

Anlage 6

Anreizsystem

– Übernahme des vorhandenen Systems –

Anreizsystem PaderSprinter GmbH

Präambel

Die PaderSprinter GmbH (PS) wurde von der Stadt Paderborn im Wege einer Direktvergabe gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (VO 1370/07) durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (öDA) mit der Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsleistungen beauftragt.

Die Stadt Paderborn ist in ihrem Zuständigkeitsgebiet gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW Aufgabenträgerin im allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr und zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 lit. c) der VO 1370/2007.

Der Beschluss der Stadt Paderborn zur Direktvergabe des öDA sieht gemäß § 7 die Entwicklung eines Anreizsystems entsprechend den Anforderungen der VO 1370/07 vor.

Dieses Anreizsystem wird – einschließlich zukünftiger Fortschreibungen – Bestandteil des öDA.

Vorgaben der VO 1370/2007 und Instrumente zur Operationalisierung

Die VO 1370/2007 verlangt im Anhang Nr. 7:

"Das Verfahren zur Gewährung der Ausgleichsleistung muss einen Anreiz geben zur Aufrechterhaltung oder Entwicklung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung des Betreibers eines öffentlichen Dienstes, die objektiv nachprüfbar ist, und der Erbringung von Personenverkehrsdiensten ausreichend hoher Qualität."

Die Verordnung macht keine materiellen Vorgaben für die Wirtschaftlichkeit oder das Qualitätsniveau. Dies muss individuell im Verhältnis zwischen dem Aufgabenträger und dem Verkehrsunternehmen (Betreiber) festgelegt werden. Die geforderte objektive Nachprüfbarkeit gebietet, dass es einem Dritten möglich sein muss, zu beurteilen, ob Wirtschaftlichkeitsziele erreicht und Qualitätsstandards eingehalten wurden, ein klar definierter Soll-Ist-Vergleich vorgenommen werden kann und das Soll im Vorhinein eindeutig definiert und dokumentiert wird.

Eine Prüfung durch einen unabhängigen Dritten verlangt die Verordnung nicht. Auch nimmt die Verordnung keinen Bezug auf das 4. Altmark-Kriterium („durchschnittlich, gut geführtes Unternehmen“).

Bei der Entwicklung eines Anreizsystems ist somit die Erarbeitung individueller, unternehmensspezifischer Lösungen möglich. Eine praxisnahe, praktikable, einfach umzusetzende und, soweit möglich, auf bereits vorliegende Daten zurückgreifende Gestaltung des Anreizsystems sollte hierbei im Fokus stehen.

Sowohl Qualitäts- als auch Wirtschaftlichkeitsziele müssen für die PS definiert werden, da bis dato bei der PS hierzu keine Zielvorgaben vorliegen.

Die Entwicklung und Operationalisierung eines Anreizsystems umfasst vier Schritte:

- Definition der Wirtschaftlichkeit (Festlegung und Quantifizierung),
- Definition der Qualitätsziele (Festlegung und Quantifizierung),
- Festlegung der Messmethoden zur Prüfung, ob die Maßstäbe erfüllt werden sowie
- Anreizsetzung im engeren Sinne.

Wirtschaftlichkeitsziele

Bei Zielen für die wirtschaftliche Geschäftsführung können aggregierte und punktuelle Ansätze unterschieden werden. Während letztere beispielsweise funktionsbereichsbezogene Kostenziele zur Schwachstellenbeseitigung, Reduzierung der Krankenquote oder die Steigerung der Nachfrage und somit der Erlöse beinhalten können, verfolgen aggregierte Ansätze Wirtschaftlichkeitsziele auf Unternehmensebene. Hier sind beispielsweise Kostenziele, die mit Hilfe analytischer Benchmarks (z. B. Fortführung des „gut geführt-Maßstabes“, sonstiger definierter Kostenziele) oder Wirtschaftsplanvorgaben (Einbezug von Kosten und Erlösen) zu nennen.

Da die Wirtschaftlichkeit umfassender zu verstehen ist als die reine Kostenoptimierung, können demnach auch Erlösziele definiert werden, auf eine Ergebnislinie oder einen Kostendeckungsgrad abgestellt werden. Wirtschaftsplanziele oder die Festlegung eines maximalen Zuschussbedarfes eröffnen weitere Spielräume zur Ausgestaltung der Ziele und der Zielerreichung.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit muss ein Maßstab als "Nulllinie" definiert werden. Dieser Maßstab bildet das Ziel, an dem die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens gemessen und objektiv überprüft werden kann.

Zu betonen ist, dass die Verordnung ausschließlich die Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste im Auge hat. Ein Abstellen auf das Gesamtunternehmensergebnis an Stelle des Ergebnisses der gemeinwirtschaftlichen Leistung ist nach unserem Dafürhalten vertretbar, wenn das Ergebnis der Geschäftsbereiche außerhalb der gemeinwirtschaftlichen Leistung (bei PS z. B. Mietwagenverkehre) unwesentlich ist.

Qualitätsziele

Neben der Anreizsetzung zur wirtschaftlichen Geschäftsführung fordert die VO 1370/2007 einen Anreiz zur Erbringung von Personenverkehrsdiensten in ausreichend hoher Qualität. Hierbei bietet es sich an, das Anreizsystem, sofern vorhanden, auf Grundlage vorhandener Qualitätsziele, die bspw. im Nahverkehrsplan vorgegeben sind, aufzubauen.

Der Schwerpunkt bei der Erarbeitung eines Qualitätssicherungssystems liegt dabei auf der Messung und Kontrolle der Zielgrößen für den Soll- Ist-Abgleich. Hierbei sind zwei verschiedene Ansätze denkbar:

Der subjektive Ansatz dient der Messung des Systemerfolgs in Bezug auf die Qualität z. B. anhand der Kundenzufriedenheit. Denkbar sind hier beispielsweise die Erreichung einer bestimmten Globalzufriedenheit in einem jährlichen ÖPNV-Kundenbarometer oder auch unternehmensspezifische Erhebungen einzelner Aspekte der Kundenzufriedenheit.

Der objektive Ansatz verfolgt hingegen die Messung von Zielvorgaben aus betrieblichen Systemen oder Statistiken. Gängige Beispiele hierfür sind Pünktlichkeit/Anschlusssicherung, Fahrtenausfälle, Anzahl Beschwerden (gesamt oder bezogen auf spezielle Sachverhalte) oder das Durchschnittsalter der Fahrzeugflotte.

Anreiz im engeren Sinne: integriertes Anreizsystem

Der Anreiz zur Erreichung der zuvor definierten Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsziele muss so gesetzt werden, dass die Geschäftsführung, die Führungskräfte und ggf. die gesamte Belegschaft motiviert werden, die Ziele zu erreichen und möglichst zu übertreffen.

Um diese Verhaltenssteuerung zu erreichen, werden in der Verkehrsvertragspraxis Bonus-Malus-Systeme verwendet. Dabei wird der Malus häufig in Form von Vergütungskürzungen oder Vertragsstrafen vereinbart. In kommunalen Beteiligungsfällen sind diese wirtschaftlichen Sanktionen fragwürdig, weil sie wirtschaftlich vom "Auftraggeber" zu tragen sind. Sie können aber im Rahmen eines integrierten Systems durchaus als Korrekturfaktor angesetzt werden.

Für den Fall der Zielerreichung oder -überschreitung ist somit ein Algorithmus für die Bonusbemessung festzulegen. Es ist zu definieren, in welcher Höhe ein Bonus bei Zielerreichung oder Unterschreitung gewährt wird. Darüber hinaus ist zu regeln, wie mit einem Nichterreichen von Ziele umgegangen werden soll.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, den durch die Festlegung von Wirtschaftlichkeitszielen etablierten Anreiz zur wirtschaftlichen Geschäftsführung mit dem Anreiz zur Einhaltung der Qualitätsziele zu verknüpfen, um zum einen nur ein einziges, integriertes System zu pflegen. Zum anderen können hierdurch Zielverfehlungen sanktioniert werden.

Den integrierten Systemen von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsanreiz liegt zunächst die Idee zugrunde, dass die Einhaltung der vereinbarten Qualitätsziele nicht mit einem Bonus belohnt wird, weil sie lediglich die Erfüllung der Regelleistung bedeutet; die Nichterfüllung hingegen wird mit einem Malus sanktioniert. Dies bedeutet, dass ein Wirtschaftlichkeitsbonus nur dann vollständig gewährt wird, wenn die Qualitätsziele erreicht werden. Werden Qualitätsziele nicht erreicht, wird der Wirtschaftlichkeitsbonus um einen Malus für die Qualitätsverfehlung geschmälert. Abweichend von dieser Grundidee können in Abstimmung zwischen der Stadt als Aufgabenträgerin und den Unternehmen auch die Einhaltung oder die Verbesserung der Qualität (entsprechend der definierten Ziele) mit einem Bonus belegt werden.

Das notwendige zweite Regelungselement ist die Zweckbindung des so entstehenden Bonustopfes. Eine in der Praxis häufig anzutreffende Möglichkeit ist, den Bonus im Rahmen bestehender Bonussysteme (z. B. Betriebsvereinbarungen) als Vergütungsbestandteil zu verwenden. Alternativ können hiermit bestimmte ÖPNV-Projekte (z. B. zur Qualitätserhöhung, zur Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit) oder auch Innovationsprojekte (z. B. Einsatz alternativer Fahrzeugtechnologien) finanziert werden.

Konzept der PaderSprinter GmbH

1. Beschreibung des Konzeptes

Das Konzept zu einem Anreizsystem für die PS baut auf einem integrierten Ansatz aus Wirtschaftlichkeitszielen auf, die bei Übererfüllung bis zu einer Überkompensationssperre zum Bonus führen, und aus Qualitätszielen, deren Erfüllung mit einem Bonussystem und deren Nicht-Erfüllung mit einem Malussystem bewertet wird. Der Bonus/Malus bezogen auf die Qualitätsziele wird mit dem Bonustopf aus der Übererfüllung der Wirtschaftlichkeit verrechnet. Eine negative Malussumme, die größer als der Bonustopf ist, löst keine Zahllast der PS aus.

Sicherung der Wirtschaftlichkeit

Für die Ermittlung des Wirtschaftlichkeitszieles wird auf das Ergebnis der gemeinwirtschaftlichen Leistung gemäß Trennungsrechnung abgestellt. Hierbei stellt die Erreichung des in der Plan-Trennungsrechnung (ausgehend vom Erfolgsplan der PS) ausgewiesenen Ergebnisses das Wirtschaftlichkeitsziel dar. Die Zielerreichung wird durch den Vergleich des Ergebnisses gemäß Plan-Trennungsrechnung mit dem Ergebnis der Ist-Trennungsrechnung gemessen. Die Unterschreitung des Planergebnisses führt zur Gewährung eines Bonus.

Unterschreitet das Ist-Ergebnis der Trennungsrechnung das Planergebnis wird für jeden vollen Prozentpunkt der Unterschreitung ein Bonus von 5 T€ gewährt. Überschreitet das Ist-Ergebnis der Trennungsrechnung das Planergebnis um mehr als einen vollen Prozentpunkt, wird ein Malus von 5 T€ je vollem Prozentpunkt der Überschreitung angesetzt. Der auf diese Weise ermittelte Bonus bzw. Malus für die Wirtschaftlichkeit wird durch eine Obergrenze auf maximal 30 T€ begrenzt.

Sicherung der Qualität

Die PS beachtet die Qualitätsvorgaben des öffentlichen Dienstleistungsauftrages einschließlich des Nahverkehrsplanes.

Die PS nimmt alle zwei Jahre an einer Kundenzufriedenheitsanalyse auf statistisch repräsentativer Basis im Rahmen eines anerkannten ÖPNV-Kundenbarometers teil. Der Qualitätsnachweis nach Kundenzufriedenheit gilt als erbracht, wenn die PS bei der Globalzufriedenheit mindestens die Bewertungsgruppe „eher gut“ der am ÖPNV-Kundenbarometer teilnehmenden Unternehmen erreicht.

Für das Jahr 2013 liegt die Globalzufriedenheit der Kunden der am ÖPNV-Barometer teilnehmenden Unternehmen im Durchschnitt bei 2,92. Unter Zugrundelegung dieses Durchschnittswerts wird die Erreichung bzw. Nichterreichung der Qualitätsvorgabe folgendermaßen mit entsprechenden Boni oder Mali bewertet:

Kundenbarometer		
Bewertungsgruppe	Bonus/Malus	Spannbreite 2013
sehr gut	30.000 €	bis 2,53
gut	15.000 €	2,54 - 2,72
eher gut	7.500 €	2,73 - 2,86
durchschnittlich	0 €	2,87 - 2,97
eher schlecht	-7.500 €	2,98 - 3,11
schlecht	-15.000 €	3,12 - 3,30
sehr schlecht	-30.000 €	ab 3,31

Die o.a. Spannbreiten, die aus der aktuellen Globalzufriedenheit 2013 resultieren, können im Jahresvergleich variieren, dementsprechend sind in jedem Bezugsjahr die aktualisierten Spannbreiten zu beachten. In der im Jahr 2013 durchgeführten Untersuchung erreichte die PS eine Globalzufriedenheit von 2,39, dies entspricht der Bewertungsgruppe „sehr gut“.

Da die PS nur alle zwei Jahre an der Kundenzufriedenheitsbefragung im Rahmen des ÖPNV-Kundenbarometers teilnimmt, soll in den Jahren ohne vorliegende Untersuchungsergebnisse der Kundenzufriedenheitswert des Vorjahres mit dem sich ergebenden Bonus/Malus angesetzt werden.

Ein Bonus bzw. Malus aus der Erreichung des Qualitätsziels wird somit analog der Deckelung in Bezug auf die Erreichung des Wirtschaftlichkeitsziels auf maximal 30 T€ begrenzt.

Insgesamt ist somit der maximal erreichbare Anreizbetrag (Bonus/Malus) aus Erreichung der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsziele auf 60 T€ begrenzt. Ein Malusbetrag wird bis zu 2 Jahre vorgetragen und mit Bonusbeträgen verrechnet, danach geht ein verbleibender Malusbetrag unter.

Integriertes System, zuständige Stellen, Überprüfung

Ein rechnerischer Bonus für die Wirtschaftlichkeit wird um die Summe der Mali für Qualitätsverfehlungen reduziert, so dass eine Bonusgewährung nur erfolgt, wenn ein positiver Saldo verbleibt. Ist der Saldo negativ, so wird ein Rest-Malus ins nächste Geschäftsjahr übertragen; wird er in diesem und im Folgejahr nicht ausgeglichen, geht er unter.

Die zuständigen Stellen der Stadt Paderborn für die Durchführung und das Controlling dieses Anreizsystems sind die Dezernate II und V. Die zuständigen Stellen haben die schriftlichen Dokumentationen vertraulich zu behandeln.

Das Anreizsystem wird erstmals für das Geschäftsjahr 2014 angewandt.

Zweckbindung

Ein Bonus ist durch die PS für Zwecke des ÖPNV im Bereich der nach dem öDA definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu verwenden. Die konkrete Festlegung der Verwendung erfolgt durch die Geschäftsführung der PS in Abstimmung mit der Stadt Paderborn als Aufgabenträgerin.

2. Beispielrechnung

In nachfolgender Beispielrechnung wird die Funktionsweise des Anreizsystems für die PS veranschaulicht. Die zugrunde gelegten Daten wurden der Wirtschaftsplanung (Erfolgsplan) 2011 - 2013, den Jahresabschlüssen 2011 – 2013 sowie den Ergebnissen zu den Kundenzufriedenheitsuntersuchungen (ÖPNV-Kundenbarometer) der Jahre 2011 und 2013 entnommen.

1) Erreichung Wirtschaftlichkeitsziele

Bonus/Malus bemessen anhand der prozentualen Wirtschaftsplan-Abweichung

Bonus/Malus für Planerreicherung und für jeden vollen Prozentpunkt der Unterschreitung:		5.000 €	Deckelung:	30.000 € p.a.			
		2011		2012		2013	
		Über-/Unter-schreitung	Bonus / Malus	Über-/Unter-schreitung	Bonus / Malus	Über-/Unter-schreitung	Bonus / Malus
prozentual		-7,00%	-35.000 €	14,75%	70.000 €	1,62%	5.000 €
		Gesamt:	-30.000 €	Gesamt:	30.000 €	Gesamt:	5.000 €

In der Beispielrechnung wird die Abweichung des Ergebnisses der gemeinwirtschaftlichen Leistung zwischen Erfolgsplan und Ist-Ergebnis lt. Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre 2011 bis 2013 dargestellt.

Maßgeblich für die Berechnung des Bonus ist die prozentuale Abweichung. Für das Jahr 2011 wurde eine prozentuale Abweichung zwischen Plan- und Ist-Ergebnis von -7,0 % ermittelt. Für jeden vollen Prozentpunkt der Überschreitung wird ein Malus 5 T€ angesetzt, so dass sich zunächst in Summe ein rechnerischer (theoretischer)

Malus von 35 T€ ergibt. Allerdings greift hier die festgelegte Obergrenze, die den Malus auf maximal 30 T€ begrenzt. Für das Jahr 2012 wird eine Unterschreitung des geplanten Ergebnisses von 14,75 % festgestellt, so dass zunächst ein rechnerischer Bonus von 70 T€ ermittelt wird, der jedoch entsprechend der Obergrenze auf 30 T€ gedeckelt wird. Für das Jahr 2013 ergibt sich entsprechend der erläuterten Berechnungssystematik ein Bonus von 5 T€.

2) Erreichung Qualitätsziele (Kundenzufriedenheit gemessen an der Globalzufriedenheit)

Bonus / Malus bemessen anhand der im Kundenbarometer erreichten Bewertungsgruppe der Globalzufriedenheit

Bewertungsgruppe	Kundenbarometer			PaderSprinter		
	Bonus/Malus	Spannbreite 2011	Spannbreite 2013	Wert 2011	Wert 2012	Wert 2013
sehr gut	30.000 €	bis 2,47	bis 2,53	2,44	2,44	2,39
gut	15.000 €	2,48 - 2,70	2,54 - 2,72			
eher gut	7.500 €	2,71 - 2,85	2,73 - 2,86			
durchschnittlich	0 €	2,86 - 2,99	2,87 - 2,97			
eher schlecht	-7.500 €	3,00 - 3,14	2,98 - 3,11			
schlecht	-15.000 €	3,15 - 3,37	3,12 - 3,30			
sehr schlecht	-30.000 €	ab 3,38	ab 3,31			

	2011	2012	2013
Bewertungsgruppe PS	sehr gut	sehr gut	sehr gut
Bonus	30.000 €	30.000 €	30.000 €

In o.a. Tabelle sind die Ergebnisse des Kundenbarometers für die PS in Bezug auf die erreichte Bewertungsgruppe der Globalzufriedenheit der Kunden in den Jahren 2011 und 2013 dargestellt. Da die PS nur alle zwei Jahre am Kundenbarometer teilnimmt, wurde für das Jahr 2012 entsprechend der o.a. Festlegungen der Wert des Vorjahres 2011 angesetzt.

Hierbei erreichte die PS in den Jahren 2011 und 2013 die Bewertungsgruppe „sehr gut“, wodurch für alle drei betrachteten Jahre ein Bonus von 30 T€ gewährt wird.

3) Zusammenführung und Berechnung des Anreizbetrages Wirtschaftlichkeit und Qualität

Im Rahmen des integrierten Anreizsystems erfolgt die Berechnung des Anreizbetrages für das Bezugsjahr durch Addition der oben dargestellten Anreizbeträge für Wirtschaftlichkeit und Qualität.

Gesamtdeckelung Wirtschaftlichkeit und Qualität:	60.000 €	p.a.
--	-----------------	-------------

	2011	2012	2013
Wirtschaftlichkeit	-30.000 €	30.000 €	5.000 €
Qualität	30.000 €	30.000 €	30.000 €
Summe Bonus / Malus	0 €	60.000 €	35.000 €
Malusvortrag (2 Jahre)	0 €	0 €	0 €
auszahlender Bonus	0 €	60.000 €	35.000 €

Im Jahr 2011 wurde das Wirtschaftlichkeitsziel nicht erreicht, der hieraus errechnete Malus in Höhe von 30 T€ wird mit dem Bonus der Qualitätszielerreichung (ebenfalls 30 T€) verrechnet, so dass in Summe kein Bonus bzw. Malus verbleibt. In den Jahren 2012 und 2013 ergeben sich sowohl aus der Erreichung des

Wirtschaftlichkeits- als auch des Qualitätsziels Boni, die entsprechend aufsummiert werden: 60 T€ für das Jahr 2012 und 35 T€ für 2013.

Abrechnung des Anreizsystems in der Trennungsrechnung

Die Umsetzung und Abrechnung des integrierten Anreizsystems erfolgt im Rahmen der ohnehin jährlich durch die PS zu erstellenden Ist-Trennungsrechnung (entsprechend der Anforderungen der VO 1370/2007, siehe hierzu § 5 des öDA). Die derzeit vorliegende Trennungsrechnung ist entsprechend anzupassen und zu ergänzen. Die Abrechnung ist in die jährliche Prüfung der Ist-Trennungsrechnung einzubeziehen.

Formale Anforderungen und Umsetzung des Anreizsystems

Aus der bereits angeführten objektiven Nachprüfbarkeit des Anreizsystems sind folgende Einzelanforderungen ableitbar:

1. Festlegung der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsziele im Vorfeld eines jeden Geschäftsjahres (vor Geschäftsjahresbeginn).
2. Festlegung des Verfahrens der Beurteilung der Zielerreichung und der Bonusfestlegung.
3. Dokumentation der Zielerreichung und Bonusgewährung für das abgelaufene Geschäftsjahr im Rahmen der Erstellung der Ist-Trennungsrechnung.

Das Anreizsystem wird in dieser Form zunächst für einen Probezeitraum von drei Jahren (2014 bis 2016) eingeführt. Nach diesem Zeitraum werden die festgelegten Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsziele gemeinsam überprüft und bewertet. Dies kann eine Neudefinition der Ziele nach Ablauf der Probezeit erforderlich machen.