

## Synopse Vergabeverfahren / allgemeine Vorschrift

Allgemeine Vorbemerkungen	In der nachfolgenden Synopse ist der Versuch unternommen worden, die wichtigsten Aspekte möglicher Gestaltungsmöglichkeiten des ÖPNV im Landkreis Rotenburg (Wümme) darzustellen. Diese Gegenüberstellung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und verzichtet dabei auf rechtlich tiefgehende Beschreibungen und Bewertungen der Verfahren, ein Bezug auf die entsprechenden §§ im PBefG, der VO 1370 und andere Rechtsvorschriften erfolgt nicht. Sie soll vielmehr die Grundproblematik beschreiben und als Grundlage für eine politische Behandlung dienen. Dies entbindet aber nicht von dem Erfordernis, das gewählte Verfahren vor Umsetzung rechtlich begleiten zu lassen.	
	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Was ist...?	Die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (ÖDA) im ÖPNV ist i. d. R. gleichzusetzen mit der Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens / eines wettbewerblichen Verfahrens. Sie ist dann erforderlich, wenn die vom Aufgabenträger gewünschte (ausreichende) Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht möglich ist.	Ein Aufgabenträger kann Ausgleichszahlungen für die Anwendung eines (politisch gewünschten) Höchsttarifs (z. B. ROW/VBN-Tarif) auch im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift gewähren. Die Anwendung der allgemeinen Vorschrift erhält die Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehren.
Hat der Aufgabenträger ein Wahlrecht?	Ja, soweit der Verkehr nicht eigenwirtschaftlich durchgeführt werden kann.	Ja, soweit er damit Ausgleichszahlungen für Tarifabsenkungen leisten will.

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Wie werden Ausgleichszahlungen gewährt?	Die Finanzierung ist Bestandteil des nach Durchführung des Vergabeverfahrens erteilten ÖDA (=Verkehrsvertrag). Sie stellt eine Kompensation aller vom Aufgabenträger vorgegebenen Anforderungen an den ÖPNV dar.	Die Finanzierung erfolgt nach vorab festgelegten Parametern und unterliegt einer am Ende eines Wirtschaftsjahres durchzuführenden Kontrolle der Angemessenheit. Sie stellt eine Kompensation nur für tariflich bedingte Nachteile dar. Die allgemeine Vorschrift kann als Vertrag oder Satzung ausgestaltet sein.
Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers	Die politisch gewünschten Anforderungen an den ÖPNV werden grundsätzlich im Nahverkehrsplan festgehalten. Das gilt sowohl für das Angebot als auch für den Zuschnitt der Leistungen (=Teilnetze/Linienbündel). Da der Nahverkehrsplan bei der Genehmigungserteilung zu berücksichtigen ist, ist je nach Anforderungsprofil eine detaillierte Beschreibung von Qualität und Quantität im ÖPNV erforderlich.	
	Die Anforderungen der Aufgabenträger werden in die Vorabbekanntmachung zur ÖDA-Erteilung eingehen und sind dann Bestandteil des Vergabeverfahrens bei den Angeboten der Bieter. Diese Anforderungen sollen sich auch aus den Festlegungen im Nahverkehrsplan ableiten lassen. Dieses Verfahren bietet also zum Zeitpunkt der Betreiber Auswahl (Vergabeentscheidung) eine hohe Steuerungsmöglichkeit für den Aufgabenträger. Dabei ist zu beachten, dass ein hoher Detaillierungsgrad der Anforderungen in Zusammenhang mit entsprechenden Berichts-, Kontroll- und Sanktionierungsinstrumenten steht und	Der Aufgabenträger kann das im Nahverkehrsplan beschriebene Angebot in qualitativer und quantitativer Hinsicht als Eingangsvoraussetzung zur Inanspruchnahme der Finanzierung aus der allgemeinen Vorschrift definieren. Die Festlegung im Nahverkehrsplan muss also rechtzeitig vor dem Genehmigungsverfahren erfolgen. Der anzuwendende Höchstarif (= ROW/VBN-Tarif) und dessen Finanzierung ist Bestandteil der allgemeinen Vorschrift.  Will ein Unternehmen also einen eigenwirtschaftlichen Verkehr durchführen und bei Anwendung

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers (Fortsetzung)	häufig zu hohen Aufwendungen führt. Die konkreten Steuerungsmöglichkeiten während der Vertragslaufzeit sind hingegen begrenzt, da der Bieter nur zur Erbringung der Anforderungen verpflichtet ist, die ihm bei Angebotsabgabe bekannt waren.	des Höchsttarifs Mittel aus der allgemeinen Vorschrift in Anspruch nehmen, muss es dabei die Vorgaben des Nahverkehrsplans erfüllen. Der Aufgabenträger dürfte also darauf bedacht sein, die Vorgaben an das von ihm gewünschte Verkehrsangebot so zu definieren, dass eine eigenwirtschaftliche Erbringung möglich ist. Zudem kann der Aufgabenträger über die kontinuierliche Fortschreibung des Nahverkehrsplans Einfluss auf die Verkehrsbedienung zu nehmen.
Veränderung von Anforderungen, z.B. Zu- und Abbestellung von Leistungen	In der Regel wird der Aufgabenträger bei einem Vergabeverfahren Leistungsveränderungen in einem bestimmten Rahmen berücksichtigen und die Bedingungen im ÖDA festhalten, beispielsweise durch Kilometerpreise für Mehr- oder Minderleistungen.  Diese Preise sind Bestandteil der Angebotskalkulation. Das Verkehrsunternehmen ist also vertraglich verpflichtet, Leistungsänderungen vorzunehmen.	Die Finanzierung von zusätzlichen Anforderungen ist im Rahmen der allgemeinen Vorschrift nicht möglich, hier kommt eine gesonderte Direktvergabe in Frage. Die Kosten werden in einem separaten Vertrag abgerechnet. Im Rahmen eines im Zweckverband Braunschweig gewählten Verfahrens können kleine Leistungsänderungen ( $\pm 5\%$ ) vorgenommen werden, ohne dass sich der aus der allgemeinen Vorschrift ergebende Ausgleichsbetrag ändert. Eine vertragliche Verpflichtung des Verkehrsunternehmens zur Durchführung von Leistungsveränderungen besteht nicht, allerdings sieht das PBefG weiterhin vor, dass dem Unternehmen eine Leistung auferlegt werden kann, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dies erfordern.

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Finanzierungs- und Abrechnungsverfahren	<p>Bei Durchführung wettbewerblicher Verfahren haben die Anbieter die Möglichkeit, die Kosten für das gewünschte Verkehrsangebot zu kalkulieren und in ein Angebot einfließen zu lassen. In der Regel werden dabei Preise für die vorgegebenen Leistungsmengen abgerufen, z. B. auf der Basis von € pro Fahrplankilometer, pro Fahrplanstunde und pro Bus. Der beim Aufgabenträger anfallende Ausgleichsbetrag ergibt sich dann als Differenz zwischen diesen Kosten und den erzielten Einnahmen. Dabei ist die Risikoverteilung für Einnahmeveränderungen vorab festzulegen.</p>	<p>Nach den europarechtlichen Vorgaben müssen die Ausgleichszahlungen auf der Basis vorab festzulegender objektiver und transparenter Parameter berechnet werden. Der sich daraus ergebende Betrag stellt auch die Höchstgrenze für die in einem Ausgleichsjahr zu gewährenden Ausgleichsleistungen dar. Am Ende eines Wirtschaftsjahres ist eine Überkompensationskontrolle durch den Aufgabenträger durchzuführen, die sicherstellt, dass eine im Vorhinein festgelegte Grenze nicht überschritten wird.</p> <p>Aus der Vielzahl bisher praktizierter Verfahren könnte für den Landkreis Rotenburg (Wümme) ein Verfahren in Frage kommen, das sich im Bereich des Zweckverbandes Großraum Braunschweig bewährt hat („Braunschweiger Modell“).</p> <p>Dieses Verfahren hat zur Folge, dass die am Ende eines Jahres durchzuführende Überkompensationskontrolle zugleich die Grundlage für die Berechnung des zukünftigen Ausgleichs ist. Dieser Modellansatz gilt als rechtssicher und führt dazu, dass die Unternehmen dem Aufgabenträger gegenüber eine höchstmögliche Transparenz der Unternehmenszahlen herstellen müssen. Der Aufgabenträger erhält einen detaillierten Einblick in die konkreten Kostenstrukturen</p>

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Finanzierungs- und Abrechnungsverfahren (Fortsetzung)		des Unternehmens. Zur Herstellung zusätzlicher Planungssicherheit kann der Ausgleichsbetrag gedeckelt werden.
Auswirkungen auf Bestandsunternehmen	Zuschnitt und Größe der Teilnetze in den Landkreisen und (evtl.) die Möglichkeit der Abgabe von Gesamtangeboten können dazu führen, dass kleine und mittlere Verkehrsunternehmen sich nur in Kooperation an den Verfahren beteiligen können.	
	Vergabeverfahren für einzelne Teilnetze oder auch Lose verbessern die Chancen kleinerer und mittlerer Verkehrsunternehmen, allerdings werden durch Kleinteiligkeit Synergieeffekte verloren gehen und tendenziell höhere Kosten entstehen. Bei der Bildung von großen Gesamtnetzen (so weit rechtlich zulässig) wäre der Bietermarkt deutlich eingeschränkt, das Verkehrsgebiet für größere Verkehrsunternehmen auch von außerhalb aber möglicherweise attraktiv.	Es ist zu unterstellen, dass alle Bestandsunternehmen grundsätzlich interessiert daran sind, ihre Verkehre weiterhin eigenwirtschaftlich unter Anwendung der allgemeinen Vorschrift anzubieten. Soweit dies in Teilnetzen erfolgen soll, wird sich der Kreis der Antragsteller reduzieren. Im Rahmen des hier möglichen Wettbewerbs um eigenwirtschaftliche Genehmigungen werden die Unternehmen die Genehmigungen erhalten, die unter der Einhaltung der Vorgaben das beste Angebot abgeben.

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Wirtschaftliche Auswirkungen	<p>Unter der Annahme, dass die bestehenden ÖPNV-Angebote (Status-quo) Grundlage der Verfahren sind, sind folgende Auswirkungen zu erwarten:</p> <p>Die derzeitigen Verkehrsstrukturen machen betriebliche und verkehrliche Synergien möglich, die sich letztlich auch auf die Wirtschaftlichkeit des Angebotes auswirken. Ein Aufbrechen dieser Strukturen führt also tendenziell zu höheren Kosten. Die Durchführung von Wettbewerb ist aber grundsätzlich auch geeignet, durch die Öffnung des Marktes Effizienz- und Produktivitätsgewinne zu erzielen, die sich kostensenkend auswirken können, wie dies eine Reihe von Ausschreibungen in der Vergangenheit gezeigt hat. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei Durchführung von Vergabeverfahren künftig das Landesvergabe-gesetz zur Anwendung des Tarifs des kommunalen ÖPNV-Gewerbes verpflichtet. Die sich daraus ergebenden Mehraufwendungen sind beträchtlich.</p>	<p>Es ist davon auszugehen, dass das derzeitige Angebot zu den bestehenden wirtschaftlichen Bedingungen eigenwirtschaftlich auf der Grundlage einer allgemeinen Vorschrift durchgeführt werden kann. Die Festlegung eines entsprechenden Berechnungsverfahrens ist höchst komplex und anspruchsvoll und setzt die Einschaltung von Wirtschaftsprüfern voraus. Bereits erprobte und rechtlich geprüfte Verfahren haben gezeigt, dass derartige Verfahren für alle Beteiligten Planungssicherheit gewährleisten können.</p>

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Verfahrensaufwand	<p>Die Festlegung des gewünschten ÖPNV-Angebots u. a. in den Nahverkehrsplänen ist unabhängig von der Verfahrensweise erforderlich und erzeugt planerischen Aufwand, der i.d.R. von der VNO abgedeckt wird.</p> <p>Im Vergabeverfahren erstreckt sich die Bandbreite für die Leistungsbeschreibung von funktionalen Vorgaben bis zu sehr detaillierten Leistungsanforderungen. Wegen der erstmaligen Durchführung des Verfahrens werden möglichst genau formulierte detaillierte Vorgaben empfohlen, um einen (teuren) Nachbesserungsbedarf möglichst gering zu halten. Die Einhaltung dieser Vorgaben im Rahmen eines Vertragscontrollings während der Vertragslaufzeit ist erforderlich. Hierfür ist zusätzliches Personal erforderlich. Für das Vergabeverfahren wird eine rechtliche Begleitung empfohlen.</p>	<p>Im Rahmen der allgemeinen Vorschrift entstehen im Wesentlichen externe Kosten durch die Einschaltung von Wirtschaftsprüfern bei der Überkompensationskontrolle und der Plausibilitätsprüfung der Trennungsrechnungen. Bei einem vergleichbaren Anwendungsfall sind jährliche Kosten von 5 – 7 T€ je Testat für die Trennungsrechnung und 20 T€ für die Überkompensationskontrolle genannt worden.</p> <p>Darüber hinaus entstehen externe Beratungskosten für die Aufstellung der allgemeinen Vorschrift inkl. Entwicklung geeigneter Berechnungsverfahren.</p>

	<u>Vergabeverfahren</u>	<u>allgemeine Vorschrift</u>
Zusammenfassende Bewertung	<p>Es ist deutlich, dass beide beschriebenen Verfahren möglich, jeweils aber mit Vor- und Nachteilen behaftet sind. Die Durchführung von Vergabeverfahren macht besonders dann Sinn, wenn die Aufgabenträger ihre Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im ÖPNV sehr viel intensiver wahrnehmen wollen als im Rahmen der heutigen eigenwirtschaftlichen Verkehre. Für Durchführung und Kontrolle müssen allerdings entsprechende Personalkapazitäten mit den erforderlichen Instrumentarien vorgehalten werden.</p> <p>Die Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der allgemeinen Vorschrift sind etwas geringer und entsprechen im Wesentlichen der heutigen Verfahrensweise über die Nahverkehrspläne. Der Verfahrensaufwand wird durch die Kosten für die Wirtschaftsprüfungen geprägt.</p> <p>Aus wirtschaftlicher Sicht ist auf erhebliche Risiken durch die zu erwartenden Personalkostensteigerungen bei Ausschreibungen hinzuweisen. Auch der Verlust von Synergieeffekten beim Aufsplitten der Leistungen wird sich kostensteigernd auswirken. Inwieweit dies durch Marktöffnung mit Wettbewerb mindestens aufgefangen werden kann, ist fraglich.</p> <p>Das Verfahren der allgemeinen Vorschrift ist geprägt durch die Einbindung externer Wirtschaftsprüfer, ermöglicht aber den Aufgabenträgern ein hohes Maß an Transparenz und die Sicherheit, angemessene Preise für die erhaltene Leistung zu erhalten. Bewährte Berechnungsmethoden haben gezeigt, dass eine Planbarkeit der öffentlichen Ausgleichszahlungen auf bisherigem Niveau sichergestellt werden kann.</p>	