

Nummer: 76/2015
den 26. Juni 2015

Mitglieder des Kreistags
des Landkreises Esslingen

- Öffentlich
 Nichtöffentlich
 Nichtöffentlich bis zum
Abschluss der Vorberatung

- KT
 VFA 09. Juli 2015
 ATU
 ATU/BA
 SOA
 KSA
 JHA

Betreff: Wettbewerbliche Vergabeverfahren im ÖPNV
- Sachstand und Information zum weiteren Vorgehen

Anlagen: -

Verfahrensgang: Einbringung zur späteren Beratung
 Vorberatung für den Kreistag
 Abschließender Beschluss im Ausschuss

BESCHLUSSANTRAG:

Der Verwaltungs- und Finanzausschuss nimmt vom gegenwärtigen Sachstand und den Informationen zum Vorgehen bei wettbewerblichen Vergabeverfahren Kenntnis.

Auswirkungen auf den Haushalt:

Siehe Sachdarstellung.

Sachdarstellung:

Am 03.12.2009 ist die Nahverkehrsordnung der EU über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (EU-VO Nr. 1370/07) in Kraft getreten. Die 10-jährige Übergangsfrist endet im Dezember 2019, so dass spätestens zu diesem Zeitpunkt alle Verkehrsleistungen in wettbewerblichen Verfahren vergeben sein müssen.

Die Verordnung legt zusammen mit dem im Jahr 2013 novellierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG) die Voraussetzungen des Marktzugangs für den öffentlichen Personenverkehr fest und verpflichtet die zuständigen Behörden zur Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens zwischen den Betreibern. Der Landkreis Esslingen als Aufgabenträger im Busverkehr hat diese Vorgaben umzusetzen.

Ausgangsbasis für alle wettbewerblichen Verfahren sind der am 11. Dezember 2014 vom Kreistag verabschiedete Nahverkehrsplan (NVP) sowie die jeweiligen künftigen Vorabbekanntmachungen im EU-Amtsblatt. Unser Ziel in den anstehenden Verfahren ist es, dass mindestens das derzeitige Verkehrsangebot zu maximal den heutigen Kosten erhalten bleibt.

Die möglichen wettbewerblichen Verfahren sind

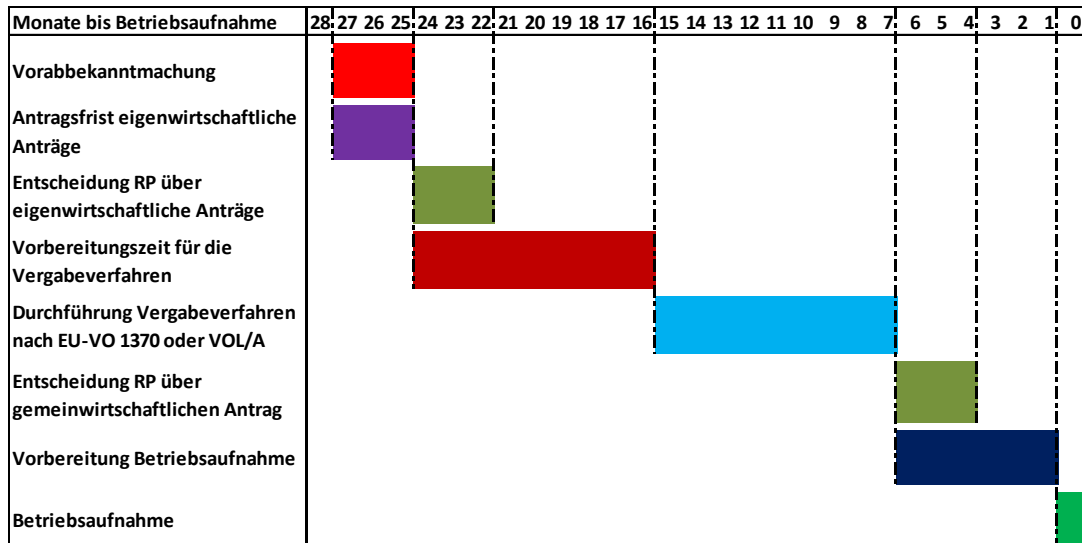
- der Genehmigungswettbewerb, an dessen Ende eigenwirtschaftliche Genehmigungen stehen,
- wettbewerbliche Vergaben nach der EU-VO 1370 (Inhouse-Vergaben, Direktvergaben sowie Ausschreibung nach der EU-VO), die zu gemeinwirtschaftlichen Genehmigungen führen,
- Ausschreibungen nach der VOL/A, die ebenfalls zu gemeinwirtschaftlichen Genehmigungen führen.

Das PBefG sieht für eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre jeweils eigene Verfahren vor. Dabei ist jeweils ein zweigeteiltes Verfahren vorgeschrieben. Danach gliedern sich die Verfahren in eine Vorabbekanntmachung und die eigentliche Vergabe der Verkehrsleistungen.

1. Die Vorabbekanntmachung

Das zentrale Instrument, das künftig alle wettbewerblichen Verfahren einleitet, ist die Vorabbekanntmachung (VAB). Sie orientiert sich inhaltlich am Nahverkehrsplan und darf frühestens 27 Monate vor Betriebsbeginn und soll spätestens 1 Jahr vor Einleitung des eigentlichen Vergabeverfahrens erfolgen. Eine VAB umfasst jeweils ein Linienbündel, d.h. für jedes Linienbündel muss eine VAB erfolgen.

Aus den rechtlichen Vorgaben ergibt sich folgender idealer Zeitplan:



Für eigenwirtschaftliche Verkehre beginnt mit der Vorabkennntmachung eine dreimonatige Antragsfrist. Liegen nach Ablauf der Frist keine oder keine genehmigungsfähigen Anträge vor, muss die Verkehrsleistung im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages vergeben werden.

Genehmigungsfähig sind Anträge für eigenwirtschaftliche Verkehre, die die vom Aufgabenträger im NVP geforderten quantitativen und qualitativen Mindeststandards und die Vorgaben aus der VAB erfüllen (ausreichende Verkehrsbedienun- gung). Bei dem Vorliegen mehrerer gleichartiger Anträge ist der Antrag positiv zu bescheiden, der die beste Verkehrsbedienun- gung anbietet, insbesondere auch die weiteren Vorgaben des NVP berücksichtigt.

Die VAB bildet auch gleichzeitig die Basis der Vergabeverfahren für den Fall, dass keine eigenwirtschaftlichen Anträge gestellt werden. Wir haben unsere Li- nienbündel so erstellt, dass einerseits eigenwirtschaftliche Anträge im Einzelfall möglich sind, gleichzeitig aber durch Kombinationen starker und schwacher Li- nien eine „Rosinenpickerei“ ausgeschlossen wird.

Soweit keine eigenwirtschaftlichen Anträge eingehen, wollen wir die dann erforderlichen Vergabeverfahren an der EU-VO 1370 (s.o.) ausrichten und damit Net- toverträge ermöglichen, bei denen die Verkehrsunternehmen auch ein Betriebs- und Erlörisiko tragen. Sofern dies nicht möglich ist, bleiben Ausschreibungen nach der VOL/A, d.h. nach allgemeinem Vergaberecht (Bruttoverträge).

Wir gehen davon aus, dass wir durch diesen Verfahrensablauf dem Wunsch der Kreisgremien, auch in Zukunft mit den heutigen Unternehmen zusammen zu ar- beiten, soweit dies rechtlich möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist, nachkommen können.

2. Vorbereitung der Vorabbekanntmachungen und Vergabeverfahren

Bei den drei Linienbündeln 4, 6 und 8 kann der oben dargestellte ideale Zeitplan wegen der frühen Harmonisierungszeitpunkte nicht eingehalten werden. Am 31.12.2016 enden bei den Linienbündeln 4 (END-Linien) und 8 (Kirchheim-Weilheim-Lenningen) aufgrund des Harmonisierungszeitpunkts die Konzessionen, wobei bei Linienbündel 4 aufgrund der Auflösung der END Verkehrsgesellschaft mbH & Co KG die Konzessionen schon für das Jahr 2016 nochmals zu vergeben sind. Beim Linienbündel 6 (Wendlingen-Köngen) enden die Konzessionen aufgrund des Harmonisierungszeitpunktes am 30.06.2017.

Bei allen anderen Linienbündeln sind noch vorbereitende Arbeiten erforderlich. Dies sind vor allem die Abstimmungsgespräche mit den Kommunen über den Inhalt der VAB. Diese werden sukzessive entsprechend dem idealen Zeitplan unter Ziffer 1 erfolgen. In den letzten Wochen haben bereits Gespräche mit den Kommunen in den Linienbündeln 4, 6, 8 und 9 (Nürtingen-Neuffen) stattgefunden. Unsere Empfehlung in den Gesprächen ist es, in den Vorabbekanntmachungen zunächst nur den Inhalt des NVP als Standard zu setzen. Soweit hier dann keine eigenwirtschaftlichen Anträge eingehen, könnten die zusätzlichen Wünsche der kommunalen Seite in den Verdingungsunterlagen der Vergabeverfahren aufgenommen werden.

In diesen Gesprächen wird auch geklärt, bei welchen Linienbündeln Direktvergaben nach der EU-VO 1370 möglich und sinnvoll sind. In den VAB wird dann auf die Absicht, das Linienbündel bzw. evtl. einzelne Lose des Bündels direkt zu vergeben, hingewiesen. Ein weiterer Punkt wird die Umsetzung der im ÖPNV-Pakt geregelten Einführung einheitlicher Standards für S-Bahn-Zubringerverkehre sein.

Wir sehen dieses Vorgehen aus folgenden Gründen als sinnvoll an:

- a) Geht der Inhalt der VAB quantitativ oder qualitativ über den NVP hinaus, muss eine Anhörung des bisherigen Betreibers stattfinden und die Gremien müssen dem höheren Umfang zustimmen. Hintergrund: Aus vergaberechtlichen Gründen dürfen die Verdingungsunterlagen des folgenden Wettbewerbs nicht hinter die Standards der VAB zurückfallen. Ein Unternehmen könnte sonst argumentieren, wenn es gewusst hätte, dass geringere Standards ausreichen, hätte es einen eigenwirtschaftlichen Antrag gestellt. Das Verfahren müsste dann wiederholt werden.

Quantitative oder qualitative Festlegungen in den VAB, die über den beschlossenen NVP hinausgehen, müssen daher aufgrund der Bindungswirkung für die sich anschließenden Vergabeverfahren (und der möglichen finanziellen Auswirkungen) von den Gremien beschlossen werden.

- b) Soweit keine zusätzlichen über den NVP hinausgehenden Standards festgelegt werden, handelt es sich bei der Vorbereitung und Veröffentlichung der VAB um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Eine erneute Befassung der

Gremien wird erfolgen, wenn keine eigenwirtschaftlichen Anträge eingegangen sind und die Verdingungsunterlagen der Vergabeverfahren veröffentlicht werden müssen.

- c) Die abschließenden Vergabeentscheidungen sind selbstverständlich den Gremien vorbehalten.

3. Voraussetzungen für eigenwirtschaftliche Anträge

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren liegt das gesamte Betriebs- und Erlörisiko beim jeweiligen Verkehrsunternehmen. Den Unternehmen stehen alle Fahrgeldeinnahmen und die sogenannten Fahrgeldsurrogate (z.B. Durchtarifierungsverluste oder Ausgleichsleistungen nach § 45 a PBefG) zu. Mit diesen Einnahmen müssen alle Kosten der ausreichenden Verkehrsbedienung gedeckt werden.

Für die Fahrgeldeinnahmen und die durch die Anwendung des Verbundtarifes entstehenden Durchtarifierungsverluste greift die mit den Verbundlandkreisen abgestimmte Allgemeine Vorschrift des Verbandes Region Stuttgart. Sie beinhaltet die Regelungen für die Verteilung der Einnahmen und Verlustausgleiche auf die Linienbündel und stellt die Kalkulationsbasis für die eigenwirtschaftlichen Verkehre dar.

Eine Unsicherheit für die Verkehrsunternehmen besteht aktuell bei den Leistungen nach § 45a PBefG. Hierbei handelt es sich um Ausgleichsleistungen für die verbilligten Fahrkarten des Ausbildungsverkehrs, die vom Land gewährt werden. Der heutige pauschalierte Verteilungsmechanismus ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet. Derzeit ist noch nicht klar, nach welchem Schlüssel und in welcher Höhe nach diesem Zeitraum die Mittel verteilt werden. Da die Einnahmen aus diesen Ausgleichsleistungen erheblichen Einfluss auf die Frage haben, ob ein Verkehr eigenwirtschaftlich gefahren werden kann, muss eine Lösung gefunden werden, die den Verkehrsunternehmen eine verlässliche Kalkulationsbasis bietet. Hierzu wird auf die Sitzungsvorlage 77/2015 verwiesen.

4. Festlegung der künftigen Standards im Busverkehr der Landkreise

Die Verbundlandkreise haben gemeinsam Vorschläge zu den Standards im Busverkehr erarbeitet, die Bestandteil sowohl der Vorabbekanntmachungen wie auch der späteren Verdingungsunterlagen werden sollen.

Die Standards umfassen qualitative, soziale und technische Anforderungen, die von den Verkehrsunternehmen einzuhalten sind. Sie konkretisieren die im NVP enthaltenen Qualitätsmerkmale der Busverkehre. Durch die Vorgabe von einheitlichen verbindlichen Standards sowie von Kriterien zur Qualitätssicherung soll während der Vertragslaufzeit ein attraktives ÖPNV-Angebot in den Verbundlandkreisen gewährleistet werden.

Bei der Festlegung der qualitativen und sozialen Standards gilt dasselbe wie bei den quantitativen Vorgaben (s.o. Ziffer 2). Werden verbindliche Standards fest-

gelegt, die über die bereits im NVP beschlossenen Standards hinausgehen, muss eine gesonderte Anhörung der bisherigen Betreiber erfolgen und anschließend eine Beschlussfassung in den Kreisgremien.

Eine ausführliche Darstellung aller Standards und des Verfahrens ist zur weiteren Beratung und Beschlussfassung durch den Kreistag am 16.07.2015 in der Vorlage 79/2015 enthalten.

5. Notwendige Unterstützung der Arbeiten

Die anstehenden Verfahren sind sehr komplex und nehmen sehr viel Zeit in Anspruch. Deshalb ist es für alle Verbundlandkreise erforderlich, auf externe Unterstützung zurück zu greifen.

a) Rechtliche Beratung

Die Erfahrungen bei anderen Aufgabenträgern zeigen, dass die Rügebereitschaft in diesem Marktsegment sehr groß ist. Wir müssen soweit wie möglich sicherstellen, dass die Verfahren insgesamt allen rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen und einer Nachprüfung durch die Vergabekammern standhalten. Problematisch ist vor allem, dass es bislang nur wenig einheitliche Rechtsprechung gibt.

Die Fragestellungen sind in allen Verbundlandkreise ähnlich bzw. gleich. Deshalb wurde mit der Kanzlei Barth Baumeister Griem (BBG) ein Rahmenvertrag abgeschlossen. Die Kosten werden nach Aufwand abgerechnet und von den Landkreisen zu gleichen Teilen getragen.

b) Fachliche Unterstützung

Neben der rechtlichen Beratung ist auch eine fachliche Unterstützung erforderlich. Konkret geht es hier beispielsweise um die Erstellung von Musterfahrplänen für die Verfahren, aber auch um die Bewertung von Angeboten aus verkehrlicher Sicht oder um das spätere Vertragscontrolling, dem künftig eine noch wichtigere Rolle zukommt. Wegen der großen Erfahrung und der bestehenden Sachkenntnisse sehen wir es als sinnvoll an, diese Leistungen vom Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) als Management- und Regieebene des ÖPNV im Verbundgebiet erbringen zu lassen.

c) Ökonomische Unterstützung

Bei den Vergabeverfahren ist es erforderlich, den gewünschten quantitativen und qualitativen Leistungsumfang monetär bewerten zu lassen. Nur dann ist eine Abschätzung möglich, ob eingehende Angebote auch wirtschaftlich tragfähig sind und zugelassen werden können.

Auch hier sehen wir den VVS als möglichen Leistungserbringer an. Aufgrund der Konstruktion des VVS als Mischverbund müssen diese Arbeiten jedoch teilweise außerhalb des normalen Aufgabenumfanges erledigt und auch gesondert finan-

ziert werden. Der jährliche Aufwand soll von den Verbundlandkreisen zu gleichen Teilen getragen werden. Nach heutigem Stand geht der VVS von einem Aufwand für die Unterstützungen zu Ziffer b) und c) von rund 50.000 Euro netto pro Jahr und Landkreis aus.

Aktuell stehen wir mit dem VVS in Verhandlungen. Über das Ergebnis werden wir sie unterrichten. Eventuell müssen wir jedoch auch auf Dritte zurückgreifen.

6. Nächste Schritte

Am 31.12.2016 enden bei insgesamt zwei Linienbündeln (Bündel 4 und 8) im Landkreis aufgrund des Harmonisierungszeitpunkts die Konzessionen, wobei bei Linienbündel 4 aufgrund der Auflösung der END Verkehrsgesellschaft mbH & Co KG zum 31.12.2015 die Konzessionen für das Jahr 2016 nochmals separat zu vergeben sind. Bei diesen zwei Linienbündeln sind die VAB wegen des Harmonisierungszeitpunkts 01.01.2017 bereits in Februar 2015 erfolgt. Für das Linienbündel 4 (END-Linien) liegen nach der VAB eigenwirtschaftliche Anträge von drei Verkehrsunternehmen vor. Alle drei Verkehrsunternehmen haben auch für das Interimsjahr 2016 einen eigenwirtschaftlichen Antrag gestellt. Für das Linienbündel 8 (Kirchheim – Weilheim – Lenningen) sind keine eigenwirtschaftlichen Anträge eingegangen, so dass hier die Ausschreibung für Februar 2017 vorzubereiten ist.

Beim Linienbündel 6 (Wendlingen-Köngen) enden die Konzessionen aufgrund des Harmonisierungszeitpunktes am 30.06.2017. Für dieses Linienbündel muss somit entsprechend dem oben dargestellten Zeitplan umgehend die VAB veröffentlicht werden. Auf die Sitzungsvorlage 78/2015 wird verwiesen.

Die Abstimmungen mit den Kommunen sind bereits erfolgt. Bei den drei Linienbündeln 4 und 8 gibt es von kommunaler Seite keine Wünsche, die über die Festlegungen des NVP hinausgehen, so dass eine nochmalige Beratung dazu nicht mehr erforderlich ist.

Zum 31.12.2017 enden die Konzessionen wegen des Harmonisierungszeitpunktes beim Linienbündel 9 (Nürtingen-Neuffen). Derzeit finden die Abstimmungen mit den Kommunen statt. Für dieses Linienbündel soll die VAB im Oktober 2015 veröffentlicht werden. Da hier bereits von kommunaler Seite Wünsche geäußert sind, die über die Festlegungen des Nahverkehrsplans hinausgehen, werden wir dies, wie oben unter Ziffer 2 dargestellt, im Verwaltungs- und Finanzausschuss im September 2015 nochmals beraten.

Heinz Eininger
Landrat