

Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV in Baden-Württemberg



Inhaltsübersicht

Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV in Baden-Württemberg

1. Teil

Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV in Baden-Württemberg

2. Teil

Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg

3. Teil

Wettbewerb im ÖPNV und der Mittelstand – ein Leitfaden für die Praxis

Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV

in Baden-Württemberg



Inhaltsübersicht

Bündnis für den Mittelstand in Baden-Württemberg

I. Herausforderungen für den Mittelstand im ÖPNV	1
II. Instrumente und Maßnahmen	2
II.1 Mittelstandsfreundliche Gestaltung der Marktstrukturen.....	2
II.2 Sicherstellung eines hohen Qualitätsniveaus im ÖPNV.....	2
II.3 Sicherstellung von Tariftreue und Sozialstandards im ÖPNV	3
II.4 Raum für eigenwirtschaftliche Verkehrsgestaltung	4
II.5 Sicherstellung eines transparenten und fairen Genehmigungswettbewerbs	5
II.6 Mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen	6
II.7 Nutzung von Möglichkeiten der Direktvergabe an kleine und mittlere Unternehmen.....	7
III. Aufgaben und Handlungsfelder	7

I. Herausforderungen für den Mittelstand im ÖPNV

Die ÖPNV-Landschaft in Deutschland und Baden-Württemberg befindet sich in einer spürbaren Veränderung. Durch die europäische und nationale Gesetzgebung findet zum einen eine verstärkte Marktöffnung und zum anderen eine stärkere Gestaltung des ÖPNV durch die öffentlichen Aufgabenträger statt. Gleichzeitig sind durch diese Marktöffnung und den zunehmenden Wettbewerb jedoch die Verkehrsunternehmen wie auch die kommunalen Aufgabenträger vor neue Herausforderungen gestellt.

Es müssen daher nachhaltige Instrumente zur Sicherung der Qualität des ÖPNV und der Arbeitsbedingungen in der Branche etabliert werden. Und gerade für mittelständische Unternehmen ist die wettbewerbliche Vergabe von Liniengenehmigungen eine große Herausforderung, da ein Verlust der angestammten Linien im Wettbewerb, in einem regulierten Markt mit nur geringen Ausweichmöglichkeiten, mitunter die gesamte Existenz eines solchen Unternehmens gefährden kann.

Der ÖPNV in Baden-Württemberg ist gerade in der Fläche stark von mittelständischen Strukturen geprägt. Mittelständische Verkehrsunternehmen haben seit Jahrzehnten wesentlich zu einem flächendeckenden ÖPNV-Angebot beigetragen und dieses gesichert.

Auch für die Zukunft sind für den weiteren Ausbau eines flächendeckenden und qualitativ hochwertigen ÖPNV eine vielfältige Betreiberlandschaft mit regionaler Kompetenz und ein leistungsfähiger Mittelstand von großer Bedeutung. Daher ist es wichtig, die Rahmenbedingungen des sich wandelnden ÖPNV-Marktes so zu gestalten, dass kleine und mittlere Unternehmen auch weiterhin eine attraktive und erfolgversprechende unternehmerische Perspektive haben.

Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, der Landkreistag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und der Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e. V. (WBO) bekennen sich gemeinsam zu dem Ziel, die Perspektiven des Mittelstands im ÖPNV zu stärken und verständigen sich dazu auf ein Bündel an Instrumenten und Maßnahmen.

II. Instrumente und Maßnahmen

Die Partner des Bündnisses für den Mittelstand im ÖPNV haben für die verschiedenen Handlungsfelder eine Reihe von Ansatzpunkten und Maßnahmen identifiziert und setzen sich gemeinsam und jeder in seinem Handlungsfeld für deren Umsetzung ein.

1. Mittelstandsfreundliche Gestaltung der Marktstrukturen

Voraussetzung für einen dauerhaften funktionierenden Wettbewerb ist die Sicherung einer vielseitigen/vielfältigen Unternehmenslandschaft. Der Markt muss so strukturiert sein, dass er für den Mittelstand interessant und gut zu bewältigen ist.

- Was konkret vor Ort der richtige Weg zur Stärkung des Mittelstandes ist, hängt von der jeweiligen lokalen Marktstruktur, insbesondere der Größe der ortsansässigen Busunternehmer ab. Von großer Bedeutung ist dabei die Größe der in den Nahverkehrsplänen definierten Linienbündel. Die Linienbündel sollen mittelstandsfreundlich gestaltet sein und im Grundsatz eine Größe von 200.000 bis 700.000 Fahrplankilometer nicht überschreiten.
- Die Linienbündelkonzeptionen der Aufgabenträger sollen eine zeitliche Staffelung der Neuvergaben vorsehen, damit nicht alle Linienbündel zeitgleich oder in kurzen Abständen auf den Markt kommen. Werden die Linienbündel bisher von zahlreichen verschiedenen Unternehmen betrieben, bietet hingegen eine zeitgleiche losweise Vergabe aller Bündel bei strenger Loslimitierung deutlich mehr Sicherheit vor Marktkonzentration als zeitlich gestaffelte Vergaben, die einer Loslimitierung entgegenstehen.
- Haben sich die Unternehmen vor Ort als Subunternehmer eingerichtet und streben bewusst nicht die Rolle des Hauptunternehmers an, kann eine großflächige Bündelung wiederum das geeignete Mittel sein, um die Subunternehmerquote möglichst hoch zu erhalten.

2. Sicherstellung eines hohen Qualitätsniveaus im ÖPNV

Zur Sicherstellung eines hohen und attraktiven Qualitätsniveaus im ÖPNV ist sicherzustellen, dass der Wettbewerb nicht ausschließlich über den Preis stattfindet und ggf. sinkende Standards die Folge sind.

- Die Aufgabenträger sollen in ihren Nahverkehrsplänen verbindliche und ggf. weitere optionale Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards festlegen, die sowohl für eigenwirtschaftliche wie für gemeinwirtschaftliche Linienverkehre Anwendung finden.
- Die Aufgabenträger sollen im Nahverkehrsplan für die Fälle von eigenwirtschaftlichen Genehmigungswettbewerben zusätzlich gewünschte optionale Qualitätsstandards definieren, priorisieren und gewichten, die neben dem quantitativen Umfang der Verkehrsbedienungsmaßstab für die Bewertung der konkurrierenden Genehmigungsanträge sein sollen.

- Bei der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen sollte nicht generell alleine der Preis Wertungskriterium sein, sondern es sollten auch zusätzliche angebotene Qualitäten in die Wertung der Angebote eingehen können.
- Gegenstand einer Qualitätswertung können bspw. sein (In den Leitfaden wird der klare Hinweis aufgenommen, dass diese Kriterien rechtlich einwandfrei sind):
 - o Höherer Fahrzeugstandards
 - o Höhe Umweltstandards
 - o Dauerhaft besetzte Leitstelle / personenbediente Auskunftssysteme / Störfall-hotline etc.
 - o Betriebsbereite Ersatzfahrzeuge für Störungsfälle
 - o Erhöhte Anforderungen an die Qualifikation des Fahrpersonals
 - o Bereitschaft zu kurzfristigen Ersatzverkehren und Verstärkerfahrten

3. Sicherstellung von Tariftreue und von Sozialstandards im ÖPNV

Tariftreue und Sozialstandards dienen zunächst unmittelbar den Interessen der Beschäftigten im Gewerbe, mittelbar aber auch einer guten Qualität der Dienstleistung ÖPNV für die Kunden. Sie sind zudem von zentraler Bedeutung für einen fairen Wettbewerb zwischen den Anbietern.

Dazu ist es erforderlich, dass die in Baden-Württemberg gesetzlich vorgegebene Tariftreuepflicht bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen auch konsequent umgesetzt und kontrolliert wird. Ohne diese Durchsetzung drohen Bieter, die sich gesetzeskonform verhalten, in den Vergabeverfahren um öffentliche Dienstleistungsaufträge nicht konkurrenzfähig zu sein.

Tariftreue bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen

Für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungsaufträge soll folgendes Vorgehen angestrebt werden:

- Im Rahmen der standardmäßig von jeder vergebenden Stelle durchgeführten Erwartungsberechnung werden die Personalkosten gesondert ausgewiesen.
- Bei der Angebotsabgabe:
Nachweispflicht der Bieter, dass das Angebot entsprechend LTMG auf Basis eines repräsentativen Tarifvertrags erstellt ist, durch Einzelausweisung der Personalkostenbestandteile, die eine Vergleichbarkeit der Angebote im Hinblick auf die LTMG-Vorgaben ermöglicht.
- Sollte die Prüfung der Angebote ergeben, dass
 - a) die ausgewiesenen Personalkosten mehr als 10% unter der Erwartungsberechnung liegen; oder
 - b) die Personalkosten des erstplatzierten Angebots mehr als 10% vom zweitplatzierten Angebot abweichen;
 ist die vergebende Stelle angehalten, sich von den beteiligten Unternehmen detaillierte Aufstellungen vorlegen zu lassen.

In einem zu erstellenden Leitfaden werden Musterregelungen und -formulierungen für die öffentlichen Dienstleistungsaufträge erarbeitet.

Tariftreue bei eigenwirtschaftlichen Verkehren

Für den Bereich der eigenwirtschaftlichen Leistungen bestehen bislang keine gesetzlichen Vorgaben der Tariftreuepflicht. Aus den beschriebenen Gründen der Qualitätssicherung und einer fairen Wettbewerbsgestaltung besteht auch hier grundsätzlich ein Bedürfnis einer Regelung. Die Ankündigung der Regierungskoalition auf Bundesebene, dazu aktiv zu werden, wird daher grundsätzlich unterstützt. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass - wie im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Verkehre - ein erfolgreicher Vollzug der Tariftreuepflicht durch entsprechende Nachweispflichten und Sanktionen gelingt.

Für eine zweite Stufe soll daher eine Änderung des LTMG geprüft werden, den Anwendungsbereich für die Tariftreuepflicht auf eigenwirtschaftliche ÖPNV-Linienverkehre zu erweitern.

Zur Durchsetzung von Sozialstandards, auch für eigenwirtschaftliche Verkehre, ist deren Verankerung im Nahverkehrsplan des Aufgabenträgers als verbindliche Vorgaben oder Wertungskriterien für den Genehmigungswettbewerb ebenfalls ein geeigneter Weg, der zu verfolgen ist.

Für den WBO ist Tariftreue ein wichtiger Baustein des Bündnisses. Sie sichert die auskömmliche Entlohnung der Beschäftigten im ÖPNV in Baden-Württemberg und hilft dem Fahrermangel entgegenzuwirken. Daher empfehlen wir allen Mitgliedern die Anwendung der abgeschlossenen Tarifverträge, unabhängig davon, in welchem Bereich die Verkehrsleistungen erbracht werden.

4. Raum für eigenwirtschaftliche Verkehrsgestaltung

Dort, wo aufgrund einer guten Verkehrsnachfrage und gepflegten Märkten eigenwirtschaftliche Liniengenehmigungen im ÖPNV Raum haben, sollen diese durch die Ausgestaltung der Nahverkehrsplanung der Aufgabenträger unterstützt werden. Geeignete Maßnahmen dazu sind:

- Ein Zuschnitt der Linienbündel, der Möglichkeiten der eigenwirtschaftlichen Leistungserbringung eröffnet.
- Eine klare Differenzierung von verbindlichen, gewünschten und optionalen Anforderungen und Standards im Nahverkehrsplan.
- Konzeptionelle und damit auch genehmigungsrechtliche Trennung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen auf der gleichen Linie durch Festlegung des Aufgabenträgers, sofern unterschiedliche Verkehrsformen klar unterscheidbar sind (z.B. fixe Verkehrsleistungen des klassischen Linienverkehrs vs. bedarfsgesteuerte Verkehrsleistungen oder spezielle Nachtverkehre).

5. Sicherstellung eines transparenten und fairen Genehmigungswettbewerbs

Im eigenwirtschaftlichen Genehmigungswettbewerb stehen verschiedene Verkehrsunternehmen mit ihren Anträgen im Wettbewerb um die beste, ohne Zuschüsse realisierbare, Verkehrsbedienung. Ein solcher Genehmigungswettbewerb ist nur dann kalkulierbar und fair, wenn die Bewertungsmaßstäbe für die Auswahlentscheidung der Genehmigungsbehörde vor der Antragserstellung bekannt sind.

Für einen fairen und effizienten Genehmigungswettbewerb sollen daher folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

- Die sich auf die Nahverkehrspläne beziehenden Vorabbekanntmachungen der Aufgabenträger sollen nicht nur die verpflichtenden Fahrplan- und Qualitätsstandards definieren, sondern für den Genehmigungswettbewerb die optionalen Fahrplan-, Qualitäts- und Umweltstandards Festlegungen priorisieren und eine Gewichtung festlegen.
- Die Genehmigungsbehörden sollen bei der Entscheidung über den zu bevorzugenden Genehmigungsantrag diese Festlegungen zu Grunde legen.
- Sofern interessierte Unternehmen an den für den Inhalt der Vorabbekanntmachung verantwortlichen Aufgabenträger oder die Genehmigungsbehörde Fragen zur Vorabbekanntmachung oder zum Nahverkehrsplan herantragen, stellen die Genehmigungsbehörde und der Aufgabenträger sicher, dass die Beantwortung der Fragen in geeigneter Weise allen interessierten Unternehmen diskriminierungsfrei zugänglich gemacht wird. Die entsprechenden Antworten sind spätestens 3 Wochen vor Ende der Antragsfrist zu veröffentlichen.
- Zwingende gesetzliche Vorgaben können nicht erneut als verbindliche Zusagen der Antragsteller gewertet werden.
- Der Wettbewerbsmarkt im ÖPNV stellt die Genehmigungsbehörden vor völlig veränderte und deutlich gewachsene Anforderungen.
Das Land wird eine quantitativ ausreichende personelle Ausstattung und Qualifikation der PBefG-Genehmigungsbehörden bei den Regierungspräsidien sicherstellen.
- In Fällen, in denen die Genehmigungsbehörde bei den unteren Verwaltungsbehörden (Landratsämtern) angesiedelt ist, ist in den Landratsämtern eine wirksame funktionale Trennung zwischen kommunaler Aufgabenträgerschaft und staatlicher Genehmigungsbehörde sicherzustellen.
- Die Genehmigungsbehörde hat im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten den Wettbewerb der Genehmigungsanträge zu fördern. Insbesondere ist im Fall von Unstimmigkeiten im Angebot innerhalb des rechtlichen Rahmens eine Aufklärung beim Antragsteller vorzunehmen.
- Es sollen im Leitfaden Hilfestellungen für die korrekte Antragstellung gegeben werden.

Das Land wird zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis der Genehmigungsbehörden eine Verwaltungsvorschrift erlassen.

6. Mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen

Soweit Verkehrsleistungen nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, vergeben die Aufgabenträger öffentliche Dienstleistungsaufträge in wettbewerblichen Vergabeverfahren oder in Direktvergaben. Diese Vergabeverfahren sollen durch die Aufgabenträger mittelstandsfreundlich ausgestaltet werden.

Eckpunkte hierfür können sein:

- Zeitlich gestufte Vergabekalender zur Entzerrung wettbewerblicher Verfahren,
- Nutzung der Möglichkeiten der Loslimitierung: Beschränkung der durch einen einzelnen Bieter erreichbaren Aufträge bei der gleichzeitigen Vergabe mehrerer Dienstleistungsaufträge,
- Ausreichende Verfahrensdauer, ausreichende Fristen für die Bieter,
- Vermeidung eines reinen Preiswettbewerbs. Aufwertung von verbindlichen sowie Wertung von zusätzlichen optionalen Qualitätskomponenten,
- Flexiblere Gestaltung von Qualitätskriterien für Fahrzeuge (z.B. Differenzierung zwischen Grundumläufen und Verstärkerfahrzeugen),
- Unternehmerische Gestaltungsmöglichkeiten, z.B. durch funktionale Komponenten anstelle verbindlicher konstruktiver Vorgaben in der Fahrplangestaltung (bspw. Ausplanung von Schülerverkehren/Spitzenstunden anhand von quantitativen und qualitativen Eckpunkten)
- Vorgaben zur orts- und zeitnahen Einsatzbereitschaft für Not- und Ersatzverkehre etc. in Störungsfällen,
- Vorgaben zu ortsnahen Serviceleistungen für die Kunden (telefonische Erreichbarkeit, besetztes Kundenbüro o.ä.),
- Festlegung einer verbindlichen Mindestquote der eigenen Leistungserbringung (Busflotte, Fahrer),
- Prüfung von Qualitätsboni in den Dienstleistungsaufträgen.

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen über den Zeitraum langfristiger Vergaben hinweg nicht zu gefährden, ermutigen die Partner des Bündnisses die vergebenden Stellen zu einer sich von bundesweiten Einheitswerten abhebenden Indexierung der Kosten.

Dazu erarbeiten die Partner bis zum 30.06.2020 einen BW-ÖPNV-Index, der den Aufgabenträgern als Hilfestellung an die Hand gegeben wird. Das VM wird dessen Anwendung als Leitlinie empfehlen. Von diesem Index kann in begründeten Einzelfällen abgewichen werden.

7. Nutzung von Möglichkeiten der Direktvergabe an kleine und mittlere Unternehmen

Der europäische Rechtsrahmen der VO 1370 erlaubt auch die Direktvergabe von Verkehrsleistungen kleineren Umfangs (bis zu einem geschätzten Jahresdurchschnittswert von 1 000 000 EUR oder einer jährlichen öffentlichen Personenverkehrsleistung von 300 000 km). Im Falle einer Vergabe an mittelständische Unternehmen mit bis zu 23 Bussen gelten die doppelten Leistungsmengen (Jahresdurchschnittswert von 2 000 000 EUR oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von 600 000 km).

Die Aufgabenträger können im Interesse der Bestandssicherung von kleinen und mittleren Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, soweit die öffentlichen Verkehrsinteressen davon nicht beeinträchtigt werden.

Hinweise für die Aufgabenträger werden im Rahmen des Leitfadens erarbeitet.

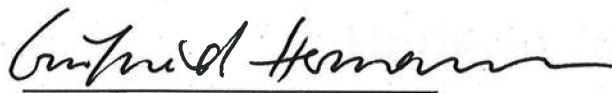
III. Aufgaben und Handlungsfelder

Die Partner vereinbaren, die festgelegten Ziele durch folgende Maßnahmen umzusetzen:

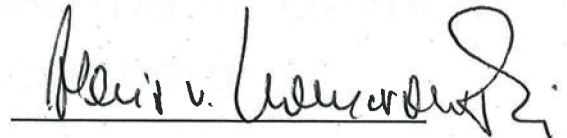
- Das Verkehrsministerium wird federführend und in Zusammenarbeit mit dem Landkreistag und dem Städtetag von Baden-Württemberg sowie mit dem WBO und dem VDV auf der Basis der genannten Handlungsfelder einen Leitfaden für kommunale Aufgabenträger mit Handlungsmöglichkeiten zur Förderung des Mittelstands im ÖPNV erarbeiten.
- Der Landkreistag, der Städtetag, der VDV und der WBO werden am Leitfaden mitwirken, bei ihren Mitgliedern auf die dort ausgearbeiteten Maßnahmen hinweisen und diese zur Umsetzung empfehlen. Dies gilt insbesondere auch für die Maßnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der Tariftreuepflicht.
- Das Verkehrsministerium wird eine Verwaltungsvorschrift zur einheitlichen Verwaltungspraxis der PBefG-Genehmigungsbehörden und zur Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbs erlassen und sich dazu mit den Partnern abstimmen.
- Das Verkehrsministerium setzt sich für eine ausreichende Ressourcenausstattung der Genehmigungsbehörden ein.

Die Partner werden sich nach einer erfolgreichen Durchsetzung der Tariftreuepflicht bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen in einer zweiten Stufe gemeinsam für eine Fortentwicklung des LTMG einsetzen, um die Tariftreuepflicht auch auf eigenwirtschaftliche Linienverkehre auszudehnen.

Stuttgart, 9.11.2020



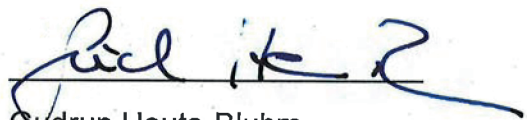
Winfried Hermann, MdL
Land Baden-Württemberg



Prof. Dr. Alexis von Komorowski
Landkreistag Baden-Württemberg



Klaus Sedelmeier
Verband Baden-Württembergischer
Omnibusunternehmer e. V.



Gudrun Heute-Bluhm
Städtetag Baden-Württemberg

Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße

in Baden-Württemberg

Stand November 2020



Inhaltsübersicht

Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg

I. Fortschreibungsgruppen.....	1
II. Erläuterungen	2
III. Anwenderbeispiel.....	4

Anlage: Flyer Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg 2022

I. Fortschreibungsgruppen

Fortschreibungsgruppe 1: Personalaufwand

a) Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung der Fahrpersonalkosten auf der Basis des Ecklohnes für die Lohngruppe 2 „Omnibusfahrer“ nach der Lohn tafel für das Private Omnibusgewerbe in Baden-Württemberg (WBO-Tarif) einschließlich der nicht linearen Lohnanteile und Manteltarifvertragsänderungen (Anm.: die Bewertung der Einmalzahlungen erfolgt linear über die Gesamtlaufzeit des jeweiligen Tarifabschlusses)

und

b) der prozentualen Veränderung des Arbeitgeberanteils an den Lohnnebenkosten (gesetzliche Krankenversicherung (AOK Baden-Württemberg), Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Pflegeversicherung).

Fortschreibungsgruppe 2: Kapitalkosten

Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung der Preise für gewerbliche Produkte (Erzeugerpreise Omnibusse, Fachserie 17, Reihe 2, Nr. 578, GP = 29 10 4) des Statistischen Bundesamtes.

Fortschreibungsgruppe 3: Instandhaltung der Fahrzeuge

Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung der Preise für gewerbliche Produkte (Erzeugerpreise Teile und Zubehör für Kraftwagen, Fachserie 17, Reihe 2, Nr. 583, GP = 29 3) des Statistischen Bundesamtes.

Fortschreibungsgruppe 4: Treibstoff/Energie

Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung der Preise nach dem Energiepreisindex (Untergruppe „Dieselkraftstoffe“) des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg bei einem Diesel-Fahrzeug

und

der prozentualen Veränderung der Preise nach dem Energiepreisindex (Untergruppe „Strom“) des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg bei einem Elektro-Fahrzeug.

Hinsichtlich der Antriebsform „Wasserstoff“ wird auf die Erläuterungen verwiesen.

Fortschreibungsgruppe 5: Sonstige Kostenansätze

Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung der Verbraucherpreise (Inflationsrate) in Baden-Württemberg nach dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

Die Fortschreibungsgruppe kann **pauschal** mit 5% der Gesamtkosten zum Ansatz gebracht werden.

Ein höherer Anteil an den Gesamtkosten - bis max. 10% - kann nur mit Nachweis zum Ansatz gebracht werden.

Die Fortschreibungsgruppen 1 bis 5 ergeben zusammengerechnet 100% der Gesamtkosten.

II. Erläuterungen

A. Allgemeines zu den Fortschreibungsgruppen

Die Kostenfortschreibung wird **auftragsbezogen** anhand von fünf Fortschreibungsgruppen durchgeführt:

1. Die Wertschöpfungsstufen **Fahrpersonal** und **sonstige Personalkosten** werden als **Personalaufwand** abgebildet.
2. Die Wertschöpfungsstufe Fahrzeugkapitalkosten wird als **Kapitalkosten** abgebildet.
3. Die Wertschöpfungsstufe **Instandhaltung Fahrzeuge** wird als solche abgebildet.
4. Die Wertschöpfungsstufe **Treibstoff/Energie** wird als solche abgebildet.
5. Die Wertschöpfungsstufe **Sonstige Kostenansätze** wird als solche abgebildet.

Die Fortschreibungsgruppen 1 bis 5 bilden 100% der Kosten eines Verkehrs ab.

Die den Fortschreibungsgruppen zugrunde gelegten Indizes sind dem Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße zu entnehmen.

Die Fortschreibung erfolgt entsprechend der prozentualen Veränderung für jede Fortschreibungsgruppe getrennt.

Der prozentuale Kostenanteil der Fortschreibungsgruppen zueinander wird nicht festgeschrieben, sondern ergibt sich aus den tatsächlichen Kostenanteilen. Nur so können die Kosten im vorhandenen Umfang fortgeschrieben werden. Hilfsweise kann auf folgenden Verteilungsschlüssel zurückgegriffen werden: Personalaufwand 55%, Kapitalkosten inkl. Abschreibungen 15%, Instandhaltung Fahrzeuge 10%, Treibstoff/Energie 15%, Sonstige 5%.

Im Einzelnen:

A 1.) Zur Fortschreibungsgruppe **Personalaufwand**:

Es wird der WBO-Tarif zugrunde gelegt. Die Fortschreibung erfolgt über den gesamten Personalaufwand (Fahrpersonal und sonstige Personalkosten) hinweg.

A 2.) Zur Fortschreibungsgruppe **Kapitalkosten**:

Der den Kapitalkosten zugrunde gelegte Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte misst auf repräsentativer Grundlage die Entwicklung der Preise für die u.a. vom verarbeitenden Gewerbe im Inland hergestellten und abgesetzten Erzeugnisse. Die Preise sind dabei Effektivpreise (berücksichtigt werden keine Umsatzsteuer, hingegen aber Verbrauchsteuern und andere gesetzliche Abgaben). Die Entwicklung der Erzeugerpreise wird durch monatliche Preiserhebungen (Stichtag: 15. des Monats) bei einer repräsentativen Auswahl gewerblicher Unternehmen mithilfe eines Erhebungsformulars ermittelt. Hinsichtlich der Erzeugerpreisgruppe mit der laufenden Nummer 578, GP = 29 10 4 werden namhafte deutsche Hersteller von u.a. Bussen und Lastkraftwagen befragt. Die Befragung erfolgt als Stichprobenerhebung.

Zu den Kapitalkosten zählen auch die Abschreibungskosten.

A 3.) Zur Fortschreibungsgruppe **Instandhaltung Fahrzeuge**:

Der der Fortschreibungsgruppe „Instandhaltung Fahrzeuge“ zugrunde gelegte Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte misst auf repräsentativer Grundlage die Entwicklung der Preise für die u.a. vom verarbeitenden Gewerbe im Inland hergestellten und abgesetzten Erzeugnisse. Die Preise sind dabei Effektivpreise (berücksichtigt werden keine Umsatzsteuer,

hingegen aber Verbrauchsteuern und andere gesetzliche Abgaben). Die Entwicklung der Erzeugerpreise wird durch monatliche Preiserhebungen (Stichtag: 15. des Monats) bei einer repräsentativen Auswahl gewerblicher Unternehmen mithilfe eines Erhebungsformulars ermittelt. Die Befragung erfolgt als Stichprobenerhebung.

A 4.) Zur Fortschreibungsgruppe Treibstoff/Energie:

Für die Antriebsform „Wasserstoff“ gibt es zurzeit keinen verwendbaren Landes- bzw. Bundesindex, der der Kostenfortschreibung zugrunde gelegt werden könnte. Die Kostenfortschreibung ist daher anhand gegebenenfalls vorhandener vertraglicher Regelungen vorzunehmen. Sofern ein adäquater Landes- bzw. Bundesindex verfügbar ist, kann eine Kostenfortschreibung auf Grundlage eines solchen Index erfolgen. Denkbar ist auch eine Kostenfortschreibung über die tatsächlichen Kostensteigerungen in der ex-post-Betrachtung. Ein Landesindex geht einem Bundesindex grundsätzlich vor.

B. Bezugsjahr

Bezugsjahr für die Berechnung des Fortschreibungsindex ist stets das zurückliegende Kalenderjahr. Beispiel: Die Fortschreibung im laufenden Jahr wird festgelegt anhand der Veränderung vom vorvergangenen Kalenderjahr zum vergangenen Kalenderjahr.

C. Sonstige Hinweise

Erstmals wird der Index für das Jahr 2020 erstellt. Die Veröffentlichung erfolgt bis spätestens zum 31. März des jeweiligen Folgejahres durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg bzw. durch das Verkehrsministerium Baden-Württemberg.

Kostensteigerungen beim Personalaufwand, insbesondere bei Änderungen im Bereich Manteltarifvertrag, werden durch ein externes Gutachten festgestellt. Hierfür ist der WBO als Tarifpartner zuständig.

Der „Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße“ gilt ab Vertragsbeginn für Bruttoverträge und Nettoverträge. Hinsichtlich eigenwirtschaftlicher Verkehre wird den Verbänden empfohlen, den Index bei der Fortschreibung des Tarifs als Preisbildungsgrundlage zu berücksichtigen.

Das letzte Vertragsjahr wird dergestalt fortgeschrieben, dass nach Veröffentlichung des Index eine Schlussabrechnung erfolgt, in der die Indexierung mitabgerechnet wird.

Die Praxistauglichkeit des Index soll von der Arbeitsgruppe in einem Zeitraum von 2 bis 3 Jahren nach erstmaliger Erstellung überprüft und bewertet werden.

III. Anwenderbeispiel

Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg

Kostenfortschreibung zum 1. Januar 2021

Gesamtkosten ÖPNV-Verkehr: 3.000.000,00 €

Kosten je Fortschreibungsgruppe

	2020	Veränderung*	2021
Personalaufwand:	1.800.000,00 €	+ 2,4 %	1.843.200,00 €
Kapitalkosten:	450.000,00 €	+ 0,8 %	453.600,00 €
Instandhaltung Fahrzeuge:	270.000,00 €	- 0,3 %	269.190,00 €
Treibstoffe/Energie:	360.000,00 €	- 11,8 %	317.520,00 €
Sonstige Kostenansätze:	120.000,00 €	+ 0,7 %	120.840,00 €
Gesamtkosten ÖPNV- Verkehr:	3.000.000,00 €	+ 0,1 %	3.004.350,00 €

* Prozentuale Veränderung der Kosten (ermittelt auf Basis der im Baden-Württemberg-Index festgelegten Indizes)

neue (fortgeschriebene) Gesamtkosten: 3.004.350 €/Jahr

prozentuale Kostenveränderung zu den
ursprünglichen Gesamtkosten: + 0,1 %

Die Kostenfortschreibung wird auftragsbezogen anhand der tatsächlichen Kostenanteile durchgeführt.
Die Kostengruppen bilden dabei 100 % der Kosten eines Verkehrs ab.



Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V.

Mit der nachfolgenden Klausel wird der Baden-Württemberg-Index in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag vereinbart:

Die Vergütungssätze werden jährlich anhand folgender gewichteter Kostenelemente (Kostenbasis: [Jahr...]) fortgeschrieben:

Fortschreibungsgruppe	Anteil
1: Personalaufwand	... %
2: Kapitalkosten	... %
3: Instandhaltung Fahrzeuge	... %
4: Treibstoff/Energie	... %
5: Sonstige Kostenansätze	... %
Summe	100 %

Die Ermittlung der Kostensteigerungen erfolgt anhand des vom Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, vom Landkreis Baden-Württemberg, vom Städtetag Baden-Württemberg sowie vom Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V. gemeinsam herausgegebenen und fortgeschriebenen „Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg“ in der jeweils gültigen Fassung. Die Fortschreibung erfolgt jeweils zum 1. Januar für das abgelaufene Kalenderjahr.

Der Index wird jährlich erstellt und veröffentlicht. Der **Index für 2022** bildet die Veränderung der Kostenbestandteile eines Verkehrs von 2021 zu 2022 ab. Die Kostenfortschreibung für den genannten Zeitraum erfolgt zum 1. Januar 2023.

Das letzte Vertragsjahr des auslaufenden Verkehrsvertrages wird dergestalt fortgeschrieben, dass nach Veröffentlichung des Index eine Schlussabrechnung erfolgt, in der die Indexierung mit abgerechnet wird.

Die Veröffentlichung wird durch das Verkehrsministerium spätestens bis zum 31. März eines Folgejahres vorgenommen.

Unter der nachfolgenden Internetseite kann sowohl der Baden-Württemberg-Index des aktuellen Jahres, als auch der der Vorjahre abgerufen werden:

<https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/buendnis-fuer-den-mittelstand.html>



WBO

Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V.

Dornierstraße 3
71034 Böblingen

Telefon: 07031 623-0
Telefax: 07031 623-116

E-Mail: sekretariat@wbo.de
Internet: www.wbo.de



Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße für 2022



Die Indizes für 2022 liegen vor. Die Kostenfortschreibung erfolgt zum 1. Januar 2023 für das Jahr 2022.

Hintergrund

Am 9. November 2020 wurde das Bündnis für den Mittelstand im ÖPNV unterzeichnet.

Vertragspartner sind das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, der Landkreistag, der Städtetag und der Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V. (WBO).

Der Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße ist Teil des Bündnisses.

Inhalt

Der Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße stellt einen Index dar, der die Kostenveränderung in den Bereichen Personalaufwand, Kapitalkosten, Instandhaltung Fahrzeuge, Treibstoff/Energie und sonstige Kostenansätze nachvollzieht.

Im Bündnis ist vereinbart, dass der Baden-Württemberg-Index bei Vergabe von Verkehrsleistungen Bestandteil des öffentlichen Dienstleistungsauftrages wird. Es darf nur in begründeten Einzelfällen davon abgewichen werden.

Ziel

Der Index stellt eine **einheitliche** Kostenfortschreibung von Verkehrsleistungen im Land sicher. Dies fördert flächendeckend einen qualitativen ÖPNV und insbesondere die Entlohnung des Fahrpersonals gemäß Tarifreugesetz.

Index für 2022 veröffentlicht in 2023

Personalaufwand

Fortschreibung erfolgt über den gesamten Personalaufwand

+ 5,9 %
Ballungsraum*
+ 3,7 % (Basiszahl)
plus + 2,2 % **
(Pausenentlohnung)

(Ecklohn und Manteltarifbestandteile – Grundlage: WBO-Tarifverträge und Arbeitgeberanteil an Lohnnebenkosten)

+ 9,5 %
Überland*
+ 3,6 % (Basiszahl)
plus + 5,9 % **
(Pausenentlohnung)

Kapitalkosten

Fortschreibung anhand der Entwicklung der Erzeugerpreise

+ 6,9 %

Instandhaltung Fahrzeuge

Fortschreibung anhand der Entwicklung der Erzeugerpreise

+ 5,7 %

Treibstoff/Energie

Fortschreibung der Kraftstoff- bzw. Energiekosten für Diesel- und Elektro-Fahrzeuge über die Untergruppen „Dieselkraftstoffe“ und „Strom“ des Energiepreisindex des Statistischen Landesamtes

+ 36,9 % (Diesel)
+ 20,1 % (Strom)

Sonstige Kostenansätze

Fortschreibung der sonstigen Kosten erfolgt über die prozentuale Veränderung der Verbraucherpreise in Baden-Württemberg

+ 7,5 %

Die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Fortschreibungszahlen ergeben sich aus dem Basispapier „Bündnis für den Mittelstand inkl. Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße“, abrufbar unter www.wbo.de/veroeffentlichungen.

* Da sich die Neuregelungen des seit 01. Januar 2022 gültigen Manteltarifvertrages unterschiedlich stark bei den Personalkosten in den Verkehrsbereichen auswirken, ist eine Differenzierung nach Ballungsraum- und Überlandverkehr erforderlich. Eine Begriffsbestimmung ist abrufbar unter <https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/buendnis-fuer-den-mittelstand.html>.

Kostenfortschreibung zum 1. Januar 2023

Gesamtkosten ÖPNV-Verkehr: 3.132.828 €/Jahr

Die Kostenfortschreibung wird **auftragsbezogen** anhand der **tatsächlichen Kostenteile** durchgeführt. Die Kostengruppen bilden dabei 100 % der Kosten eines Verkehrs ab.

Kosten je Fortschreibungsgruppe

	2021	Veränderung***	2022
Personalaufwand:	1.883.750 €	Ballungsraum + 5,9 % Überland + 9,5 %	Ballungsraum 1.994.891 € Überland 2.062.706 €
Kapitalkosten:	461.765 €	+ 6,9 %	493.627 €
Instandhaltung Fahrzeuge:	271.344 €	+ 5,7 %	286.811 €
Treibstoff/Energie (Diesel):	391.503 €	+ 36,9 %	535.968 €
Sonstige Kostenansätze:	124.466 €	+ 7,5 %	133.801 €
Gesamtkosten ÖPNV-Verkehr:	3.132.828 €	Ballungsraum + 10,0 % Überland + 12,1 %	Ballungsraum 3.445.098 € Überland 3.512.913 €

Neue (fortgeschriebene) Gesamtkosten

Ballungsraum: 3.445.098 €/Jahr

Überland: 3.512.913 €/Jahr

Prozentuale Kostenveränderung zu den ursprünglichen Gesamtkosten

Ballungsraum: + 10,0 %

Überland: + 12,1 %

** Hinweis: Die neue Pausenentlohnung gem. § 8.2 WBO-MTV hat insbesondere im ländlichen Raum erhebliche Auswirkungen auf die Verkehre im ÖPNV und in der Schülerbeförderung. Die bezahlten Lohnstunden erhöhen sich zum Teil um mehr als 20 % im Vergleich zum Vorjahr 2021. Diesen Kostenanstieg kann der Index 2022 nicht widerspiegeln. Betroffen sind einzelne Verkehre, bei denen die konkrete Kostenentwicklung zwischen den Vertragspartnern genauer betrachtet werden sollte.

*** Prozentuale Veränderung der Kosten (ermittelt auf Basis der im Baden-Württemberg-Index festgelegten Indizes)



Wettbewerb im ÖPNV und der Mittelstand

Ein Leitfaden für die Praxis

Bearbeitungsstand Mai 2023



Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, der Landkreistag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und der Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V. (WBO) haben diesen Leitfaden gemeinsam, mit dem Ziel die Perspektiven des Mittelstands im ÖPNV zu stärken, ausgearbeitet.

Kontakt:

Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (VM)
Dorotheenstraße 8
70173 Stuttgart

Landkreistag Baden-Württemberg e.V.
Panoramastraße 37
70174 Stuttgart

Städtetag Baden-Württemberg
Königstraße 2
70173 Stuttgart

WBO – Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V.
Dornierstraße 3
71034 Böblingen

Inhaltsübersicht

Wettbewerb im ÖPNV und der Mittelstand – ein Leitfaden für die Praxis

1	Vorwort	1
2	Vorüberlegungen zur Vergabe	3
2.1	Funktion des eigenwirtschaftlichen Verkehrs	3
2.2	Linienbündelung und Verkehrsplanung	4
2.3	Staffelungskonzepte	5
2.4	Zuschlagslimitierung	6
2.5	Bündel- bzw. Losgröße	6
2.6	Funktionale Ausschreibung	7
2.6.1	Bündel- bzw. Losgröße	8
2.6.2	Budgetausschreibungen	8
3	Im Verfahren ausgewogene Regelungen und Vorgaben finden	10
3.1	Die Vorlaufphase konstruktiv nutzen	10
3.2	Die Rolle des Nahverkehrsplans	11
3.3	Tariftreue	11
3.4	Anforderungen an die Fahrzeuge	12
3.4.1	Bus ist nicht gleich Bus	12
3.4.2	Fahrzeugalter	14
3.4.3	Umsetzung der Clean-Vehicles-Directive	15
3.5	Betriebshof und Fahrzeugabstellung	15
3.5.1	Betriebshof als Wertungskriterium	15
3.5.2	Vorgaben zu Betriebshöfen	16
3.6	Faire Abgeltungsregelungen bei Leistungsänderungen	17
3.7	Kostenfortschreibung: BaWü-Index ÖPNV Straße	19
3.8	Bonus/Malus, Vertragsstrafen	20
3.9	Qualitätssicherung im Vorfeld der Zuschlagserteilung	21
3.9.1	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	21
3.9.2	Technische Leistungsfähigkeit	22
3.9.3	Auskömmlichkeit der Angebote	22
3.9.4	Tariftreue im Vorfeld der Zuschlagserteilung	22

4 Exkurs: Vergabeverfahren im Verkehrsverbund Vorarlberg	23
4.1 Einleitung.....	23
4.2 Inhalt.....	23
4.2.1 Zweistufiges Verfahren (s. 1.5 VVV-Muster).....	23
4.2.2 Qualitätskonzepte im Wettbewerb (s. 1.6.2 VVV-Musters).....	23
4.2.3 Bestbieterermittlung (s. 2. VVV-Muster).....	25
4.2.4 Fachkundige Bewertungskommission (2.1 Muster-VVV).....	25
4.2.5 Subunternehmerleistungen (1.10 Muster-VVV).....	25
4.2.6 Jahresplanbesprechungen (3.9 Muster-AVV).....	25
4.3 Resümee Vergabeverfahren im Verkehrsverbund Vorarlberg.....	25
5 Fazit	27

1 Vorwort

Die ÖPNV-Landschaft in Deutschland und in Baden-Württemberg befindet sich in einer spürbaren Veränderung. Durch die europäische und nationale Gesetzgebung findet zum einen eine verstärkte Marktöffnung und zum anderen eine stärkere Gestaltung des ÖPNV durch die öffentlichen Aufgabenträger statt. Gleichzeitig sind durch diese Marktöffnung und den zunehmenden Wettbewerb jedoch die Verkehrsunternehmen wie auch die kommunalen Aufgabenträger vor neue Herausforderungen gestellt.

Es müssen daher nachhaltige Instrumente zur Sicherung der Qualität des ÖPNV und der Arbeitsbedingungen in der Branche etabliert werden. Und gerade für mittelständische Unternehmen ist die wettbewerbliche Vergabe von Liniengenehmigungen eine große Herausforderung, da ein Verlust der angestammten Linien im Wettbewerb, in einem regulierten Markt mit nur geringen Ausweichmöglichkeiten, mitunter die gesamte Existenz eines solchen Unternehmens gefährden kann.

Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, der Landkreistag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und der Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V. (WBO) bekennen sich gemeinsam zu dem Ziel, die Perspektiven des Mittelstands im ÖPNV zu stärken.

Sie verständigen sich dazu auf ein Bündel an Instrumenten und Maßnahmen. Dazu gehört neben dem Bündnispapier, das Sie auf unserer Homepage (<https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/buendnis-fuer-den-mittelstand.html>) abrufen können, auch dieser Leitfaden.



2 Vorüberlegungen zur Vergabe

ÖPNV ist vielgestaltig und Ausschreibungen sind nur eine Möglichkeit, Verkehrsleistungen zu vergeben. Häufig macht es auch die „richtige Mischung“. ÖPNV sollte als Baukastensystem gesehen werden: Es gibt eigenwirtschaftliche Verkehre, es gibt Direktvergaben von Kleinaufträgen nach Art. 5 Abs. 4 VO 1370, die Möglichkeit der Eigenerbringung oder Direktvergabe an ein kommunales Unternehmen und es gibt wettbewerbliche Vergabeverfahren.

Daneben existieren in Baden-Württemberg flächendeckend allgemeine Vorschriften, die Möglichkeiten eröffnen, ÖPNV regional vielgestaltig zu erbringen.

Für das richtige Vergabekonzept gibt es keine feststehende „Blaupause“, da die örtlichen Anfangsbedingungen sehr unterschiedlich sind hinsichtlich:

- Unternehmer-Landschaft (Monokultur, Oligopol¹ oder „bunte Unternehmerlandschaft“).
- Ablaufdaten bestehender Verträge und Konzessionen in zeitlicher Staffelung oder „alle gleichzeitig“.
- Verteilung der Planungskompetenzen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen.
- Zufriedenheit von Politik und Öffentlichkeit mit dem bestehenden Ausgangszustand versus bestehender „hoher Handlungsdruck“ hin zu Veränderung und Verbesserung der Verkehrsbedienung.

Hier ist eine sorgfältige und fachlich kompetente Entscheidung² der Vergabestelle gefordert.

An dieser Stelle muss auch ein Wort in Sachen „Hinzuziehung externer Berater“ gesagt werden. Die Unterstützung durch externe Berater ist in vielen Bereichen sinnvoll und hilfreich, zur Unterstützung der Arbeit vor Ort und zur Entlastung der Verwaltung. Vergabestellen greifen häufig auf externe Berater im Bereich Vergabe zurück. Folgendes sollte dabei beachtet werden:

- Berater liefern kein „Rundum-Sorglos-Paket“, sondern erhalten einen Auftrag und diesen Auftrag gilt es zu erfüllen.
- Der Auftrag muss konkret beschrieben sein, Anforderungen müssen gestellt werden. Auch auf diesen Leitfaden sowie auf den BW-Index ÖPNV Straße zur Kostenfortschreibung sollte bei der Auftragsdurchführung hingewiesen werden.
- Die Vergabestelle verfügt grundsätzlich über ausreichend Kompetenz und Know-How, um die abgelieferte Arbeit der Berater zu bewerten und auch einem Praxistest unterziehen zu können.
- Eine enge Begleitung der Beraterarbeit durch die Verwaltung ist von Vorteil, um sicherzustellen, dass die regional vorhandenen Strukturen, und auch der Rahmen für das Vergabeverfahren, der in diesem Leitfaden konkretisiert wird, bei der Auftrags Erfüllung entsprechend berücksichtigt werden.

2.1 Funktion des eigenwirtschaftlichen Verkehrs

Je nach Ausgangsvoraussetzung sind die Instrumentarien des Vergaberechts zur Berücksichtigung der Interessen von KMU in unterschiedlicher Weise einzusetzen. Hinsichtlich der Marktstrukturen sind dabei folgende Fallgruppen (Typen) zu unterscheiden:

1. Die Verkehre befinden sich in der Hand eines (oder weniger) Regionalverkehrsunternehmen (Konzernunternehmen). Diese Struktur war bzw. ist vor allem in Nord- und Mittelbaden, Heilbronn-Franken und am Hochrhein zu finden und geht auf die flächendeckenden ehemaligen Post- bzw. Bahnbusdienste zurück, die im Deutsche Bahn-Konzern aufgegangen sind. Mancherorts finden sich auch umfassende Busverkehrsdienste, die um NE-Bahnstrecken herum entstanden sind oder diese ersetzt haben.

¹ Ein Oligopol, liegt vor, wenn der Markt durch wenige mittelgroße Anbieter oder Nachfrager beherrscht wird. In Nordhessen und in Nordostbayern in vielen ehemaligen Grenzlandkreisen anzutreffen. In Baden-Württemberg außer im Raum Rhein-Neckar-Kreis noch kein erstzunehmendes Thema.

² Es gibt kein Ermessen im engeren Sinne. Für ein Verhandlungsverfahren muss eine der tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 14 VgV vorliegen.

Die Verkehrsleistungen werden dabei je nach Konzernphilosophie und örtlichen Begebenheiten

- a) in großem Maße von kleinen und kleinsten KMU als abhängige Subunternehmen erbracht.
 - b) in partnerschaftlicher Kooperation mit mittleren und größeren KMU erbracht, die als Subunternehmer eingesetzt werden, dabei häufig aber auch eigene Linienkonzessionen besitzen.
 - c) nur in geringem Umfang oder gar nicht von Subunternehmern erbracht.
2. Die Verkehre befinden sich in der Hand eines oder weniger größerer Mittelstandsunternehmen, die den Großteil der Konzessionen im Land- oder Stadtkreis auf sich vereinigen. Abhängige Subunternehmer sind dabei in ansteigendem³ Umfang eingebunden. Diese Strukturen finden sich insbesondere bei Stadtverkehren, die nicht durch kommunale Verkehrsunternehmen betrieben werden.
3. Es besteht eine vielfältige Unternehmenslandschaft mit KMU, die auch als Konzessionäre tätig sind. Diese Strukturen finden sich besonders häufig im ländlichen Raum, aber auch in den Landkreisen im Umland des Ballungsraumes Stuttgart⁴.

Kleinere Unternehmen haben das Problem, oftmals nur von einem Bündel abhängig zu sein und ihren gesamten Overhead auf dieses Bündel umlegen zu müssen, während größere Unternehmen diesen auf mehrere Verkehre verteilen können. Daher sollte zur Sicherung der Existenz sehr kleiner Verkehrsunternehmen das Instrument der Schwellenwert-Direktvergabe gem. Art. 5 Abs. 4 EU VO 1370 vermehrt zum Einsatz kommen.

Es gilt, die Anbietervielfalt auf dem Markt zu sichern. Denn: die Anforderungen durch die Umsetzung der CVD und die veränderten Rahmenbedingungen durch die Mobilitätswende werden jetzt schon größer, so dass davon ausgegangen werden kann, dass nur größere Unternehmenseinheiten langfristig überlebensfähig sind. Wenn aber die kleineren und mittleren Unternehmen vom Markt verschwinden, haben zunächst nur die größeren Einheiten ein Problem, weil sie vor allem Verkehrsspitzen und Spätverkehre dann selbst und teurer produzieren müssen, und unmittelbar danach die AT, weil das ihre Haushaltsbelastung erheblich erhöht.

2.2 Linienbündelung und Verkehrsplanung

Der Linienbündelung wurde in der Vergangenheit seitens der Verkehrsunternehmen starker Widerstand entgegengebracht, da die Unternehmen die Harmonisierung der Laufzeiten der Liniengenehmigungen als notwendige Voraussetzung für die Durchführung von wettbewerblichen Vergabeverfahren erkannt haben.

Umgekehrt konnte aber auch beobachtet werden, dass sehr kleinteilige von KMU betriebene Linienverkehre – insbesondere Einzellinien – im Zuge von Linienbündelung und Vergabe in großen Linienbündeln zusammengefasst wurden bzw. darin aufgegangen sind. In den Linienbündelungsdokumenten wird dazu häufig ausgeführt, dass die betroffenen KMU sich als Subunternehmer oder in Bietergemeinschaften einbringen könnten, um Fortbestehen zu können. Im Falle sehr kleiner Leistungsmengen und der Notwendigkeit die betreffenden Linien auch verkehrlich/betrieblich in ein betreiberübergreifendes Bedienkonzept einzubringen, werden sich solche Fälle in der Abwägung mit den öffentlichen Interessen sicher nicht immer vermeiden lassen.

Ein weiteres Mittel ist die regelmäßige Vergabe kleiner Einheiten anstatt des gesamten Netzes auf einen Schlag. Zudem müssen bei großen Ausschreibungen mittelstandsfreundliche Lose gebildet und eine Losbegrenzung/Zuschlagslimitierung umgesetzt werden.

³ Das hat sich geändert.

⁴ Diese vielfältige Unternehmenslandschaft wird ohne aktives Handeln der AT nicht erhalten bleiben. Viele kleinere Unternehmen finden keine Nachfolge, mit Gelegenheitsverkehr wird immer weniger verdient. Zudem haben sie im Ausschreibungswettbewerb strukturell erhebliche Nachteile gegenüber großen Unternehmen.

Vereinzelte konnten in den vergangenen Jahren verunglückte Betriebsaufnahmen in zu großen Linienbündeln und Insolvenzen kurze Zeit nach der Betriebsaufnahme in mittleren und großen Linienbündeln beobachtet werden.

Da eine vertiefte konstruktiv begleitende fachliche Beteiligung von Seiten der Unternehmerschaft daher aus nachvollziehbaren Gründen nicht in deren Fokus stand, blieben für die Verkehrsunternehmen wichtige fachliche Detailspekte auf Seiten der Aufgabenträger teilweise unberücksichtigt. Die Aufgabe wurde dazu häufig an Gutachter delegiert, die das Thema im Appendix zum Nahverkehrsplan mit geringerem Aufwand nach oftmals überwiegend planerischen Ansätzen zu erledigen versuchten. Zu empfehlen ist, die betriebswirtschaftliche Bewertung nicht auf eine grobe Evaluierung der gefundenen Bündelgröße auf Nutzkilometer-Basis zu beschränken, und eine vertiefte Analyse auf der Grundlage von praxisrelevanten betrieblichen Zusammenhängen vorzunehmen, die einen wirtschaftlichen Fahrzeug- und Personaleinsatz ermöglichen. Hierfür sind Detailkenntnisse erforderlich. Eine ausgewogene Linienbündelung wird daher am besten dadurch erreicht, dass sich Aufgabenträger und Unternehmen vor Ort in einem gemeinsamen Dialog bewusst machen, welche Ziele beide Seiten bei diesem Thema verfolgen und auf dieser Basis ausloten, welche Bündelgrößen am ehesten der Stabilisierung des örtlichen bzw. regionalen ÖPNV-Marktes dienen. So vermeidet man die folgenden Ineffizienzen:

- Lose enthalten kurze Verkehrslinien, die am Abend und am Wochenende nur zweistündlich bedient werden (gemäß NVP-Standard!), ohne dass eine sinnvolle Verknüpfung mit anderen Linien möglich ist.
- In der Verkehrsspitze werden gemeinsame Verstärkerfahrzeug-Einsätze „zerschnitten“.
- In vielen Fällen kommt es – oft nur wegen weniger Minuten – insgesamt zu sehr ineffektiven Wagen- und Fahrereinsätzen mit langen Stand- und Wendezeiten.

Probleme bereiten immer wieder auch Betriebsaufnahmen, bei denen festgestellt werden musste, dass der Realbetrieb des Altbetreibers nicht den genehmigten Fahrplantabellen entsprach, insbesondere im Hinblick auf Verstärkerfahren im Schulverkehr. Eine frühzeitige Einbindung der Unternehmerschaft auch im Rahmen von Anhörungen ist wichtig, um die gute Qualität der Verkehrsleistung dauerhaft auch über Betreiberwechsel hinweg sicherzustellen. Dies beginnt bereits im Rahmen der Nahverkehrsplanerstellung, wobei eine Anhörung in Form von echter Beteiligung umgesetzt werden sollte. So ist in § 8 Abs. 3 PBefG normiert, dass bei der Nahverkehrsplanerstellung Unternehmerinteressen angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen sind.

2.3 Staffelungskonzepte

Fachlich unumstritten dürfte sein, dass eine zeitlich gestaffelte Vergabe der Verkehre in kleineren Teilleistungen dem Erhalt einer vielfältigen Bieterstruktur und eines nachhaltigen Wettbewerbsgeschehens auf der Basis von KMU grundsätzlich förderlich ist und das Entstehen von Anbietermonopolen dadurch unwahrscheinlicher wird.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, soweit im rechtlichen Rahmen abbildbar, durch divergierende Laufzeiten mit einer angemessenen „zeitlichen Staffelung“ zu arbeiten.

2.4 Zuschlagslimitierung

Sollen mehrere Linienbündel oder Lose gleichzeitig vergeben werden, bietet sich zum Erhalt eines vielfältigen Anbietermarktes grundsätzlich eine Zuschlagslimitierung an, welche die Anzahl der an ein einzelnes Unternehmen zu bezuschlagenden Lose begrenzt. Dies setzt allerdings die Bereitschaft der Aufgabenträger voraus, für die übrigen Lose nicht den günstigsten Preis, sondern den höheren Preis des zweitplatzierten Gebotes zu bezahlen.

Die Zuschlagslimitierung ist zu unterscheiden von der Loslimitierung. Bei Loslimitierung entscheiden die Bieter, auf welche Lose sie sich bewerben; die Anzahl der Gebote auf Lose ist jedoch begrenzt. In der Praxis hat sich dabei aber immer wieder gezeigt, dass hierbei die problematische Situation eintritt, dass dann auf bestimmte Lose gar keine Angebote eingehen.

Diesbezüglich erweist sich die Zuschlagslimitierung als deutlich robuster, führte aber in Einzelfällen auch dazu, dass Bieter trotz Limitierung mit dem Umfang der gewonnenen Verkehrsleistung überfordert waren, zumal wenn zeitgleich in laufenden Verfahren in Nachbarkreisen auch Zuschläge an dasselbe VU erteilt wurden. Eine praktische Möglichkeit seitens des Verkehrsunternehmens den vorgesehenen Zuschlag auf bestimmte Lose „abzulehnen“, besteht wegen der Kostenwirkung für den Aufgabenträger nicht. Das Verkehrsunternehmen würde gegenüber dem Aufgabenträger „schadensersatzpflichtig“ für den höheren Preis des zweitplatzierten Bieters werden.

Zur Vermeidung gescheiterter Betriebsaufnahmen wäre es jedoch gleichwohl wünschenswert, wenn für solche Situationen eine pragmatische Lösung gefunden werden könnte. Außerhalb Baden-Württembergs kam es hier in Südniedersachsen zur Anwendung eines entsprechend innovativen und u.E. bislang einzigartigen Verfahrens, welches eine „Loslimitierung durch die Bieter“ ermöglichte.

Wichtig ist bei der vorstehend beschriebenen Kombination von Zuschlags- und Loslimitierung aber, dass die zuständige Behörde die Regeln veröffentlicht, nach denen sie die wirtschaftlichsten Loskombinationen ermittelt.

2.5 Bündel- bzw. Losgröße

Aufgabenträger sollten grundsätzlich – soweit nach § 7 VgV zulässig (Projektantenproblematik) – bereits frühzeitig im Vorfeld der Vergabe eine offene Kommunikation mit den ansässigen Mittelständlern pflegen und eruieren, unter welchen Voraussetzungen diese an einer Ausschreibungsteilnahme ernsthaft interessiert sind. Diese Erkenntnisse sollten dann in das Ausschreibungsdesign einfließen.

Wo jedoch entsprechende Markt Voraussetzungen gegeben sind oder der Aufgabenträger entsprechend aktiv geworden ist, ist die Vergabe in kleinen Losen (entweder in geeigneter zeitlicher Staffelung oder mit innovativer Loslimitierung) unbedingt empfehlenswert.

Daumenregeln für die richtige Bündelgröße gibt es nicht. Die Bündelgrößen müssen – soweit möglich – den vorhandenen Marktstrukturen entsprechen.

In der Praxis gibt es Linien mit einem sehr hohen Fahrzeugbedarf, und wiederum Linien mit einem niedrigen Fahrzeugbedarf. Hier gilt es sinnvolle Bündnisgrößen, insbesondere im Ballungs- und Verdichtungsraum zu gestalten, die dies berücksichtigen.

Insbesondere im ländlichen Raum können Bündel ab 8-10 Fahrzeugen (inklusive Verstärker) sinnvoll sein, bei denen auch im Bereich der sogenannten A-Busse nur ein Teil der Fahrzeuge Neufahrzeugqualität aufweisen müssen.

Im Übrigen verlaufen bei kleineren Losgrößen die Betriebsaufnahmen in der Regel vergleichsweise unproblematisch. Je größer der Umfang der vergebenen Leistungen, umso größer sind in der Regel auch die Schwierigkeiten bei der Betriebsaufnahme, überraschenderweise häufig selbst dann, wenn dabei gar kein

wirklicher Betreiberwechsel auftritt, da der Altbetreiber (oder eine Ausgründung) den Verkehr (wieder) gewonnen hat. Denn häufig kommt es auch zu größeren internen Umstrukturierungen und Wechseln der handelnden Personen, sodass bestehendes Erfahrungswissen und örtliches Know-How verloren gehen.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Unternehmen nicht nur von einem oder zwei Bündeln abhängig sein darf. Folgende betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise wird von Experten empfohlen: Um ein Unternehmen stabil aufzustellen, sollte zu jedem Zeitpunkt maximal ein Viertel des Umsatzes zur Disposition stehen, aufgrund der hohen Remanenzkosten und des nicht entsprechend rückführbaren Overheads ist ansonsten die Existenz akut gefährdet. Daraus folgt, dass ein Unternehmen mindestens vier Bündel betreiben sollte, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, um langfristig überlebensfähig zu sein.

Auch Kooperationen (Bietergemeinschaften) können in rechtlich zulässigem Rahmen Angebote auf Bündel abgeben. Es gibt Kooperationen, die regional entstanden sind und gut funktionieren. Die Bündnispartner sind sich darin einig, dass ein mehr an Kooperation dem ÖPNV-Markt guttäte, weil viele Herausforderungen in der derzeitigen Kleinteiligkeit nur schwer zu bewältigen sind (z.B. CVD, die Implementierung von AFZS und die Aufrüstung der Fahrzeuge zur Erzeugung von Echtzeitdaten). Die Voraussetzungen sind aber nicht überall gleich und nicht überall existiert bzw. findet sich in räumlicher Nähe ein Partner, mit dem ein solches Projekt umgesetzt werden kann. Von daher ist es wichtig, dass auch ein einzelnes Unternehmen durch eine mittelstandsfreundliche Bündelgröße in die Lage versetzt wird, sich am Wettbewerb zu beteiligen und seine Existenz somit zu sichern.

Im Übrigen ist auch die Bündelung kein Selbstzweck. Dort, wo das Verkehrsaufkommen im Wesentlichen nur aus Schülern besteht, sind Synergieeffekte regelmäßig in nur geringerem Umfang zu erwarten bzw. möglich, denn:

- Schülerverkehre haben feste Routen.
- Anfangs- und Endzeiten passen nur schwer in ein starres Fahrplankmuster hinein.
- Schüler wollen alle zur gleichen Zeit zur Schulanfangs- und Endzeit hin- bzw. rückbefördert werden.
- Eine Staffelung der Schulanfangszeiten würde dem Problem entgegenwirken. Letztendlich gelingt dies aber nur selten: Insbesondere die Schulen haben häufig Schwierigkeiten mit Lösungen, die den Schülerverkehr zeitlich entzerren könnten.

Daher muss auch nicht jede Linie zwingend zu einem Linienbündel gehören.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang außerdem Folgendes:

- Der beauftragte Planer sollte auch die Fahrbarkeit der Umläufe prüfen.
- Es sollte eine Abstimmung mit dem Nachbar-Aufgabenträger stattfinden. Optimalerweise wird die Vergabeorganisation gemeinsam entwickelt.
- „Gute und schlechte Verkehre“, die bislang in einer Hand lagen, sollten nicht auseinandergerissen werden.

2.6 Funktionale Ausschreibung

Bei einer Funktionalen Ausschreibung wird die Leistung nicht in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen oder technischen Spezifikationen beschrieben, sondern in Form einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 VgV). In diesem Fall beschreibt der Auftraggeber nur die Anforderungen an die Funktion der Leistung und überlässt die konkrete Ausgestaltung der Leistung dem Auftragnehmer. Die Bieter können innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens eine Lösung erarbeiten und ein Angebot für die Realisierung unterbreiten. Auch bei einer solchen Leistungsbeschreibung in Form einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe ist diese Beschreibung so genau wie möglich zu fassen, dass sie ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermittelt und hinreichend vergleichbare Angebote erwarten lässt, die dem öffentlichen Auftraggeber die Erteilung des Zuschlags ermöglichen. Selbstverständlich ist, dass die Angebote die Ziele und Rahmenvorgaben des Nahverkehrsplans sowie ggf. vorgegebene Anforderungen und Standards erfüllen.

Der Nahverkehrsplan sollte hierfür entsprechend seiner Intention als Rahmenplanung gestaltet werden, der den Bietern entsprechende Flexibilität lässt. Zudem sollte den Bietern eine deutlich längere Bearbeitungszeit, idealerweise etwa 6 Monate, als bei einer rein konstruktiven Ausschreibung gewährt werden, ggf. kann dafür die Zeit zwischen Vorabbekanntmachung und Auftragsbekanntmachung verkürzt werden. Als Alternative bietet sich zudem die Möglichkeit der Abgabe funktionaler Nebenangebote an.

2.6.1 Bündel- bzw. Losgröße

Die meisten Auftraggeber haben in den vergangenen Jahren von vollfunktionalen Ausschreibungen Abstand genommen, weil die Angebote viel Aufwand bei der Wertung machen und die Vergleichbarkeit der Angebote oft nicht gegeben sein kann.

Ansätze zur Vermeidung dieser Problemstellungen sind:

1. Die Vergabe erfolgt in einem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb. Begründung für die Verfahrenswahl: Der Auftrag umfasst konzeptionelle Lösungen und ist komplex (§ 14 Abs. 3 Nr. 2 und 3 VgV).
2. Die Vorgaben des Auftraggebers für das Erstangebot sind vollfunktional.
3. Aus den eingegangenen Erstangeboten ermittelt der Auftraggeber die besten verkehrlichen und wirtschaftlichen Lösungen. Diese werden für das Letztangebot verbindlich vorgegeben.
4. Der Angebotspreis ergibt maximal 100 Wertungspunkte. Die Bieter, deren Lösungsvorschläge vom Auftraggeber übernommen wurden, erhalten bei der Wertung der Letztangebote dafür bis zu 5 Wertungspunkte.

Dieses Vorgehen bewirkt, dass nicht zwangsläufig der billigste Bieter den Zuschlag erhält. Die anderen Bieter können bis zu 5 % Preisunterschied wettmachen. Für den Auftraggeber führt dies nicht zwangsläufig dazu, dass der ÖPNV 5 % teurer wird. Dies tritt jedenfalls dann nicht ein, wenn die Bieter durch ihre Erstangebote bereits 5 % eingespart haben. Außerdem kann dieses Verfahren den Planungsaufwand der Aufgabenträger reduzieren.

Zu beachten ist bei einem mehrstufigen Verfahren allerdings, dass es mit zwei Angebotsrunden mehr Zeit in Anspruch nimmt als ein offenes Verfahren, und für die Abfassung des Erstangebots mehr Zeit eingeräumt werden muss, weil hierfür vom Bieter Planungsleistungen erbracht werden müssen. Ein Zeitbedarf von fünf Monaten ist bei kleinen bis mittleren Bündeln eine realistische Annahme.

2.6.2 Budgetausschreibungen

Um wirklich die Kompetenzen der lokalen Verkehrsunternehmen zu nutzen, können Ausschreibungen auch als Budgetausschreibungen gestaltet werden. Hierbei gibt der Aufgabenträger ein fixes Budget vor, das aus einem garantierten Fahrgeldanteil und einem garantierten Zuschussanteil besteht. Die Verkehrsunternehmen gestalten im Rahmen der Vorgaben des Nahverkehrsplans und des Budgets das Verkehrskonzept eigenverantwortlich. Für die Bewertung der Konzepte können die gleichen Maßstäbe wie für die Bewertung eigenwirtschaftlicher Anträge im Genehmigungswettbewerb, bei dem es sich faktisch auch um eine Budgetausschreibung handelt, herangezogen werden.

Die Verkehrsunternehmen werden einerseits möglichst viel Verkehrsleistung anbieten, um den Zuschlag zu erhalten, andererseits die Verkehrsleistung auch so verteilen, dass möglichst viele Fahrgäste befördert werden, da die das Budget überschreitenden Fahrgeldeinnahmen zumindest teilweise beim Verkehrsunternehmen verbleiben. Gleichzeitig entsteht ein Anreiz, die Verkehre auch über die Vertragslaufzeit

kontinuierlich zu entwickeln und durch gutes Marketing und guten Kundenservice zu begleiten, was bei den aktuellen Bruttoausschreibungen nicht der Fall ist.

Für die Aufgabenträger ist das Modell daher interessant, da das Budget bereits vor Ausschreibung feststeht, somit keine „bösen Überraschungen“ bei Angebotsöffnung entstehen können. Zudem ist garantiert, dass das maximal marktfähige Angebot, das für das Budget zu haben ist, gefahren wird. Letztendlich kann der Aufgabenträger Ressourcen in den Bereichen Planung und Marktbearbeitung reduzieren.

Bedingung für ein solches Verfahren ist allerdings eine transparente und zeitnahe Zuschreibung der dem Verkehrsunternehmen entsprechend der generierten Nachfrage zustehenden Einnahmen. Zudem wäre der Nahverkehrsplan so zu gestalten, dass er tatsächlich einerseits die geforderten Mindestanforderungen andererseits weitere gewünschte Bedienungsstandards klar definiert.

Der Zuschussanteil (Budget) sollte mit dem Landesindex BW ÖPNV Straße indiziert werden, um den Verkehr über die Laufzeit in Qualität und Güte zu sichern.

3 Im Verfahren ausgewogene Regelungen und Vorgaben finden

Der wichtigste Gesichtspunkt für das Verfahren ist der voraussichtliche Zeitablauf.

Der Aufgabenträger sollte einen verbindlichen Zeitplan aufstellen, der den Unternehmern ausreichend Zeit einräumt, solide Angebote zu entwickeln und zu kalkulieren. Zielführend erscheint, die Angebotsfrist nicht an der Mindestfrist von 35 Kalendertagen zu orientieren, sondern mit mindestens zwei Monaten anzusetzen, diese Frist sollte zudem bei Ferienzeiten ggf. verlängert werden. Auch drei Monate können bei größeren Leistungsvolumina eine zeitliche Herausforderung darstellen. Bei Ausschreibungen mit emissionsfreien Fahrzeugen sollte nochmals zusätzliche Zeit eingeräumt werden, damit auch Fragen wie Lade- oder Wasserstofftank-Infrastruktur von den Bietern abschließend geklärt werden können.

Hier bietet es sich an, selbst Informationen zu realistischen Fristen einzuholen. Aktuell beträgt z.B. die Lieferfrist für einen Trafo für die Ladesäulen knapp ein Jahr.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis darauf, dass es sich bei § 8a Abs. 2 Satz 2 PBefG, welcher zwischen der Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung und dem Betriebsbeginn 27 Monate vorsieht, um eine Sollvorschrift handelt. Netto 15 Monate von Ausschreibungsstart bis Betriebsbeginn ist sehr knapp für die Angebotsphase, die Wertung, die Gremienbefassung, die Zuschlagserteilung, ggf. für ein Nachprüfungsverfahren und für die Vorlauf- und Rüstphase.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Lieferzeiten für Fahrzeuge immer länger werden. 9 Monate ist schon für Dieselbusse aktuell eine untere Grenze, für Busse mit alternativen Antrieben sind die Lieferzeiten noch wesentlich länger (je nach Größe des Busses aktuell 9 bis 15 Monate). Somit muss die Zuschlagserteilung entsprechende Zeit vor der Betriebsaufnahme erfolgen. Andernfalls müssten mit einer sog. Schonfrist Übergangskonzepte mit Altfahrzeugen zugelassen werden, bei denen nicht nur die Komfortkriterien im Zweifel nicht einhaltbar sind, sondern ggf. weder Fahrscheinverkauf noch Echtzeitdatengenerierung möglich sind.

3.1 Die Vorlaufphase konstruktiv nutzen

Für die einzelnen konkreten Vergabeverfahren bestehen oftmals nur eingeschränkte Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Ausgestaltung der Vergabeunterlagen. Sie sind häufig an die Vorgaben und Beschlüsse gebunden, die bereits lange im Vorlauf zum Vergabeverfahren aufgestellt wurden:

- Nahverkehrsplan (Qualitätsstandards)
- Linienbündelung (Bündelzuschnitt und Angebotsplanung)
- EU-weite Vorabbekanntmachung der Vergabeabsicht

Zu all diesen Schritten ist grundsätzlich eine Beteiligung der vorhandenen Verkehrsunternehmen vorgesehen. Sowohl in planerischer Hinsicht wie auch hinsichtlich der Fahrzeugstandards (Umweltnormen, Barrierefreiheit) werden hierbei Festlegungen getroffen, von denen in den Vergabeunterlagen kaum mehr abgewichen werden kann, ohne entsprechende Korrekturbeschlüsse der Gremien vornehmen lassen zu müssen, was regelmäßig schwierig ist. Werden bei der Vorabbekanntmachung bereits konkrete Fahrplankonzepte und Qualitätsstandards vorgegeben, so ist davon nur schwerlich wieder abzurücken, ohne den Zeitplan der Vergabe zu gefährden (Korrekturveröffentlichung, neues Fristenfenster für eigenwirtschaftliche Anträge, verzögerter Start der Ausschreibung, Verkürzung der Rüstzeit).

Auch wenn ein VU nicht beabsichtigt, den Verkehr eigenwirtschaftlich zu fahren, so kann doch auf der Basis der Vorabbekanntmachung bereits die Vorbereitung des VU auf die Ausschreibung vorangebracht und wertvolle Zeit beispielsweise durch die Vorerfassung von Fahrplänen und Mengengerüsten im EDV- und Planungssystemen gewonnen werden. Um Aufwand zu reduzieren, ist es hilfreich, wenn die Ausschreibungsfahrpläne genau denen der Vorabbekanntmachung entsprechen bzw. alle Änderungen exakt dokumentiert und veröffentlicht werden.

3.2 Die Rolle des Nahverkehrsplans

Nahverkehrspläne sind Rahmenpläne für die Entwicklung des ÖPNV, und können daher nur bedingt als Grundlage für eine Ausschreibung dienen. Nahverkehrspläne können allerdings durch die Anforderungen und Standards gemäß §§ 8a und 13 Abs. 2a PBefG ergänzt werden.

Die vorhandenen Unternehmen sollten frühzeitig beteiligt werden, dabei macht es insbesondere Sinn, die planerischen Überlegungen auf politischer Seite intensiv an den Alltagserfahrungen im täglichen Betrieb zu spiegeln und die formulierten Anforderungen an die Fahrzeuge und die Fahrplankonzepte konsequent auf praktische Umsetzungsprobleme und negative Nebenwirkungen hin abzuklopfen.

Hierbei arbeiten beide Seiten vertrauensvoll zusammen.

Gerade im Hinblick auf eine praxisorientierte und an der betrieblichen Realität gespiegelte planerische Fortentwicklung des Verkehrsangebotes haben die Verkehrsunternehmen viel einzubringen, was durchaus Wert geschätzt wird. Dies wiederum bildet eine gute Voraussetzung für die Aufgabenträger, um sich auf Vergabeverfahren mit höherer Komplexität, wie beispielsweise durch die Einführung funktionaler und kreativer Elemente, einzulassen.

Die Verkehrsunternehmen sollten frühzeitig damit beginnen, sich proaktiv auf die Ausschreibung vorzubereiten. Insbesondere die Phase zwischen Vorabbekanntmachung und Ausschreibung kann von den betroffenen Verkehrsunternehmen intensiv zur Vorbereitung auf das bestehende Verfahren genutzt werden. Hierbei sind zu nennen:

- Vorbereitende Erfassung der Fahrpläne und der Mengengerüste des zur Vergabe anstehenden Verkehrs, Bildung geeigneter Kalkulations- und Planungsmodelle
- AAnbahnung, Aufbau und Organisation von Bietergemeinschaften
- Akquisition geeigneter unterstützender, vergaberechtlicher und verkehrswirtschaftlicher Beratung

Die Aufgabenträger sollten bereits in der Vorabbekanntmachung das geplante Verkehrsangebot sowie die vorgesehenen Fahrzeug- und Qualitätsanforderungen weitgehend definieren, damit sich die betroffenen Verkehrsunternehmen auch entsprechend frühzeitig auf das Vergabeverfahren vorbereiten können. Überraschende Abweichungen in der Ausschreibung und deren Unterlagen vom Stand der Vorabbekanntmachung sollten möglichst vermieden werden. Sind sie unvermeidbar, sollten die Abweichungen vom vorab bekanntgemachten Konzept gekennzeichnet und nachvollziehbar benannt werden.

3.3 Tariftreue

In Baden-Württemberg gilt das Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg (Landestariftreue und Mindestlohngesetz - LTMG) bei Vergabeverfahren im Bereich Verkehr.

Das LTMG hat zur Aufgabe, Wettbewerbsverzerrungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu unterbinden. Weiter soll über dieses Gesetz sichergestellt werden, dass öffentliche Aufträge des Landes Baden-Württemberg und der Kommunen sowie sonstiger öffentlicher Auftraggeber, die in Baden-Württemberg Aufträge vergeben, nur an Unternehmen vergeben werden, die ihren Beschäftigten bei der Ausführung des Auftrags ein Mindestentgelt bezahlen und sich tariftreu verhalten.

Gem. § 2 Abs. 2 LTMG sind auch freigestellte Verkehre in den Anwendungsbereich einbezogen.

Die Servicestelle LTMG informiert über die repräsentativen Tarifverträge in Baden-Württemberg. Als Flächentarifvertrag ist der WBO-Tarifvertrag für die privaten Omnibusunternehmen im Land einschlägig, s.a. <https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/wirtschaft/tariftreue/>. Für den straßengebundenen Verkehr ist neben den WBO-Tarifverträgen lediglich noch der Bezirkstarifvertrag für die kommunalen Nahverkehrsbetriebe Baden-Württemberg (BzTV-N BW) für repräsentativ erklärt worden.

Von entscheidender Bedeutung ist, dass dem Thema Tariftreue in der Vorbereitung der Vergabe und dann entsprechend bei der Angebotsprüfung die entsprechende Bedeutung zugemessen wird. Die Fahrpersonalkosten sind im ÖPNV ein wesentlicher Kostenpunkt, so dass auch vermeintlich geringe Abweichungen in der Entlohnung zu Wettbewerbsverzerrung in der Vergabe führen können. Diese Tariftreueüberprüfung muss daher von Seiten der Vergabestellen bereits bei der Angebotsprüfung, also vor Zuschlagerteilung, erfolgen. Die Unternehmen haben bei Angebotsabgabe entsprechende Kostenkalkulationen vorzulegen, die eine Entlohnung auf Basis der repräsentativen Tarifverträge darlegen.

Folgende Verkehre unterfallen den WBO-Tarifverträgen und müssen bei Vorliegen eines entsprechenden öffentlichen Dienstleistungsauftrages auf Tarifvertragsniveau (Lohn- und Manteltarifvertrag + Zusatztarifverträge) vergütet werden:

- Personenbeförderung mit Kraftomnibussen
- Linienverkehr Pkw/Bus
- freigestellten Verkehr Pkw/Bus
- Linienbedarfsverkehr Pkw/Bus
- Gebündelter Bedarfsverkehr Pkw

Mit Tarifabschluss in 11/2021 wurde der Anwendungsbereich des WBO-Manteltarifvertrages um die „neuen“ PBefG-Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr erweitert.

3.4 Anforderungen an die Fahrzeuge

3.4.1 Bus ist nicht gleich Bus

Wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, sind die Fahrzeuge in vielen, nicht allen Vergabeverfahren zum Kristallisationspunkt für zahlreiche kreative Ideen und Umsetzungswünsche geworden, bei denen neben der Beförderung von Personen auch die Beförderung von Fahrrädern, mehreren Rollstühlen gleichzeitig usw. einen breiten Raum einnehmen. Viele Planungsbüros allerdings verwenden Vorlagekataloge, die ihren Ursprung im großstädtischen Raum haben, wobei die Standards nicht immer zu den üblichen Gegebenheiten im Regionalbusverkehr passen. Sowohl der Gesetzgeber zulassungsseitig wie auch der VDV haben hierfür in Einzelaspekten deutlich unterschiedliche Regelwerke bzw. Empfehlungen aufgestellt⁵. Die Vergabestellen sollten daher die Festlegung differenzierter Standards für Regionalbus- und Stadtverkehre prüfen, da deutlich unterschiedliche fahrgastseitige Anforderungen bestehen:

Im Stadtbusverkehr gilt:

- Fahrgäste fahren nur kurze Strecken
- kurze Aufenthaltsdauer im Bus
- Sitzplätze sind weniger wichtig
 - auf kurzen Strecken wollen manche Fahrgäste sich gar nicht setzen
 - Sitzkomfort und Polsterstärken weniger wichtig
- bequeme Verhältnisse beim Ein- und Aussteigen
- leicht erreichbare Haltegriffe und Haltestangen
- Beweglichkeit der Fahrgäste im Bus

⁵ Differenzierung in der Zulassungs-Richtlinie UNECE R107 in Klasse-I und Klasse II-Fahrzeuge, VDV-Schrift 230 für niederflurige Stadtlinienbusse und in in Abgrenzung hierzu VDV-Schrift 231 für niederflurige Überlandlinienbusse. Siehe auch später in diesem Text.

- viele gut erreichbare Haltewunschtasten
- Funktionalität geht vor Ästhetik!

Im Regionalbusverkehr hingegen gelten andere Schwerpunkte:

- Fahrgäste fahren längere Strecken mit langer Verweildauer im Bus
- Überproportionale Inanspruchnahme im Schülerverkehr
- Sitzplätze und Sitzkomfort (hoch/fest) sind sehr wichtig
- Höherer Anspruch an ästhetische (Aufenthalts-)Qualität des Innenraumes
- Verstaumöglichkeit für Gepäck bei längerer Fahrt. In touristisch bedeutsamen Gebieten ist dies von besonderem Belang.

Die für die Fahrzeugindustrie bindende (UN)-ECE-Richtlinie R107 für die Zulassung von Bussen unterscheidet von daher nach Einsatzzwecken und definiert zwei Klassen, nach denen Linienverkehrsbusse zugelassen werden können:

Fahrzeuge der Klasse I (Stadtverkehr)

Fahrzeuge mit Stehplätzen, die die Beförderung von Fahrgästen auf Strecken mit zahlreichen Haltestellen ermöglichen.

Fahrzeuge der Klasse II (Überlandverkehr)

Fahrzeuge, die hauptsächlich zur Beförderung sitzender Fahrgäste gebaut und so ausgelegt sind, dass die Beförderung stehender Fahrgäste im Gang und/oder in einem Bereich, der nicht größer ist als der Raum von zwei Sitzbänken⁶, möglich ist.

Für Regionalbusse kann als Anhalt gelten:

- Zulassung als Klasse II-Fahrzeug ermöglichen, da geringere Anforderung an die Gangbreite und die Anzahl Behindertensitze (2 statt 4) wie bei Klasse-I-Fahrzeugen bestehen
- Low-Entry-Fahrzeuge
- Doppeltür hinten, Einfachtür vorn
- Mindestsitzplatzzahl: 40 Sitzplätze
- Aus Gewichtsgründen keine durchgängige Doppelverglasung
- Rollstuhlplatz, Einstiegsabsenkung auf 27 cm und Rollstuhlrampe gemäß Anhang 8 zur UNECE R107
- Komfortable Vollpolstersitze mit hochgezogen Rückenlehnen (mind. 70 cm lange gepolsterter Rückenlehne) und gangseitig angebrachten großen Haltegriffen.
- Vollklimatisierung mit mind. 23 kW Nennleistung
- Gepäckablagen über den Sitzen zumindest auf einer Seite im vorderen Wagenteil

Mangels Realisierbarkeit im Regionalbusverkehr scheint Folgendes grundsätzlich verzichtbar:

- podestlose Sitze (in Regionalbus-Layouts nicht üblich, Probleme mit Kapazität des Dieseltanks, Verlust von Sitzplätzen)
- übergroße Sondernutzungsfläche, da ansonsten keine Zulassungsfähigkeit als Klasse-II-Fahrzeug mehr möglich

⁶ spricht u.U. gegen vergrößerten Sondernutzungsbereich mit 2,0 m statt 1,3 m Länge (bspw. wg. Fahrrädern)

- ggf. zweite Doppeltür vorn (in Abhängigkeit des Bedarfs – ländlicher Raum/ Ballungsraum)
- Senkrechte Haltestangen abwechselnd links und rechts des Ganges

Wünschenswerte neue technische Features, wie ein Abbiegeassistent gegen Fahrradunfälle im toten Winkel, Fahrgastzählsysteme, Videoüberwachung oder USB-Steckdosen an den Sitzen sollten wegen schwieriger Nachrüstbarkeit nur für neu beschaffte Fahrzeuge gefordert werden.

Praxisproblem Gelenkbusse

Zu Spitzenzeiten des Schülerverkehrs werden auch im Regionalverkehr in Einzelfällen Gelenkbusse benötigt. Hier zeigt sich herstellerseitig eine ungünstige Entwicklung im Hinblick auf die angebotene Sitzplatzkapazität. Aufgrund des größeren Marktes werden fast alle Gelenkbusse als Klasse I-Fahrzeug ausgelegt mit entsprechend für den Regionalverkehr ungünstigem Innenraum-Layout. Ein Alternative können Low-Entry-Gelenkbusse (derzeit nur von einem Hersteller angeboten) oder 14,5 m lange Solobusse sein.

Für **Stadtbusse** bzw. Linien im **Nachbarortsverkehr** mit hohem Fahrgastumschlag und maximaler Linienlänge von 30 Fahrplanminuten kann Folgendes gelten:

- Zulassung als Klasse I-Fahrzeug
- Vollniederflur-Fahrzeug
- Doppeltür vorne und hinten
- Mindestsitzplatzzahl: 34 Sitzplätze im 12-Meter-Bus
- Rollstuhlplatz, Einstiegsabsenkung auf 27 cm und Rollstuhlrampe gemäß Anhang 8 zur UNECE R107
- gepolsterte Standardsitze mit gepolsterter Sitzfläche und gepolsterter Rückenlehne
- zusätzlich senkrechte Haltestangen mit Haltewunschtaaste in jeder zweiten Sitzreihe abwechselnd links und rechts des Durchgangs
- vergrößerte Sondernutzungsfläche mit 2,0 m Länge und podestfreie Sitze im Bereich vor Tür 2 (insbesondere wegen Rollatoren)
- Klimatisierung nach VDV 236/1

Gerade bei der Innenraumgestaltung kann über die Wertungskriterien eine zusätzliche Steuerung erreicht werden. So können über den definierten Mindeststandard hinausgehende Sitzplätze oder Ausstattungsdetails mit Extrapunkten bewertet werden, wie etwa im VRN oder MVV lang geübte Praxis.

3.4.2 Fahrzeugalter

Die Differenzierung der Fahrzeuganforderungen zwischen Fahrzeugen, die tagesdurchgängig im Grundumlauf verkehren und zusätzlichen Verstärkerfahrzeugen mit kurzen Einsatzzeiten ist bei Regionalbusausschreibungen inzwischen Standard. Dabei sollten für Verstärkerfahrzeuge auch höhere Höchstaltersgrenzen akzeptiert werden. Denn betriebswirtschaftlich muss klar festgestellt werden, dass Fahrzeuge für den Dienst als Verstärkerwagen mit geringer Tageslaufleistung, erst ab einem Fahrzeugalter von 8 bis 10 Jahren auf dem Gebrauchtmrkt verfügbar sind, da sie bis dahin in höherwertigen Diensten und laufenden Finanzierungsverträgen gebunden sind.

Demnach sollten diese Fahrzeuge im ausgeschriebenen Verkehr durchgängig bis zum Ablauf des Vertrages eingesetzt werden, d.h. bei einem Eintrittsalter in den Dienst als Verstärkerwagen von 9 bis 10 Jahren, ein Höchstalter von bis zu 18 Jahren erreichen dürfen. Bei Gelenkbussen, die deutlich schwerer am Markt verfügbar sind und oft auch im ersten Busleben wegen geringer Laufleistungen bei höherem Invest länger gefahren werden (bis ca. 12 Jahre), sollten sogar bis zu 20 Jahre zugebilligt werden können. Dies entspricht der überwiegenden Handhabung in der Praxis.

Die lange Verwendungsdauer von Fahrzeugen ist auch aus umweltpolitischen Gesichtspunkten zu befürworten. Bei entsprechender Pflege und gegebenenfalls Aufarbeitung können diese Fahrzeuge beim Fahrgast durchaus einen wertigen Eindruck hinterlassen. Im Zuge der Umstellung auf alternative Antriebe zeichnet es sich ohnehin bereits ab, dass dies nur dann wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll zu realisieren ist, wenn die Fahrzeuge länger, also über zwei Batteriezyklen und somit bis zu 15 oder 16 Jahre genutzt werden. Es gibt zudem interessante Elektro-Bus-Konzepte, die auf ältere Dieselfahrzeuge als Basisfahrzeugen zurückgreifen und damit die Nachhaltigkeit weiter steigern. Da diese Fahrzeuge vollständig aufgearbeitet werden, können sie Neufahrzeugen gleichgestellt werden. Aufgrund der anderen Einsatzkonzepte für Elektrofahrzeuge scheint hierfür eine Unterscheidung in Fahrzeugkategorien grundsätzlich nicht mehr sinnvoll.

3.4.3 Umsetzung der Clean-Vehicles-Directive

Die Anforderungen der Clean-Vehicles-Directive erfordern einen erheblich höheren Planungs- und Vorbereitungsaufwand bei Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Neben den üblichen Parametern sind in die Planung auch die Reichweite der Fahrzeuge, vor allem bei ungünstigen Witterungsbedingungen, die z.B. einen hohen Gebläseeinsatz erfordern sowie die Fahrzeugladung bzw. Betankung, einzubeziehen. Für Letzteres ist eine ausreichende Dimensionierung der Stromversorgung bzw. eine zuverlässige Versorgung mit Wasserstoff unerlässlich. Entsprechende Infrastrukturen sind langlebig und können nicht innerhalb eines Vergabezyklus amortisiert werden, so dass Nachnutzungskonzepte entwickelt werden müssen. Zudem wird die Anzahl der Fahrzeugstandorte erheblich eingeschränkt. Dezentrale Abstellkonzepte im Regionalbusverkehr oder einfache Abstellflächen ohne weitere Infrastrukturen sind in diesen Fällen nicht realisierbar. Diese Anforderungen müssen bereits in der Netz- und Fahrplanung berücksichtigt werden. Ebenso unerlässlich ist auch die frühzeitige Einbeziehung der Energieversorger, um überhaupt geeignete Depotstandorte zu identifizieren, die auch mit den nötigen Leitungsquerschnitten an das Stromnetz angebunden sind.

Die Verteilung der sauberen Fahrzeuge möglichst gleichmäßig auf viele Verkehre mag politisch zwar attraktiv erscheinen, kann jedoch im Betrieb dazu führen, dass die Elektrobusse als „Exoten“ angesehen werden. Zudem sind Infrastrukturinvestitionen und Wartungsaufwand bei wenigen Fahrzeugen proportional ungleich höher als bei einer größeren Fahrzeuganzahl. Daher macht es grundsätzlich Sinn, saubere Fahrzeuge in größerer Anzahl auf einen Standort/ein Bündel zu konzentrieren, ggf. dieses komplett mit entsprechender Vorlaufzeit und Unterstützung des Verkehrsunternehmens auf saubere Fahrzeuge umzustellen. Hierfür eignen sich grundsätzlich Stadt- und Vorortverkehre in besonderer Weise, die von einem Standort betrieben werden können. Die übrigen Bündel würden dann zunächst weiter mit Dieselfahrzeugen bedient werden, bis die Technologie auch hier eine entsprechende Umstellung folgen lässt.

Insbesondere kleine Verkehrsunternehmen sind mit der Umsetzung der Vorgaben der CVD absehbar überfordert, zumal sie auch teilweise durch die bestehenden Förderprogramme nicht erreicht werden. Hier bedarf es im Einzelfall einer zielgerichteten Förderung. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass die Vorgaben der CVD für Schwellenwertdirektvergaben nicht gelten.

3.5 Betriebshof und Fahrzeugabstellung

3.5.1 Betriebshof als Wertungskriterium

Auf die Frage, welche Organisation- und Infrastrukturen vom Bieter aufzubauen und vorzuhalten sind, sollte durch intelligente Vorgaben in der Leistungsbeschreibung im Sinne eine nachhaltigen Qualitätssicherung Einfluss genommen werden. Ein Ansatz ist dabei, das Vorhandensein bzw. den Aufbau eines Betriebshofes im ausschreibungsgegenständlichen Verkehrsgebiet bei der Wertung der Angebote zu

berücksichtigen, wie dies etwa in Österreich gang und gäbe ist und auch vergaberechtlich nie beanstandet wurde.

3.5.2 Vorgaben zu Betriebshöfen

Die Vorgabe eines adäquaten Betriebshofes in der Nähe des Bedienungsgebietes kann ein geeigneter Ansatz sein, um den Qualitätsstandard, den örtliche KMU in Verkehren derzeit bieten, auch im Vergabeverfahren sicher zu stellen. Neben der Problematik der Definition der maßgeblichen Kennzeichen eines adäquaten Betriebshofes ist der Zusammenhang zur Leistungsqualität jedoch oft schwer zu begründen. Betriebshöfe können sehr unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Allen gemeinsam ist, dass hier Abstellplätze für die Fahrzeuge bestehen, alles Weitere wird unterschiedlich gehandhabt:

- Tankstelle versus Tanken extern
- Eigene Reparaturwerkstätte oder über Wartungsvertrag bei externer Nutzfahrzeugwerkstatt
- Präsenz der Betriebs- und Personalleitung am Betriebshof oder an anderem Bürostandort
- Präsenz der Geschäftsleitung am Betriebshof oder an anderem Bürostandort

Über klassische Betriebshöfe, bei denen alle oder ein Großteil der genannten Funktionen am zentralen Betriebshofstandort vereint sind, verfügen meist kommunale Verkehrsbetriebe bzw. KMU, die überwiegend in kleinräumigen Stadt-Umland-Verkehren tätig sind.

Ganz anders stellen sich die Verhältnisse im Regionalbusverkehr dar. Hier ist es üblich, mit dezentralen Abstellplätzen zu arbeiten. Selbst wenn es, wie im Falle großer Regionalbusgesellschaften, zentrale Betriebshofstandorte gibt, denen die Fahrzeuge zugeordnet sind, so werden diese über Nacht niemals alle dort abgestellt, sondern nutzen regelmäßig dezentrale Abstellplätze an verschiedenen in der Fläche verteilten Einsatzpunkten, meist mit einfachen Standards. Hierzu werden Abstellflächen an Bahnhöfen genutzt oder Flächen bei Firmen oder Speditionen oder Großtankstellen angemietet. Auch ein Parken am Straßenrand in Gewerbegebieten ist möglich. Durch die dezentrale Abstellung werden unnötig lange Leerfahrten zum Betriebshof vermieden, die Anreiseweg zu den Einsatzorten für das Fahrpersonal durch dezentrale Einsatzstellen verkürzt. Mit einbezogen in die dezentralen Bedienkonzepte werden regelmäßig auch die Standorte von als Subunternehmern eingesetzten KMU. Diese bewährten Strukturen sollten erhalten bleiben. Insgesamt können an dieser Stelle keine standardisierten Mustervorgaben an die Hand gegeben werden. Denn was in der ein oder anderen Stadt- und Nachbarortsverkehr durchaus sinnvoll sein kann, kann in anderen Anwendungsfällen insbesondere für die örtlichen KMU, die von dezentralen Strukturen profitieren, existenzbedrohend sein.

Auch bei dezentralen Abstellplätzen ist § 3 BOKraft einzuhalten.

Mit Umsetzung der CVD werden sich die Abstellkonzepte deutlich ändern. Entscheidend wird insbesondere die verlässliche Energieversorgung sein. In wieweit dann noch eine dezentrale Abstellung möglich sein wird, wird sich im Einzelfall zeigen.

Beispiel Stadtverkehr:

„Außerhalb der Betriebszeiten dürfen die Fahrzeuge nicht auf öffentlichen Verkehrsflächen abgestellt werden. Der Auftragnehmer trägt dafür Sorge, dass für das Abstellen der Kraftomnibusse geeignete Flächen zur Verfügung stehen, die auch den Gesichtspunkten des Umwelt- und Emissionsschutzes entsprechen: [die diesbezüglichen Anforderungen wären im Folgenden mittels überprüfbarer Kriterien näher auszuführen]. Die vorgesehenen Abstellflächen für die Fahrzeuge sind spätestens zu Betriebsbeginn nachzuweisen.“

Um gleichwohl weiterhin die Busabstellung im öffentlichen Verkehrsraum während Erholungspausen fürs Fahrpersonal zu ermöglichen, wurde im vorliegenden Fall ergänzt:
„Tagsüber dürfen zur Abstellung von Fahrzeugen zwischen den Einsätzen die eigens dafür vorgesehenen Flächen an der XY-Straße abgestellt werden. Eine Nachtabstellung an der XY-Straße ist jedoch unzulässig.“

Beispiel Regionalbusverkehr in kompaktem Einsatzgebiet (strenge Anforderung)

- (1) *Die Fahrzeuge dürfen zwischen den Einsätzen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften für maximal 24 Stunden auf öffentlichen Verkehrsflächen abgestellt werden.*
[d.h. während der Betriebsruhe übers Wochenende müssen alle Fahrzeuge auf „Betriebshöfen“ abgestellt sein]
- (2) *Der Auftragnehmer weist dem Auftraggeber für jedes eingesetzte Fahrzeug inklusive der für den Verkehr vorgehaltenen Ersatz- und Reservefahrzeuge das Vorhandensein und die Nutzung eines baubehördlich genehmigten Abstellplatzes im bedienten Verkehrsgebiet nach und legt dabei nachvollziehbar dar, dass und wodurch bei der Wahl und Anlage des Abstellortes insbesondere die Gesichtspunkte eines hinreichenden Umwelt- und Emissionsschutzes berücksichtigt wurden.*
[Der letzte Nachsatz ist dabei vergaberechtlich kritisch zu sehen mangels eindeutiger Kriterien und kann nicht zur Verwendung empfohlen werden.]

Beispiel Regionalbusverkehr über längere Strecken (pragmatische Anforderung)

- (1) *Die Fahrzeuge dürfen zwischen den Einsätzen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften in Einzelfällen über Nacht bzw. übers Wochenende oder einen Wochenfeiertag auch auf öffentlichen Verkehrsflächen dezentral abgestellt werden, sofern dies aus betrieblichen Gründen zur Vermeidung von Leerfahrten erfolgt und der Aufgabenträger hierüber einmalig informiert wurde.*
[Anmerkung: Das Parken von Nutzfahrzeugen ist von Gesetzliches Wegen nur in Gewerbegebieten bzw. Mischgebieten zulässig, nicht aber in reinen Wohngebieten.]
- (2) *Das Verkehrsunternehmen weist spätestens zu Betriebsbeginn dem Aufgabenträger gleichwohl für jedes eingesetzte Fahrzeug inklusive der für den Verkehr vorgehaltenen Ersatz- und Reservefahrzeuge das Vorhandensein und die Nutzung eines baubehördlich genehmigten Abstellplatzes im bedienten Verkehrsgebiet (= auf der Gemarkung einer vom gegenständlichen Verkehr bedienten Stadt oder Gemeinde) nach.*

3.6 Faire Abgeltungsregelungen bei Leistungsveränderungen

Vergütungsregelungen müssen nicht allein auf Fahrplankilometern und Fahrplanstunden-Werten ohne Berücksichtigung von veränderten relevanten Produktionsbedingungen basieren. So sind, wie im Folgenden gezeigt wird, durchaus Leistungsanpassungen möglich, die ohne (nennenswerte) Veränderung des Gesamtvolumens an Fahrplanstunden und Fahrplankilometern (Umbestellungen) einen deutlichen Effekt auf die für die Kostensituation tatsächlich maßgeblichen Größen „Personaleinsatzstunde“ (als Basis der Fahrpersonalentlohnung) und den Aufwand an Leerkilometern haben können. Zur Verdeutlichung mag folgendes Beispiel genügen:

Eine Buslinie bindet verschiedene Ortschaften an eine Bahnstation an. Die Fahrzeit bis zur Endstelle reicht gerade dazu aus, um sowohl die gewünschte Abbringerleistungen von der Regionalbahn auf die Ortschaften zu gewährleisten, wie auch um auf der Rückfahrt mit demselben Fahrzeug die Zubringerfunktion auf die Bahn zu erfüllen. Aufgrund von sich verändernden äußeren Rahmenvorgaben wird die vom Bus anzubindende Regionalbahn jedoch zeitlich verlegt. Die Regionalbahnzüge erreichen nun die für die Buslinie maßgebliche Bahnstation 4 Minuten später als bisher, der Gegenzug fährt 5 Minuten früher ab. Entsprechend bestellt der Aufgabenträger die Fahrplanleistungen auf der Buslinie um. Die Abbringerfahrten von der Regionalbahn werden später gelegt, die Zubringerfahrten entsprechend früher gelegt. Der Aufwand an Fahrplanstunden und Fahrplankilometern bleibt dadurch unverändert, die Vergütung muss nicht angepasst werden.

Zustand: ursprünglich ausgeschrieben Fahrplan

	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1
Zugankunft	5 55	6 55	7 55	8 55	9 55	10 55	11 55	12 55	13 55	14 55	15 55	16 55	17 55	18 55	19 55	
A-Stadt Bhf	6 01	7 01	8 01	9 01	10 01	11 01	12 01	13 01	14 01	15 01	16 01	17 01	18 01	19 01	20 01	
B-Dorf	6 10	7 10	8 10	9 10	10 10	11 10	12 10	13 10	14 10	15 10	16 10	17 10	18 10	19 10	20 10	
C-Heim	6 20	7 20	8 20	9 20	10 20	11 20	12 20	13 20	14 20	15 20	16 20	17 20	18 20	19 20	20 20	
D-Dorf	6 29	7 29	8 29	9 29	10 29	11 29	12 29	13 29	14 29	15 29	16 29	17 29	18 29	19 29	20 29	
Wendezeit	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	0:02	
	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1	Bus 1
D-Dorf	6 31	7 31	8 31	9 31	10 31	11 31	12 31	13 31	14 31	15 31	16 31	17 31	18 31	19 31	20 31	
C-Heim	6 40	7 40	8 40	9 40	10 40	11 40	12 40	13 40	14 40	15 40	16 40	17 40	18 40	19 40	20 40	
B-Dorf	6 50	7 50	8 50	9 50	10 50	11 50	12 50	13 50	14 50	15 50	16 50	17 50	18 50	19 50	20 50	
A-Stadt Bhf	6 59	7 59	8 59	9 59	10 59	11 59	12 59	13 59	14 59	15 59	16 59	17 59	18 59	19 59	20 59	
Zugabfahrt	7 05	8 05	9 05	10 05	11 05	12 05	13 05	14 05	15 05	16 05	17 05	18 05	19 05	20 05	21 05	

Zustand: nach Anpassung auf geänderten Zugfahrplan

	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2
Zugankunft	5 59	6 59	7 59	8 59	9 59	10 59	11 59	12 59	13 59	14 59	15 59	16 59	17 59	18 59	19 59
A-Stadt Bhf	6 03	7 03	8 03	9 03	10 03	11 03	12 03	13 03	14 03	15 03	16 03	17 03	18 03	19 03	20 03
B-Dorf	6 12	7 12	8 12	9 12	10 12	11 12	12 12	13 12	14 12	15 12	16 12	17 12	18 12	19 12	20 12
C-Heim	6 22	7 22	8 22	9 22	10 22	11 22	12 22	13 22	14 22	15 22	16 22	17 22	18 22	19 22	20 22
D-Dorf	6 31	7 31	8 31	9 31	10 31	11 31	12 31	13 31	14 31	15 31	16 31	17 31	18 31	19 31	20 31
Wendezeit	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57	0:57
	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 1	Bus 2	Bus 2
D-Dorf	6 28	7 28	8 28	9 28	10 28	11 28	12 28	13 28	14 28	15 28	16 28	17 28	18 28	19 28	20 28
C-Heim	6 37	7 37	8 37	9 37	10 37	11 37	12 37	13 37	14 37	15 37	16 37	17 37	18 37	19 37	20 37
B-Dorf	6 47	7 47	8 47	9 47	10 47	11 47	12 47	13 47	14 47	15 47	16 47	17 47	18 47	19 47	20 47
A-Stadt Bhf	6 56	7 56	8 56	9 56	10 56	11 56	12 56	13 56	14 56	15 56	16 56	17 56	18 56	19 56	20 56
Zugabfahrt	7 00	8 00	9 00	10 00	11 00	12 00	13 00	14 00	15 00	16 00	17 00	18 00	19 00	20 00	21 00

↑ Aufgrund der Fahrplananpassung muss von 6:03 bis 20:33 ein zweiter Bus (Bus 2) eingesetzt werden. Die Fahrplanstundenzahl, die sich aus den Fahrdauern der Fahrplanfahrten errechnet, ändert sich wegen unveränderter Fahrdauer nicht, die Buseinsatzstunden und damit die Fahrereinsatzstunden erhöhen sich dadurch auf etwa das Doppelte.

Betrieblich bedeutet dies jedoch, dass Abbringer- und Zubringerfahrt nicht mehr vom selben Fahrzeug unmittelbar nacheinander erbracht werden können, da die Endstelle nun erst erreicht wird, nachdem die Gegenfahrt bereits abgefahren sein muss, um die Regionalbahn zu erreichen. Es muss also ein weiteres Fahrzeug mit Fahrer eingesetzt werden; an der Endstelle entstehen für beide Fahrer unproduktive lange Standzeiten von jeweils 57 Minuten. Die (Bus-)Einsatzstundenleistung und damit das zu bezahlende Volumen an Fahrerlohnstunden wächst damit jedoch deutlich an, da die langen Standzeiten in der Regel durchbezahlt werden müssen. Eine Belastung, die zu Lasten des Verkehrsunternehmens ginge, da die vertraglichen Vergütungsregelungen im Falle einer auf Fahrplanstunden basierenden Abrechnung keine Vergütungsanpassung in diesem Falle vorsehen.

Als Grundlage des Ausschreibungsverfahrens kann daher eine feingliedrige Parametrisierung nach folgendem Muster zu Grunde liegen, die eine spätere Leistungsanpassung zu fairen Konditionen für beide Vertragsparteien ermöglicht. Allerdings sollten bei den Personalkosten auch diejenigen für Verwaltungs- und Werkstattpersonal berücksichtigt werden, da auch diese nach Tarifvertrag zu entlohnen sind und sich die Kosten dementsprechend im Zeitablauf erhöhen.

Gesamtkosten

Fahrzeug- bezogene Kosten

- Kapitaldienst
Fahrzeug inkl.
Anlagen (anteilig)
- Versicherung
- fixe Kosten

Je Fahrzeug

Einsatzzeit- bezogene Kosten

- Lohnkosten
Fahrpersonal

Je Einsatzstunde
(inkl. Wendzeiten usw.)

Fahrleistungs- bezogene Kosten

- Treibstoff (Diesel)
- Hilfsstoffe (ad blue)
- variable Kosten der
Instandhaltung

Je Wagenkm
(inkl. Leerkm)

Regiekosten

- Geschäftsführung
- Verwaltung
- Wagnis & Gewinn

Fix
(unveränderlich)

Die Vergütungsanpassung berücksichtigt damit die sich aus der beauftragten Leistungsänderung etwaig ergebenden Produktivitätsveränderungen (abgewickelte Kilometerleistung je Busstunde). Durch die Wahl der Parameter „Wagenkilometer“ (inkl. Leerfahrten) und „Bus-Einsatzstunden“ (inklusive Wendezeiten und Leerfahrten, die dem Fahrpersonal zu vergüten sind) werden sich durch die Bestellung veränderte Produktionsbedingungen bei der Vergütung angemessen berücksichtigt. Würden hingegen anstelle von Wagenkilometern und Bus-Einsatzstunden nur die im Fahrplan veröffentlichten Leistungen (Fahrplankilometer und Fahrplanstunden) herangezogen kann dies, wie aufgezeigt bei Leistungsänderungen zu erheblichen Unterfinanzierung des Verkehrs führen. Deshalb wird dieser Ansatz kritisch gesehen. Eine Änderung der Gesamtkosten dürfte damit nicht verbunden sein, da auch nicht im Fahrplan veröffentlichte Leistung kalkuliert werden muss.

Wichtig ist, dass mit der Ausschreibung die benötigten Preisparameter auch abgefragt werden, damit eine Fortschreibung bei Leistungsänderungen möglich bleibt.

3.7 Kostenfortschreibung: BaWü-Index ÖPNV Straße

Im Bündnispapier „Bündnis für den Mittelstand“ haben sich Land, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmensverbände in Baden-Württemberg auf eine geeinte, landesbezogene Kostenfortschreibung verabredet, um langfristig angelegte Verkehrsleistungen in Vergabeverfahren kalkulieren und auch planungssicher über die Jahre bedienen zu können.

Dementsprechend wurde der Baden-Württemberg-Index ÖPNV Straße („BW-Index“) in mehreren Verhandlungsrunden erarbeitet und erstmalig am 21. April 2021 vom Verkehrsministerium veröffentlicht.

Hinsichtlich eigenwirtschaftlicher Verkehre kann der Index bei der Fortschreibung des Tarifs als Preisbildungsgrundlage berücksichtigt werden.

Der BW-Index fördert flächendeckend einen qualitativen ÖPNV und insbesondere die Entlohnung des Fahrpersonals gemäß Tariftreuegesetz. Ihn zeichnet aus, dass er die spezifischen Kostensteigerungen für Verkehrsleistungen in Baden-Württemberg zur Anwendung bringt. Dies gilt insbesondere für Lohnsteigerungen und die Entwicklung der Kraftstoff-/Energiepreise, die landesbezogen ermittelt werden.

Der Index wird jährlich erstellt und veröffentlicht. Die Veröffentlichung wird durch das Verkehrsministerium bzw. das Statistische Landesamt spätestens bis zum 31. März eines Folgejahres vorgenommen. Die Anwendung wird von den Bündnispartnern empfohlen bzw. den Aufgabenträgern als Hilfestellung an die Hand gegeben.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre (Pandemie, Ukrainekrieg, Kostenexplosion) zeigt, dass eine Kostenfortschreibung gemäß dem BW-Index ÖPNV Straße den Verkehr krisensicher machen kann und damit die Leistungserbringung über die volle Vertragslaufzeit absichert.

Wichtig ist dabei, dass auch in die Subunternehmerverträge dieselbe Kostenfortschreibung Eingang findet, denn z.B. die Personalkosten und die Energiekosten steigen beim Subunternehmer ebenso wie beim Hauptunternehmen. Hier gilt es über die Vergabe, Vorsorge zu tragen und entsprechende Vorgaben zu machen. Das sichert dann auch wieder die Qualität des Verkehrs, und zwar in gleicher Güte unabhängig, ob der Vertrag mit oder ohne Subunternehmen umgesetzt wird.

Mit der nachfolgenden Klausel kann der Baden-Württemberg-Index in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag vereinbart werden:

Die Vergütungssätze werden jährlich anhand folgender gewichteter Kostenelemente (Kostenbasis: [Jahr ...]) fortgeschrieben:

<i>Fortschreibungsgruppe</i>	<i>Anteil</i>
<i>1: Personalaufwand</i>	<i>... %</i>
<i>2: Kapitalkosten</i>	<i>... %</i>
<i>3: Instandhaltung Fahrzeuge</i>	<i>... %</i>
<i>4: Treibstoff/Energie</i>	<i>... %</i>
<i>5: Sonstige Kostenansätze</i>	<i>... %</i>

Die Kostenfortschreibung wird auftragsbezogen anhand der tatsächlichen Kostenanteile durchgeführt. Die Kostengruppen bilden dabei 100 % der Kosten eines Verkehrs ab.

Die Ermittlung der Kostensteigerungen erfolgt anhand des vom Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, vom Landkreistag Baden-Württemberg, vom Städtetag Baden-Württemberg sowie vom Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e.V. gemeinsam herausgegebenen und fortgeschriebenen „Kostenindex für den Bereich ÖPNV Straße in Baden-Württemberg“ in der jeweils gültigen Fassung. Die Fortschreibung erfolgt jeweils mit Rückwirkung für das abgelaufene Kalenderjahr.

Unter der nachfolgenden Internetseite kann der Baden-Württemberg-Index stets aktuell abgerufen werden:
<https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/buendnis-fuer-den-mittelstand.html>

3.8 Bonus/Malus, Vertragsstrafen

Vertragsstrafen und Malusregelungen müssen angemessen sein und gut austariert werden, damit sie nicht kontraproduktiv wirken. Einerseits sollte das Bemühen der Verkehrsunternehmen um eine qualitativ hochwertige Betriebsabwicklung honoriert werden, auch wenn sich einzelne Qualitätsprobleme nie ganz vermeiden lassen werden. Andererseits sollten die Anreize so gesetzt werden, dass unauskömmliche Angebotspreise nicht durch schlechte Qualität in der Leistungserstellung kompensiert werden können.

Um die notwendige Zielrichtung zu erhalten, müssen die Vertragsstrafen sorgfältig bemessen werden, so darf ein Fahrtausfall nicht „billiger“ sein als der Einsatz eines nicht den Vergabebedingungen entsprechenden Fahrzeugs, die Beschwerde eines Fahrgastes darf nicht „teurer“ sein als diesen Fahrgast gar nicht mitzunehmen.

Um für eine konsistente Kontrolle der Qualitätsstandards zu sorgen und den bürokratischen Aufwand auf beiden Seiten überschaubar zu halten, ist es grundsätzlich sinnvoll, den Kriterienkatalog auf die zentralen, tatsächlich vom Fahrgast wahrgenommenen Qualitätsstandards Pünktlichkeit, Sauberkeit und Komfort zu begrenzen.

Im Falle von Malus-Lösungen sollte bereits bei der Angebotskalkulation der Aufwand zur Qualitätssicherung und ein Risikozuschlag für die nicht vollständig zu vermeidenden Maluszahlungen eingepreist werden. Im Kostenwettbewerb wird hier stets nur dasjenige an „Qualitätsbemühungen“ eingepreist werden, was als absolutes Minimum unabwendbar erscheint. Das Verkehrsunternehmen wird darüber hinaus auch bestrebt sein, auszuloten, wie weit der Aufwand zur Qualitätssicherung (noch) reduziert werden kann, ohne übermäßige Malus-Abzüge zu erhalten. Damit setzen Malus-Regelungen häufig eine regelrechte Abwärtsspirale im Qualitätsbereich in Gang. Dies gilt umso mehr, als Malusregelungen vergaberechtlich auf 5-10 % der Auftragssumme begrenzt sind. Schafft es ein Unternehmen daher, durch Schlechtleistung seine

Kosten so weit zu drücken, dass es den maximalen Malus kompensieren kann, hat der Aufgabenträger keinerlei Mittel der Qualitätssteuerung mehr. Solche Unternehmen müssten seitens der Aufgabenträger konsequent von weiteren Vergaben ausgeschlossen werden.

Statt nicht vertragskonforme Leistungen zu sanktionieren, sollten künftig vermehrt Anreize gesetzt werden, über die vertraglichen Mindest-Qualitätsstandards hinauszugehen. Wettbewerbspolitisch kann eine solche Ausgestaltung, wie sie etwa in der Schweiz erfolgreich praktiziert wird, auch eher wieder dazu führen, dass im Ausschreibungswettbewerb auch Kundenorientierung und Qualitätsgesichtspunkte jenseits von Fahrzeualter und Fahrzeugtechnik – das „Sich-um-den-Verkehr-und-die-Fahrgäste-kümmern“ – einen angemessenen Platz bei den Verkehrsunternehmen finden, da der Kostenwettbewerb zu einer starken Gleichförmigkeit der Leistungen bei entsprechendem Kalkulationsdruck ohne Differenzierungsmöglichkeiten geführt hat. Allerdings müssen eventuelle Bonuszahlungen auch so bemessen sein, dass sie den Aufwand zum Erreichen des Qualitätsniveaus überschreiten.

Soweit noch nicht geschehen, sollte eine Qualitätssicherung und -messung nach der DIN EN 13816:2002 und der DIN EN 15140 eingeführt werden.

Als fahrzeugbezogene Qualitätskriterien können z.B. herangezogen werden:

- Ausstattungsstandards (Niederflur, behindertengerecht)
- Umwelanforderungen (Abgasemissionen)
- Aufenthaltskomfort (Sitzplatzzahl, Klimaanlage)
- Fahrgastinformation am und im Fahrzeug

Bei der Servicequalität im ÖPNV können z.B. herangezogen werden:

- Pünktlichkeit/Fahrtenausfälle
- Sauberkeit und Schadensfreiheit der Fahrzeuge und Haltestellen
- Kompetenz des Fahr- und Servicepersonals
- Gemessene Kundenzufriedenheit

Hierbei sollten bei einem Unterschreiten einer Toleranzschwelle entsprechende Malusregelungen angesetzt werden, aber bei Überschreiten einer „Exzellenzschwelle“ dann auch entsprechende Bonuszahlungen. Diese sollten so bemessen sein, dass sie den Aufwand zur Erreichung der Schwelle mindestens ausgleichen (Anhaltspunkt: für jeden Prozentpunkt über der Schwelle 2 % der Auftragssumme p.a.).

3.9 Qualitätssicherung im Vorfeld der Zuschlagserteilung

Qualitätssicherung beginnt bereits vor der Zuschlagserteilung, nämlich bei der Prüfung der Angebote.

3.9.1 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Mislungene Betriebsaufnahmen und Betriebsaufgaben nach kurzer Zeit beruhen meistens auf fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit. Dies kann ggf. schon bei der Prüfung der Angebote aufgedeckt werden.

Folgendes ist zu empfehlen:

- Mit einem Teilnahmeantrag oder Angebot die letzten beiden Jahresabschlüsse vorlegen lassen. Anhand derer kann insgesamt drei Jahre betrachtet werden.
- In der betrieblichen GuV ablesen, wie sich der Umsatz zuletzt entwickelt hat. Größere Umsatzeinbußen können Liquiditätsengpässe nach sich ziehen.

- In der Bilanz ablesen, wie sich das Unternehmen finanziert, und in welchem Umfang es mit Eigenkapital ausgestattet ist. Näher zu prüfen sind z.B. Positionen wie „Gesellschafterdarlehen“ in den Passiva. Hierzu sollten die Darlehensverträge nachgereicht werden. Ist in diesen kein Rangrücktritt der Forderung vereinbart, und übersteigt der Darlehensgesamtbetrag das bilanzierte Eigenkapital, ist das Unternehmen bilanziell überschuldet. Dann darf es, wenn sich der Umsatz nicht kräftig gesteigert hat, den Zuschlag nicht erhalten, weil die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fehlt.

3.9.2 Technische Leistungsfähigkeit

Referenzen zur Erbringung von vergleichbaren Verkehrsleistungen sollten vorgelegt werden. Unter anderem, wenn die Referenzmenge das zu vergebende Volumen deutlich unterschreitet, darf der Zuschlag ebenfalls nicht erteilt hat. Hier ist allerdings zu beachten, dass auch „Neueinsteiger“, etwa bislang nur in der Bustouristik oder als Subunternehmer tätige Unternehmen eine realistische Chance für den Markteintritt brauchen, um auch die Anbietervielfalt langfristig zu sichern. Dies gilt insbesondere bei kleineren oder weniger komplexen Leistungspaketen, ggf. muss die Eignung hier durch ergänzende Konzepte nachgewiesen werden.

3.9.3 Auskömmlichkeit der Angebote

Um Betriebsaufgaben während der Vertragslaufzeit zu vermeiden, sollten die Angebote auf Auskömmlichkeit geprüft werden. Bei detailreichen Kalkulationsblättern fallen Umstände wie z.B. vergessene Werkstatt- und Wartungskosten sofort ins Auge.

3.9.4 Tariftreue im Vorfeld der Zuschlagserteilung

Die Einhaltung der Tariftreue kann im Vorfeld der Zuschlagserteilung besser überprüft werden, wenn die Fahrerlohnkosten getrennt nach Tarifstufen und der Anzahl der betreffenden Fahrerinnen und Fahrer aufgeführt werden. Von einer Darstellung der Lohnkosten als „ein Block“ sollte mangels Nachvollziehbarkeit der Berechnung daher Abstand genommen werden.

4 Exkurs: Vergabeverfahren im Verkehrsverbund Vorarlberg

4.1 Einleitung

Vorarlberg gilt als Vorreiter beim Thema Mobilitätsmanagement und bei der Gestaltung von Vergabeverfahren, in denen Unternehmen sich mit guten Konzepten um Dienstleistungsaufträge bewerben. Durch das Zusammenführen der Kompetenzen und Fähigkeiten aller Beteiligten kann so das bestmögliche Ergebnis erzielt werden. Vorgegeben wird nur ein genereller Leistungsrahmen, den die Unternehmen ausfüllen können.

Der Fokus auf einen Qualitätswettbewerb unter Einbindung der Kompetenzen der Unternehmen über einen Konzeptwettbewerb ist ein wesentlicher Grund für die Erfolgsgeschichte Vorarlbergs beim Ausbau des ÖPNV.

In diesem Exkurs sollen zentrale Punkte der ÖPNV-Vergabepolitik Vorarlbergs herausgegriffen werden, die besonders bemerkenswert sind. Ein Vergabe-Muster aus Vorarlberg (Letzt-Angebot im Verhandlungsverfahren) finden Sie [hier](https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/wettbewerb-im-oenpv-und-der-mittelstand.html) zum Download (<https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/wettbewerb-im-oenpv-und-der-mittelstand.html>).

4.2 Inhalt

4.2.1 Zweistufiges Verfahren ([s. 1.5 VVV-Muster](#))

Der Verkehrsverbund Vorarlberg vergibt Verkehrsdienstleistungen in einem zweistufigen Verhandlungsverfahren. Bei diesem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung werden – nachdem eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert wurden –

präqualifizierte Bewerber zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Vorliegend wurden die ausschreibungsgegenständlichen Linienverkehre in Lose aufgeteilt. Jeder Bieter, der zur Angebotsabgabe in die zweite Stufe des Verhandlungsverfahrens für ein Los oder mehrere Lose eingeladen wurde, ist berechtigt, ein Angebot ausschließlich für dieses Los bzw. diese Lose abzugeben.

Abweichungen und Vorbehalte können vom Bieter in einem Begleitschreiben zum Angebot unter dem Titel „Verhandlungsgegenstände“ in das laufende Verfahren eingebracht werden.

Die in der zweiten Stufe abgegebenen Erst-Angebote werden einer Vorprüfung unterzogen, bevor dann mit jedem Bieter eine Präsentations- und Verhandlungsrunde durchgeführt wird. Anschließend werden die Bieter zur Abgabe eines verbindlichen Letzt-Angebots eingeladen, zur Angebotsprüfung und Bestbieterermittlung.

4.2.2 Qualitätskonzepte im Wettbewerb ([s. 1.6.2 VVV-Muster](#))

Der Verkehrsverbund Vorarlberg setzt in der Vergabe auf einen Qualitätswettbewerb. Dazu hat der Bieter zwingend folgende Konzepte zu erarbeiten: Planungskonzept, Standortkonzept, Betriebsführungskonzept, Personalkonzept. Dabei wird bei jedem Konzept auch beschrieben, nach welchen Kriterien die Punktvergabe erfolgt. Der Inhalt der Konzepte muss dabei verbindlich zugesagt werden und insbesondere messbar sein. Das Fehlen eines einzelnen Konzeptes führt zum zwingenden und sofortigen Ausscheiden vom Verfahren.

a) Planungskonzept (1.6.2.1 und 2.3)

Anforderung 1: Optimierung der verkehrsplanerischen Vorgaben

Hier kann der Unternehmer sein unternehmerisches Knowhow zur bestmöglichen Qualitätserfüllung einbringen.

Anforderung 2: Planungsqualität für die Umstellungsphase

Hier kann der Bieter eine bestmögliche Planung der Umstellungsphase zur Vermeidung von Störungen im Hinblick auf das Fuhrpark- als auch Personalmanagement nachweisen.

b) Standortkonzept (1.6.2.2 und 2.4)

Der Bieter hat auf rund fünf A4-Seiten das Konzept samt zusätzlichen Verfügbarkeitsnachweisen darzulegen.

Anforderung 1: Versorgungssicherheit

Der Bieter hat einen konkreten Standort zu benennen und die Verfügbarkeit im Auftragsfall bereits im Gebot nachzuweisen (z.B. durch Grundbuchauszug, schriftlichen Vorvertrag...). Ziel ist der Nachweis eines bestmöglichen Standorts zur Leistungserbringung aufgrund seiner geografischen Lage.

Anforderung 2: Ausstattung

Der Bieter hat darzulegen und verbindlich anzubieten, über welche technische Ausstattung und Abstellfläche der angebotene Standort verfügt. Ziel ist der bestmögliche Standort, der gewährleistet, dass die Prozesse der Wartung, Hauptuntersuchung und Instandsetzung des Fuhrparks effizient und zukunftsfähig gestaltet werden.

c) Betriebsführungskonzept (1.6.2.4 und 2.5)

Mit dem Konzept ist ein Umfang von rund drei A4-Seiten zu erbringen.

Anforderung 1: Fuhrparkmanagement

Hier kann der Bieter darstellen und verbindlich anbieten, wie das regelmäßige Fuhrparkmanagement (Disposition, Wartung, Hauptuntersuchungen, Instandsetzung, Wagenreinigung etc.) erfolgt.

Anforderung 2: Qualitätskontrolle

Nachweis bezieht sich auf die gesamte technische Infrastruktur (Standort, Fahrzeuge, Haltestellen etc.) sowie auf das Fahrpersonal und ihr Verhalten bei der Leistungserbringung.

Anforderung 3: Kundenzufriedenheit

Darstellung von Methoden und Maßnahmen zur Evaluierung und Herstellung der Kundenzufriedenheit

Anforderung 4: Beschwerdemanagement

In diesem Punkt hat der Bieter darzustellen und verbindlich anzubieten, wie das Beschwerdemanagement erfolgt samt Maßnahmenachweis um nicht vereinbarungskonforme Zuständen zu beseitigen.

d) Personalkonzept (1.6.2.4 und 2.6)

Der Bieter hat auf einem rund vier A4-Seiten umfassenden Personalkonzept nachzuweisen und verbindlich anzubieten, auf welche Weise und mit welchen Maßnahmen die jeweils festgelegten Ziele bestmöglich erfüllt werden. Zum Inhalt gehören verschiedene Anforderungen.

Anforderung 1: Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen

Die Anforderung umfasst den Nachweis möglichst effektiver Maßnahmen für Fahrpersonal, das erstmals beim Auftraggeber eingesetzt wird. Daneben ist auch ein Maßnahmenplan erforderlich für das vorhandene Bestandspersonal.

Anforderung 2: motivationsfördernde Beschäftigungsbedingungen

Hier gilt es motivationsfördernde Beschäftigungsbedingungen verbindlich darzulegen die eine optimierte Motivation beim Fahrpersonal gewährleisten und die sicherstellen, dass dadurch besonders qualifiziertes Personal gewonnen und gehalten werden kann.

Anforderung 3: soziale Verantwortung und Gesundheitsförderung

Der Bieter hat darzulegen und verbindlich anzubieten, auf welche Weise und mit welchen Methoden er die soziale Verantwortung für Mitarbeiter, deren Familien und die Region wahrnimmt. Dazu gehört auch, dass Gesundheitsressourcen und Gesundheitspotenziale gestärkt werden.

4.2.3 Bestbieterermittlung ([s. 2. VVW-Muster](#))

Die Vergabe erfolgt nach dem Bestbieterprinzip. Dabei gibt es fünf Zuschlagskriterien:

- Gesamtangebotspreis
- Qualität des Planungskonzepts
- Qualität des Standortkonzepts
- Qualität des Betriebsführungskonzepts
- Qualität des Personalkonzepts.

4.2.4 Fachkundige Bewertungskommission ([s. 2.1 VVW-Muster](#))

Die fachkundige Bewertungskommission setzt sich aus regionalen Vertretern von Aufgabenträgern und Verbund zusammen. Diese werden in den Unterlagen benannt. Vorbehalte der Bieter gegen einzelne Kommissionsmitglieder werden geprüft.

4.2.5 Subunternehmerleistungen ([s. 1.10 VVW-Muster](#))

Der Bieter hat in der in einer Subunternehmererklärung alle Subunternehmer bekannt zu geben. Im Ergebnis müssen die Subunternehmerangebote für die relevanten Subunternehmerleistungen inhaltlich und kalkulatorisch nachvollziehbar sein.

4.2.6 Jahresplanbesprechungen ([s. 3.9 VVW-Muster](#))

In regelmäßigen Jahres-Planbesprechungen werden aktuelle Vorkommnisse, Optimierungsmöglichkeiten und ggf. notwendige Vertragsanpassungen besprochen. Die bestellte Leistung wird zudem einer Qualitätskontrolle unterworfen. Die Besprechungen tragen Workshopcharakter. Die Niederschrift der Besprechungen wird mit den Beteiligten abgestimmt.

4.3 Resümee Vergabeverfahren im Verkehrsverbund Vorarlberg

Das oben dargestellte Vergabeverfahren stärkt grundsätzlich die Qualität im ÖPNV. Es ist geprägt von einem Umgang auf Augenhöhe und einem Miteinander aller Beteiligten.

So kann beispielsweise über die verbindlichen Personalkonzepte die Attraktivität der jeweiligen Berufe (insb. Fahrerberuf) gesteigert werden und Ziele wie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ bekommen eine Praxisbedeutung. Ob Schichttauschmöglichkeiten, Teilzeitmodelle oder die gezielte Anwerbung von

Frauen (in Vorarlberg sind ca. 20 % des Fahrpersonals weiblich), in Vorarlberg gelingt das unter den dortigen Rahmenbedingungen. Die Verbindlichkeit der Konzepte und die Kontrolle bei der Umsetzung scheint dafür zu sorgen, dass auch Berufe positiv weiterentwickelt werden und die Arbeitgeber ein entsprechend positives Ansehen haben. So ist der Fahrermangel in der Region längst nicht so gravierend wie bei uns in Deutschland, auch wenn dafür noch andere Faktoren eine Rolle spielen (wie insbesondere Führerscheinkosten für den Bus in Höhe von ca. 3.500 € statt der in Dt. üblichen 10.000 €). Eine Anwerbung von Fahrpersonal aus dem Ausland ist entsprechend (Stand heute) noch nicht von Nöten.

Exkurs:

Das verbindliche Standortkonzept trägt in Vorarlberg dazu bei, dass der Betriebshof nicht – wie in reinen Preisausschreibungen häufig der Fall – ein reiner Kostenfaktor ist, der den Erfolg in einem Vergabeverfahren gefährdet. Die Standortkonzepte tragen im Gegenteil der Tatsache Rechnung, dass ein Betriebshof eine hohe Qualität bei der Versorgungssicherheit und bei Innovationen absichert. Außerdem – und das wird häufig gar nicht betrachtet – ist ein Standort ein wichtiger Qualitätsbaustein für das Personalmanagement. Das Arbeitsumfeld und die Arbeitsbedingungen prägen das jeweilige Berufsbild massiv. Ein Betriebshof bietet dem Fahrpersonal den notwendigen Austausch, er ist Regenerations- und Ruheraum.

Das Planungskonzept hingegen sorgt dafür, dass auch Betreiberwechsel bestmöglich vorbereitet und möglichst geräuschlos vonstattengehen. Hier muss das Unternehmen schon im Vergabeverfahren Maßnahmen ausarbeiten und zusichern, wie das bestmöglich gelingt. Die frühzeitige Beschäftigung mit dem Thema und das entsprechende Maßnahmenpaket sorgt für Kontinuität und Zuverlässigkeit – bei Neuvergaben wie Zusatzverkehren, insbesondere wenn es dabei zu einem Betreiberwechsel kommt.

5 Fazit

Gerade für die Zukunft sind für den weiteren Ausbau eines flächendeckenden und qualitativ hochwertigen ÖPNV eine vielfältige Betreiberlandschaft mit regionaler Kompetenz und ein leistungsfähiger Mittelstand von großer Bedeutung.

Daher ist es wichtig, die Rahmenbedingungen des sich wandelnden ÖPNV-Marktes so zu gestalten, dass kleine und mittlere Unternehmen auch weiterhin eine attraktive und erfolgversprechende unternehmerische Perspektive haben.

Die Bündnispartner haben dies erkannt und setzen darauf, dass mit Hilfe der aufgezeigten Optionen in diesem Leitfaden der ÖPNV weiter nach vorne gebracht werden kann. Alle Beteiligten treten gemeinsam für dieses Ziel ein und behalten dabei vor allem die Attraktivität des ÖPNV aus Kundensicht im Fokus. Denn die Nutzerinnen und Nutzer werden letztendlich darüber entscheiden, welchen Erfolg die angestrebte ÖPNV-Offensive haben wird.

