

Eckpunktepapier für die Kreistage

Wesentliche Inhalte der zukünftigen Vergabe von Busverkehren in den Verbundlandkreisen

I. Vorbemerkung

Die EU-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (VO 1370/2007) hat neue Vorgaben für die Vergabe von Nahverkehrsleistungen eingeführt. Sie sieht eine 10-jährige Übergangsfrist vor, die im Dezember 2019 endet. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen die Verbundlandkreise alle Busverkehre in Übereinstimmung mit der VO 1370/2007 vergeben haben (vgl. die ausführlichen Erläuterungen in der Vorlage Nr. 76/2015). Zur Vorbereitung der anstehenden Vergaben haben die Verbundlandkreise eine Arbeitsgruppe gegründet, die unter externer Begleitung in den letzten Monaten ein Vergabekonzept erarbeitet hat. Dieses soll nachstehend vorgestellt werden.

Sofern Verkehrsleistungen von den Unternehmen nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden, muss die Finanzierung in einem sogenannten öffentlichen Dienstleistungsauftrag (ÖDLA) geregelt werden. Das neue EU-Recht stellt den Verbundlandkreisen mehrere Arten der Vergabe von ÖDLA zur Verfügung. Im Grundsatz verlangt die VO 1370/2007 die EU-weite Ausschreibung aller Busverkehre. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht ausnahmsweise die Möglichkeit einer Direktvergabe. Erforderlich hierfür ist erstens, dass ein teilweise von der Unternehmensgröße abhängiger „Bagatellgrenzwert“ hinsichtlich Umfang der Verkehrsleistungen oder Auftragswert nicht überschritten wird. Zudem muss das Verkehrsunternehmen das Risiko für die Veränderung der Fahrkarteneinnahmen übernehmen, und die Kostendeckung muss einen Mindestwert erreichen („Dienstleistungskonzession“). Dort wo diese Voraussetzungen gegeben sind, wird der Landkreis im Interesse des Mittelstandes eine Direktvergabe anstreben. Voraussetzung ist natürlich, dass mit dem jeweiligen Verkehrsunternehmen eine Einigung auf marktkonforme Vergütungssätze möglich ist. Wo keine Direktvergabe zulässig ist, sind die Verkehre im europaweiten Wettbewerb zu vergeben. Sofern der Landkreis das Einnahmerisiko übernimmt, sind die Verkehre im sogenannten offenen Verfahren nach dem allgemeinen Vergaberecht europaweit auszuschreiben. Liegen die eben skizzierten Voraussetzungen einer Dienstleistungskonzession vor, kann der Landkreis den Auftrag auch in einem EU-weiten Wettbewerb mit Verhandlungsverfahren vergeben (vgl. Vorlage Nr. 76/2015).

Die Vergabe von Busverkehren ist jeweils mit einer sogenannten Vorabbekanntmachung (VAB) anzukündigen. Mit Veröffentlichung der VAB im EU-Amtsblatt beginnt eine dreimonatige Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehre (also Verkehre, die ohne Zuschuss auf eigenes Risiko des Unternehmers betrieben werden). Gehen in dieser Frist Anträge von Unternehmen ein, die den in der VAB definierten Anforderungen an Art und Umfang des Angebots entsprechen, kommt es nicht mehr zur Vergabe eines Auftrags durch den Landkreis. Eigenwirtschaftliche Anträge haben Vorrang. Kommt es nicht zur Genehmigung eigenwirtschaftlicher Anträge kann der Landkreis ein Jahr nach Veröffentlichung der VAB das Vergabeverfahren einleiten (vgl. Vorlage Nr. 76/2015).

II. Eckpunkte der zukünftigen Vergabeunterlagen

Nach Abschluss eines Vergabeverfahrens schließt der Landkreis mit dem Verkehrsunternehmer einen ÖDLA ab. Dieser definiert einerseits die Leistungen, die der Unternehmer erbringen muss (die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen), und legt andererseits die dafür vom Landkreis zu zahlenden Ausgleichsbeträge fest.

Zur Gewährleistung eines verbundweiten Qualitätsniveaus im Busverkehr haben die vier Verbundlandkreise in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe einheitliche Qualitätsstandards erarbeitet. Die Aufnahme dieser Standards in die Verfahren zur Vergabe der Linienbündel im Landkreis hat der Kreistag am 16.07.2015 beschlossen (vgl. die Sitzungsvorlage 79/2015).

Desweiteren hat sich die Arbeitsgruppe auf die im Folgenden dargestellten Eckpunkte der Vergabeunterlagen verständigt. Diese Eckpunkte geben den wesentlichen Inhalt der in Bearbeitung befindlichen Mustervergabeunterlagen wieder. Selbstverständlich ist aber vor jedem Vergabeverfahren zu überprüfen, ob für das jeweils betroffene Linienbündel Modifikationen sinnvoll erscheinen.

- Größe des Auftrags

Die im Nahverkehrsplan festgelegten Linienbündel werden im Rahmen der Vergabe teilweise in Lose aufgeteilt, sofern dies verkehrswirtschaftlich sinnvoll ist.

- Vertragslaufzeit

Zur Gewährleistung einer wirtschaftlich sinnvollen Kalkulation der Investitionskosten insbesondere für die einzusetzenden Fahrzeuge beträgt die Vertragslaufzeit in der Regel 8 - 10 Jahre.

- Risiko schwankender Einnahmen

Im Fall eines sogenannten Bruttovertrags übernimmt der Landkreis das Risiko schwankender Einnahmen. Dies kommt auch kleineren und mittleren Unternehmen entgegen, die eine Einnahmenprognose über 8 bis 10 Jahren üblicherweise nur schwer erstellen können. Bei einem Bruttovertrag ist die Verkehrsleistung im Wege eines sogenannten offenen Verfahrens nach der VOL/A zu vergeben.

Sofern das Verkehrsunternehmen bereit ist, das Einnahmenrisiko zu übernehmen (sogeannter Nettovertrag), ist eine Direktvergabe möglich, wobei auch die weiteren Voraussetzungen einer Dienstleistungskonzession erfüllt sein müssen. In diesem Fall ist zudem eine wettbewerbliche Vergabe mit Verhandlungsverfahren möglich.

- Fahrplanangebot

Im ÖDLA wird genau festgelegt, welches Angebot der Unternehmer zu erbringen hat. Basis des Angebots ist in der Regel der Status quo, wobei anlässlich der Vergabe auch sinnvolle Verbesserungen umgesetzt werden können. Im Regelfall gibt der ÖDLA dem Unternehmer einen Musterfahrplan vor. Wo dies sinnvoll und machbar ist, bekommt der Unternehmer Spielräume zur Anpassung des Fahrplans im Minutenbereich. Dadurch kann der Unternehmer Spielräume zur Kostensenkung nutzen.

- Änderungen des Angebots auf Wunsch des Landkreises

Während der Vertragslaufzeit kann es notwendig werden, das Angebot zu ändern, um es an einen geänderten Bedarf anzupassen. Daher gibt der ÖDLA dem Landkreis das Recht, vom Unternehmer einseitig Leistungsänderungen zu verlangen, etwa die Fahrplanvorgaben zu ändern. Bis zu einem im ÖDLA zu definierenden Umfang kann der Landkreis zusätzliche Verkehre „bestellen“ oder auch eine Reduzierung der Leistungen verlangen. Zur Anwendung kommt jeweils ein vorab vereinbarter Kostensatz, so dass ein „Preisschild“ für Änderungen besteht.

Im Falle eines Bruttovertrags sind die Spielräume des Landkreises für aus seiner Sicht erforderliche Veränderungen des Angebots größer als bei einem Nettovertrag. Denn es müssen im ÖDLA nur die Mehr- oder Minderkosten von Veränderungen abgebildet werden. Bei einem Nettovertrag muss die Vergütung des Verkehrsunternehmens außerdem an veränderte Einnahmen in Folge der Angebotsänderungen angepasst werden. Dies kann vertraglich vorab nur begrenzt geregelt werden.

- Fahrzeugeinsatz

Der ÖDLA gibt dem Unternehmer vor, welche Platzkapazitäten er mit den einzusetzenden Fahrzeugen mindestens vorzuhalten hat. Der Unternehmer hat aber Spielräume, wie er diese sicherstellt.

- Verbundintegration

Der Unternehmer hat über die gesamte Vertragslaufzeit die Integration in den VVS zu gewährleisten. Hierzu gehört zum einen die Anwendung des VVS-Tarifs in seiner jeweiligen Fassung. Zum anderen sind die Verbundstandards beispielsweise beim Vertrieb der Fahrkarten oder bei der Kommunikation mit den Fahrgästen einzuhalten (vgl. hierzu auch die entsprechenden Vorgaben in den verbundeinheitlichen Qualitätsstandards).

- Fahrpersonal

Das eingesetzte Personal hat die vertraglich vorgegebenen Anforderungen an die Qualifikation (z. B. Orts-, Tarif- und Sprachkenntnisse) einzuhalten. Grundlegende Aussagen zu den Sozialstandards trifft das Landestariftreue- und Mindestlohngesetz „LTMG“. Nach dieser Vorschrift darf eine Vergabe von öffentlichen Aufträgen nur an Unternehmen erfolgen, die sich bei Angebotsabgabe verpflichten, mindestens eine Entlohnung nach den Modalitäten bestimmter, für repräsentativ erklärter Tarifverträge zu gewähren. Die Bestimmung dieser Tarifverträge erfolgt nach Maßgabe des § 3 Abs. 4 LTMG und der auf dieser Grundlage durch das baden-württembergische Sozialministerium erlassenen Rechtsverordnung. In der derzeit geltenden Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums sind im Bereich des straßengebundenen ÖPNV zwei Tarifvertragswerke als repräsentativ bestimmt:

- Tarifvertrag des Verbands Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen „WBO“ (Manteltarifvertrag und Tarifvertrag für das private Omnibusgewerbe in Baden-Württemberg)

- Tarifvertrag des Kommunalen Arbeitsgeberverbandes Baden-Württemberg „KAV 04 BW“ (Bezirkstarifvertrag für die kommunalen Nahverkehrsbetriebe Baden-Württemberg - BzTV-N BW)

- Fahrzeuge

Alle Fahrzeuge im Verbundgebiet sollen einen einheitlich hohen qualitativen Standard aufweisen, der anhand von Fahrzeugkategorien (vgl. dazu die verbundeinheitlichen Qualitätsstandards) beschrieben ist. Diese Festlegungen umfassen unter anderem Umweltstandards, technische Merkmale, Anforderungen an die Fahrzeuginnenausstattung und an den Vertrieb sowie Vorgaben zum Fahrzeugalter. So soll die gesamte eingesetzte Fahrzeugflotte des Verkehrsunternehmers während der Vertragslaufzeit ein Durchschnittsalter von 6 Jahren nicht überschreiten. Das Höchstalter eines jeden eingesetzten Fahrzeugs darf maximal 11 Jahre betragen. Diese Fahrzeuge sollen im Regelverkehr zum Einsatz kommen, Ausnahmen sollen nur für Verstärker- oder Ersatzfahrzeuge zulässig sein. Die Barrierefreiheit ist durch niederflurige Fahrzeuge zu gewährleisten (teilweise sind auch sog. Low-Entry-Fahrzeuge zugelassen, die im hinteren Fahrgastbereich eine Stufe aufweisen). In den beiden höheren Kategorien müssen die Fahrzeuge zudem mit Klimaanlage ausgestattet sein.

- Pünktlichkeit

Die vertraglichen Vorgaben an die Pünktlichkeit des Verkehrs sind vom Unternehmer einzuhalten. Zudem hat der Unternehmer im Falle von Betriebsstörungen die Beförderung der Fahrgäste sicherzustellen und den Landkreis hierüber unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

- Kommunikation und Marketing

Der Unternehmer hat die Erreichbarkeit für die Fahrgäste und den Landkreis zu gewährleisten. Marketing- und Werbemaßnahmen des Unternehmers haben im Rahmen der vertraglichen Vorgaben zu erfolgen.

- Haltestellen

Dem Unternehmer obliegt die Einhaltung der Anforderungen an Ausstattung und Zustand von Haltestellenmast und Fahrplanaushang. Die Verantwortung für den Haltestellenausbau sowie für etwaige Unterstände verbleibt bei Kommune bzw. Straßenbaulastträger.

- Subunternehmer

Der Einsatz von Subunternehmern ist grundsätzlich gestattet, wobei der Unternehmer den Einsatz zuvor vom Landkreis genehmigen lassen muss und – dies verlangt die VO 1370/2007 – mindestens einen bedeutenden Teil der Leistung selbst erbringen muss.

- Bezahlung des Unternehmers

Die Vergütung des Unternehmers hängt davon ab, ob ein Brutto- oder ein Nettovertrag abgeschlossen wird.

Bei einem sogenannten Bruttovertrag trägt der Landkreis das Risiko schwankender Fahrkarteneinnahmen. Der Unternehmer kalkuliert vorab nur die Kosten für die Erbringung der im ÖDLA definierten Verkehrsleistung. Ausgezahlt werden ihm diese angebotenen Kosten ab-

zätzlich aller Einnahmen, die er tatsächlich aus der Verkehrsleistung erzielt. Da der Unternehmer kaum seriös kalkulieren kann, wie sich über 8 – 10 Jahre seine Einkaufspreise verändern werden, sieht der ÖDLA eine sogenannte Kostenelementeklausel vor. Die wichtigsten Kostenbestandteile der Kalkulation (Personalkosten, Energiekosten, Materialkosten) werden dabei an allgemein zugängliche Preisindizes des Statistischen Bundesamts angebunden.

Bei einem sogenannten Nettovertrag – der eine notwendige Bedingung für die Direktvergabe ist – trägt der Unternehmer das Risiko schwankender Einnahmen. Er muss daher vorab auch die voraussichtlich zu realisierenden Einnahmen kalkulieren und verbindlich anbieten. Seine Vergütung besteht in einem Zuschuss in Höhe der Differenz zwischen den von ihm angebotenen Kosten und Einnahmen. Dieser Zuschuss wird in der Folge an geänderte Einkaufspreise und Fahrkartentarife angepasst.

- Zubestellungen durch die Städte und Gemeinden

Die Vergabe der Verkehre erfolgt durch den Landkreis. Wenn Städte und Gemeinden über das bisherige Angebot / Basisangebot hinausgehende Verkehre wünschen (Zubestellung), werden Umfang und Finanzierung in der Regel vor Einleitung des Vergabeverfahrens zwischen Landkreis und Städten und Gemeinden vereinbart. Die Zubestellung wird dann Bestandteil des ÖDLA mit dem Unternehmer. Nach Abschluss des ÖDLA auftretende Zubestellwünsche der Städte und Gemeinden sind auf Grundlage der Änderungsregelungen (s.o.) umsetzbar.

- Qualitätssicherungssystem

Der ÖDLA definiert im Einzelnen, welche Qualitätsstandards der Unternehmer zu erfüllen hat. Ebenso wichtig wie die Festlegung der vertraglich geschuldeten Leistungen ist freilich, deren Erfüllung sicherzustellen. Die Verbundlandkreise haben nur begrenzte personelle Ressourcen für die Kontrolle der Vertragserfüllung. Sie beabsichtigen auch in Zukunft, den ÖPNV mit einer schlank und effizient aufgestellten Verwaltung zu gewährleisten. Im Vordergrund steht daher, dem Unternehmer die richtigen Anreize zu setzen, sich am Wohl der Fahrgäste auszurichten und eine hohe Qualität anzubieten. Dies reduziert den Kontrollaufwand auf Seiten der Verbundlandkreise.

Daher sehen die ÖDLA vor, dass dem Unternehmer ein Bonus gewährt wird, dessen Höhe davon abhängt, wie zufrieden Fahrgäste und Landkreis mit dem Unternehmer sind. Der Bonus wird nur für besonders gute Leistungen des Unternehmers gewährt. Ihm stehen Mehreinnahmen aus Nachfragesteigerungen, Einsparungen beim Kontrollaufwand und eine insgesamt höhere Qualität gegenüber.

Gleichzeitig sieht der ÖDLA für Fälle der Schlecht- oder Nichterfüllung je nach Schwere des Verstoßes abgestufte Sanktionen vor. Diese sollen jedoch nur zur Anwendung kommen, soweit dies notwendig ist, um den Unternehmer zur Erbringung der geforderten Qualität anzuhalten.

- Wertung und Prüfung des Angebotswertung

Jeder Bieter hat mit seinem Angebot zwingend alle Vorgaben der Leistungsbeschreibung⁰⁶ zu beachten und muss seine Eignung nachweisen.

Will der Landkreis einen Bruttovertrag abschließen (s.o.), so erfolgt die Wertung anhand der günstigsten angebotenen Kostensätze für die Einhaltung aller Qualitätsstandards. Bei der Berechnung finden auch die Auswirkungen von Leistungsänderungen und Preisgleitungsregelungen Berücksichtigung.

Soll ein Nettovertrag vergeben werden, so erfolgt die Wertung danach, welcher Bieter den günstigsten Zuschussbedarf anbietet.

Bei einer Direktvergabe erfolgt kein förmliches Ausschreibungsverfahren. Sofern sich aber mehrere Unternehmen für eine Direktvergabe interessieren, sollte auch insoweit verglichen werden, welches Unternehmen günstiger ist. Wird nur mit einem Unternehmen verhandelt, so prüft der Landkreis, ob die vom Unternehmer geforderte Vergütung marktkonform ist. Wo dies nicht gegeben ist, kann der Landkreis auf die Einleitung eines Wettbewerbsverfahrens umschwenken, um dem haushaltsrechtlichen Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel Rechnung zu tragen.