

Eckpunktepapier für die Kreistage

Wesentliche Änderungen der zukünftigen Vergabe von
Busverkehren in den Verbundlandkreisen

Vorbemerkung

Im Rahmen der ersten Vergaberunde hatten die VVS-Verbundlandkreise zahlreiche Vergabeverfahren durchgeführt, die auf große Resonanz bei den Verkehrsunternehmen gestoßen sind und ausnahmslos – ohne Rechtsstreitigkeiten – mit einem Vertragsschluss beendet wurden. Vor der nun anstehenden zweiten Vergaberunde haben sich die Verbundlandkreise unter Beteiligung des VVS, der Anwaltskanzlei BBG sowie des Planungsbüros plan:mobil an eine Evaluation und folgender Überarbeitung der bisherigen Vergabeunterlagen gemacht. Im Rahmen dieses Prozesses wurden auch Anregungen von Busunternehmen basierend auf deren Erfahrungen mit den bisherigen Vergabeunterlagen eingeholt. Zudem fanden Experten-Gespräche mit anderen Verkehrsverbünden statt. Im Ergebnis dieses Prozesses stehen in vielen Punkten erneuerte Vergabeunterlagen.

Zu den Vergabeunterlagen gehören die Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise im VVS, die Leistungsbeschreibung sowie ein ergänzendes Dokument zur Vorabbekanntmachung (VAB).

Weiterhin soll es künftig eine Qualitätssicherungsvereinbarung geben, die für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten soll und dafür sorgt, dass die Einhaltung von verbindlich zugesicherten Qualitätsstandards besser durchgesetzt werden kann.

Die vorgesehenen wesentlichen Änderungen der Vergabeunterlagen haben wir im Folgenden zusammengetragen.

1. Standards

1.1 Fahrzeugdesign

Die Busse, die im Auftrag der VVS-Verbundlandkreise unterwegs sind, sollen künftig eine einheitliche Farbgebung erhalten. Das Design wurde gemeinsam mit dem VVS entwickelt. Die Grundfarbe ist weiß. Zur Auflockerung der Optik werden kleinere Flächen in VVS-Orange gehalten. Die VVS-Verbundlandkreise haben beim Fahrzeug-Design Wert auf ein edles und hochwertiges Erscheinungsbild mit hohem Wiedererkennungswert gelegt. In Zusammenhang mit den neuen Vorgaben zum Fahrzeugdesign wird künftig Fensterwerbung mit Ausnahme des Heckfensters ausgeschlossen. Ausgenommen von den Vorgaben zum Fahrzeugdesign sind Busse, die ausschließlich für Schüler- oder Verstärkerfahrten eingesetzt werden.

1.2 Fahrzeugausstattung

Die Standards wurden hinsichtlich der Fahrzeugausstattung auf den neusten technischen Stand gebracht. Um den ÖPNV für die Fahrgäste attraktiver und barrierefreier zu gestalten sollen hohe Anforderungen an die Fahrzeugausstattung vorgegeben werden. Diese Kriterien sind bereits im Nahverkehrsplan enthalten und werden nun dementsprechend umgesetzt. So sind alle Fahrzeuge mit WLAN auszurüsten, alle Zweier- und Vierersitzgruppen mit USB-Ladebuchsen auszustatten sowie alle Sitze in Fahrtrichtung anzuordnen, es sei denn diese bilden eine Sitzgruppe mit gegenüberliegenden Sitzen.

Zur Verbesserung der Barrierefreiheit sollen alle Busse zukünftig mit einer elektronischen Rampe ausgestattet werden.

Des Weiteren sollen alle Fahrzeuge mit automatischen Fahrgastzählssystemen (AFZS) ausgestattet werden. Die Daten aus den Fahrgastzählssystemen sollen mittelfristig für eine Verbesserung der Fahrgastinformation genutzt und dadurch Belegungsgrade an die Fahrgäste kommuniziert werden.

Ausgenommen von den Vorgaben zur Fahrzeugausstattung sind Busse, die ausschließlich für Schüler- oder Verstärkerfahrten eingesetzt werden.

1. 3 Mehrkosten

Die hohen Kriterien an die Fahrzeuge sind mit Mehrkosten verbunden. Durch die Limitierung der Werbeflächenbelegung erhalten die Verkehrsunternehmen weniger Werbeeinnahmen.

2. Leistungsbeschreibung / ÖDLA bzw. ergänzendes Dokument zur VAB

Die Leistungsbeschreibung ist nun stellenweise im Formular-Stil mit Platzhaltern gestaltet. So können einzelne Aspekte individuell für das jeweilige Linienbündel bestimmt werden.

2.1 Dynamisierung

Bei der Preisgleitung bzw. Dynamisierung nehmen die VVS-Verbundlandkreise zwei wesentliche Anregungen der Busunternehmen auf. Zum einen wird die Fortschreibung der verschiedenen Kostenkomponenten künftig am so genannten BW-Index ausgerichtet. Dieser bildet deutlich besser die Preisentwicklung in Baden-Württemberg ab, als die bislang verwendeten Index-Zahlen auf Bundes-Ebene. In der letzten Vergaberunde konnten die Indizes des BW-Index noch nicht verwendet werden, da diese seinerzeit noch nicht zur Verfügung standen. Darüber hinaus werden künftig auch Regiekosten, unter denen sämtliche Overhead-Kosten subsum-

miert werden, dynamisiert. Bislang waren Regiekosten von der Dynamisierung ausgeschlossen, was auf Kritik bei den Busunternehmen gestoßen ist. Tatsächlich unterliegen die Regiekosten aber auch verschiedenen Preisentwicklungen – beispielsweise im Bereich der Personalkosten, sodass eine Dynamisierung gerechtfertigt werden kann.

2.2 Wartezeitvorschriften

Verpasste Anschlüsse gehören zu den größten Ärgernissen von Fahrgästen im ÖPNV. Aus diesem Grund sind Mechanismen zur Anschluss-Sicherung wichtig und sollen künftig verpflichtend in den Vergabeunterlagen aufgenommen werden. Hierbei wird Linie für Linie, getrennt nach unterschiedlichen Tageszeiten, vorgegeben, wie viele Minuten die Busse an Verknüpfungshaltestellen zu weiterführenden Verkehrsmitteln auf verspätete Zubringer-Bahnen warten müssen. Bei der Bemessung der jeweils passenden maximalen Wartezeit spielen verschiedene Aspekte wie die Fußwege, die Taktung, die tageszeitabhängige Lastrichtung und Verkehrsbelastung sowie etwaige Verspätungspuffer und weitere Anschlüsse eine Rolle. Die Wartezeitvorschriften müssen technisch abgesichert werden, sodass das Fahrpersonal die jeweils anzuwendende Wartezeit direkt auf dem Busdrucker angezeigt bekommt.

2.3 Abrechnung von Zubestellungen

Für die Kostenberechnung von Zubestellungen haben sich die bisherigen Verfahren als eher nachteilig dargestellt. Einerseits war die Berechnung der jeweiligen Kosten für eine konkrete Zubestellung relativ aufwendig. Andererseits haben die ermittelten Kosten oft nicht die tatsächlich beim Busunternehmen entstehenden Aufwände gedeckt. Zukünftig soll ein einfacheres Verfahren zur Anwendung kommen, bei dem die abzurechnenden Kilometer und Stunden bei Zubestellungen sich direkt aus den zusätzlichen Fahrplan-Kilometern und Fahrplan-Stunden ergeben.

2.4 Mehrkosten

Je nach Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung können Mehrkosten entstehen, wobei die umfangreichere Dynamisierung der Kosten auch unabhängig vom Linienbündel zu Mehrkosten führen wird.

3. Neue Wertungskriterien

Bislang wurde die Zuschlagserteilung in Vergabeverfahren zu 100 % vom Angebotspreis abhängig gemacht. Künftig ist der Angebotspreis eines von mehreren Zuschlagskriterien. Damit nicht nur der Preis für den Zuschlag ausschlaggebend ist, soll künftig in der Wertung auch die Qualität eine Rolle spielen. Dies soll dazu führen, dass die Qualität bei der Vergabeentscheidung eine größere Rolle spielt und dadurch ein qualitativ höherwertiger Busverkehr angeboten werden kann.

Die Zuschlagskriterien sollen sich wie folgt darstellen:

- **Zuschlagskriterium 1: der Angebotspreis (inkl. Zubestellszenario) zu 70 %**

Der Angebotspreis hat künftig einen Einfluss von 70 % auf die Zuschlagserteilung statt bislang 100 %, d.h. in diesem Kriterium können maximal 70 von 100 Punkten der Gesamtbewertung erreicht werden. Innerhalb des Wertungskriteriums werden linear abgestuft Punkte für Angebote vergeben, die innerhalb einer Bandbreite von 30 % über dem günstigsten Angebotspreis liegen. Ein Angebot, das 30 % oder mehr über dem günstigsten Angebotspreis liegt erhält 0 Punkte.

Zudem wurde der Angebotspreis um ein Zubestellszenario ergänzt. Dabei wird unterstellt, dass sich während der Vertragslaufzeit Zubestellungen in einem festgelegten Volumen (= Szenario) ergeben. Für diese fiktive Zubestellung, die in Form von Stunden, Kilometern und Fahrzeugen genau beschrieben ist, muss das Busunternehmen separate Preise angeben, die beim Angebotspreis berücksichtigt werden. Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass die Busunternehmen selbst festlegen können, zu welchen Kosten sie Zubestellungen produzieren wollen. Bisher mussten die Busunternehmen die Zubestellungen zu den gleichen Kostensätzen produzieren, zu denen sie auch die ausgeschriebene Leistung produzieren, was nach Aussage der Unternehmen zu nicht auskömmlichen Preisen für die zubestellte Leistung geführt hat. Da die Busunternehmen künftig selbst festlegen können, zu welchen Kosten sie Zubestellungen produzieren möchten, kann das Problem der Kostenunterdeckung bei Zubestellungen besser in den Griff bekommen werden. Einen Anreiz, keine überhöhten Kostensätze für Zubestellungen anzugeben, haben die Busunternehmen aber dennoch, da das Zubestellszenario in die Wertung des Angebotspreises mit einfließt.

- **Zuschlagskriterium 2: vom Bieter angebotene Mehrleistungen zu 5 %**

Die Busunternehmen werden künftig auch in Vergabeverfahren die Möglichkeit haben, verkehrliche Mehrleistungen anzubieten. Bislang war das nur im Genehmigungswettbewerb bei eigenwirtschaftlichen Verkehren möglich. Verkehrliche Mehrleistungen können beispielsweise Taktverdichtungen oder Verlängerungen der Betriebszeit sein. Dadurch können insbesondere eingesessene Unternehmer ihr lokales Know-how ausspielen und kreative Ideen für verkehrliche Mehrleistungen in ihren Angeboten vorsehen. Den Fahrgästen in den VVS-Verbundlandkreisen werden die zusätzlichen Angebote zugutekommen.

In Abstimmung mit dem VVS und den Verbundlandkreisen wird aktuell für dieses Zuschlagskriterium ein Bewertungsraster final abgestimmt, welches die Bewertung der Mehrleistungen standardisiert und vereinheitlicht. Dieses Raster definiert, was als Mehrleistung gewertet werden kann. Dabei werden die angebotenen Mehrleistungen in einem festgelegten, angemessenen Verhältnis zur jeweiligen Grundleistung bis zu einer maximalen Punktzahl von 5 Punkten bewertet.

- **Zuschlagskriterium 3: die vom Bieter angebotene Mindesteigenerbringungsquote zu 10 %**

Je mehr Anteil der Leistung die Auftragnehmer künftig selbst erbringen und nicht an Subunternehmen weitergeben, desto mehr Punkte können sie in diesem Zuschlagskriterium 3 sammeln. Wenn der Auftragnehmer zur Erbringung der Verkehrsleistung Subunternehmen einsetzt, entstehen im Abstimmungsprozess weitere Schnittstellen. Oft sind die Ansprechpartner der Auftragnehmer nicht direkt auskunftsfähig, weil sie sich erst mit ihren Subunternehmen abstimmen müssen. Zudem konnte in der Vergangenheit häufig festgestellt werden, dass bestimmte Qualitätsmaßstäbe beim Einsatz von Subunternehmen schwieriger durchzusetzen sind.

Die wertungsrelevante Bandbreite für die angebotene Mindesteigenerbringungsquote beträgt 50 % bis 75 %. Die Einhaltung der vorgegebenen Minimalquote von 50 % erhält als Untergrenze 0 Punkte. Darüber erhält jeder Prozentpunkt mehr angebotene Eigenerbringung 0,4 Punkte bis zu einem Maximum von 10 Punkten bei einer Eigenerbringungsquote von 75 %. Die Begrenzung der Bandbreite auf 75 % dient dem Schutz derjenigen mittelständischen Verkehrsunternehmen, welche nur als Subunternehmer tätig werden.

- **Zuschlagskriterium 4: die vom Bieter angebotene bessere Fahrzeugumwelteigenschaften zu 15 %**

Zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben des Saubere-Fahrzeug-Beschaffungs-Gesetzes (SaubFahrzeugBeschG) wird es künftig linienbündelspezifische, bindende Vorgaben für den Einsatz von Fahrzeugen geben, die nach der Begriffsbestimmung des Gesetzes als „sauber“ oder „emissionsfrei“ bezeichnet werden. Das Zuschlagskriterium bietet über diese Vorgaben hinaus einen Anreiz, mehr „saubere“ und „emissionsfreie“ Fahrzeuge einzusetzen, als vorgegeben. Eine Übererfüllung der vorgegebenen Quoten kann den Landkreis bei der Erfüllung der gesetzlichen Gesamtquoten des SaubFahrzeugBeschG entlasten und hilft ihm bei der Erfüllung seiner Klimaziele.

Punkte werden bei diesem Wertungskriterium nur vergeben, wenn der Einsatz entsprechender Fahrzeuge über die verbindlichen Vorgaben hinaus angeboten wird.

Sind sämtliche für die Bewirtschaftung des Linienbündels angebotenen Fahrzeuge „emissionsfrei“ wird das Angebot mit der maximalen Punktzahl von 15 Punkten bewertet. Dazwischen wird interpoliert.

„Saubere Fahrzeuge“ werden mit der halben Punktzahl eines „emissionsfreien“ Fahrzeugs gewertet.

Sind „saubere Fahrzeuge“ zwingend vorgegeben und werden von einem Bieter statt diesen „emissionsfreie“ Fahrzeuge angeboten, wird dies ebenfalls mit der halben Punktzahl gewertet.

Bietet ein Bieter die Fahrzeuge nur für einen Teil der Vertragslaufzeit an, werden die Punkte im Verhältnis zur Gesamtlaufzeit linear gekürzt.

4. Allgemeine Hinweise in Bezug auf künftige Ausschreibungen

4.1 Sozialstandards

Ergebnis der Evaluierung der letzten Vergaberunde war, dass die bislang tarifvertraglich fehlenden Regelungen für die Bezahlung von Pausenzeiten des Fahrpersonals nachteilige Wirkungen hatten. Die VVS-Verbundlandkreise hatten daher die Aufnahme einer entsprechenden Regelung für die Bezahlung von Pausenzeiten in den Vergabeunterlagen angestrebt. Tatsächlich sind die Tarifparteien den VVS-Verbundlandkreisen mit ihrem Tarifiergebnis im privaten Omnibus-Gewerbe zuvor gekommen: Das Tarifiergebnis sieht für die Begrenzung der unbezahlten Standzeiten einen Stufenplan vor, von 2022 beginnend mit 19 % bis 2026 mit schließlich 13 %: Das bedeutet, dass bei einer Schichtzeit von beispielsweise zehn Stunden ab 2026 maximal 78 Minuten unbezahlte Pausen oder Standzeiten abgezogen werden dürfen. Insofern war die Aufnahme einer entsprechenden Regelung entbehrlich. Die Verpflichtung zum Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) bleibt dagegen weiterhin in den Vergabeunterlagen bestehen.

4.2 Clean Vehicles Directive

Künftig wird es verbindliche Vorgaben zum Einsatz von Fahrzeugen, die gem. Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz als „sauber“ und „emissionsfrei“ bezeichnet werden können, geben. Die Vorgaben werden sich an den im Gesetz verankerten Quoten richten.

4.3 Mehrkosten

Durch die Umsetzung der Clean Vehicles Directive kommt es bedingt durch die höheren Umweltstandards der Fahrzeuge zu Mehrkosten, deren Auswirkung sich bei Vergabe der einzelnen Bündeln entfaltet.

Auch wird mit Mehrkosten durch höhere Ausgaben für das Personal der Verkehrsunternehmen gerechnet.