

Vom öffentlichen Interesse zur Konzeption und Vergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Christoph Schaaffkamp

Jena, 4. November 2016

Tagung „Bestellung von Verkehrsleistungen im ÖPNV“

Agenda



Agenda

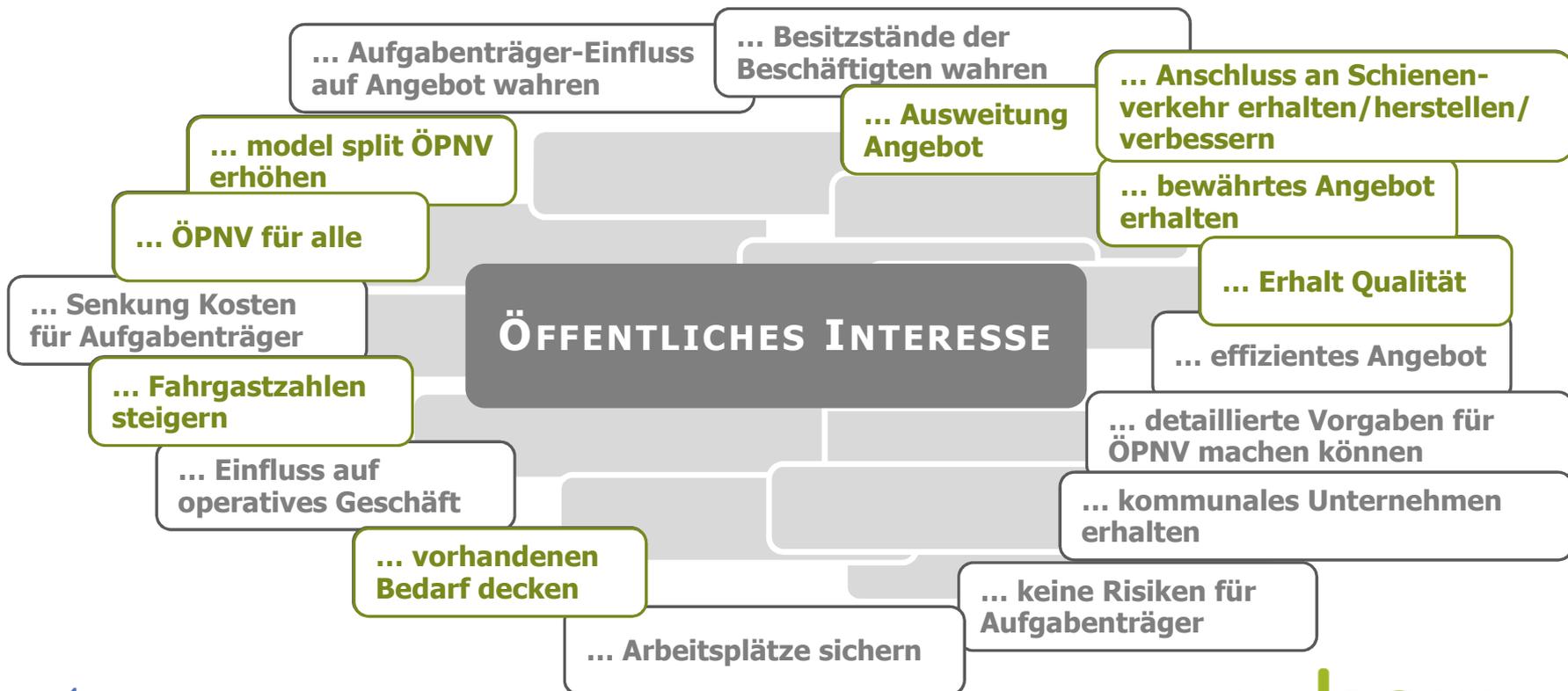


Öffentliches Interesse

Ziele

Was soll/kann im und mit dem ÖPNV erreicht werden?

- Politische Ziele (verkehrspolitische, sozialpolitische, umweltpolitische, strukturpolitische, finanzpolitische Ziele) → **Inventur**



Öffentliches Interesse

Identifikation und Dokumentation der Ziele



Öffentliches Interesse

Anforderungen an das konkrete ÖPNV-Angebot

- für den ÖPNV ist gesetzlich geregelt, wer die (Rahmen-)Anforderungen an das Angebot in welchem Verfahren definiert (Regionalisierungsgesetz, Personenbeförderungsgesetz, ÖPNV-Gesetze der Länder)
- **Aufgabenträger** legt die „**ausreichende ÖPNV-Bedienung**“ im **Nahverkehrsplan** fest

Aufgabenträger *kreisfreie Städte, Landkreise; zum Teil auch Zweckverbände o.Ä. oder Gemeinden*
§ 1 RegG, § 8 Abs. 3 PBefG, Länder-ÖPNVG

ausreichende Verkehrsbedienung *Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen; Barrierefreiheit*
§ 8 Abs. 3 PBefG

Nahverkehrsplan *Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV; frühzeitige Beteiligung vorhandener Unternehmen; anzuhören sind: Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände*
§ 8 Abs. 3 PBefG; Länder-ÖPNVG

Öffentliches Interesse

Anforderungen an das konkrete ÖPNV-Angebot

- Konkretisierung und Priorisierung der Ziele unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen



Mittel (Bund,
Land, Aufgaben-
träger, ggf.
Querverbund)

ÖFFENTLICHES INTERESSE

Nahverkehrsplan
ggf. Vergabestrategie
ggf. Vorabbekanntmachung



VO 1370/2007
PBefG
Vergaberecht
ÖPNVG ...



Zuständigkeit/ Verantwortung

- Planung
- Infrastruktur
- Finanzierung
- Standards/
Qualität
- Bestellung/
Steuerung
- Tarif & Vertrieb
- Erlöse, EAV
- Kundenkommunikation

Umsetzung in Marktstruktur

Optionen – Aufgabenträger ...

... kann auf **Markt** setzen:
eigenwirtschaftlicher
Betreiber erbringt Verkehr auf
eigene Kosten; ggf. mit
Ausgleich auf Basis einer
allgemeinen Vorschrift

**Nahverkehrsplan als (nicht verbindlicher) Rahmen
des ÖPNV-Angebots**

keine Vorabbekanntmachung

ggf. allgemeine Vorschrift

... kann **Markt** über
Vorabbekanntmachung
steuern – Ausschreibung nur,
wenn kein (genehmigungs-
fähiger) eigenwirtschaftlicher
Verkehr beantragt wird

Vorabbekanntmachung

ggf. allgemeine Vorschrift

Nahverkehrsplan als Rahmen des ÖPNV-Angebots

... kann auf Umsetzung seiner
Ziele durch **Vergabe eines
öffentlichen Dienst-
leistungsauftrags** setzen

Vorabbekanntmachung

Vergabeverfahren

Nahverkehrsplan als Rahmen des ÖPNV-Angebots

Umsetzung in Marktstruktur

Optionen – Aufgabenträger ...

... kann auf **Markt** setzen: eigenwirtschaftlicher Betreiber erbringt Verkehr auf eigene Kosten; ggf. mit **Ausgleich** auf Basis einer **allgemeinen Vorschrift**

Nahverkehrsplan als Rahmen, geringe Steuerungswirkung (Anspruch auf Genehmigung, wenn sonst kein Verkehr stattfindet); höhere Steuerungswirkung nur bei Antragskonkurrenz: Genehmigung geht an Antrag mit der besten Verkehrsbedienung, für die NVP als Maßstab heranzuziehen ist

allgemeine Vorschrift erhöht Wahrscheinlichkeit eigenwirtschaftlicher Anträge

... kann **Markt** über **Vorabbekanntmachung** steuern – Ausschreibung nur, wenn kein (genehmigungsfähiger) eigenwirtschaftlicher Verkehr beantragt wird

Vorabbekanntmachung enthält Mindestanforderungen an das Angebot, die von eigenwirtschaftlicher Betreiber erfüllt werden müssen; Aufgabenträger hat aber nur eingeschränkten Einfluss auf Qualität und Weiterentwicklung des Angebots

allgemeine Vorschrift erhöht Wahrscheinlichkeit eigenwirtschaftlicher Anträge

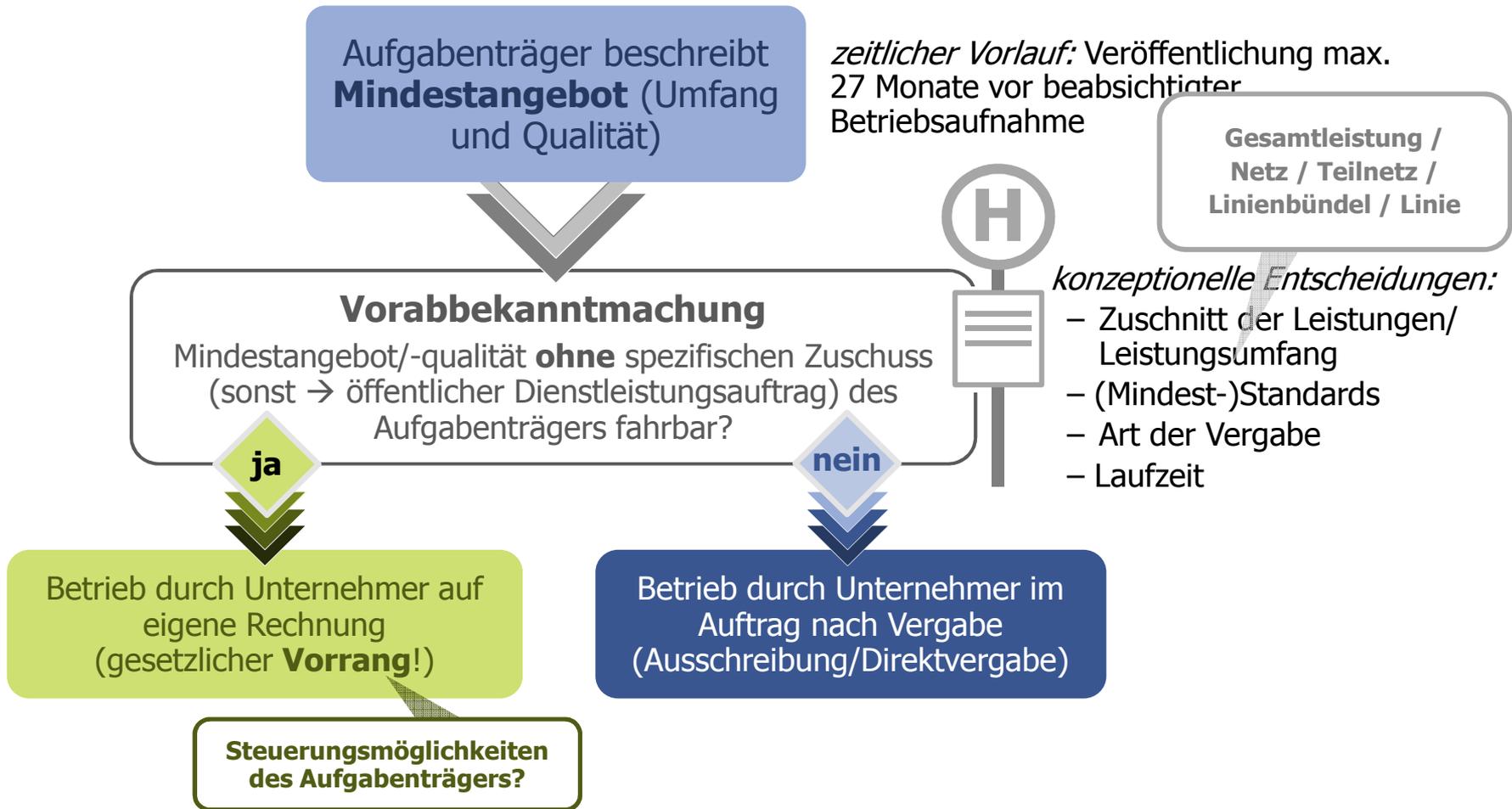
... kann auf Umsetzung seiner Ziele durch **Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags** setzen

Vorabbekanntmachung mit Mindestanforderungen muss veröffentlicht werden, Durchführung der Vergabe steht unter dem Vorbehalt, dass kein (genehmigungsfähiger) eigenwirtschaftlicher Antrag gestellt wird

allgemeine Vorschrift erhöht Wahrscheinlichkeit eigenwirtschaftlicher Anträge

Umsetzung in Marktstruktur

Rolle der Vorabbekanntmachung



Agenda



Konzeption der Vergabe

Umsetzung Ziele über Vergabe

Vorrang Eigenwirtschaftlichkeit höchst umstritten –
sinnvolle Weiterentwicklung PBefG:
Modell Schweden?

- Vergabe nur, wenn
 - a) AT nicht auf Marktkräfte setzt und wenn sich
 - b) im Vorverfahren kein eigenwirtschaftlicher Betreiber durchgesetzt hat
- Vergabekonzept setzt auf dem in der Vorabbekanntmachung geforderten Mindestangebot (Zuschnitt der Leistungen/Leistungsumfang, Standards) auf

vergaberechtliche
Spielräume sind gegeben!

Wesentliche Entscheidungen

- Art der Vergabe („standardisierte“ Ausschreibung; Budgetvergabe; Managementvergabe – oder Direktvergabe)
- Verantwortlichkeiten/Risikoverteilung zwischen Aufgabenträger und Betreiber (Erlösrisiko; Struktur der Leistungsvergütung/ Preisveränderungen; Kompetenzen Angebotsveränderungen ...)
- Beschreibung der geforderten Leistungen (detaillierte Vorgaben; geschuldeter Erfolg ...)
- Auswahlkriterien (Preis; Qualität; Erfolg/Nachfrage)

Konzeption der Vergabe

Wesentliche Erkenntnisse

- Vergabekonzeption: Umsetzung des gewünschten Verkehrsangebots auf vergaberechtlich unterschiedliche Weise möglich
- Ambitioniertere Verfahren setzen Erfahrung des Aufgabenträgers/ Beratung und Daten voraus – und leistungsfähige Anbieter
- Schrittweise Entwicklung der Vergabestrategie als Lösungsansatz

- Deutsches Recht: Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit steht ggf. gewünschtem Einfluss auf die Gestaltung des ÖPNV-Angebots entgegen (vertragliche Steuerung; Direktvergabe/Erhalt des kommunalen Unternehmens; Besitzstandsschutz Arbeitnehmer/innen)

Konzeption der Vergabe

Erfahrungen mit Ausschreibungen



*Kassensturz – Klärung von Rollen und Bedarfen auf Seiten VU und AT/Verbund
Zwang zu Innovation / Effizienz, um Auftrag (wieder) zu gewinnen*



wenn ...

*... das Verhältnis zwischen AT/Verbund und VU im Ergebnis besser organisiert wird und erreicht wird, dass beide Seiten die Ziele des Vertragsverhältnisses gleich verstehen und zielgerichtet umsetzen
... es gelingt, ein zu den Anforderungen passendes VU auszuwählen
... die Anreize richtig konzipiert und dimensioniert sind
... die laufende Zusammenarbeit der Vertragsparteien funktioniert.*



Erfolgsmaßstäbe für den Auftrag dominieren/verdrängen Orientierung an den Interessen der Endkunden

Angebot VU in Vergabeverfahren („bid team“) weicht von realisiertem Angebot („operational team“) ab

Ziele, Verfahren, Leistungsbeschreibung und Vertrag sind nicht konsistent

Agenda



Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Steuerung der Leistungserbringung

- Vertrag regelt Pflichten des Betreibers, Vergütung, Angebotsänderungen, Kontrolle der erbrachten Leistungen/Qualität
- Steuerung auf unterschiedliche Weise möglich

„klassische“ Steuerung über **vorab definierte statische Kontrollmechanismen ...**

- ... strikte Input-Vorgaben
- ... fixe Anreize



dynamische Steuerung von Prozessen ...

- ... Regeln für Zusammenarbeit zwischen AT und VU
- ... Zielvereinbarung; regelmäßige Diskussion und ggf. Anpassung der Ziele

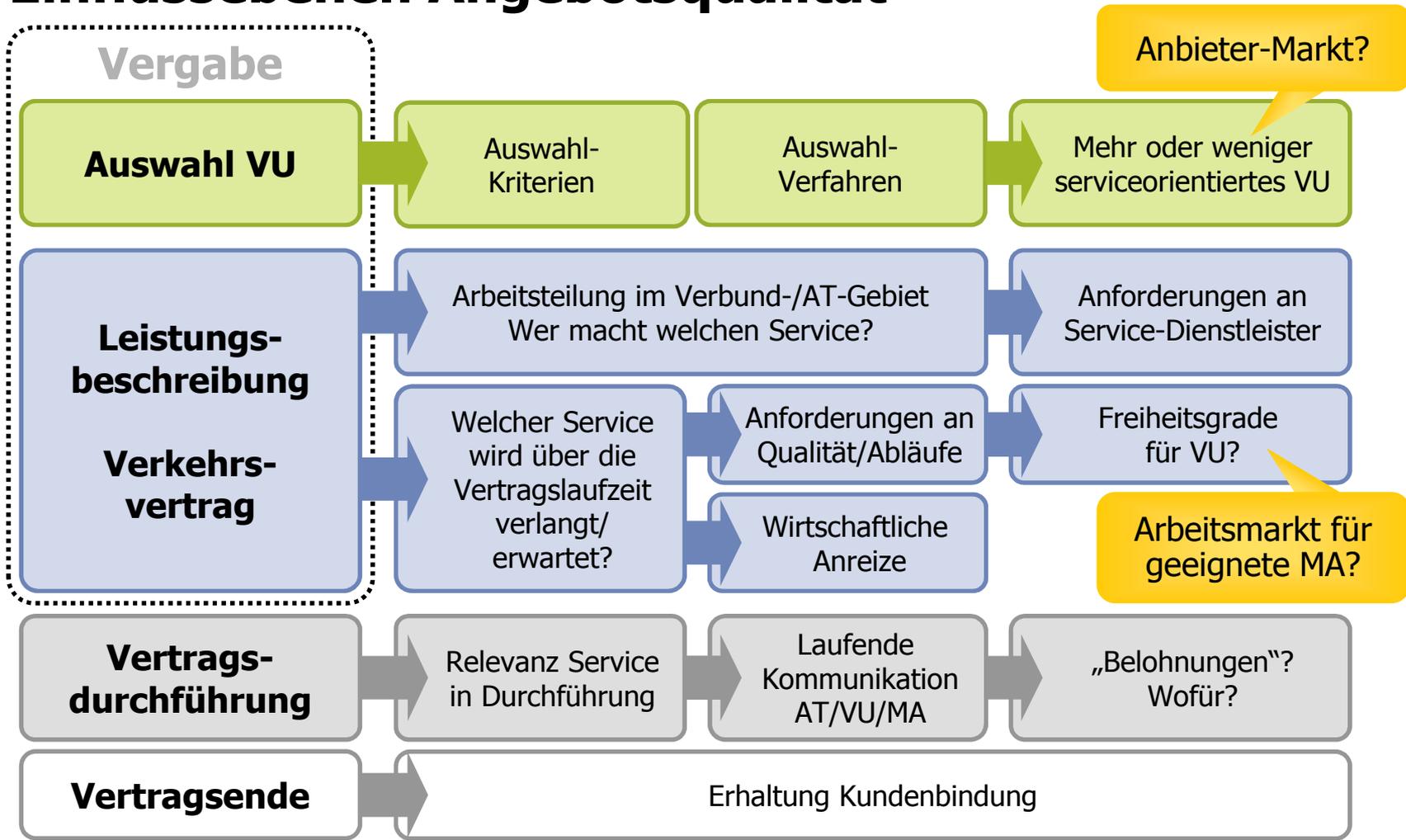
Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Steuerung der Leistungserbringung – Einbettung in Einflüsse auf die Angebotsqualität

- Vertragssteuerung kann erheblichen Einfluss auf den Erfolg haben
- Wichtig: wechselseitige Verbindlichkeit und Verlässlichkeit sowie passfähige Anreize im öffentlichen Dienstleistungsauftrag
- wichtigste Voraussetzung: Vertrag muss die vorausgegangen Verfahrensstufen sowie Umfeldfaktoren spiegeln
→ Vertrag und ökonomische Mechanismen darin müssen passfähig zum Vergabeverfahren und zu den Vergabekriterien gestaltet sein

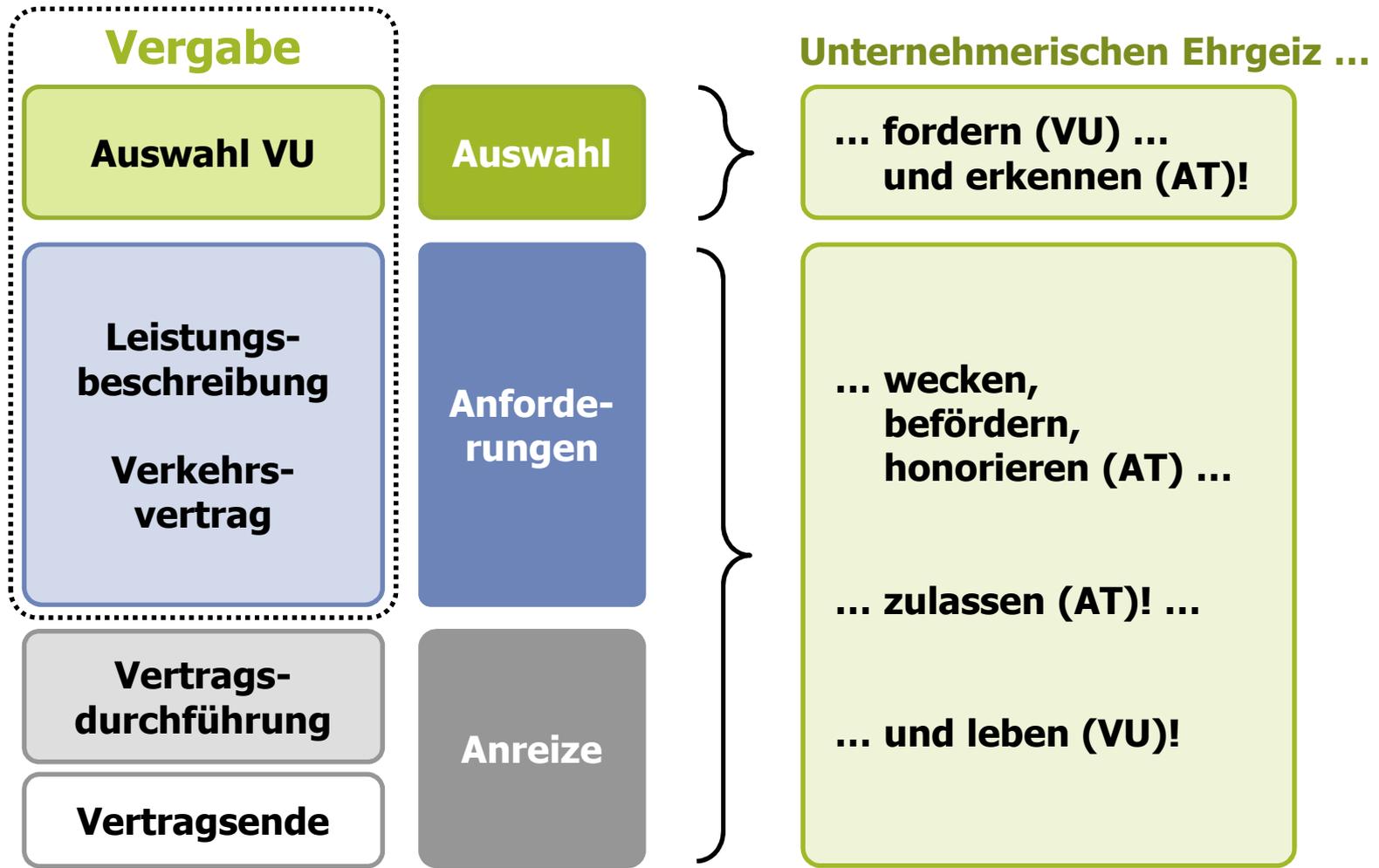
Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Einflussebenen Angebotsqualität



Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Einflussebenen Angebotsqualität



Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Hinweis: Umgang mit Komplexität

- Umsetzung der gewünschten Leistungen resultiert leicht in komplexen Vergabeunterlagen/Verträgen (z. B. „endlose“ Kataloge von Qualitätskriterien, Vertragsstrafen o. ä.)
 - Risiko: Überforderung der Vertragspartner
 - Risiko: keine Berücksichtigung im Alltag

Lösung

- Für das tägliche operative Geschäft: übersichtliche Anzahl an verständlichen Kernzielen und Prozessen formulieren
- Aber: vollständige vertragliche Regelungen - diese bleiben im Alltagsgeschäft im Hintergrund („Rückfallebene“)

Vom öffentlichen Interesse zur Vergabe

Schlussbemerkungen

- Wer keine Ziele hat, kann sie auch nicht verfehlen ...
- Vergabeverfahren und Vertrag sollen (und können!) guten ÖPNV bewirken – Voraussetzung: alle Verfahrensstufen und Umfeldfaktoren berücksichtigen. Vergaberechtlich ist der Handlungsraum groß.
- Notwendiger Aufwand! Die Sorgfalt vor Betriebsaufnahme beeinflusst die Mühen danach – und hat wesentlichen Einfluss auf das Risiko unerwünschter Ergebnisse.
- Erstaufwand bei Umstellung des Vergaberegimes nutzen! Verlässliche und angemessene Standardprozeduren etablieren.
- Evaluation und Weiterentwicklung nicht vergessen!

Vielen Dank. Haben Sie Fragen?



Kontakt



Christoph Schaaffkamp
Geschäftsführer

KCW GmbH

Bernburger Str. 27
10963 Berlin

Fon: 030 / 40 81 768 – 60

Fax: 030 / 40 81 768 – 61

Mail: schaaffkamp@kcw-online.de

Web: www.kcw-online.de