LANDRATSAMT
ALB-DONAU-KREIS

BESCHLUSSVORLAGE

Dezernat:	Dezernat 3
Fachdienst:	Verkehr und Mobilität
Bearbeiter:	Florian Weixler
Fachdienstleiter:	Markus Häußler

Beratungsgremium **Verwaltungsausschuss des Kreistags**

Die Sitzung ist am **18.02.2019**

öffentlich

Beratungsgegenstand:

Vergabegrundsätze ÖPNV (Vorberatung)

Beschlussantrag:

Der Ausschuss empfiehlt dem Kreistag, die Verwaltung zu beauftragen, bei der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im öffentlichen Personennahverkehr die dargestellten Grundsätze anzuwenden und wie dargelegt zu verfahren. Auf diese Grundsätze und die damit verbundene Vorgehensweise ist bereits bei den entsprechenden Vorabbekanntmachungen zu verweisen.

Die Verwaltung wird spätestens nach einem Jahr über die Erfahrungen mit der Anwendung dieser Vergabegrundsätze berichten.

Heiner Scheffold
Landrat

Sachdarstellung:

1. Ausgangslage

Mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 der am 16. Juli 2018 neu gefassten Hauptsatzung des Alb-Donau-Kreises hat der Kreistag dem Landrat die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im öffentlichen Personennahverkehr unter dem Vorbehalt übertragen, die Grundsätze dieser Vergaben vorzugeben. Mithin sollen die hierfür vorgesehenen Vorgaben nunmehr vorgeschlagen werden.

Am 1. Januar 2019 stellen 71 Buslinien im Alb-Donau-Kreis die Beförderung von Fahrgästen im Öffentlichen Buslinienverkehr sicher. Diese Buslinien werden auf der Grundlage von aktuell 47 Liniengenehmigungen nach § 42 PBefG angeboten.

Von diesen 47 Liniengenehmigungen sind genehmigt worden:

- 31 eigenwirtschaftlich, davon nunmehr
  - 10 nach Vorabbekanntmachungen (kurz „VBM“) mit öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (kurz „ÖDA“) als Ausgleich für den Wegfall der Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG seit 2018 (ÖPNV-Finanzreform)
  - 2 nach VBM ohne ÖDA
  - 19 ohne VBM mit ÖDA
- 16 gemeinwirtschaftlich mit ÖDA, davon
  - 12 nach wettbewerblichen Vergabeverfahren (Ausschreibungen u. Ä.)
  - 4 nach Direktvergaben ohne Ausschreibung (Radwanderbusse)

Es zeichnet sich ab, dass infolge der ÖPNV-Finanzreform zukünftig ein Großteil der Verkehre nur noch gemeinwirtschaftlich angeboten werden kann. Diese Verkehre müssen folglich in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Die zu beschließenden Vergabegrundsätze sollen die Kreisgremien entlasten, in dem sie zahlreiche Beratungen über sich ähnelnde Vorabbekanntmachungen und ggf. folgende Vergabeverfahren, die sich in der Regel durch einen sehr engen Zeitplan auszeichnen, entbehrlich machen und der Kreisverwaltung entlang dieser Vergabegrundsätze Freiräume schaffen. Gleichzeitig ergänzen sie den Nahverkehrsplan.

Die Kreisverwaltung sieht dabei zentrale Handlungsfelder in einer stetigen Fortentwicklung des ÖPNV-Angebotes, der Barrierefreiheit, dem Umweltschutz und der Digitalisierung. Gleichzeitig gilt es auch, die Interessen des Mittelstandes angemessen zu berücksichtigen.

Die nachfolgend näher ausgeführten Grundsätze sollen deshalb im Rahmen dieser Vergabeverfahren Vorgabe für einen hochwertigen und an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientierten Nahverkehr sein.

Die Verwaltung wird dem Verwaltungsausschuss bzw. Kreistag in regelmäßigen Abständen über die Ergebnisse und Entwicklungen Bericht erstatten.

2. Grundsätze der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im ÖPNV

Nach § 8 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistun-

gen in der Regel in einem Nahverkehrsplan zu definieren. Der Landesgesetzgeber konkretisiert diese Vorgaben auch in § 11 des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG).

Der Alb-Donau-Kreis hat diese Mindestanforderungen an die Buslinienverkehre in seinem zuletzt am 29. Juni 2015 fortgeschriebenen Nahverkehrsplan festgelegt. Insbesondere sind dort Umfang und Qualität des Verkehrsangebots definiert und Weichen für dessen Umweltverträglichkeit gestellt.

Darüber hinaus hat der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung am 22. Juni 2015 beschlossen, welche zusätzlichen Vorgaben – im Hinblick auf einen fortzuentwickelnden Nahverkehr – in die europaweiten Vorabbekanntmachungen und ggf. anschließenden Vergabeverfahren aufzunehmen sind. Wesentliche Grundlagen bildeten dabei:

- Die Mindestanforderungen an Angebots- und Qualitätskriterien des Nahverkehrsplans, insbesondere zu spezifischen Mindestbedienungsstandards, zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsmittel (v. a. Zug/Bus und Bus/Bus), zur Barrierefreiheit, Fahrzeugqualität und -ausstattung sowie zur Fahrgastinformation.
- die Zumutbarkeitskriterien der „Satzung über die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten“ (zuletzt geändert am 16. November 2015).
- die Forderung eines Bedienungsumfangs von mindestens 95 % des bisherigen Fahrplanangebots.
- weitere Qualitätskriterien bzgl. der Fahrzeugqualitäten (z. B. mindestens 80% barrierefreie Fahrzeuge, ausreichende Platzkapazitäten, erforderliche Ausstattungen), des Betriebspersonals, der Fahrgastinformation und des Qualitätsmanagements.
- das Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg in der jeweils geltenden Fassung.

Gemeinsam mit dem Nahverkehrsplan kommt darin das öffentliche Verkehrsinteresse im Landkreis zum Ausdruck.

Die Erfahrung aus den seit 2016 auf dieser Basis durchgeführten Vorabbekanntmachungen im Alb-Donau-Kreis zeigt jedoch, dass eine zunehmende Zahl eigenwirtschaftlicher Genehmigungsanträge nur noch die aus diesen Vorgaben resultierenden Mindeststandards erfüllten und damit genehmigungsfähig waren bzw. wären. Die von den Bürgerinnen und Bürgern häufig zu recht geforderten Verbesserungen in Qualität und Angebot, die eine nachhaltige Verbesserung des Modal Splits, weg vom motorisierten Individualverkehr, bewirken könnten, konnten regelmäßig nicht umgesetzt werden.

Deshalb sollen unter Berücksichtigung der nachstehenden Grundsätze die Vorgaben des Nahverkehrsplans weiter präzisiert und der erkennbar veränderten Nachfrage und den Wünschen der Fahrgäste behutsam angepasst werden. Die als Anlage 1 beigefügte Mustervorabbekanntmachung zeigt dabei exemplarisch, wie die dargestellten Vergabegrundsätze zukünftig konkret umgesetzt werden, wobei die darin aufgenommenen Verbesserungen farblich hervorgehoben sind.

Die Verwaltung bedarf dabei sowohl der Ermächtigung, diese Grundsätze zur Herstellung einer Vergleichbarkeit unter den Angeboten und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, bis hin zu einem weitgehend verbindlichen Musterfahrplan, weiter zu

konkretisieren, als auch in sachlich begründeten Einzelfällen ihr Einvernehmen zu Abweichungen von den genannten Vorgaben erteilen zu dürfen.

3. Die Grundsätze im Einzelnen:

- Die bisherige Praxis, mittelständische Interessen bei der Vergabe angemessen zu berücksichtigen, soll auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Schon im Rahmen der ÖPNV-Finanzreform war es erklärter Wunsch der Kreispolitik, wie auch der Verwaltung, die Interessen des Mittelstandes im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu wahren und die Möglichkeiten der Richtlinie (EG) 1370/2007 für kleine und mittelständische Unternehmen auszunutzen.

Insbesondere im wettbewerblichen Verfahren verpflichtet § 8a Abs. 4 PBefG die Aufgabenträger dazu, die Interessen des Mittelstandes angemessen zu berücksichtigen. Dabei sind diskriminierungsfreie Maßstäbe anzulegen.

Bereits die kleinen Linienbündel im Alb-Donau-Kreis sind im Interesse mittelständischer Unternehmen festgelegt worden. Deutschsprachige Fahrer und Bereitstellungszeiten für Ersatzfahrzeuge von 30 Minuten entsprechen ebenfalls der Interessenlage dieser Unternehmen.

Die Kreisverwaltung wird mithin beauftragt, die Möglichkeiten des europäischen und deutschen Wettbewerbsrechts zu nutzen, um die Interessen des Mittelstandes angemessen zu berücksichtigen.

- Der Landkreis strebt eine stetige Fortentwicklung des Öffentlichen Nahverkehrs mit dem Ziel an, qualitativ hochwertige und am Bedürfnis der Nutzer ausgerichtete Mobilität zu gewährleisten. Dabei ist die bestehende und potentielle Fahrgastnachfrage zu berücksichtigen.

Als integraler Bestandteil des Verkehrssystems im Alb-Donau-Kreis trägt der ÖPNV dazu bei, die Lebens- und Standortqualität auch im Ländlichen Raum zu sichern. Als vorrangiges Ziel ergibt sich daraus die stetige Verbesserung des Verkehrsangebots im ÖPNV, insbesondere dort, wo bestehende Fahrgastpotentiale noch nicht voll ausgeschöpft sind.

Da in weiten Teilen des Kreisgebietes die angebotenen Verkehrsdienstleistungen die im Nahverkehrsplan festgelegten Mindeststandards übertreffen, wird die Kreisverwaltung beauftragt, diesen Status im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu sichern und im Bedarfsfall weiterzuentwickeln.

Konkrete Maßnahmen hierzu können beispielsweise sein:

- Verbesserungen der besonderen Anforderungen an den Schüler- und Berufsverkehr, darunter u. a. eine Aufwertung der auf Verflechtungen derzeit bestehenden Mindest-Angebotsstandards (vgl. Kap. III, Ziff. 1 und 2 Anlage 1).
- Eine kürzere Vorlaufzeit sowie einer ggf. verbundweit einheitliche Rufnummer bei Anmeldeverkehren (vgl. Kap. IV, Ziff. 3 Anlage 1).
- Die durchgehende Erreichbarkeit des jeweiligen Kundencenters (vgl. Kap. IV, Ziff. 5 Anlage 1).

- Verbesserte Fahrzeugklimatisierung zur Attraktivitätssteigerung, vor allem in den Sommermonaten (vgl. Kap. IV, Ziff. 1 Anlage 1).

➢ Den Bedürfnissen von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen soll größtmöglich Rechnung getragen werden.

Der Landkreis hat nach § 8 Abs. 3 PBefG darauf hinzuwirken, dass bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs erreicht wird. Ausnahmen hiervon sind nur in begründeten Fällen zulässig.

Insbesondere sind deshalb barrierefreie Busse (i. d. R. Niederflur- oder Low-Entry-Bauweise bei podestfreiem Boden zwischen Tür 1 und Tür 2) nach diesen Vergabegrundsätzen vorzuschreiben, und Ausnahmen nur noch für Verstärkerbusse und Werkstattreserven zuzulassen, sofern die Liniengenehmigung über den 1. Januar 2022 hinausreicht. Auch reine Schulbusse, für die bisher der Einsatz von nicht barrierefreien Bussen als „B-Fahrzeug“ zulässig war, sollten – auch vor dem Hintergrund vermehrt inklusiv beschulter Kinder – nur noch barrierefrei angeboten werden. Für Kleinbusse im Anmeldebetrieb gelten dann dieselben Vorgaben, wenn ein entsprechender Bedarf angemeldet wird.

➢ Den Belangen des Umweltschutzes ist dem Stand der Technik entsprechend Rechnung zu tragen.

Obwohl der ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr bereits umweltschonender ist, erfolgt nahezu die gesamte Beförderungsleistung unter Verwendung von Verbrennungsmotoren. Auf einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Nahverkehr ist deshalb zu achten.

Insbesondere im Lichte drohender Fahrverbote in den Städten erscheint es unabdingbar, auch den Betreibern im Buslinienverkehr aufzuerlegen, Fahrzeuge vorzuhalten, deren Abgasnormen zu allen Zeiten einen fahrplangemäßen Betrieb ohne Einschränkung zulassen.

Darüber hinaus gilt es auch, insbesondere bei den Stadtbusverkehren, Elektrobusse oder andere, alternative Antriebsformen im Interesse umweltbewusster Verkehrsdienstleistungen höher zu bewerten.

➢ Maßnahmen hinsichtlich einer möglichst weitgehenden Vernetzung der einzelnen Verkehre, auch unter dem Aspekt der fortschreitenden Digitalisierung, sollen unterstützt und vorangetrieben werden. Im Vordergrund stehen dabei unter anderem die Interessen der Nutzer nach einer verlässlichen Fahrgastinformation.

Eine verlässliche und möglichst niederschwellige Fahrgastinformation gewinnt zunehmend an Bedeutung und trägt maßgeblich zur Attraktivität des ÖPNV bei. Gleichzeitig bietet dieser Trend auch Möglichkeiten, Verkehrsdienstleistungen flexibel und damit noch bedarfsorientierter anzubieten.

Bei den Vergaben sollen daher Anträge besondere Berücksichtigung finden, die auch unter Ausnutzung flexibler Bedienformen zu einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Verkehrsangebots führen.

Darüber hinaus fordert das Land Baden-Württemberg die elektronische Fahrplanauskunft auf Grundlage von Echtzeitdaten, also der tatsächliche Abfahrtszeiten an den Haltestellen, insbesondere vor dem Hintergrund einer verbesserten Anschlusssicherung. Weiter knüpft es seine Zuschüsse im Rahmen der Verbundförderung (in Summe rund 414.000 € pro Jahr an den Alb-Donau-Kreis) nach derzeitigem Stand an die Verpflichtung, spätestens ab 2025 automatische Fahrgastzählsysteme in den Bussen zu installieren.

Mitunter deshalb sind diese und weitere Maßnahmen aus dem Bereich der Digitalisierung besonders zu berücksichtigen. Dabei gilt es auch, die Entwicklungen des sogenannten „E-Ticketing“ (berührungsloser Fahrschein) im Auge zu behalten und ggf. entsprechende Vorgaben aufzunehmen. Zudem schreibt die „Regio-Bus“-Förderung des Landes kostenloses WLAN in Bussen vor. Insbesondere eine solche Zusicherung soll deshalb bei konkurrierenden Angeboten zu einer besseren Bewertung führen.

4. Hinweise zur Finanzierung

Hierzu erscheint zunächst ein Gesamtüberblick angezeigt: Der Alb-Donau-Kreis als Aufgabenträger bezuschusst derzeit den Betrieb aller Verkehre über die „Satzung über die Rabattierung von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr (Allgemeine Vorschrift)“ vom 19. März 2018 mit zusammen rd. 1,9 Mio. € pro Jahr sowie weiteren ÖDA im Gesamtumfang von 5,1 Mio. €. In Summe bezuschusst der Landkreis die Aufrechterhaltung bestehender Linienverkehre mit insgesamt rund 7,0 Mio. €. Damit können die derzeitigen Fahrplanangebote, Busqualitäten und Fahrzeuggrößen gesichert werden. Qualitative und quantitative Verbesserungen des ÖPNV erfordern jedoch zusätzliche Zuschüsse, die entweder über Einsparungen bei anderen Verkehren (z.B. durch Wettbewerb) oder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch den Landkreis finanziert werden müssen.

Per Saldo rechnet die Verwaltung für die Folgejahre mit einer geringfügigen und vorübergehenden Kostenentlastung im niedrigen sechsstelligen Eurobereich. Diese Prognose resultiert vor allem aus den Erfahrungen von Genehmigungswettbewerben. Mittel- bis langfristig ist davon auszugehen, dass die Kosten zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung ansteigen werden. Ab dem Jahr 2023 werden zudem die Kosten zur Busanbindung des neuen Bahnhofs Merklingen mit schätzungsweise bis zu 1 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich zu Buche schlagen.

Höhere Anforderungen – unter dem Aspekt der dargestellten Vergabegrundsätze – werden voraussichtlich auch zu einer leichten Kostensteigerung für den Landkreis führen, können jedoch durch die vorgenannten kurzfristigen Einsparungen infolge der eigenwirtschaftlichen Anträge zunächst weitestgehend ausgeglichen werden.

Die alternierende Laufzeit der einzelnen Linien und Linienbündel im Alb-Donau-Kreis führt auch zu einer stufenweisen Umsetzung der mit dem zu fassenden Beschluss einhergehenden Verbesserungen im ÖPNV. Sofern sich aufgrund der neuen Vergabegrundsätze eine deutliche Veränderung bei den Kosten abzeichnet, ist folglich ein Gegensteuern möglich. Die Verwaltung berücksichtigt dabei soweit möglich auch die sich im Zuge von Stufe 2 der ÖPNV-Finanzreform ab 2021 verändernden Landeszuweisungen.

Kosten und Finanzierung

a) Einmalige Kosten keine

b) Lfd. Kosten €/jährlich siehe Sachdarstellung

Haushaltsmittel sind voraussichtlich vorhanden

Personalbedarf keiner

Gäste und Sachverständige: keine

Beschlussauszüge sind zu übersenden an:

FD Verkehr und Mobilität 1 x

Vertagungsfähig ja

Ulm, 5. Februar 2019

Anlage

Muster für zusätzliche Angaben zu Vorabbekanntmachungen