



BESCHLUSSVORLAGE

Dezernat: Dezernat 3
Fachdienst: Verkehr und Mobilität
Sachbearbeitung: Florian Weixler
Fachdienstleitung: Florian Weixler

Beratungsgremium

Kreistag

Die Sitzung ist am

22.03.2021

öffentlich

Beratungsgegenstand:

Vergabeverfahren im Öffentlichen Personennahverkehr - Bericht

Beschlussantrag:

Der Verwaltungsausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Heiner Scheffold
Landrat

Sachdarstellung:

Ausgangslage

Seit dem Jahr 2007 wurden die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG pauschaliert vom Land an die Verkehrsunternehmen ausbezahlt. Diese Pauschalierung war nicht mit europäischem Beihilferecht vereinbar und musste daher in einen rechtskonformen Zustand überführt werden. Zum 1. Januar 2018 wurde dazu vom Land die „ÖPNV-Finanzreform“ umgesetzt, die durch Ausbezahlung dieser Ausgleichsleistungen an die kommunalen Aufgabenträger die Aufgaben- und die Finanzverantwortung bei den Stadt- und Landkreisen zusammengeführt hat.

Seit 1. Dezember 2009 gilt die Rechtsverordnung (EG) Nr. 1370/2007 als unmittelbares Recht. Diese Verordnung regelt die Vergabe und Finanzierung von Personenverkehrsdiensten (Buslinien) durch die zuständigen Behörden (Aufgabenträger), wenn diese Leistungen im öffentlichen Interesse liegen und nicht durch Markterlöse (i.d.R. Tarifeinnahmen) kostendeckend von den Verkehrsunternehmen erbracht werden können. Die Vergaben von solchen Leistungen erfolgt i.d.R. durch ein wettbewerbliches Verfahren.

Grundlage aller Genehmigungs- und Vergabeverfahren bilden die Vorgaben des Nahverkehrsplans, den der Alb-Donau-Kreis am 29. Juni 2015 in der geltenden Fassung verabschiedet hat.

Umsetzung in der Praxis

Seit dem 22. Juni 2015 (Beschluss des Verwaltungsausschusses) führt der Landkreis wettbewerbliche Vergabeverfahren in Form von Vorabbekanntmachungen und anschließenden europaweiten Ausschreibungen durch. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass die von den Bürgerinnen und Bürgern häufig zu recht geforderten Verbesserungen in Qualität und Angebot, noch nicht in allen Fällen erreicht werden konnten. Aus diesem Grund hat der Kreistag mit Sitzung vom 11. März 2019 die „Vergabegrundsätze ÖPNV“ verabschiedet. Gleichzeitig wurde die Verwaltung beauftragt, spätestens nach einem Jahr über die Erfahrungen mit der Anwendung der Grundsätze zu berichten. Nach coronabedingten Verzögerungen wird dieser Erfahrungsbericht hiermit vorgelegt.

Die modifizierten Vergabegrundsätze von 11. März 2019 umfassten folgende Ziele im Einzelnen:

1. angemessene Berücksichtigung mittelständischer Interessen bei der Vergabe,
2. stetige Fortentwicklung des ÖPNV mit dem Ziel, qualitativ hochwertige und am Bedürfnis der Nutzer ausgerichtete Mobilität zu gewährleisten,
3. größtmögliche Erfüllung der Bedürfnisse von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen,
4. Stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes nach dem Stand der Technik,
5. möglichst weitgehende Vernetzung der Verkehre und der verbesserten Fahrgastinformation, unter Nutzung der fortschreitenden Digitalisierung.

Seit Verabschiedung des Nahverkehrsplans am 29. Juni 2015 wurden insgesamt 25 Vorabbekanntmachungen (im Folgenden „VBM“) für 43 verschiedene Buslinien durch den Alb-Donau-Kreis veröffentlicht, wegen kürzerer Laufzeiten in drei Linienbündeln wurden 12 Linien bereits zweimal vorabbekanntgemacht. Für neun grenzüberschreitende Buslinien sind benachbarte Aufgabenträger zuständig. Der Alb-Donau-Kreis wird in diesem Fall beteiligt.

Wegen fehlender eigenwirtschaftlicher Anträge mussten 20 Buslinien in 10 europaweiten Ausschreibungen ausgeschrieben werden. Derartige Verfahren sind vorgeschrieben, für die Verwaltung aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Im Ergebnis nimmt die Zahl der Linien, die ohne Öffentliche Dienstleistungsaufträge bedient werden können kontinuierlich ab. Aktuell gibt es noch 12 rein eigenwirtschaftlich betriebene Buslinien im Landkreis - von 68 Buslinien (ohne Radwander-Busse) insgesamt. Auf diesen Linien werden 24,5% der Fahrleistung angeboten.

Zu weiteren 22 Buslinien bestehen inzwischen Verkehrsverträge (Bruttoverträge), bei denen der Alb-Donau-Kreis das volle Erlörisiko trägt. Für die verbleibenden 34 Buslinien werden Zuschüsse über Öffentliche Dienstleistungsaufträge geleistet (Nettoverträge), deren Marktrisiko trägt dabei auch der Betreiber. Mehr als drei Viertel der Buslinienverkehre sind folglich ohne Zuschüsse des Landkreises nicht kostendeckend zu betreiben. Auch für die Zukunft ist zu erwarten, dass eigenwirtschaftliche Verkehre weiter zurückgehen. Dadurch werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger grundsätzlich größer.

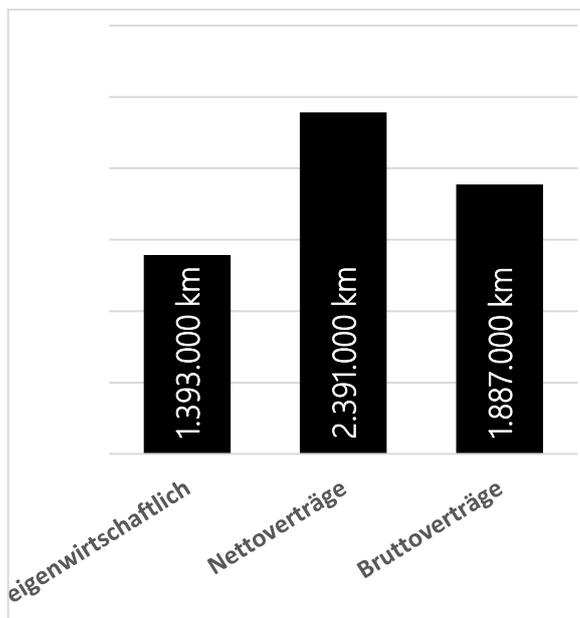


Abb. 1: Fahrleistung im Buslinienverkehr im Alb-Donau-Kreis 2019 nach Vertragsart

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Angebots- und Qualitätsvorgaben des Nahverkehrsplans vom 29. Juni 2015 und der qualitativen Nachbesserungen der Vergabe-grundsätze von 2019 führten dabei zu einer Erhöhung des Fahrplanangebotes von 5,465.000 km/Jahr in 2017 auf 5,671.000 km in 2019, d.h. einer Steigerung um 3,8 % in 2 Jahren. In den ausgeschriebenen Verkehren konnten die Angebotsleistungen regelmäßig um rund 10 % erhöht werden. Dabei zeigen sich mithin die Vorteile von wettbewerblichen Verfahren.

Durch den zunehmenden Wettbewerb konnten einige Verkehre trotz Steigerung des Angebots günstiger als bisher bestellt werden. In Summe sanken die Kosten für die Öffentliche Dienstleistungsaufträge und Ausgleichsleistungen an Busunternehmen von rd. 8,7 Mio. € in 2018 auf etwa 8,0 Mio. € in 2020. Bei den letzten Vergabeverfahren zeichnen sich jedoch steigende Kosten ab. Die Verwaltung rechnet damit, dass sich dieser Trend fortsetzt.

Gleichzeitig führte der zunehmende Wettbewerb zu insgesamt 28 Betreiberwechseln auf 21 Linien und dadurch zu weiteren Konzentrationen am Markt. Innerhalb der letzten drei Jahre konnten vier mittelständische Betriebe (Firmen Baumeister-Knese, Missel, Merkle, Wolfahrt) ihre eigenständigen Busliniengenehmigungen im Alb-Donau-Kreis nicht wiedererlangen. Ihre Betriebe sind aber oftmals als Auftragnehmer anderer Betreiber weiterhin in der Region tätig. Dabei darf nicht verkannt werden, dass Betreiberwechsel oftmals und gerade in der Anfangszeit mit Anlaufschwierigkeiten verbunden sind. Linien und ihre spezifischen Gegebenheiten sind dem neuen Betreiber oftmals nicht oder nicht ausreichend bekannt. Insofern kommt es zu Problemen im Ablauf bzw. der Beförderung. Dies führt verständlicherweise zu Unmut bei den Kunden und Beschwerden beim Verkehrsverbund und der Landkreisverwaltung.

Die angestrebte Berücksichtigung des Mittelstandes ist insofern dennoch sichergestellt bzw. gelungen, als dass deren Genehmigungen auf familiengeführte bzw. mittelständische Unternehmen aus der Region oder von diesen geführten Bietergemeinschaften übergegangen sind.

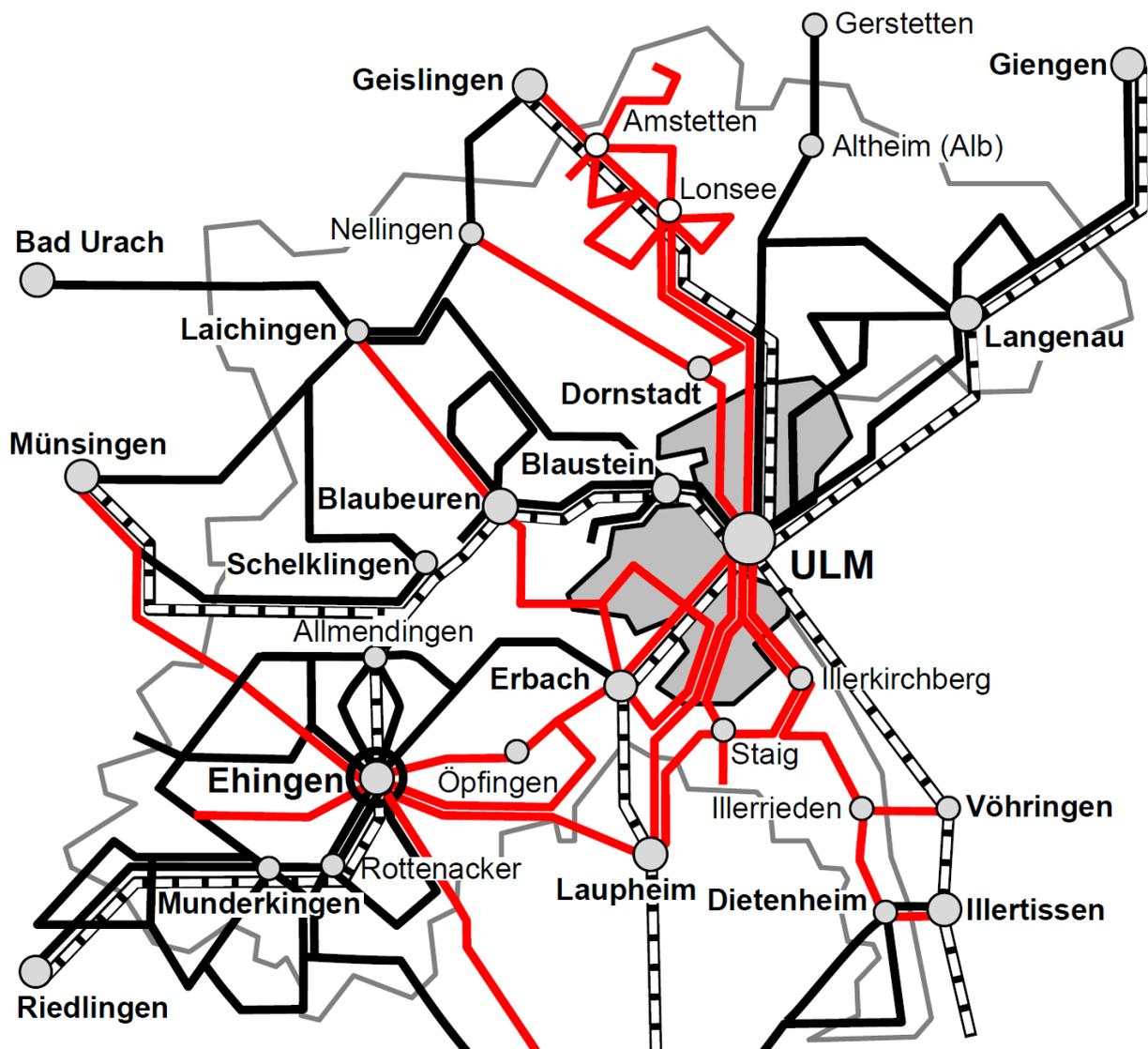


Abb. 2: Betreiberwechsel (rote Linien) im Buslinienverkehr seit 31.12.2016

Fazit

Mit den Vergabeverfahren und insbesondere auch den modifizierten Vergabegrundsätzen konnten in Summe mehr Verkehre für den Fahrgast zu gleichen oder in Einzelfällen sogar günstigeren Kosten bestellt werden. Die Qualität und auch die Zuverlässigkeit des Betriebs haben dagegen nur teilweise den Erwartungen der Verwaltung und damit auch den Kunden entsprochen.

Durch den zunehmenden Preisdruck der Ausschreibungen, die teilweise kurzfristigen Betreiberwechsel und einer Vergabe nach dem Wert des Angebots sind insbesondere die hochgesteckten Qualitätsziele bei Fahrzeugen, Personal und Service zusehends unter Druck geraten. Trotz gesteigerter Vertragsstrafen bei Unterschreitung der Qualitätsvorgaben hat die Zahl der Beschwerden über mangelhafte Fahrzeuge, Fehlverhalten des Fahrpersonals und der Disposition vorübergehend immer wieder stark zugenommen. So wurde im September 2019 mit 110 erfassten Beschwerden pro Monat ein unrühmlicher Höhepunkt erreicht. Nach zusätzlichen Kontrollen durch die Verwaltung sowie Krisengesprächen mit den Unternehmern konnte die Beschwerdeflut inzwischen wieder auf ein zumutbares Maß (29 Beschwerden im September 2020, seither auch coronabedingt weiter abnehmend) gesenkt werden.

Alle Vergaben seit März 2019 wurden auf Basis der Beschlusslage der Kreisgremien – mit Ausnahme der Verstärker- und Reservebusse - nur noch für niederflurige Fahrzeuge mit Klimaanlage ausgeschrieben. Wegen teilweise kurzfristiger Vorlaufzeiten mussten in Einzelfällen Zugeständnisse gegenüber den Betreibern eingegangen werden, weil die entsprechenden Fahrzeuge erst mit mehrmonatiger Verzögerung einsetzen konnten. Dennoch tritt mit der Umsetzung dieses Kriteriums ein wichtiges Qualitätsmerkmal hinzu.

Die Verwaltung möchte den Weg eines modernen und hochwertigen Nahverkehrs weiter fortsetzen. Dabei muss auch die Digitalisierung weiter betrachtet werden. Bisher bestanden nur wenige verbindliche Vorgaben zur digitalen Fahrgastinformation im Fahrzeug, z.B. die Fahrzielanzeige über Monitore. Fahrerassistenzsysteme (z.B. ein Abbiegeassistent), elektronische Zahlungssysteme (e-Ticket), Echtzeitdaten zur Fahrgastinformation und Anschlusssicherung, automatische Fahrgastzählssysteme, ggf. Videoüberwachung zur Steigerung der (subjektiven) Sicherheit und WLAN-Nutzung in den Bussen wurden bisher nicht gefordert und wurden somit auch nicht angeboten. Zur verbindlichen Vorgaben müssten die entsprechenden Standards zunächst verbundweit abgestimmt werden.

Darüber gibt es noch weitere Möglichkeiten über verschiedene Stellschrauben die Qualität für den Fahrgast zu verbessern. So wurden bisher keine Vorgaben getroffen, dass Busse in Hallen oder abgesperrten Arealen abgestellt werden müssen. Dadurch würden Witterungseinflüsse und Vandalismus verringert und der schnelle Einsatz bei Fahrzeugstörungen gewährleistet. Diese Vorgaben können auch von regionalen mittelständischen Unternehmen zugesichert werden.

Keine Berücksichtigung bei den Vergaben fanden bisher zusätzliche Qualitätsstandards zur Betriebsführung und Fahrerqualifikation. Auch hier prüft die Verwaltung weitere Schärfungen.

Die bestehenden Anforderungen an die Sozialstandards, insbesondere die Vorschriften des Landestarif- und Mindestlohngesetzes, wurden nach unserer Beobachtung weitestgehend eingehalten. Das „Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV in Baden-Württemberg“

vom 9. November 2020 empfiehlt – neben der mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung der Vergabe- auch eine Wertsicherung der Vergütung nach dem „Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg“, der eine sachgerechte Kostenanpassung bei den maßgeblichen Bezugsgrößen beinhaltet.

Mit der „Clean Vehicles Directive“ regelt die EU für ihre Mitgliedsstaaten den verpflichtenden Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge ab 2. August 2021 – auch im ÖPNV. Mit Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht werden feste Quoten für die Beschaffung von emissionsarmen und –freien Fahrzeugen festgeschrieben. Dies muss dann durch die Aufgabenträger entsprechend umgesetzt werden. Durch die höheren Umweltstandards ist allerdings auch zu erwarten, dass sich die Kosten der Unternehmen jedenfalls mittelfristig erhöhen.

Ein freiwilliges Angebot von Fahrzeugqualitäten bzw. entsprechenden Verbesserungen über die verbindlichen Vorgaben hinaus erfolgte bisher nur in sehr wenigen Einzelfällen. Die Nichteinhaltung der verbindlichen qualitativen Vorgaben zu Fahrzeugen und Betriebsdurchführung waren bisher nur schwer finanziell zu sanktionieren (unzureichender Sanktionierungskatalog) und konnten durch Mitarbeiter/innen der Verwaltung auch nicht systematisch verfolgt werden. Hier besteht Nachsteuerungsbedarf.

Die Verwaltung wird die Thematik der weiteren Anpassung der Vergabekriterien in Richtung eines noch höherwertigen ÖPNV weiter auswerten und den Kreisgremien einen angepassten Kriterienkatalog (angepasste Vergabegrundsätze) vorschlagen. Dabei wird sie sich von einem angemessenen Ausgleich zwischen finanziellen Möglichkeiten und sinnvollen Verbesserungen leiten lassen.

Weiteres Vorgehen

Um Qualität und Zuverlässigkeit weiter zu verbessern, schlägt die Verwaltung vor, die Vergabeverfahren weiter zu modifizieren, mit dem Ziel nachprüfbar Qualitätskriterien wie Zuverlässigkeit, Nachhaltigkeit, Kundenfreundlichkeit, Stärkung der Außenwirkung und Digitalisierung bei der Vergabe stärker zu berücksichtigen.

Die Vergabe der Dienstleistungen sollte dann nicht mehr ausschließlich über den Preis erfolgen, sondern die vorgenannten Qualitätskriterien bei der Zuschlagserteilung berücksichtigen. Damit sollen über das bisherige Maß hinaus wettbewerbsfähige Angebote auch der regionalen mittelständischen Busunternehmen möglich sein.

Gleichzeitig werden in Folge der Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten gemäß Nahverkehrsplan zunehmend Linien zu Linienbündeln zusammengefasst. Dadurch entstehen längere Vertragslaufzeiten, die den Verkehrsunternehmen eine verlässlichere Kalkulation und Personalbindung ermöglichen, die sich positiv im Angebot für die Kunden auswirken.

Die Verwaltung will Ihnen bis zur Sommerpause 2021 einen entsprechenden Vorschlag zur Anpassung der Vergabeverfahren vorlegen.

Kosten und Finanzierung

- a) Einmalige Kosten: keine
- b) Lfd. Kosten: keine

Haushaltsmittel sind nicht erforderlich

Personalbedarf - Stelle

Gäste und Sachverständige: keine

Beschlussauszüge sind zu übersenden an:

FD 31 Verkehr und Mobilität 1 x

Vertagungsfähig ja

Ulm, 4. März 2021

Anlage

keine