

Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 22.10.2018



Drucksache Nr. 122/2018 öffentlich

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV): Umsetzung des Nahverkehrsplans des Schwarzwald-Baar- Kreises

Anlagen: --

Gäste: --

Sachverhalt:

1. Ausschreibung der Teilnetze 1 - 4

In der Sitzung vom 05.03.2018 hat die Verwaltung dem Ausschuss die Planung der Teilnetze 1 bis 4 des Nahverkehrsplanes vorgestellt (DS 015/2018). Im Nachgang dazu wurde die EU-weite Vorabbekanntmachung veröffentlicht. In der Sitzung vom 16.07.2018 wurde das Gremium darüber informiert, dass keine eigenwirtschaftlichen Anträge eingegangen sind und die Fahrleistung daher ausgeschrieben werden muss (DS 087/2018). Frühestmöglicher Zeitpunkt hierfür ist der 01.04.2019. Bis dahin muss die Verwaltung die entsprechenden Ausschreibungsunterlagen erstellen.

Für dieses erste Ausschreibungspaket müssen zeitnah alle wichtigen Eckpunkte und Inhalte des Leistungsumfangs und der Vertragsgestaltung beschlossen werden.

Vertragsart

Grundlegend für die bevorstehende Ausschreibung ist die Entscheidung über die Vertragsart. Hierbei wird zwischen sogenannten Brutto- und Nettoverträgen unterschieden.

Bei einem Netto-Vertrag kalkuliert der Bieter seine Betriebskosten und stellt den Kosten alle zu erwartenden Einnahmen gegenüber. Diese setzen sich zusammen aus den Fahrgelderlösen der VSB-Einnahmeverteilung, den Ausgleichsleistungen für die Rabattierung von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr, den Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Schwerbehindertenausweis und sonstige, meist verbundene Ausgleichsleistungen. Ein Netto-Vertrag setzt daher voraus, dass im Rahmen des Vergabeverfahrens sämtliche relevanten Informationen zur Einnah-

meseite vorliegen. Andernfalls müsste der Bieter entsprechende Puffer in seine Kalkulation aufnehmen, um sein finanzielles Risiko zu minimieren.

Bei einem Brutto-Vertrag wird dem Auftragnehmer vom Aufgabenträger lediglich die Erbringung der Verkehrsleistung vergütet. Sämtliche Erlöse erhält der Aufgabenträger, in diesem Falle der Schwarzwald-Baar-Kreis. Diese Vertragsvariante hat den Vorteil, dass der Unternehmer seinen Angebotspreis anhand der vorgegebenen Fahrpläne und Standards relativ einfach kalkulieren kann und keine unsicheren Erlöse einberechnet werden müssen.

Es wird davon ausgegangen, dass der Angebotspreis daher geringer und realistischer ausfallen würde.

Ein Beispiel für einen Brutto-Vertrag im Schwarzwald-Baar-Kreis ist das Erfolgsmodell Ringzug. Auch die Landkreise Tuttlingen und Konstanz schreiben ihre Verkehrsverträge als Brutto-Verträge aus.

Zuschlagskriterien

Für die Auswertung eingehender Angebote müssen Zuschlagskriterien festgelegt werden. Da der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist, muss der Preis ein wesentliches Wertungskriterium darstellen. Er kann auch das einzige Zuschlagskriterium sein.

Daneben können weitere Zuschlagskriterien definiert werden. Dadurch wird in der Regel der Zweck verfolgt, zusätzliche Qualitätsaspekte besonders berücksichtigen zu können. Allerdings können hier nur solche Kriterien bewertet werden, die über die Mindestanforderungen hinausgehen. Diese Mindestanforderungen sind grundsätzlich im Nahverkehrsplan festgelegt. Dazu gehören insbesondere ein erweitertes Fahrplanangebot, Vorgaben für Niederflurfahrzeuge, Mehrzweckfläche, WLAN, Klimaanlage sowie Vorgaben zur EU-Abgasnorm und zum Fahrzeugalter. Die hierdurch vorgegebenen Mindeststandards sind schon angemessen angesetzt. Die Vorgabe weiterer Qualitätsvorgaben als Zuschlagskriterium müssten über diese Standards hinausgehen und bergen das Risiko, die Angebotspreise zu erhöhen. In Betracht käme beispielsweise die Aufwertung von Fahrzeugen durch USB-Steckdosen, bessere Umweltstandards oder zusätzliche Serviceleistungen.

Nicht weiter im Nahverkehrsplan definiert wurden Anforderungen an das Fahrpersonal und den Fahrerlohn. Branchenüblich ist der so genannte WBO-Tarif. Dieser hat für die Fahrer den Nachteil, dass z.B. umlaufbedingte Fahrerpausen ab zehn Minuten nicht vergütet werden. Tarifverträge anderer Unternehmer sind hier fahrerfreundlicher gestaltet. Daneben gibt es Unterschiede zwischen den Verkehrsunternehmen, die die betriebliche Altersvorsorge oder sonstige betriebliche Zusatzleistungen für das Fahrpersonal betreffen.

Karenzzeit für die Umsetzung der Vorgaben

Grundsätzlich müssen die Bieter die Vorgaben und Mindestanforderungen, die in den Ausschreibungsunterlagen definiert sind, mit Vertragsbeginn auch erfüllen. Ausgehend von einem Ausschreibungsbeginn am 01.04.2019 dauert die Angebotsfrist aufgrund der im EU-Vergaberecht vorgegebenen Fristen bis zum 06.05.2019. Die Auswertung der Angebote wird daher nicht vor Ende Mai erfolgt sein. Damit ist eine Auftragserteilung erst in der letzten Sitzungsrunde vor der Sommerpause 2019 möglich. Aufgrund dieses Zeitkorsetts verbleiben dem künftigen Auftragnehmer lediglich rund 4 ½ Monate, um die Vorgaben umsetzen zu können. Um hier einen möglichst breiten Wettbewerb zu gewährleisten, könnte eine Karenzzeit von z.B. 6 Monaten gewährt werden, bis zu der die künftigen Auftragnehmer Zeit haben, alle Vorgaben umzusetzen.

Unabhängig davon benötigt der Auftragnehmer noch eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Nach § 12 Abs. 7 PBefG soll der Antrag spätestens 6 Monate vor dem Beginn der beantragten Geltungsdauer gestellt werden. Auf Antrag kann diese Frist verkürzt werden.

2. Regiobus Villingen – Furtwangen

Das Land Baden-Württemberg fördert seit dem Jahr 2015 so genannte Regiobuslinien. Ziel des Förderprogrammes ist, eine Buslinie analog zu den Standards einer Schienenstrecke aufzuwerten. Dies setzt einen täglichen Stundentakt bis nach 23 Uhr voraus. Der Linienweg muss möglichst schnell und direkt verlaufen, Rufbusse sind nicht zugelassen. Zudem soll durch festgeschriebene Wartezeiten ein Anschluss vom Zug gewährt werden. Die Fahrzeuge müssen einen bodengleichen Einstieg mit Mehrzweckfläche ausweisen und über WLAN und (zusätzlich zu den Anforderungen gemäß Nahverkehrsplan) USB-Steckdosen in jeder Sitzreihe verfügen.

Für die Höhe der Förderung durch das Land sind maximale Kostensätze vorgegeben. Diese belaufen sich von Montag bis Samstag auf 2,60 Euro/KM und sonntags auf 2,80 Euro/KM. Werden in einer Ausschreibung niedrigere Kostensätze erzielt, so wird auch für das Förderprogramm dieser individuelle Kostensatz angesetzt. Liegt der Angebotspreis des Unternehmers höher, so werden vom Land lediglich die genannten Kostensätze gefördert und die Differenz ist (zusätzlich zum 50% Anteil) vom Kreis zu tragen.

Wird eine bestehende Buslinie bei laufender Konzession, also ohne Ausschreibungsverfahren, in das Förderprogramm aufgenommen, so werden lediglich die Kosten für die zusätzlichen Takt-Fahrten und für bestehende bereits bezuschusste Fahrten zu 50% (abzüglich 50% der Mehr-Erlöse der Linie) übernommen.

Wird eine Buslinie hingegen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags als Ergebnis einer Ausschreibung in das Förderprogramm aufgenommen, so werden 50% aller Taktfahrten bezuschusst, unabhängig vom Umfang des vorherigen Fahrplanangebotes (abzüglich 50% der Erlöse).

Wird die Linie zusätzlich ausschließlich von Fahrzeugen im neuen gelb-schwarzen Landesdesign bedient, so erhöht sich die Landesförderung auf insgesamt 60% (abzüglich 60% der Erlöse). Da diese Linie gemäß Nahverkehrsplan ein eigenständiges Los bildet, wird es linienreine Fahrzeugumläufe geben, sodass in diesem Falle die Fahrzeuggestaltung im Landesdesign problemlos umsetzbar wäre.

3. Beschaffung und Finanzierung eines einheitlichen Vertriebssystems

Bereits seit geraumer Zeit arbeitet der VSB zusammen mit den Verkehrsunternehmen an der Umstellung der Einnahme-Aufteilung von einem alteinnahmenbasierten System auf eine vertriebsdaten- und nutzungsabhängige Zuschiedung der Einnahmen. Ein wesentliches Problem bei dieser Umstellung besteht darin, dass die aktuellen Fahrscheindrucker lediglich eine Auswertung von der Start-Haltestelle in die Ziel-Tarifzone, aber nicht zu der Ziel-Haltestelle zulassen. Damit ist die künftig vorgesehene nutzungsabhängige Zuschiedung der Einnahmen nicht möglich. Zum Dezember 2019 wird der Landestarif BW eingeführt. Hierdurch entstehen weitere Anforderungen an die Fahrscheindrucker und die Vertriebsdatenerfassung, was mit dem aktuellen System so nicht möglich ist. Für die Beschaffung der erforderlichen Hardware (Fahrscheindrucker) und Software ist von Gesamtkosten in Höhe von ca. 500.000 € auszugehen.

Seitens des Landes wurde das Förderprogramm „LETS go!“ aufgelegt. Mit diesem Förderprogramm erfolgt eine finanzielle Beteiligung des Landes in Höhe von 50% der förderfähigen Kosten. Dies erfolgt einerseits im Hinblick auf die Einführung des BW-Tarifs. Darüber hinaus wird das Ziel verfolgt, eine landesweite Kontrollinfrastruktur für elektronische Tickets (E-Ticket) im Baden-Württemberg-Tarif zu schaffen sowie die Einführung von E-Ticket-Systemen zu unterstützen. Gefördert werden die Nachrüstung von vorhandenen Systemen und die Erweiterung von neu zu beschaffenden Systemen um die notwendigen Hard- und Softwarekomponenten. Antragsteller können Aufgabenträger oder Verkehrsverbünde sein.

Die Landkreise Tuttlingen und Konstanz sind derzeit auch dabei, kreiseinheitliche Vertriebssysteme zu beschaffen. Eine interkommunale Zusammenarbeit wird aktuell geprüft.

Stellungnahme der Verwaltung:

1. Ausschreibung der Teilnetze 1 - 4

Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit hat in seiner Sitzung am 16.07.2018 die Einrichtung eines Lenkungskreises zur Umsetzung des Nahverkehrsplans beschlossen, dem ein Vertreter jeder Fraktion angehört. In diesem Gremium sollen wichtige Fragestellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nahverkehrsplans vorberaten werden. Das Gremium hat erstmals am 24.09.2018 getagt und sich dabei auch mit den anstehenden Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung befasst.

Vertragsart

Wesentliche für die Kalkulation eines Angebots für einen Netto-Vertrag erforderliche Informationen liegen derzeit nicht belastbar vor. Nach wie vor gibt es noch keine endgültige Verständigung innerhalb des VSB bezüglich der Neuregelung der Einnahme-Aufteilung. Auch die künftige Aufteilung der bisherigen „45a-Mittel“ ist derzeit lediglich in einer Übergangssatzung bis zum 31.12.2019 verbindlich geregelt. Aus Sicht der Verwaltung ist damit zu rechnen, dass die Unternehmen in ihren Angeboten diese Unwägbarkeiten mit entsprechenden Sicherheitspuffern berücksichtigen würden. Bei einer Ausschreibung auf Basis eines Brutto-Vertrages müssen die Unternehmen dagegen lediglich die Kostenseite auf der Basis der zu erfüllenden Fahrpläne ermitteln. Dadurch ist mit günstigeren Angeboten zu rechnen. Die Verwaltung schlägt daher vor, Brutto-Verträge auszuschreiben.

Zuschlagskriterien

Mit der Umsetzung des im Jahr 2017 vom Kreistag beschlossenen Nahverkehrsplans wird das ÖPNV-Angebot im Landkreis sowohl quantitativ als auch qualitativ deutlich verbessert. Diese Ausweitung des Leistungsangebotes wird insgesamt auch zu Mehrkosten im Bereich des ÖPNV führen. Bei der Kalkulation der Angebote müssen die Bieter die Vorgaben des Nahverkehrsplans und der daraus entwickelten Fahrpläne einhalten, da ihr Angebot ansonsten ausgeschlossen werden müsste. Sollen neben dem Preis noch andere Zuschlagskriterien vorgesehen werden, müsste dies Bereiche betreffen, die über die Mindestanforderungen hinausgehen. Diese höheren Standards werden sich die Bieter durch höhere Angebotspreise honorieren lassen. Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge über Verkehrsdienstleistungen bewerben, müssen ihren Beschäftigten mindestens ein Entgelt zahlen, dass in einem der einschlägigen und repräsentativen Tarifverträge festgelegt ist. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Verkehrsdienstleistungen müssen die öffentlichen Auftraggeber die einschlägigen und repräsentativen Tarifverträge in der Bekanntmachung und den Vergabeunterlagen des öffentlichen Auftrages benennen. Welche Tarifverträge repräsentativ sind, wird vom Sozialministerium in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt. Nach dieser Verordnung sind derzeit lediglich der Tarifvertrag für das private Omnibusgewerbe (WBO-Tarifvertrag) und der Bezirkstarifvertrag für die kommunalen Nahverkehrsbetriebe Baden-Württemberg (BzTV-N BW) repräsentativ. Deshalb schlägt die Verwaltung vor, die Einhaltung einer dieser beiden Tarifverträge als Mindestanforderung für die Ausschreibung vorzugeben.

Karenzzeit für die Umsetzung der Vorgaben

Dem hohen Zeitdruck und der personellen Situation geschuldet, erfolgte die vorgeschriebene Vorabbekanntmachung später, als dies ursprünglich vorgesehen war. Da vom Datum der Vorabbekanntmachung alle weiteren Fristen abhängen, ergibt sich der auf Seite 2 unten dargestellte Zeitplan. Dieser Zeitdruck sollte aus Sicht der Verwaltung nicht auf die Bieter bzw. die künftigen Auftragnehmer überwältzt werden. Deshalb schlägt sie vor, dass den Auftragnehmern eine Übergangsfrist bis zum 31.05.2020 eingeräumt wird, bis zu der spätestens alle Anforderungen aus der Aus-

schreibung, insbesondere an die Fahrzeuge, umgesetzt sein müssen.

2. Regiobus Villingen – Furtwangen

Bisher war vorgesehen, die heutige Linie 61 Furtwangen – Vöhrenbach - Unterkirnach – Villingen zum Dezember 2019 als Regiobuslinie einzurichten. Darüber hinaus wird im Rahmen der anstehenden Ausschreibung der Teilnetze 1 – 4 die Verbindung Blumberg – Donaueschingen als Regiobuslinie konzipiert.

Die Regiobus-Förderrichtlinien des Landes, welche am 28. März 2018 überarbeitet wurden, sehen vor, dass Linien, welche im Rahmen einer Ausschreibung vergeben werden, in vollem Umfang zu 50% gefördert werden können. Die Verwaltung ist bisher davon ausgegangen, dass lediglich die Fahrten, die zusätzlich erforderlich sind, um den Regiobus-Vorgaben zu genügen, förderfähig wären. Eine vollumfängliche Förderung stellt eine deutliche Verbesserung dar. Allerdings ist eine solche Umsetzung zum Dezember 2019 aufgrund der bestehenden Konzessionslaufzeiten nicht möglich.

Zudem müssen auch die Fahrzeuge, die auf Regiobuslinien eingesetzt werden, den Vorgaben des Förderprogrammes entsprechen. Eine Nachrüstung mit WLAN wäre technisch möglich, eine Aufrüstung mit USB-Steckdosen in jeder Sitzreihe hingegen ist nicht wirtschaftlich darstellbar und bedingt daher die Anschaffung von Neufahrzeugen.

Da die Unternehmer bislang all ihre Linien betrieblich in den Fahrzeugumläufen vermischen, lässt sich der Fahrzeugeinsatz heute nicht auf eine konkrete, geringe Anzahl Fahrzeuge beschränken. Da für alle Regiobusfahrten der Fahrzeugstandard eingehalten werden muss, wäre dies mit einem deutlich erhöhten betrieblichen Aufwand und entsprechend hohen Kosten verbunden.

Die Verwaltung schlägt daher vor, die Linie bis zum Inkrafttreten der Ausschreibung im Dezember 2022 mit eigenen Mitteln – welche für die Mehrleistung im Regiobus-Konzept ebenfalls anfallen würden – zu einer faktischen Regiobuslinie auszubauen. Derzeit wendet der Landkreis auf dieser Linie Mittel in Höhe von rund 190.000 € auf. Bei einem vorzeitigen Ausbau zu einer Regiobuslinie würde der Anteil des Landkreises circa bei 300.000 € liegen. Die Differenz von 110.000 € könnte somit für die Ausweitung des Fahrplanangebots verwendet werden.

Dazu werden an Schul- und Ferientagen jeweils stündliche Verbindungen angeboten. Am Wochenende erfolgt eine Taktverdichtung zu den Hauptverkehrszeiten. Damit kann für die Bürger aus Unterkirnach, Vöhrenbach und Furtwangen, insbesondere auch für Studenten, bereits vorab eine Verbesserung erreicht werden. Weiter wird die Verwaltung versuchen, die Abfahrtszeiten anzugleichen und ggf. soweit möglich den Fahrzeugeinsatz bzw. die Fahrzeugausstattung zu optimieren. Bereits bei den Unternehmen vorhandene Busse, die dem Standard entsprechen, sollen dann vorrangig auf dieser Linie eingesetzt werden.

Eine Neuerung des Förderprogrammes besteht darin, dass Regiobus-Fahrzeuge im Landesdesign durch eine erhöhte Förderung von insgesamt 60% bezuschusst werden können. Im Rahmen der Neukonzeption zum Dezember 2022 ist vorgesehen, dass diese Linie künftig ein eigenständiges Los bildet und es damit zukünftig nur linienreine Fahrzeugumläufe geben wird. Damit könnten zukünftig also 60% der Linie vom Land gefördert werden.

3. Beschaffung und Finanzierung eines einheitlichen Vertriebssystems

Ziel des Schwarzwald-Baar-Kreises muss sein, dass künftig alle Unternehmen über Vertriebssysteme mit hoher Datenqualität und dem geforderten Funktionsumfang verfügen. Dies ist mit dem vorhandenen System nicht möglich. Durch die Umstellung auf Brutto-Verträge hat der Landkreis darüber hinaus ein hohes Interesse an einer verlässlichen Vertriebsdatenerfassungs- und -auswertungsmöglichkeit, da die Einnahmen aus den Ticketverkäufen bei einem Brutto-Vertrag dem Landkreis zustehen. Deshalb ist die Beschaffung eines neuen einheitlichen Vertriebssystems aus Hard- und Software zwingend erforderlich. Da die Umsetzung des Nahverkehrsplans ab 2019 beginnt, muss das neue System ab Dezember 2019 flächendeckend einsatzbereit sein.

Die Finanzierung auf die Verkehrsunternehmen zu übertragen, ist aus Sicht der Verwaltung nicht möglich. Da nicht auszuschließen ist, dass aktuelle Genehmigungsinhaber im Rahmen des Wettbewerbs Linien verlieren, würde den Unternehmen hier ein zu großes finanzielles Risiko auferlegt. Zudem müssen ggf. künftig neue Unternehmen mit demselben System ausgestattet sein, um VSB-Tickets verkaufen und die notwendigen Daten liefern zu können.

Damit verbleibt eine Finanzierung über den VSB oder eine direkte Finanzierung durch den Landkreis. Über den Verbundvertrag ist der Landkreis verpflichtet, zusätzliche Kosten im Leistungsbereich oder der Geschäftsstelle zu übernehmen. Insofern wird der Landkreis die Kosten des Vertriebssystems in jedem Fall tragen müssen. Eine direkte Finanzierung durch den Landkreis hätte den Vorteil, dass der VSB einerseits unmittelbar handlungsfähig ist und andererseits die Vorstellungen und Interessen des Landkreises bei der Auswahl des Systems entsprechend Berücksichtigung finden.

Deshalb schlägt die Verwaltung die Finanzierung der Neuanschaffung des Vertriebssystems unmittelbar durch den Landkreis vor. Die Finanzierung kann aus Budgetveränderungen sichergestellt werden. Die Abwicklung und Betreuung soll vollständig dem VSB übertragen werden. Die Finanzierung umfasst den Anteil der Beschaffungskosten, die die Förderung des Landes übersteigen. Der VSB wird verpflichtet, die entsprechende Beantragung der Fördermittel über das Förderprogramm „LETS go!“ vorzunehmen.

Beschlussvorschlag:

1. Die Ausschreibung der Verkehrsleistungen erfolgt auf der Basis von Brutto-Verträgen. Alleiniges Zuschlagskriterium ist dabei der Preis. Dem Auftragnehmer wird zur Umsetzung der Anforderungen aus der Ausschreibung eine Karenzzeit bis zum 31.05.2020 eingeräumt.
2. Die Linie 61 Villingen – Furtwangen wird zum Dezember 2019 zu einer faktischen Regiobuslinie ausgebaut. Die dafür anfallenden Kosten in Höhe von 110.000 € sind im Haushaltsplan des jeweiligen Jahres entsprechend einzustellen. Mit der Neukonzeptionierung zum Dezember 2022 erfolgt die vollständige Umsetzung der Anforderungen an eine Regiobuslinie und die Aufnahme in das Förderprogramm des Landes.
3. Der Finanzierung der Beschaffung eines neuen Vertriebssystems durch den Schwarzwald-Baar-Kreis wird zugestimmt. Die Beschaffung und Implementierung erfolgt durch den VSB.