



Verwaltungsleitung	Vorlagenart	Vorlagennummer
Verantwortlich: Krumböhmer, Jürgen Datum: 23.10.2015	Beschlussvorlage	2015/189
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich		

Beratungsgegenstand:

Ausschreibung der Verkehrsverträge des Landkreises Lüneburg 2019
(im Stand der 1. Aktualisierung vom 23.10.2015)

Produkt/e:

547-000 Einrichtungen des ÖPNV

Beratungsfolge

Status	Datum	Gremium
Ö	15.09.2015	Ausschuss für Wirtschaft, Touristik, Verkehrsplanung und ÖPNV
N	02.11.2015	Kreisausschuss

Anlage/n:

Anlage 2 (neu) – Stellungnahme VNO

Beschlussvorschlag:

1. Alternative 1:

Der Landkreis Lüneburg bereitet die Ausschreibung seiner Verkehrsverträge für die Zeit ab 2019 vor.
oder **Alternative 2:**

Der Landkreis Lüneburg bereitet eine allgemeine Vorschrift zur Regelung des straßengebundenen Öffentlichen Personenverkehrs ab 2019 vor.

- Die Geltungsdauer des neu zu erstellenden Nahverkehrsplans wird ausgeweitet bis zum Jahr 2022. Der Planungszeitraum im derzeitigen Aufstellungsverfahren wird entsprechend erweitert.
- Der Landkreis Lüneburg bereitet die Beauftragung eines Verkehrsgutachters zur Begleitung der verkehrsvertraglichen Neuregelungen ab 2019 vor.

Aktualisierter Beschlussvorschlag vom 23.10.2015:

Der Landkreis Lüneburg bereitet die Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten ab dem Jahr 2019 durch den Erlass einer allgemeinen Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen vor.

Sachlage:

1. Aufgabenträgerschaft, Zuständigkeiten

Der Landkreis Lüneburg ist Aufgabenträger für den straßengebundenen Öffentlichen Personenverkehr in seinem Gebiet, also für die Busverkehre. Er stellt den Nahverkehrsplan auf und ist für die Schülerbeförderung zuständig.

Schienenverkehre liegen in der Zuständigkeit der Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG), einem Unternehmen des Landes Niedersachsen. Die LNVG vergibt die Genehmigungen für Busunternehmen. Daneben entscheidet sie über verschiedene finanzielle Förderungen - insbesondere über die Busförderung oder die Förderung der Einrichtung von Haltestellen.

Genehmigungsbehörden für Taxiverkehre sind Landkreis und Hansestadt Lüneburg. Das betrifft die Vergabe von Genehmigungen und die Festlegung von Tarifen.

Haltestellen werden von den jeweiligen Straßenbaulastträgern, also der Niedersächsischen Behörde für Straßenbau und Verkehr, den Landkreisen oder den Kommunen eingerichtet.

2. Genehmigungen

Genehmigungen gewähren das ausschließliche Recht, in einem bestimmten Gebiet eine bestimmte Leistung – hier Busverkehre – anzubieten. Andere Anbieter können somit ausgeschlossen werden; es gibt nur einen einzigen Anbieter in einem Gebiet für die Laufzeit der Genehmigung. Das sind aktuell in der Regel 10 Jahre. Die Genehmigung ist aber auch mit der Pflicht verbunden, die Verkehrsleistung zur Verfügung zu stellen (Betriebspflicht). Das heißt, der Anbieter kann sich nicht auf die wirtschaftlich lukrativen Teile des Gebietes beschränken, er muss auch entlegene Gebiete bedienen. Das Gleiche gilt für die Betriebszeiten. Nicht nur in der Hauptverkehrszeit muss ein ausreichendes Angebot vorgehalten werden, auch in den nachfrageschwachen Zeiten muss ein Mindestangebot vorhanden sein.

Grundlage der vom Verkehrsunternehmen durchzuführenden Leistung ist zunächst nur der von ihm gestellte Antrag mit Fahrplan und Linienführung. Nur aus den Vorgaben des Aufgabenträgers an eine entsprechende Verkehrsbedienung können weitergehende Forderungen abgeleitet werden. Ansonsten gibt das PBefG keine Mindeststandards vor.

Kann der Unternehmer das Verkehrsangebot ohne öffentliche Zuschüsse allein aus seinen Einnahmen finanzieren, handelt es sich um einen eigenwirtschaftlichen Verkehr. Die eigenwirtschaftliche Genehmigung wird in einem Wettbewerb vergeben. Es können verschiedene Unternehmen ein Interesse bekunden. Die Nahverkehrsgesellschaft vergibt die Genehmigung an den Unternehmer mit dem besten Angebot. Maßstab ist jeweils, was der Aufgabenträger, also der Landkreis, im Nahverkehrsplan (dazu Ziff. 4) als Angebot definiert hat.

Benötigt der Unternehmer aber öffentliche Mittel zur Finanzierung, spricht man von einem gemeinwirtschaftlichen Verkehr. Bei der Genehmigung eines gemeinwirtschaftlichen Verkehrs prüft die Landesnahverkehrsgesellschaft ausdrücklich nicht, wie hoch die öffentlichen Zuschüsse ausfallen müssten. Die Zuschüssen sind nämlich von den Aufgabenträgern zu zahlen, nicht von der LNVG. Entscheidend für die LNVG sind die Qualität des Angebotes und die Frage, ob ein Verkehrsvertrag mit dem Aufgabenträger besteht.

Im Genehmigungswettbewerb gebührt dem Altunternehmer Vorrang, wenn die Angebote annähernd gleich sind.

In der Praxis ist oft strittig, ob es sich um einen eigenwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Verkehr handelt. Die Unterscheidung ist nicht immer offensichtlich.

3. Verkehrsvertrag

Aufgabenträger - also Landkreis - und Verkehrsunternehmen können einen Verkehrsvertrag schließen. Darin sind nicht nur die Zuzahlungen der öffentlichen Hand geregelt, sondern auch der genaue Inhalt der Verkehrsleistung (Fahrplan) und Qualitäten (Alter und Ausstattung der Busse, Umweltstandards, Barrierefreiheit usw.) Der Aufgabenträger kann in dem Vertrag alle Verfahrensfragen regeln und muss für die von ihm bestellten Leistungen zahlen.

Die konkrete Zahlung ist recht schwierig zu regeln. Ursprünglich konnten die Unternehmer ihre Tarife frei bestimmen. Sie waren jedenfalls theoretisch so kalkuliert, dass sie den Kostenaufwand des Unternehmens zuzüglich einer Gewinnmarge deckten. Mit dem Beitritt des Landkreises Lüneburg zum HVV wurden abgesenkte Tarife eingeführt. Damit verloren die Busunternehmer einen Teil ihrer Einnahmen. Die Aufgabenträger mussten sich im Gegenzug verpflichten, die Alteinahmen der Unternehmen mit einem jährlichen Aufschlag für Kostensteigerungen abzusichern (Alteinnahtmesicherung). Die sich daraus ergebenden Ausgleichszahlungen sind praktisch die Gegenleistung für die Verkehrserbringung/die Tarifaabsenkung im Landkreis Lüneburg.

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrkarten werden von den Unternehmen an den HVV abgeführt. Dort werden sie nach einem statistischen Verfahren (Einnahmeaufteilungsverfahren – EAV) an die Aufgabenträger verteilt. Die Bareinnahmen gehen also nicht an die Unternehmer, sondern an die Aufgabenträger. Außerdem erhalten die Unternehmer die gesetzlichen Ausgleichszahlungen für Schülertransport und die Beförderung von Schwerbehinderten.

Verkehrsverträge werden in der Regel bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren geschlossen, wenn der Unternehmer aus eigenem Antrieb heraus die Verkehrsleistung nicht eigenwirtschaftlich erbringen könnte. Der Abschluss eines Verkehrsvertrages stellt meist die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDA) dar. Dieser ist nach der EU-Verordnung 1370/2007 grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.

Die VO 1370/2007 gilt seit dem 03.12.2009 und hat eine Übergangszeit bis zum 03.12.2019. Kurz vor Inkrafttreten der VO 1370/2007 haben die Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg - das sind die niedersächsischen Landkreise, die dem HVV angehören - ihre Verkehrsverträge für 10 Jahre verlängert. Zu Ende 2019 steht somit die Frage an, wie es mit diesen Verträgen weitergeht. Das ist Gegenstand dieser Vorlage.

In den letzten Jahren ist der Landkreis Lüneburg zusammen mit den Landkreisen Stade und Harburg aufgetreten. Das Vorgehen wurde untereinander abgestimmt. Verhandlungen wurden gemeinsam geführt. Das soll auch in Zukunft so bleiben.

Die Verkehrsverträge bestehen überwiegend mit der KVG/VOG, die einem einzigen Konzern angehören. Teilleistungen sind in den Nachbarlandkreisen an andere Unternehmen vergeben. Die Gemeinde Amt Neuhaus wird von der Verkehrsgesellschaft Ludwigslust-Parchim (VLP), einem Unternehmen des Landkreises Ludwigslust-Parchim, bedient. Die Finanzierung dieser Verkehre ist in einem separaten Vertrag geregelt.

In Ausnahmefällen kann ein ÖDA ohne wettbewerbliches Verfahren direkt vergeben werden. Im Landkreis Lüneburg besteht diese Möglichkeit der Direktvergabe nicht, weil die Ausnahmevoraussetzungen nicht vorliegen. Es ist kein kommunal beherrschtes Unternehmen betroffen und die Aufträge überschreiten eine im Gesetz definierte Höchstgrenze. Sollen die Verkehrsbeziehungen im Landkreis Lüneburg somit auch ab 2019 auf der Grundlage eines ÖDA geregelt werden, wäre ein Vergabeverfahren (siehe Ziffer 4) unumgänglich.

Zu- und Abbestellungen können in den Verkehrsverträgen ohne weiteres auch während der laufenden Vertragszeit vorgenommen werden. Die Entgelte sind im Vertrag definiert nach Fahrplankilometern, Fahrplanminuten und zusätzlich erforderlichen Fahrzeugen.

Das Personenbeförderungsgesetz wurde zum 01.01.2013 novelliert. Seitdem sind Verkehrsvertrag und Genehmigung miteinander verschränkt. Die LNVG richtet die Laufzeit der Genehmigung an den zugrundeliegenden Verkehrsverträgen aus, wenn es sich um gemeinwirtschaftliche Verkehre handelt. Ein Unternehmen soll nicht Inhaber einer gemeinwirtschaftlichen Genehmigung sein, wenn die Finanzierung mit dem Aufgabenträger nicht geregelt ist.

4. Nahverkehrsplan und Ausschreibung

Aufgabenträger definieren Verkehrsleistungen im Nahverkehrsplan. Bislang kam dem Nahverkehrsplan nur eine überschaubare Bedeutung zu. Dies ändert sich allerdings deutlich mit dem neuen Personenbeförderungsgesetz. Will der Aufgabenträger seine Verkehrsverträge ausschreiben, muss er lange Fristen beachten. Man rechnet von der Ausschreibung bis zur Betriebsaufnahme mit einer Zeitspanne von über zwei Jahren. Ein Jahr vor der Ausschreibung muss eine Vorabbekanntmachung veröffentlicht werden, die bereits recht detailliert beschreibt, um welche Leistungen es sich handeln wird. Grundlage dieser Vorabbekanntmachung muss wiederum der Nahverkehrsplan sein, der einen Detaillierungsgrad haben muss, der für die Vorabbekanntmachung und die nachfolgende Ausschreibung ausreichend ist.

Praktisch heißt dies: Bei einer Neuvergabe in 2019 wird die Ausschreibung 2017 veröffentlicht; die Vorabbekanntmachung steht 2016 an. Bis dahin muss der Aufgabenträger wissen, welches Nahverkehrskonzept er ab 2020 realisiert wissen will. Dies zeigt, dass die Zeit zur Diskussion und Entscheidung ausreichend ist, aber auch genutzt werden muss.

In dieser Zeit muss das Verkehrskonzept ab 2020 modelliert werden. Wegen der Komplexität der Aufgabe ist die Begleitung durch einen Verkehrsgutachter erforderlich.

Außerdem wird eine öffentliche Beteiligung erforderlich, die über das Maß hinausgeht, das gesetzlich bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans erforderlich ist. Auch hierbei wird ein Verkehrsgutachter unterstützen können.

Die Neuaufstellung des Nahverkehrsplans wird bereits durch die VNO, eine Lenkungsgruppe und Projektgruppen begleitet.

Die Inhalte des Nahverkehrsplans werden erheblichen Einfluss auf die Gestaltung einer Ausschreibung haben. So können Buslinien zu Netzen gebündelt werden. Hierbei ist der Schutz mittelständiger Unternehmen zu berücksichtigen. Ausgeschrieben werden die Verkehrsleistungen nämlich in Paketen. Der Zuschnitt dieser Pakete ist u. a. Inhalt des Nahverkehrsplans. Auch die Genehmigungen der LNVG richten sich daran aus.

5. Allgemeine Vorschrift

Die Neuvergabe von Verkehrsverträgen berührt die Interessen insbesondere der KVG/VOG, die unter anderem in Lüneburg einem Betriebshof unterhält. Von dort aus wird eine Alternative zur Ausschreibung eines Verkehrsvertrages aufgezeigt: die allgemeine Vorschrift.

Hierunter versteht man eine Satzung oder einen für alle Unternehmen gleichen Formularvertrag, mit dem jedem Unternehmen ein bestimmter Beförderungstarif (HVV) vorgeschrieben wird. Jeder Unternehmer, der Verkehrsleistungen im Geltungsbereich der Allgemeinen Vorschrift erbringt, muss den Höchstarif einhalten. Als Ausgleich erhält er **hierfür** einen Geldbetrag vom Aufgabenträger. Für andere Leistungen (Qualitäten) kann er auf der Grundlage der allgemeinen Vorschrift keinen Ausgleich bekommen.

Diese Konstruktion funktioniert grundsätzlich ohne Verkehrsvertrag, weil durch die Ausgleichsleistung der Allgemeinen Vorschrift die Verkehre grundsätzlich allesamt eigenwirtschaftlich werden. Allerdings müssen die Verkehre in der Allgemeinen Vorschrift so genau wie möglich beschrieben werden, damit auch die Leistungen erfüllt werden, an denen die Unternehmer aus sich heraus kein Interesse haben.

Um dies zu erreichen, bedarf es zusätzlich einer Genehmigung durch die LNVG. Das Modell hätte folgende Komponenten:

Der Nahverkehrsplan beschreibt die zu erbringenden Leistungen so genau wie möglich. Auf dieser Grundlage erteilt die LNVG eine Genehmigung mit einer detaillierten Betriebspflicht auch für wirtschaftlich nicht lukrative Flächen und Zeiten. Die Teilnetze werden so geschnitten, dass ein Heraustrennen lukrativer Bereiche (Rosinenpicken) verhindert wird. Um den HVV-Tarif einzuhalten, erlässt der Landkreis Lüneburg eine allgemeine Vorschrift, die Grundlage für die Ausgleichszahlung wäre.

In der Konsequenz verlagert sich der Wettbewerb der Unternehmen vom Verkehrsvertrag zur Genehmigung. Statt in einer Ausschreibung des Aufgabenträgers auf einen Verkehrsvertrag zu bieten, bewirbt sich das Verkehrsunternehmen nun bei der LNVG um die Genehmigung. Herrin des Wettbewerbs ist die LNVG, nicht der Landkreis. Das ist bei der Ausschreibung des Verkehrsvertrages anders. Der Landkreis hätte bei der allgemeinen Vorschrift auf die Auswahl des Unternehmens weniger Einfluss, erspart aber auch den Aufwand des Ausschreibungsverfahrens.

Die Ausgleichszahlung würde nach dem Braunschweiger Modell wie nachfolgend beschrieben funktionieren:

Aus der jetzt bekannten Praxis werden bereits Ausgleichszahlungen geleistet. Diese basieren allerdings auf der Einnahmesituation der Vorjahre. Die Ausgleichszahlung der allgemeinen Vorschrift beruht demgegenüber auf der Betrachtung der Kosten zzgl. eines angemessenen Gewinnaufschlags des Verkehrsunternehmens. Faktisch werden sich Kosten (plus Gewinnaufschlag) und Einnahmen der Verkehrsunternehmen nicht sehr erheblich unterscheiden.

Der Vergleich von Kosten (plus Gewinnaufschlag) und Ausgleichszahlung ist gesetzlich vorgeschrieben, denn es gibt ein europarechtliches Verbot der Überkompensation. Die öffentliche Hand darf nicht zu viel bezahlen. Dies wird mithilfe von Wirtschaftsprüfern kontrolliert. Ein Wirtschaftsprüfer kontrolliert die Zahlen im Auftrag des Verkehrsunternehmens. Er übergibt das Zahlenwerk an einen zweiten Wirtschaftsprüfer, der für den Aufgabenträger arbeitet. Dieser prüft die Plausibilität.

Infolge dieser Prüfungen werden die jährlichen Ausgleichszahlungen vorab geleistet und je nach Prüfungsergebnis immer wieder angepasst. War die Ausgleichszahlung zu gering, kann eine Anpassung nach oben grundsätzlich nur innerhalb einer vorher festgelegten Grenze stattfinden.

Das System arbeitet mit Vorauszahlungen, Spitzabrechnung eines Wirtschaftsjahres und entsprechenden Ausgleichen, jeweils begleitet durch Wirtschaftsprüfer. Je nachdem, wie dieses Verfahren bewertet wird, würde der Aufgabenträger ein Verfahren erhalten, das eine Überkompensation zumindest erschwert. Geprüft wird auch, ob das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird.

Hauptschwäche der allgemeinen Vorschrift ist aus Sicht der Aufgabenträger die geringere Flexibilität, was die Veränderung von Angeboten angeht. Die einmal erteilte Genehmigung läuft in der Regel über 10 Jahre, soweit der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan oder in der allgemeinen Vorschrift nichts anderes vorgibt. Die allgemeine Vorschrift in Form eines Vertrages ist an dieser Stelle der Satzung vorzuziehen. Kleine Zubestellungen können aufgrund des geringen Leistungsumfangs ohne Ausschreibung direkt vergeben werden. Abbestellungen sind praktisch einvernehmlich möglich. Auch qualitative Veränderungen werden praktisch auf vertraglicher Grundlage umsetzbar sein. Das Verkehrsunternehmen hat dabei eine starke Position, weil es nicht zu Änderungen verpflichtet werden kann.

Dieser Punkt kann anhand eines weiteren Problems verdeutlicht werden. Die Fördermittel der LNVG fließen i. d. R. an Aufgabenträger und sind für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen gedacht. Die allgemeine Vorschrift lässt Verkehre eigenwirtschaftlich werden, weil ein Verkehrsunternehmen durch den finanziellen Ausgleich der Tarifabsenkung in die Lage versetzt wird, die Busse ohne weitere öffentliche Finanzzuschüsse des Aufgabenträgers fahren zu lassen. Damit entfällt z. B. die Möglichkeit der Busförderung, die vor kurzer Zeit vom Land Niedersachsen aufgelegt worden ist. Hierzu kann es Auffanglösungen geben, die jedoch erst noch konstruiert werden müssen.

Möchte der Landkreis Lüneburg mit dem HVV besondere Angebote unterbreiten, die von der LNVG gefördert werden können, werden mit der allgemeinen Vorschrift Probleme zu erwarten sein. Der Landkreis wird keine rechtliche Handhabe besitzen, die Verkehrsunternehmen zu bewegen, sich an diesen Angeboten zu beteiligen. Freiwillig werden die Unternehmen praktisch sicher in der Regel mitmachen, allerdings zu den Konditionen, die sie fordern können.

Mit der Neuausschreibung von Verkehrsverträgen ist das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz anzuwenden, mit dem der geltende Tariflohn garantiert werden würde. Bei der allgemeinen Vorschrift wäre das nicht der Fall. Der finanzielle Unterschied kann für den Landkreis Lüneburg jährlich einen siebenstelligen Betrag erreichen. Der Einfluss auf die Tarifgestaltung der Verkehrsunternehmen ist im Falle der allgemeinen Vorschrift für den Aufgabenträger geringer.

Im **Anhang** ist eine Synopse beigefügt, die von der VNO erarbeitet wurde und den Landkreisen Lüneburg, Harburg und Stade zur Verfügung steht. Diese drei Landkreise werden nach der Sommerpause 2015 zu entscheiden haben, ob sie die Ausschreibung ihrer Verkehrsverträge zu 2019 anstreben oder den Weg der allgemeinen Vorschrift gehen möchten. Falls die Ausschreibung gewählt wird, müssen die personellen Voraussetzungen für die Ausschreibung geschaffen werden. VNO und HVV unterstützen bei den Ausschreibungsverfahren. Auch die Landkreise müssten angemessen aufgestellt sein.

Aktualisierte Sachlage vom 23.10.2015:

Die VNO hat die anliegende Stellungnahme (Anlage 2) verfasst, mit der sie deutlich macht, dass auch mit der allgemeinen Vorschrift hinreichende Steuerungsmöglichkeiten für die Landkreise als Aufgabenträger erhalten bleiben. Auf die Stellungnahme der VNO wird inhaltlich verwiesen. In der dazugehörigen E-Mail vom 19.10.2015 schreibt Herr Opalka:

„Es wird deutlich, dass auch hier alle notwendigen Änderungsbedarfe initiiert werden können, die den Optionen innerhalb von Wettbewerbsverfahren nicht nachstehen. Allerdings handelt es sich bei den Lösungsmöglichkeiten innerhalb der allgemeinen Vorschrift um ein neues Verfahren, das noch rechtssicher ausformuliert werden muss. Dabei ist nochmals deutlich darauf hinzuweisen, dass der Aufgabenträger jederzeit das Ausgleichssystem der allgemeinen Vorschrift ablösen und durch einen Systemwechsel in ein wettbewerbliches Verfahren überführen kann. Im Tarifverbund Region Braunschweig funktioniert das System der allgemeinen Vorschrift seit 2012 erfolgreich.“

Wesentliches Argument ist, dass die Entscheidung für den Weg der allgemeinen Vorschrift revidiert werden kann, falls sich negative Erfahrungen ergeben. Die Aufgabenträger sind nicht gehindert, ggf. in ein Ausschreibungsverfahren für einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag einzusteigen. Dies würde zwar eine längere Zeit in Anspruch nehmen, wäre aber praktisch immer möglich. Da dies den Verkehrsunternehmen ebenfalls bewusst sein wird, ist eine lösungsorientierte Zusammenarbeit in der täglichen Praxis zu erwarten.

Synopse Vergabeverfahren / allgemeine Vorschrift

Allgemeine Vorbemerkungen	In der nachfolgenden Synopse ist der Versuch unternommen worden, die wichtigsten Aspekte möglicher Gestaltungsmöglichkeiten des ÖPNV in den HVV-Landkreisen Harburg, Lüneburg und Stade 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. HVV-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 Höchsttarif (=Verbundtarif) 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 des 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 VNO-Bereich 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 von KVG/VOG als dominierende Hauptanbieter 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 Landesvergabegesetz 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 („Braunschweiger Modell“) haben gezeigt, dass derartige Verfahren für alle Beteiligten Planungssicherheit gewährleisten können. <i>(Keine Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes. Heutige Tarifsituationen können fortbestehen.)</i></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 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>	

Berücksichtigung von Angebotserweiterungen/Abbestellungen im System der allgemeinen Vorschrift

Problemstellung

Im Rahmen der Diskussionen zum Erlass einer allgemeinen Vorschrift (aV) in den niedersächsischen HVV-Landkreisen gilt es sicherzustellen, dass die Regularien der aV weiterhin ausreichende verkehrliche Handlungsspielräume der Aufgabenträger (AT) und für zusätzliche Standards zulassen. Eine Flexibilität wie in der Vergangenheit soll erhalten bleiben.

Grundlage hierfür ist das aktuelle Verkehrsangebot, wie es sich über den jeweiligen Nahverkehrsplan (NVP) nach Qualität und Quantität ergibt. Die Beachtung dieser Anforderung wird als Bedingung für die Inanspruchnahme von Ausgleichsleistungen nach der aV festgeschrieben. Zur Sicherstellung dieser Flexibilität des AT können drei methodische Verfahren unterschieden werden, die nebeneinander zur Anwendung kommen können:

1. Die Möglichkeit von **Zu- und Abbestellungen im üblichen Tagesgeschäft** (Verstärkerleistungen, zusätzliche Fahrt auf bestehender Linie...) ist sicherzustellen. Dies geschieht, indem entsprechende quantitative Leistungsveränderungen in einem zuvor zu definierenden Umfang (zum Beispiel 1% des Basisvertragswertes entspricht ca. 100 TEUR/a) in der aV festgelegt werden. Die Verkehrsunternehmen agieren auf der Grundlage eigenwirtschaftlicher Genehmigungen. Im Rahmen derer sind Schwankungsbreiten von Leistungen üblich.

Dieses System findet sich im Vertragswerk der aV wieder, in dem der AT den geforderten Umfang der Leistungsveränderungen als Bedingung für die Ausgleichsgewährung nach der aV vorgibt. Der AT kann hierüber Veränderungen initiieren, welche die Unternehmen in ihrer Verantwortung umsetzen. Damit wird auch die Frage der Verpflichtung des Verkehrsunternehmens zur Durchführung dieser Leistung beantwortet. Erfüllt das Unternehmen diese Vorgabe nicht, sind die Eingangsvoraussetzungen der aV nicht erfüllt und das Unternehmen hat keinen Anspruch auf Ausgleichszahlungen aus der aV.

Zur Finanzierung möglicher Leistungsveränderungen im o. g. Rahmen wird nach dem Mechanismus der aV in Braunschweig der ex-ante-Ausgleich, der vom AT zu leisten ist, entsprechend erhöht. Fallen keine Leistungsveränderungen an, so fließen im Rahmen der ex-post-Analyse nach zwei Jahren die nicht benötigten Mittel zurück an den AT. Eine Überkompensation wird dadurch ausgeschlossen.

Kommt es zu Leistungszubestellungen bzw. -abbestellungen, so werden diese Veränderungen im übernächsten Jahr innerhalb der Trennungsrechnung berücksichtigt.

2. **Leistungsveränderungen in nennenswerten Umfang** (neue Linien, Überarbeitung ganzer Teilnetze etc.) werden bereits in der aV des Braunschweiger Modells in Abs. 7.2 beschrieben. Danach führen Leistungsveränderungen ab einer bestimmten Größenordnung zu einer Neubestimmung der maximal gewährten Ausgleichsbeträge.

Im Fall derartiger Leistungsveränderungen bemisst sich der Ausgleich nach dem hierfür notwendigen Preisaufschlag. Hierzu wird methodisch auf das Verfahren der Tarifgenehmigungen nach § 39 PBefG zurückgegriffen. Ein entsprechender Ansatz wurde von der EU-Kommission im Jahr 2014 als beihilferechtlich unbedenklich notifiziert (sog. Preis-Preis-Verfahren).

Die Unternehmen berechnen die mit der Leistungsveränderung im Zusammenhang stehenden notwendigen Kosten. Dies kann anhand der bekannten Parameter der heutigen Verträge erfolgen (Stunden, Kilometer, Fahrzeuge). Zusätzlich werden die Fahrgastzahlen abgeschätzt und der notwendige Tarif, der zur Kostendeckung benötigt wird, ermittelt (Vergleichspreis). Dieser Vergleichspreis wird anschließend der Anwendung des HVV-Tarifs gegenübergestellt (Preis-Preis-Vergleich). Die Differenz ergibt den notwendigen Ausgleichsbetrag, der seine Begründung aus dem politischen Wunsch der Landkreise

erhält, den HVV-Tarif als verbindlichen Höchsttarif anzuwenden.

Der Vorteil des Verfahrens liegt in der hohen Transparenz, der Weiterentwicklung des heutigen bekannten Verfahrens zur Neubestellung und der Anwendung des Preis-Preis-Vergleichs, der für die allgemeine Vorschrift notwendig ist.

3. Als dritter Baustein der Angebotsveränderung, insbesondere bei höheren Vorgaben zu Qualitätsstandards, ist die **Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (ÖDA)** zu nennen.

Ein ÖDA liegt immer dann vor, wenn eine staatliche Stelle einem Betreiber vorgibt, Verkehrsdienste nach bestimmten Vorgaben zu erbringen und dem Betreiber dafür eine Kompensation gewährt. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind genau zu bestimmen und Parameter für die im Gegenzug gewährte Ausgleichsleistung vorab festzulegen. Die Vergabe eines ÖDA kann stets neben die Regelung einer aV zur Anwendung kommen. Diese Möglichkeit besteht für den AT zu jeder Zeit.

Werden lediglich zusätzliche Qualitätsanforderungen (100% Niederflur-KOM, Klimaanlage, etc.) vom AT bestellt, ist dies über den Weg eines ÖDA möglich. Auswirkungen aus der Anwendung eines repräsentativen Tarifvertrages sind nicht zu erwarten.

Im Leistungsbereich muss bei der Vergabe eines ÖDA (ggf. als (ergänzende) Direktvergabe) das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz berücksichtigt werden, welches zwingend die Anwendung eines repräsentativen Tarifvertrages vorsieht. Daneben ist zu beachten, dass es sich bei den Direktvergaben um Nettoverträge handeln muss und der Unternehmer das überwiegende wirtschaftliche Risiko übernehmen muss. Dies ist dann der Fall, wenn die Kosten der Leistungserbringung nicht zu mehr als 50% aus Einnahmen gedeckt werden. Zudem darf es sich nur um geringfügige Verkehrsleistungen handeln. Geringfügige Verkehrsleistungen werden angenommen, sofern der geschätzte Jahresdurchschnittswert weniger als eine Million Euro beträgt oder die jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung weniger als 300.000 Kilometer aufweist. Solche Direktvergaben geringfügiger Verkehrsleistungen sind nicht auf eine Zielgruppe beschränkt.

Fazit

Es gibt verschiedene Varianten im Rahmen der aV auf Leistungsveränderungen zu reagieren und die notwendigen Veränderungen herbeizuführen. Diese lehnen sich teilweise an das heutige Verfahren an. Zusätzlich wird über die Trennungsrechnung und eine abschließende Überkompensationskontrolle eine hohe Transparenz für den AT geschaffen.