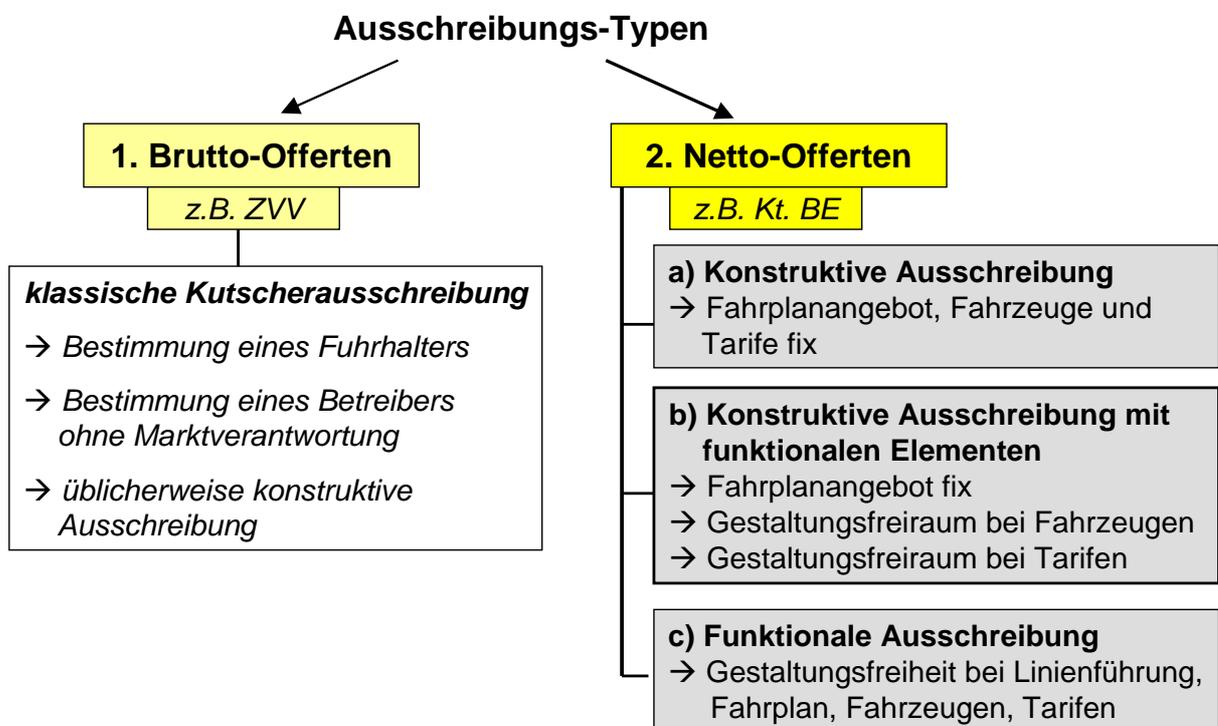
Mit entsprechenden vertraglichen Regelungen zur Risikoallokation (Mechanismen zur Preisanpassung, Bonus-Malus-Systeme) können zahlreiche Zwischenformen konstruiert werden.

Welcher Vertragstyp zweckmässig ist, hängt primär von der zugrunde liegenden Aufgabenteilung zwischen Besteller und Transportunternehmung und der spezifischen Risikofähigkeit der

beiden Akteure ab. Grundsätzlich sollten Risiken und Entscheidungskompetenzen übereinstimmen, damit keine falschen Anreize gesetzt werden. Mit anderen Worten: Wer das Kostenrisiko trägt, soll auch über die relevanten Kostentreiber entscheiden können; wer das Ertragsrisiko trägt, soll auch die ertragsrelevanten Entscheidungen treffen können. Entsprechend wird die sog. Marktverantwortung bei Netto-Ausschreibungen üblicherweise der Transportunternehmung übertragen, während Brutto-Ausschreibungen mehrheitlich bei sog. Fuhrhalter-Aufträgen wie bspw. im ZVV angewandt werden.

Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Anbieters wird zwischen funktionalen und konstruktiven Ausschreibungen unterschieden, wobei auch hier diverse Mischformen möglich sind. Während bei funktionalen Ausschreibungen nur die Eckpunkte der erwarteten Leistung (also das Endergebnis) vorgegeben werden und die Umsetzung dieser Vorgaben (also die Mittel und die Art und Weise ihres Einsatzes) den Anbietern überlassen wird, wird bei einer konstruktiven Ausschreibung mehr oder weniger fix vorgegeben, wie und mit welchen Mitteln die Leistung im Detail zu erbringen ist.

Der Kanton Bern praktiziert üblicherweise konstruktive Netto-Ausschreibungen mit funktionalen Elementen (Gestaltungsfreiraum bei Fahrzeugen, Anpassungen an Fahrplan und Linienführung mittels Unternehmerofferten).



Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen sind folgende Ausschreibungstypen zu unterscheiden:

- Ortsverkehrslinien (ohne Bundesbeteiligung)
z.B. Lenk (2005), Bern West (2010)
- Neue Versuchslinien (ohne Bundesbeteiligung)
z.B. Bern Bahnhof – Flughafen Bern-Belp (2009), Worb – Rüfenacht/Rubigen (2004)
- RPV-Linien⁴ (mit Bundesbeteiligung)
z.B. Worb/oberes Kiesental, Kandertal/Spiez (2006), Laupenamt, Biel (2007)

⁴ RPV: Regionaler Personenverkehr

Die Unterscheidung ist insofern relevant, als für die Ausschreibungen ohne Bundesbeteiligung (Ortsverkehr und neue Versuchslinien) andere gesetzliche Grundlagen - und damit auch andere Verfahren und Rechtswege - gelten als für die Ausschreibungen von RPV-Linien (mit Bundesbeteiligung).

3.3 Ablauf des Ausschreibungsprozesses

3.3.1 Frühzeitige Ausschreibungsplanung

Damit bei einer Ausschreibung betriebliche Synergiepotenziale ausgeschöpft werden können, sollte die Ausschreibung mehrere (möglicherweise unternehmensübergreifende) Linien umfassen. Gleichzeitig sollte eine Ausschreibung im Normalfall nur bei Auslaufen der entsprechenden Konzessionen erfolgen. Die Ablaufdaten von Konzessionen sind jedoch historisch an die einzelnen Transportunternehmungen gebunden, so dass in Regionen mit verschiedenen Transportunternehmungen die Konzessionen sehr unterschiedliche Ablaufdaten aufweisen, was eine unternehmensübergreifende Ausschreibung fast verunmöglicht. Die Konzessionsabläufe gemeinsam auszuschreibender Linien müssen deshalb vorausschauend harmonisiert werden, d.h. im Vernehmlassungsverfahren zu Erneuerungsgesuchen muss beim Bundesamt für Verkehr die zeitliche Beschränkung einzelner Linien beantragt werden. Das Instrument hierfür ist die (kantonale) Ausschreibungsplanung.

Streng genommen kann eine Harmonisierung von Konzessionsabläufen nur erfolgen, wenn auch tatsächlich konkrete Ausschreibungspläne bestehen.⁵ Die entsprechende gesetzliche Regelung ist aber neu und es muss sich noch zeigen, wie sie in der Praxis umgesetzt wird. Es besteht die Gefahr, dass die Harmonisierung der Konzessionsabläufe dadurch erschwert wird. Für den Kanton Bern ist dies insofern weniger relevant, als die Konzessionen im Kanton bereits weitgehend harmonisiert sind.

Aufgrund von neuen Versuchsbetrieben, Angebotsänderungen oder veränderter Rahmenbedingungen muss die Ausschreibungsplanung periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

3.3.2 Ausschreibungsplan kommunizieren

Der Ausschreibungsplan sollte mindestens 3 Jahre vor Konzessionsablauf dem BAV vorgelegt und den Transportunternehmungen kommuniziert werden. So schafft der Ausschreibungsplan Planungssicherheit bei Bestellern und Transportunternehmen.

Der Kanton Bern informiert die Transportunternehmen und die RK/RVK⁶ regelmässig über die geplanten Ausschreibungen.

3.3.3 Ausschreibung vorbereiten

Die Vorbereitung einer Ausschreibung beginnt rund 3 Jahre vor der geplanten Betriebsaufnahme:

- Angebotskonzept mit RK/RVK festlegen und Rahmenbedingungen klären (z.B. Schülerverkehr)
- Betriebsmittel, Personal und Linienkenndaten bei den bisherigen Betreibern erheben und zu übernehmende Betriebsmittel festlegen
- Zuschlagskriterien und Gewichtung (evtl. zus. Eignungskriterien) festlegen

⁵ Gemäss Art. 15 der neuen Verordnung über die Personenbeförderung vom 4.11.2009 kann die Konzession nur dann für weniger als 10 Jahre erteilt werden, wenn „zum Zeitpunkt des Gesuchs die schriftliche Bestätigung der Besteller vorliegt, dass sie die betreffende Linie auf einen bestimmten Zeitpunkt hin ausschreiben“

⁶ Regionalkonferenz / Regionale Verkehrskonferenz

- Pflichtenheft zur Leistungserbringung inkl. minimale Qualitätsstandards und weitere Rahmenbedingungen (z.B. für Unternehmervarianten) festlegen

Rund 2 Jahre vor der geplanten Betriebsaufnahme erfolgt die Publikation der Ausschreibung bzw. der Ausschreibungsunterlagen.

3.3.4 Offertevaluation und Vergabeentscheid

Der Vergabeentscheid hat sich zwingend und ausschliesslich auf eine möglichst objektive Evaluation der eingegangenen Offerten gemäss einem vorgängig definierten Kriterienkatalog abstützen.

Die Vergabe sollte ungefähr 18 Monate vor Betriebsaufnahme erfolgen, damit genügend Zeit für allfällige Beschwerdeverfahren und die Vorbereitung der Betriebsaufnahme (Fahrzeugbeschaffung etc.) verbleibt.

Der Entscheid wird erst rechtskräftig nach Ablauf der Beschwerdefrist bzw. nach Abschluss eines allfälligen Beschwerdeverfahrens.

3.3.5 Laufende Optimierung

Die Erfahrungen aus früheren Ausschreibungen, Beschwerdeverfahren und Foren mit den Transportunternehmen fliessen in die neuen Ausschreibungen ein, womit die Prozesse laufend optimiert werden. Der Kanton Bern erarbeitete die jüngste Ausschreibung Bern West erstmals mit einem externen Beratungsunternehmen. Der Austausch und die intensiven Diskussionen mit externen Fachleuten haben zu weiteren Verbesserungen des Ausschreibungsprozesses geführt.

4 NUTZEN DER AUSSCHREIBUNGEN

4.1 Qualitätssteigerungen und Innovationen

Die Erfahrungen zeigen, dass Ausschreibungen nicht nur Kosten reduzieren, sondern auch wesentlich zur Steigerung der Qualität beitragen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen ist die Qualität der offerierten Leistungen ein wesentliches Vergabekriterium, mit welchem sich Anbieter von ihren Konkurrenten abheben können. Sie haben also einen Anreiz, die Qualität des bisherigen Angebotes zu übertreffen und überprüfen die bisherigen Produktionsprozesse systematisch auf Verbesserungspotenziale.

Zum ändern müssen - und können - die Besteller in den Ausschreibungsunterlagen klare Vorgaben zur erwarteten Qualität formulieren. Im Zuge der Ausschreibungsvorbereitung werden immer wieder Qualitätsprobleme aufgedeckt und bereinigt. Dies ist nicht selten Ausgangspunkt für Neuerungen, welche direkt dem Fahrgast zu Gute kommen.

Die Qualität des öffentlichen Verkehrsangebotes wird nicht nur durch direkte Verbesserungen erhöht, sondern auch indem die durch den Wettbewerb generierten Effizienzgewinne zum Ausbau des öV-Angebots eingesetzt werden können.

Dass Ausschreibungen im Kanton Bern nicht primär auf die Einsparung von Kosten ausgerichtet sind, zeigt sich allein schon dadurch, dass bei den Zuschlagskriterien zur Auswahl des zukünftigen Betreibers die Qualität mit 60% höher gewichtet wird als der Preis (40%).

4.2 Durchsetzung von Bestellervorgaben

In der Praxis verschafft die Ausschreibung den Bestellern eine bessere Ausgangslage zur Durchsetzung ihrer Vorgaben und Interessen - im Dienste des Gesamtsystems öffentlicher Verkehr und seiner Kunden.⁷

Beispielsweise konnten dank Ausschreibungen die Vorstellungen der Besteller punkto Chauffeurverkauf⁸ nach zahlreichen fruchtlosen Diskussionen mit den bisherigen Transportunternehmen endlich durchgesetzt werden.

Auf den ausgeschriebenen Linien in der Region Biel werden infolge der Ausschreibung endlich die Tarife des Direkten Verkehrs angeboten, an der Lenk führte die Ausschreibung zur Anerkennung des GA.

Bei allen innerkantonalen Ausschreibungen konnte der Einsatz von Niederflurbussen mit Partikelfilter durchgesetzt werden. Neue Fahrzeuge verfügen über eine Klimaanlage. Im Zuge der Ausschreibung Adelboden wurden die Transportmöglichkeiten für Gepäck und Velos verbessert.

Generell werden die Fahrgäste nach der Ausschreibung besser informiert und profitieren von besseren Fahrplänen.

4.3 Einsparungen auf ausgeschriebenen Linien

Die Einsparungen betragen bei den letzten Ausschreibungen in der Regel zwischen 25 und 35 % der bisherigen Abgeltung. Schätzungsweise können heute im Kanton Bern auf den ausgeschriebenen Linien jährlich wiederkehrend über 10 Millionen Franken eingespart werden. Diese Grössenordnung deckt sich mit den Erfahrungen aus den Ausschreibungen anderer Kantone (Einsparungen in der Grössenordnung von 10-30%). Die Höhe der Einsparungen ist jedoch zu relativieren. Erstens handelte es sich bei den bisherigen Ausschreibungen um ausgewählte Linien (z.B. mit dem expliziten Verdacht auf Einsparpotenziale). Die Ergebnisse dürfen also nicht ohne weiteres auf die Gesamtheit aller Linien im Kanton Bern extrapoliert werden. Zweitens wurden alle Linien zum ersten Mal ausgeschrieben. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen aber, dass bei wiederholten Ausschreibungen die Einsparpotenziale abnehmen.

4.4 Reduktion Bestelleraufwand

Als Folge der Ausschreibungen ging die Anzahl von weniger kompetenten Transportunternehmungen zurück. Diese meist kleineren Unternehmungen verursachten in früheren Jahren grossen administrativen Aufwand seitens der Besteller, da sie organisatorisch nicht in der Lage waren, die Aufgaben eines Konzessionärs wahrzunehmen. Mit der Teilnahme an Ausschreibungen haben die TU ihre internen Abläufe hinterfragt und stark verbessert, so dass die Zusammenarbeit mit den Bestellern auch im normalen Bestellverfahren professioneller wurde.

4.5 Indirekter Wettbewerb

Bereits die Erkenntnis, dass eine Ausschreibung stattfinden könnte, spornt die Transportunternehmungen an, Prozesse zu optimieren und sich vermehrt Gedanken über Produktion, Kunden- und auch Bestellerbedürfnisse zu machen. Die Transportunternehmen werden wettbewerbsfähiger. Die Ergebnisse einer Ausschreibung strahlen auf die übrigen, nicht ausgeschriebenen Leistungen aus. Sie werden einerseits von den Transportunternehmen als Herausforderung

⁷ Auch wenn es dazu grundsätzlich keiner Ausschreibung bedarf, ist es in der Praxis dennoch oft erheblich einfacher.

⁸ Bei knappen Fahrzeiten oder in der Agglomeration soll z.B. der Chauffeurverkauf durch fixe (Haltestelle) oder mobile Selbstbedienungsgeräte (im Fahrzeug) ersetzt werden, damit die Fahrplanstabilität gewährleistet bleibt.

verstanden, andererseits dienen die Ergebnisse der Ausschreibungen den Bestellern als Referenzpunkte für ihr Benchmarking und stärken so die Verhandlungsposition der Besteller im Bestellverfahren für die übrigen, nicht ausgeschriebenen Linien.

5 KOSTEN DER AUSSCHREIBUNGEN

Der direkte Aufwand der Besteller für die Durchführung einer Ausschreibung ist beträchtlich, insbesondere wenn noch kaum Erfahrungen mit Ausschreibungen bestehen. Mit zunehmender Erfahrung nimmt der Aufwand ab, bleibt aber hoch.

Bei der Ausschreibung von neuen Verkehrsangeboten fällt der Aufwand erfahrungsgemäss deutlich geringer aus als bei bestehenden Angeboten (keine Abklärungen mit bisherigen Betreibern, kaum Beschwerdeverfahren und meist geringere Volumina).

Das Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern wendet pro Jahr zwischen 250 und 1000 Stunden an Eigenleistungen für Ausschreibungsverfahren auf. Der jährliche Arbeitsaufwand ist, je nach Anzahl und Grösse der Ausschreibungslose und der hängigen Beschwerdeverfahren, sehr unterschiedlich. Seit 2009 lässt sich der Kanton Bern bei Ausschreibungen von einem externen Beratungsunternehmen unterstützen, wodurch die Eigenleistungen der kantonalen Verwaltung deutlich und effizient reduziert werden konnten.

Bei Ausschreibungen von Regionalverkehrslinien (unter Bundesbeteiligung) kommen zusätzlich Eigenleistungen des BAV hinzu, welche jedoch deutlich unter denjenigen des Kantons (Federführung) liegen.

Ausschreibungen verursachen auch bei den Transportunternehmungen Kosten und binden personelle Ressourcen. Je nach Umfang einer Offerte werden 50 bis gegen 1000 Stunden investiert. In der Regel reduziert sich der Aufwand mit jeder Ausschreibung. Ein Teil dieser Stunden wäre jedoch möglicherweise bei den Transportunternehmungen im Zuge von internen Projekten zur Prozessoptimierung ohnehin angefallen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind zudem die Kosten aller Akteure bei einem allfälligen Rechtsverfahren zu berücksichtigen (Eigenleistungen Besteller, TU und Gerichte sowie externe Mandate an Anwälte etc.).

Unter Berücksichtigung von allfälligen Gerichtsverfahren, Eigenleistungen und externen Mandaten der Besteller und den Offertaufwänden der Anbieter können die (volkswirtschaftlichen) Kosten für ein grösseres Ausschreibungsverfahren eines bestehenden Angebotes erfahrungsgemäss rund 0.5-1 Mio. CHF betragen. Dieser hohe Aufwand relativiert sich aber im Hinblick auf den - insbesondere bei grösseren Ausschreibungen - grossen Nutzen, welcher im Unterschied zum einmaligen Ausschreibungsaufwand jährlich wiederkehrend anfällt.

Ausschreibungen - insbesondere grössere - weisen daher trotz ihrem auf den ersten Blick hohen Aufwand für alle Beteiligten ein ausgezeichnetes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Dies umso mehr als sie meistens nicht nur zu Einsparungen, sondern auch zu Qualitätsverbesserungen führen.

6 CHANCEN UND RISIKEN VON AUSSCHREIBUNGEN

6.1 Anstellungsbedingungen Personal

6.1.1 GAV

Aufgrund der Ausschreibungstätigkeit des Kantons Bern und der daraus entstandenen Furcht vor ausländischen Mitbewerbern mit Dumping-Offerten haben die Berner Transportunternehmungen und die Gewerkschaften einen GAV für die Bus- und Nahverkehrsbetriebe im Kanton Bern ausgehandelt und am 1.1.2001 in Kraft gesetzt.

Nach wie vor gilt bei Ausschreibungen dieser kantonale GAV. Damit sind die Arbeitnehmer zusätzlich geschützt und einheimische Transportunternehmungen müssen sich nicht vor fremden Anbietern mit Dumping-Absichten fürchten. Dennoch steigt natürlich allgemein - und auf den ausgeschriebenen Linien im Besonderen - der Druck auf das Personal zur effizienten Leistungserbringung (was auch den Widerstand der Gewerkschaften trotz GAV erklärt). Dies ist jedoch ein gesamtwirtschaftlicher Trend in allen Branchen und nicht nur nachteilig. Die Regelungen des GAV halten die Arbeitsbedingungen jedoch in einem fairen Bereich.

6.1.2 Einhaltung Arbeitszeitgesetz

Die Einhaltung der Arbeitszeitgesetzgebung ist grundsätzlich Sache der Transportunternehmung. Im Ausschreibungsverfahren wird davon ausgegangen, dass die eingereichten Offerten die Arbeitsgesetzanforderungen erfüllen. Die Besteller überprüfen dies mit einer Auswertung der exemplarisch einzureichenden Dienstpläne. Kleinere Mängel bei der Diensterteilung führen nicht automatisch zum Ausschluss. Werden aber grobe Verstösse festgestellt, insbesondere wenn zu wenig Personal für den Betrieb der Linien gerechnet wurde, muss die Offerte vom Verfahren ausgeschlossen werden.

Der Kanton Bern musste bisher in vier Fällen aufgrund von groben Verstössen gegen das Arbeitsgesetz einen Ausschluss vornehmen.

Damit die Einhaltung auch langfristig sichergestellt ist, führt die Vereinigung der Konzessionierten Berner Transportunternehmungen KBU regelmässig Überprüfungen bei ausgeschriebenen Linien bezüglich der Einhaltung der Arbeitszeitgesetzgebung durch. Dies garantiert den Chauffeuren gesetzeskonforme Arbeitszeiten.

6.1.3 Sicherstellung Pensionskassenguthaben

Zahlreiche Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs hatten ihre Mitarbeitenden bei der Pensionskasse Ascoop versichert. Viele dieser Ascoop-Vorsorgewerke wiesen teilweise massive Unterdeckungen auf. Im Rahmen von Ausschreibungen konnte diese Problematik berücksichtigt werden.

Bei zwei Betreiberwechseln musste eine PK-Sanierung durchgeführt werden. In diesen Fällen haben Mitarbeitende von einer Sicherstellung ihrer Pensionskassenguthaben profitiert.

6.2 Betriebsmittel- und Personalübernahme

Eine neu beauftragte Unternehmung muss i.d.R. das Personal und die Betriebsmittel, welche eigens für die ausgeschriebene Linie beschafft wurden, vom bisherigen Betreiber übernehmen (ARPV Art. 28). Diesbezüglich hat der Kanton Bern seinen Ermessensspielraum genutzt und zusätzlich zum Konzessionär immer auch die Transportbeauftragten und ihre Angestellten geschützt sowie den Begriff „eigens für die ausgeschriebene Linie angeschafft“ grosszügig ausgelegt. Ein bisheriger Betreiber muss keine Buchverluste auf zeitgemässen Standardbussen, die nicht spezifisch für eine Linie angeschafft werden, in Kauf nehmen, sondern kann diese dem neuen Betreiber zum Buchwert übergeben (wenn er will).

6.3 Beschwerdeverfahren

Bisher wurden sieben Beschwerdeverfahren (bei total 26 Ausschreibungen) durchgeführt. Die Ausschreibungspraxis und die Zuschläge der Besteller wurden von den Beschwerdeinstanzen bisher regelmässig bestätigt. Die bisherigen Urteile hatten teilweise auch Rechtssetzungscharakter (z.B. bzgl. Rechtsweg) und haben damit zur Rechtssicherheit beigetragen.

Der Rechtsweg wurde von den Transportunternehmen immer dann beschritten, wenn ein Betreiberwechsel stattfand (Interlaken, Thun, Lenk, Laupenamt, Biel, Bern West). In anderen Fällen konnten die Anbieter dank detaillierten, transparenten Zuschlagsdokumenten und Erläuterungsgesprächen von der Richtigkeit des Zuschlags überzeugt werden, so dass kein Beschwerdeverfahren eingeleitet wurde.

In den letzten Jahren konnten nicht nur die Besteller, sondern auch die Transportunternehmen Erfahrungen mit dem neuen Instrument Ausschreibungen sammeln. Die relativ konstante Praxis des Kantons Bern hat sich etabliert und wird von den Akteuren zunehmend akzeptiert.

Bereits bisher wurden drei Viertel aller Ausschreibungen im Kanton Bern ohne Rechtsverfahren abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass der Rechtsweg in Zukunft weniger häufig beschritten wird und die Beschwerdeverfahren generell schneller abgeschlossen werden können. Dadurch wird sich auch der Aufwand für die Besteller reduzieren.

6.4 Betreiberwechsel

Mit transparenter Information und enger Zusammenarbeit mit den Regionen können Betreiberwechsel in den meisten Fällen sachlich umgesetzt werden.

Anpassungen im nationalen Tarifsystem benötigen sechs Monate Vorlaufzeit und können jeweils nur im Dezember oder Juni erfolgen. Die Besteller haben aber grosses Interesse, Entscheide schnell umzusetzen, da die neuen, qualitativ meist besseren Betriebskonzepte in der Regel wesentlich tiefere Abgeltungen aufweisen. Die Rekursinstanzen sind den Argumenten der Besteller regelmässig gefolgt und haben mit vorsorglichen Massnahmen bzw. mit Entzug der aufschiebenden Wirkung Betreiberwechsel vor dem rechtsgültigen Urteil angeordnet (Lenk, Biel, Laupen). Auch Rollmaterial-Beschaffungen haben einen Vorlauf von sechs bis neun Monaten. Bei einzelnen kurzfristigen Betreiberwechseln konnte die offerierte Qualität deshalb nicht von Beginn weg erbracht werden.

Da auch persönliche Verletzungen und Widerstände seitens der unterlegenen Transportunternehmungen die Zusammenarbeit erschweren, kann die Zufriedenheit der Fahrgäste kurzfristig sinken. In der Regel sind diese Turbulenzen nach einem halben Jahr oder nach Eintreffen des definitiven Gerichtsurteils jedoch überstanden. Um eine negative Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und beim Personal des bisherigen Betreibers gar nicht erst aufkommen zu lassen, braucht es eine proaktive Kommunikation des neuen Betreibers - und der Besteller.

6.5 Einfluss auf die Zusammenarbeit

Ausschreibungen bedeuten eine gewisse Abkehr vom kooperativen Marktmodell hin zum wettbewerblichen Marktmodell. Aus Partnern werden Konkurrenten. Dies birgt ein gewisses Risiko, dass die Marktakteure das gemeinschaftliche Ziel, nämlich ein attraktives öV-Gesamtsystem, zu Gunsten ihrer betrieblichen Partikularinteressen aus den Augen verlieren. Eine angekündigte Ausschreibung kann je nach involvierten Transportunternehmungen Einfluss auf die Zusammenarbeit in den verschiedenen Gremien haben (bspw. Planungsgruppen, Tarifverbund). Mit der Zeit und der Übung nehmen es aber die Transportunternehmungen zunehmend sportlich und die Zusammenarbeit ist professionell.

Umgekehrt gilt es zudem zu berücksichtigen, dass Ausschreibungen auch zu neuen Kooperationen führen können, indem die Ausschreibungen die Unternehmungen zwingen, sich über Synergiepotenziale Gedanken zu machen. Weiter muss betont werden, dass die Zusammenarbeit in Gebieten ohne Ausschreibungsdruck bei weitem nicht überall in der gewünschten Professio-

nalität erfolgt - im Gegenteil, oft würden sich die Besteller eine bessere Zusammenarbeit wünschen, können diese aber mangels Druckmittel nicht durchsetzen (vgl. z.B. unternehmensübergreifende Fahrplaninformationen).

6.6 Qualitäts- und Leistungscontrolling

Ausgeschriebene Linien unterliegen einem starken Kostendruck. Der latente Zielkonflikt zwischen möglichst günstigen, aber dennoch hochstehenden Leistungen kann dazu führen, dass die versprochene Qualität nicht eingehalten wird. Die Linien müssen von den Bestellern besser kontrolliert werden. Dieser Umstand wird etwas gemildert durch die vom Kanton Bern praktizierte Form der Netto-Ausschreibungen, da bei einem Netto-Vertrag die Transportunternehmung via Ertragsverantwortung ebenfalls ein gewisses Eigeninteresse an einer hohen Angebotsqualität hat.

Zudem setzen punktuelle Ausschreibungen auch Anreize zur Kostenumlagerung auf andere, nicht ausgeschriebene Linien. Der Controllingbedarf punkto Kosten und Qualität (z.B. Verlagerung von älteren Fahrzeugen auf nicht ausgeschriebene Linien) für den Besteller steigt also ganz generell.

Mit der zunehmenden Formalisierung der Beziehung Besteller-Transportunternehmen und dem zunehmenden Kostendruck durch die Ausschreibungen steigt der Bedarf seitens des Kantons für ein flächendeckendes Qualitäts- und Leistungscontrolling. Der Kanton Bern erarbeitet zurzeit die entsprechenden Grundlagen. Dieses Projekt erfolgt in Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem nationalen Konzept zur Einführung eines Qualitätsmesssystems, für welches das Bundesamt für Verkehr in diesem Jahr erste Pilotprojekte auch im Kanton Bern umsetzt.

7 ERFOLGSFAKTOREN IM AUSSCHREIBUNGSPROZESS

7.1 Konsequente Ausschreibungsstrategie

Basis für erfolgreiche Ausschreibungsverfahren ist eine konsequent angewandte Ausschreibungsstrategie der Besteller, welche sich damit als verlässliche Partner im öV-System positionieren. Wer ausschreibt, leitet einen Prozess ein und muss entsprechend bereit sein, das Ergebnis bzw. den Vergabeentscheid und seine Folgen zu tragen. Dazu braucht es zumindest in der Anfangsphase eine Portion Beharrlichkeit und vor allem politische Rückendeckung. Die Ausschreibungsstrategie muss daher von der Politik mitgetragen werden.

7.2 Trennung von Eigner- und Bestellerinteressen

Als Hindernis für eine konsequente Strategieverfolgung können sich Interessenkonflikte der öffentlichen Hand als Besteller einerseits und als Eigner von Transportunternehmen andererseits erweisen. Die konsequente Trennung von Eigentümerinteressen und verkehrspolitischer Gestaltungsverantwortung als Besteller ist daher unabdingbare Voraussetzung für erfolgreiche Ausschreibungen.

7.3 Vorausschauende Ausschreibungsplanung

Die Ausschreibungsplanung ist das wichtigste Instrument, um die Ausschreibungen zu steuern. Bei jedem Konzessionsgesuch muss geprüft werden, ob ein Ausschreibungslos tangiert wird und eine Konzessionsbeschränkung zu beantragen ist.

Im Kanton Bern wurden dazu sämtliche abgeltungsberechtigten Buslinien in betrieblich zusammenhängende Lose aufgeteilt und es wurde festgelegt, welcher Konzessionsablauf massge-

bend ist. Laufen in einer Region Konzessionen beim einen Transportunternehmen im Jahr 2011 und beim anderen im Jahr 2016 ab, muss beim Konzessionserneuerungsgesuch der ersten Unternehmung die Beschränkung auf 2016 beantragt werden. Dies ist dann der frühestmögliche Ausschreibungszeitpunkt dieses Loses. Wenn aufgrund eines fehlenden Ausschreibungsplanes im 2011 die Beschränkung verpasst wird, erhält die TU eine Konzession bis 2021 und die Linien mit Ablauf 2016 müssten auf 2021 beschränkt werden. Die Ausschreibung könnte dann erst fünf Jahre später stattfinden.

Die Ausschreibungen sollten gestaffelt werden, damit diese mit den vorhandenen Ressourcen (beim Besteller und auch seitens Transportunternehmung) umgesetzt werden können. Zudem muss die Ausschreibungsplanung laufend durch neue (Versuchs-) Linien ergänzt werden, die meist kurzfristig in die Projektplanung einfließen.

7.4 Genügend Zeit und Ressourcen einplanen

Ausschreibungsprojekte sollten idealerweise rund ein Jahr vor der geplanten Publikation, d.h. rund drei Jahre vor dem Umsetzungszeitpunkt gestartet werden. Wenn neue Angebotskonzepte umzusetzen sind, braucht es entsprechend mehr Vorlauf, damit die mit der RK/RVK abgestimmten Planungsgrundlagen den Publikationsunterlagen beigelegt werden können.

Ausschreibungen binden beim Besteller viele Ressourcen. Der Aufwand ist zwar absehbar und damit planbar, jedoch meist punktuell. Die Erfahrung zeigt aber, dass mit externer Unterstützung der interne Aufwand beschränkt und temporäre Auslastungsspitzen wirkungsvoll gedämpft werden können.

7.5 Tarifarische Rahmenbedingungen klären

Vor der Ausschreibung sind die anzubietenden Tarife und die tarifarischen Rahmenbedingungen zu klären. Es sind genaue Vorgaben zu formulieren. Dies ist in Ausschreibungsgebieten, die innerhalb eines integralen Tarifverbundes liegen, wesentlich einfacher als wenn diverse (Abo-) Verbunde tangiert sind.

Erlöse und Ertragsabgrenzungen: Die TU nehmen die Ertragsabgrenzungen in ihrem Jahresabschluss heute nach unterschiedlichen Massstäben und unterschiedlich transparent vor. Daraus können sich bei einem Betreiberwechsel Probleme ergeben. Deshalb sind in den Ausschreibungsunterlagen eindeutige Angaben zu den Ertragsabgrenzungen zu machen; die Abgrenzungen sind klar zu erheben und mit Geschäftsabschlüssen zu prüfen.

7.6 Klare Rahmenbedingungen für Unternehmervarianten

Unternehmervarianten loten häufig betriebliches Synergiepotenzial aus. Manchmal enthalten Unternehmervarianten deshalb einen dichteren Fahrplan als die vorgeschriebene Grundvariante, weil das Fahrzeug und der Chauffeur zusätzlich sehr effizient eingesetzt werden können. Häufig suchen die Transportunternehmen aber Optimierungen im Fahrplan oder der Fahrroute, für deren Umsetzung der Einbezug der Gemeinden oder der RK/RVK wichtig wäre. Der Einbezug dieser Instanzen ins Ausschreibungsverfahren ist aber aufgrund der vertraulichen Offerten nur in sehr beschränktem Mass möglich. Die Rahmenbedingungen für Unternehmervarianten müssen deshalb vorgängig mit den Gemeinden bzw. RK/RVK abgeklärt und in den Ausschreibungsunterlagen klar definiert werden.

7.7 Einbezug von positiven und negativen Synergien

Synergien mit nicht ausgeschriebenen Linien (also mit dem übrigen Netz einer Transportunternehmung) sollen in den massgebenden Preis jeder Offerte einfließen (entspricht dem zu bezahlenden Nettobetrag für die Besteller). Grundsätzlich ist anzunehmen, dass die Anbieter dies ohnehin tun. Im Sinne einer sauberen Linienerfolgsrechnung sollen diese Synergien aber explizit und linienweise ausgewiesen werden. Da dies in gewöhnlichen Submissionsverfahren nicht üblich ist, kann diese Praxis zu Missverständnissen führen. Die Ausschreibungsformulare bzw. die zugehörige Wegleitung müssen diesbezüglich klar formuliert werden.

Gemäss der Praxis des Kantons Bern können die bisherigen Konzessionäre bei einem Verlust der Linie(n) allfällige Synergieverluste auf anderen, nicht ausgeschriebenen Linien im Kanton Bern bzw. hängenbleibende Overhead-Kosten geltend machen, wobei diese innert fünf Jahren abzuschreiben sind. Diese Synergieverluste werden den übrigen Offerenten im Offertvergleich als zusätzliche Kosten aufgerechnet. Damit werden die finanziellen Konsequenzen für den Kanton Bern als Besteller beim Vergabeentscheid gesamtheitlich berücksichtigt.

7.8 Umgang mit unklaren Offerten

Ein Ausschluss vom Vergabeverfahren ist ein schwerwiegender Entscheid, der zurückhaltend, aber konsequent getroffen werden soll. Erfahrungen im Kanton Bern zeigen, dass Ausschlüsse immer wieder unumgänglich sind. Die Ausschlussgründe sind in den Ausschreibungsunterlagen klar und abschliessend zu formulieren. Im Sinne der Verfahrenssicherheit und der Gleichbehandlung aller Anbieter - unabhängig von Grösse und Bedeutung - ist für alle Ausschreibungen eine einheitliche Praxis im Umgang mit unklaren Offertangaben wichtig. Dabei hat sich folgendes Vorgehen bewährt: Bei unklaren Angaben in der Offerte wird einmal zurückgefragt und gleichzeitig ein Ausschluss angedroht, wenn die Unklarheit nicht mit der Antwort beseitigt wird. Der Ausschluss muss dann selbstredend auch konsequent vollzogen werden (allfällige Konsequenzen für das Vergabeverfahren sind vor der Rückfrage zu bedenken).

7.9 Dokumentierte Bewertungen

Die Bewertungen müssen nachvollziehbar dokumentiert werden, auch wenn der damit verbundene Aufwand auf den ersten Blick beträchtlich erscheint.

Zum einen erleichtert eine gute Dokumentation die Abwicklung eines allfälligen Beschwerdeverfahrens. Die Erfahrung zeigt, dass sich Beschwerden über mehrere Jahre hinziehen. Personen, welche die Bewertung vorgenommen haben, können sich nach so langer Zeit häufig nicht mehr an die Details erinnern. Stellungnahmen im Beschwerdeverfahren brauchen dank einer guten Bewertungsdokumentation markant weniger Zeit.

Zum andern dient eine gute Dokumentation auch der internen Know-How-Sicherung der Besteller und als Grundlage für die Feedback-Gespräche (vgl. Kapitel 7.11).

7.10 Aufschlussreicher Vergabeentscheid

Der Vergabeentscheid soll transparent und mit Erläuterungen versehen sein, damit dieser von einem Anbieter verstanden werden kann. Transparente, begründete Vergabeentscheide verhindern diejenigen Beschwerden, welche nur gemacht werden, um den Entscheid erläutert zu bekommen. Siehe dazu auch Feedback-Runde (Kapitel 7.11).

Das detaillierte Offertöffnungsprotokoll, das die offerierten Preise zeigt, wird den Anbietern erst mit dem Vergabeentscheid abgegeben. Wegen dem Einbezug von positiven und negativen Synergien (vgl. Kapitel 7.7) sind die massgebenden Preise erst nach Abschluss der Offertevalu-

ation definitiv und können den Anbietern damit erst zum Zeitpunkt des Vergabeentscheids erläutert werden.

7.11 Feedback-Runde mit unterlegenen Transportunternehmungen

Nach Ablauf der Beschwerdefrist haben die unterlegenen Anbieter die Möglichkeit, in einem Feedback-Gespräch (nach Abschluss der Rekursfrist) über die eigene Bewertung detailliert Auskunft zu erhalten. Diese Gespräche wurden rege benutzt. Durch die Aussicht auf diese Gespräche konnte in vielen Fällen eine Beschwerde verhindert werden, weil Beschwerden häufig nur eingereicht werden, um detaillierte Informationen zum Vergabeentscheid zu erhalten. Die unterlegenen Anbieter wollen wissen, wo sie sich verbessern können. Ein transparentes Aufzeigen von Schwachstellen wird geschätzt und bringt Vertrauen. Die Ausschreibungsentscheide werden dadurch nachvollziehbar und die Transportunternehmen haben die Basis, um sich zu verbessern und damit wettbewerbsfähiger zu werden.

7.12 Abstimmung mit dem normalen Bestellverfahren

In den Folgejahren nach der Ausschreibung reicht die Transportunternehmung im normalen Bestellverfahren Offerten auch für die ausgeschriebenen Linien ein. Diese müssen nach den üblichen gesetzlichen Vorgaben der Verordnung über das Rechnungswesen von konzessionierten Unternehmen (RKV) gerechnet werden, womit sich aufgrund der aktualisierten Umlagesätze Differenzen zur ursprünglichen Ausschreibungsofferte ergeben. Diese Differenzen gehen zulasten oder zugunsten der Transportunternehmung, da der Abgeltungsbetrag aufgrund der Ausschreibung fixiert ist (ausgenommen nachverhandelte Angebotsanpassungen).

Da mit einer Netto-Ausschreibung die Abgeltungsbeträge für die Folgejahre fixiert werden, prüft das BAV im Rahmen der Bahnreform 2, 2. Etappe, wie das Bestellverfahren für ausgeschriebene Linien vereinfacht werden könnte, um den administrativen Aufwand für alle Beteiligten zu begrenzen.

8 ENTWICKLUNGEN IN DER ÜBRIGEN SCHWEIZ

Nach Beschluss der Bahnreform 1 wurden Ende der 90er Jahre zahlreiche Ausschreibungen durchgeführt. In den letzten Jahren ging die Zahl der Ausschreibungen wieder zurück. Die Gründe dafür sind von Kanton zu Kanton verschieden und aufgrund der Erfahrungen des Kantons Bern nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Nachfolgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die bisherige Ausschreibungstätigkeit ausgewählter Kantone.

Kt. LU	Der Kanton Luzern hat aufgrund einer gesetzlichen Pflicht zur Ausschreibung zwischen 2000 und 2005 einige Ausschreibungen im Regionalverkehr durchgeführt. Mit der Revision des kantonalen öVG wurde die Ausschreibungspflicht wieder aufgehoben bzw. an übermässige Kosten oder schlechte Qualität der bestehenden Betreiber geknüpft. Der Kanton Luzern bzw. der Verkehrsverbund Luzern konkretisiert aktuell seine Ausschreibungsstrategie, um darauf abgestützt die Ausschreibungsplanung festzulegen
Kt. GR	Der Kanton Graubünden hat mit dem Oberengadin im Jahre 1999 ein grosses Leistungspaket ausgeschrieben. Von der regionalen Politik wird zurzeit die Frage nach einer erneuten Ausschreibung aufgeworfen. Ansonsten ist der Kanton Graubünden punkto Ausschreibungen zurückhaltend.

Kt. SG	Der Kanton St.Gallen hat bisher vereinzelt Linien ausgeschrieben, zuletzt die Linien der Region Sarganserland im Jahre 2006 und ein Jahr später in der Region Rorschacherberg. Die Erfahrungen sind gut. Dennoch hat der Kanton St.Gallen von Beginn weg klargemacht, dass er Ausschreibungen nur punktuell (z.B. aufgrund von Benchmarking-Analysen) und nicht generell einsetzen möchte.
Kt. TI	Im Kanton Tessin wurden Buslose ausgeschrieben, die Umsetzung gestaltete sich politisch jedoch schwierig.
Kt. FR	Im Kanton Freiburg wurde ein Ausschreibungsverfahren abgebrochen.
Kt. ZH	Im Kanton Zürich schreiben der ZVV bzw. die von ihm bezeichneten marktverantwortlichen Unternehmen immer wieder Transportaufträge für Subakkordanten (Fuhrhalter) aus. Diese Ausschreibungen sind vom Inhalt und der Methodik mit den Ausschreibungen im Kanton Bern jedoch nicht zu vergleichen.
Kt. NE	Der Kanton Neuenburg hat zusammen mit dem Kanton Bern 2007 drei Linien ausgeschrieben. Er plant, einen Grossteil der Buslinien per Dezember 2016 auszuschreiben.

Gerade die Beispiele Tessin und Freiburg zeigen, wie zentral der politische Rückhalt während des ganzen Ausschreibungsprozesses für eine erfolgreiche Ausschreibung ist (vgl. das positive Beispiel St.Gallen, wo eben dieser Rückhalt trotz massiven lokalpolitischen Drucks zu keiner Zeit in Frage gestellt wurde).

Der Kanton Bern hat als einziger Kanton von Beginn weg das Instrument Ausschreibung regelmässig und konsequent eingesetzt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Busleistungen in der Schweiz bisher zurückhaltend ausgeschrieben werden. Dies könnte sich jedoch mit dem zunehmenden Spardruck und der neuen Gesetzgebung des Bundes (Bahnreform 2, 2. Etappe) ändern. Gerade die Neuregelung auf Bundesebene liegt ganz auf der Linie der bisherigen Praxis des Kantons Bern. Der Kanton Bern tut daher gut daran, seine Rolle als Innovationsführer im Bereich Ausschreibungen weiter beizubehalten und seine bisherige Praxis aufgrund der guten Erfahrungen weiterzuverfolgen.