

Kreistagsdrucksache Nr. 012/15

AZ. 43/797

Anlagen: 3

Tagesordnungspunkt

ÖPNV: Ausschreibung von Verkehrsleistungen (Bündel Süd)

Bericht

Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (öffentlich) am 11.03.2015

I) Allgemeines

Auf KT-DS 084/09, 046/12, 064/13, 064/13/1, 006/14 und 031/14 wird verwiesen. Nachfolgend wird der Sachverhalt wegen vieler neuer Kreistagsmitglieder nochmals vertieft dargestellt. Überschneidungen – insbesondere zu KT-DS 64/13/1 – waren daher nicht zu vermeiden.

Rechtlicher Rahmen

Mit Inkrafttreten der EU-Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 wurde das vielerorts in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte System, durch die Zahlung von Betriebskostenzuschüssen im regionalen Busverkehr Angebotsverbesserungen herbeizuführen, beihilferechtlich auf eine neue Grundlage gestellt. Spätestens nach Ablauf der in der Verordnung vorgesehenen Übergangszeit 2019 können die Aufgabenträger den ÖPNV, den sie nicht selbst erbringen, nur noch über öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO (EG) Nr. 1370/2007 oder über allgemeine Vorschriften (Höchsttarifsrichtlinien) finanzieren. Öffentliche Dienstleistungsaufträge sind dabei in der Regel in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben.

Im Landkreis Tübingen betrifft diese Änderung der Rechtslage sehr viele Buslinien, die heute vom Landkreis bezuschusst werden, und aus diesem Grund muss die ÖPNV-Förderung des Landkreises Tübingen EU-konform umgestellt werden. Hierzu wurden Linienbündel gebildet und die aktuellen Ausschreibungen vorgenommen (vgl. insbesondere KT-DS 084/09, 046/12 und 064/13).

Landestariftreue- und Mindestlohngesetz

Das Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg (Landestariftreue- und Mindestlohngesetz – LTMG) vom 16.04.2013 trat am 01.07.2013 in Kraft. Durch dieses Gesetz sollen Wettbewerbsverzerrungen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vermieden werden, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen. Ein fairer Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen zum Schutz von mittelständischen Unternehmen und ihren Beschäftigten soll ermöglicht werden. Am 28.11.2013 trat auch die „Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums über das Verzeichnis der repräsentativen Tarifverträge im öffentlichen Personenverkehr auf Straße und Schiene“ in Kraft. Diese Vorschrift benennt im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs auf der Straße insbesondere den WBO-Tarifvertrag als sogenannten repräsentativen Tarifvertrag, dessen Entgelt von den Auftragnehmern mindestens gezahlt werden muss.

II) Vergabe Linienbündel Süd

In der Sitzung der Projektgruppe ÖPNV am 13.11.2014 wurde ausführlich über den damals aktuellen Stand der Ausschreibung des Bündels Süd berichtet und beraten. In seiner Sitzung am 19.11.2014 wurde der Kreistag unter dem Tagesordnungspunkt „Sonstiges“ vom Vorsitzenden über die zwischenzeitlich erfolgte Zuschlagserteilung bereits mündlich informiert.

Erstellung der Verdingungsunterlagen für das Bündel Süd

Das Linienbündel Süd umfasst folgende Buslinien:

- 151 Bätenhardt – Mössingen
- 152 Talheim – Mössingen
- 154 Bad Sebastiansweiler – Belsen – Mössingen Blumenküche (neu, Kleinbus)
- 155 Mössingen – Öschingen – Gönningen

Die Verdingungsunterlagen für das Vergabeverfahren konnten in Abstimmung mit der Stadt Mössingen, dem Verkehrsverbund naldo und der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg planmäßig bis Anfang August 2014 fertiggestellt werden. Am 05.08.2014 wurde die Bekanntmachung an das EU-Amtsblatt abgesandt. Die Veröffentlichung erfolgte mit der Nummer 2014/S 150-269890.

Vergabeverfahren

Die Vergabeunterlagen wurden in einem eigens von der Verwaltung eingerichteten Internetportal zur Verfügung gestellt und konnten dort von den interessierten Bietern heruntergeladen werden. 15 Interessenten forderten die Unterlagen an, acht Verkehrsunternehmen gaben fristgerecht Angebote ab (Bündel West 2: sieben). Hierbei handelt es sich um eine im bundesweiten Vergleich ausgesprochen zahlreiche Beteiligung. Alle Bieter stammen aus der näheren Umgebung.

Vergabeentscheidung

Die Prüfung und Wertung der Angebote erfolgte mit Unterstützung der Rechtsanwaltskanzlei Barth, Baumeister, Griem und Partner (BBG). Sie wurde in folgenden (gesetzlich vorgeschriebenen) Prüfungs- und Wertungsphasen vorgenommen:

1. Prüfung der Angebote gemäß § 19 EG Abs. 1 VOL/A

Die eingereichten Angebote waren vollständig, da die geforderten Unterlagen vorlagen. Die fachliche Richtigkeit der eingegangenen Angebote war zu bejahen. Alle Bieter haben, wie vorgegeben, mit ausreichender Fahrzeug-, Kilometer- und Stundenzahl kalkuliert. Die eingegangenen Angebote waren rechnerisch richtig.

2. Prüfung der Angebote auf Ausschlussgründe gemäß § 19 EG Abs. 3 und 4 VOL/A

Sämtliche Angebote sind rechtzeitig und ordnungsgemäß gekennzeichnet eingegangen. Zudem waren bei allen Angeboten die nach den Verdingungsunterlagen erforderlichen Unterschriften vorhanden. Änderungen der Bieter an ihren Eintragungen sowie unzulässige wettbewerbsbeschränkende Abreden wurden nicht festgestellt. Nebenangebote und Änderungsvorschläge sind von keinem Bieter eingereicht worden. Schließlich war auch keiner der vorgenannten Bieter nach § 6 EG Abs. 6 VOL/A auszuschließen.

3. Prüfung der Eignung der Bieter gemäß § 19 EG Abs. 5 VOL/A

In dieser Wertungsphase wurde geprüft, ob der jeweilige Bieter zur Ausführung der anstehenden Leistungen persönlich und sachlich geeignet ist.

Die Bieter hatten Unterlagen zum Nachweis ihrer Eignung (Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Leistungsfähigkeit) vorzulegen. Ferner hatten die Bieter ihrem Angebot die Verpflichtungserklärung nach dem Landestariftreue- und Mindestlohngesetz zu unterzeichnen und einen Auszug aus dem Handelsregister beizulegen. Zum Nachweis der fachlichen Eignung waren Referenzen des Bieters über vom Bieter in den letzten drei Jahren erbrachte Verkehre zu benennen.

Die Prüfung der Angebote auf Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit hat ergeben, dass alle Unternehmen zur sicheren und verlässlichen Erbringung der ausgeschriebenen Beförderungsleistungen sowohl fachlich als auch wirtschaftlich in der Lage sind. Hierfür sprachen zum einen die vorgelegten Nachweise, zum anderen haben die Bieter ihre fachliche Leistungsfähigkeit durch die angegebenen Referenzen belegt.

Alle Bieter sind daher für die Erbringung der ausgeschriebenen Leistung im Sinne des § 19 EG Abs. 5 VOL/A geeignet.

4. Prüfung eines ungewöhnlich niedrigen Angebots gemäß § 19 EG Abs. 6 VOL/A

Gemäß § 19 EG Abs. 6 VOL/A ist die Vergabestelle verpflichtet, vom Bieter Aufklärung zu verlangen, sofern ein Angebot ungewöhnlich niedrig erscheint. Vergaberechtlich wird vertreten, dass ein Angebot schon dann als ungewöhnlich niedrig zu betrachten ist, wenn es um mehr als 10 % vom nächstgünstigsten Angebot abweicht. Im Vergabeverfahren lagen die ersten drei der in der Wertung befindlichen Angebote zwar innerhalb eines Bereichs von ca. 10 %. Da diese Angebote aber deutlich unter der Wirtschaftlichkeitsberechnung, die die Nahverkehrsberatung Südwest im Auftrag des Landkreises angefertigt hatte, lagen, wurde ein Bietergespräch geführt, in dem der Bestbieter seine Kalkulation erläutern musste. Danach kam der Gutachter zum Ergebnis, dass „der Bieter zu einer ordnungsgemäßen Erbringung der Leistungen während des Vertragszeitraums in der Lage sein wird.“ Somit lag ein Ausschlussgrund nach § 19 EG Abs. 6 VOL/A nicht vor.

5. Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes gemäß § 21 EG Abs. 1 VOL/A

Auf der Basis der abgegebenen Angebote wurde der Wertungspreis ermittelt.

Nach eingehender Prüfung aller Angebote in den beschriebenen Prüfungs- und Wertungsphasen hat die Verwaltung die nicht berücksichtigten Bewerber am 13.11.2014 über die Ablehnung ihres Angebots informiert. Daraufhin wurde die geplante Vergabeentscheidung von einem unterlegenen Bieter gerügt. Die Rüge wurde als unbegründet zurückgewiesen. Nachdem daraufhin auch kein Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer angestrengt wurde, konnte die Verwaltung den Zuschlag in eigener Zuständigkeit nach Ablauf der zehntägigen Rechtschutzfrist für die unterlegenen Bieter am 24.11.2014 an die Firma Edel GmbH & Co. KG, Rottenburg, erteilen. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 5 Abs. 3 Nr. 3 der Hauptsatzung des Landkreises Tübingen, wonach die Wertgrenzen nicht für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand gelten.

Ausblick

Auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens sind **weitere Vorarbeiten** der Verwaltung bis zur Betriebsaufnahme am 01.08.2015 notwendig. Da im Bündel Süd ein neues Verkehrsunternehmen tätig wird, müssen noch etliche Verträge (u.a. mit dem naldo, mit der Stadt Mössingen, mit dem heutigen Verkehrsunternehmen, mit dem Reutlinger Stadtverkehr) angepasst oder neu geschlossen werden.

Finanzielle Auswirkungen

Zum **wirtschaftlichen Erfolg** der Ausschreibung des Bündels Süd, also zur Frage, ob der Wettbewerb zu Kosteneinsparungen im Bündel Süd geführt hat, sind einstweilen keine Aus-

sagen möglich, da die vom naldo zuzuweisenden Fahrgeldeinnahmen und die Einnahmen aus Ausgleichsleistungen noch nicht feststehen. Die Erfahrungen mit dem Bündel West 2 zeigen leider, dass hierfür ein beträchtlicher Abstimmungsaufwand notwendig ist, der neben dem Tagesgeschäft bei naldo und zwischenzeitlich erforderlichen Erhebungen wegen der ÖPNV-Finanzierungsreform des Landes nicht so schnell wie wünschenswert abgearbeitet werden kann. Auch für das Bündel West 2 liegen bislang nur vorläufige Daten vor, die die Verwaltung für die kommende Sitzungsrunde des Kreistages aufarbeiten möchte. Endgültig Daten im Bündel West 2 werden erst nach den Sommerferien feststehen.

III) Weitere Planungen

Im Linienbündel Süd wird derzeit noch an zwei verkehrlichen Themen gearbeitet:

Verlängerung der Linie 152 nach Melchingen

Gemäß den Beschlüssen des Kreistages Tübingen und des Gemeinderates der Stadt Mössingen soll die Linie 152 von Talheim auf die Alb bis nach Melchingen (evtl. auch Salmingen) verlängert werden. Kurzfristig konnte allerdings mit dem Zollernalbkreis und der Stadt Burladingen hierüber noch kein Einvernehmen erzielt werden. Das Thema steht derzeit in allen Burladinger Ortschaftsräten auf der Tagesordnung. Erst wenn die Zustimmungen von Kreis und Stadt vorliegen, kann die Verlängerung der Linie 152 im Zuge von Umbestellungen frühestens zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 umgesetzt werden.

Durchgehende Verbindungen Reutlingen – Mössingen (Linie 155 / 5)

Die heute bestehende Kooperation mit dem Reutlinger Stadtverkehr (RSV) beinhaltet eine Verknüpfung mit seiner Linie 5, so dass durchgehende Fahrten von Mössingen bis Reutlingen angeboten werden können. Dieses sehr erfolgreiche Projekt soll aus Sicht der Landkreisverwaltung in jedem Falle weitergeführt werden. Nachdem eine Ausschreibung von Leistungen im Landkreis Reutlingen im Rahmen des Linienbündels Süd nicht möglich war endet die ausgeschriebene Linie 155 in Gönningen. Zwar wurde der Ausschreibungsfahrplan in Abstimmung mit der RSV und die Anforderungen an die Fahrzeuge so geplant, dass durch Umbestellungen und Leistungstausch weiterhin durchgehende Fahrten Reutlingen – Mössingen im Stunden-Takt angeboten werden können, wichtige Details der Umsetzung müssen aber noch mit der RSV abgestimmt werden. Als mögliches Problemfeld kristallisieren sich Überlegungen zum Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Reutlingen heraus, bei denen diese Durchbindung keine Rolle spielt.

IV) Anfrage Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen liegt eine umfangreiche Anfrage zum Thema „Qualitätssicherung bei wettbewerblichen ÖPNV-Vergaben“ vor (siehe **Anlage 1**). Die Verwaltung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1. *Welche Qualitätsvorgaben hat der Landkreis in den beiden bislang durchgeführten Vergaben gemacht? (zusammenfassende Darstellung)*

In der Leistungsbeschreibung sind umfangreiche Anforderungen an die Bieter formuliert, insbesondere zu den Bereichen Fahrzeuge und Fahrpersonal. Um einen Überblick zu gewähren ist in **Anlage 2** das Inhaltsverzeichnis der Leistungsbeschreibung abgedruckt. In **Anlage 3** ist ein Auszug aus der Leistungsbeschreibung (Anforderungen an Fahrzeuge) abgedruckt, der einen vertieften Eindruck in einem relevanten Bereich vermittelt.

2. *Welche Erfahrungen liegen bislang mit der Einhaltung dieser Qualitätsstandards vor?*
Bei Stichproben konnten bislang keine Verletzung der Qualitätsstandards festgestellt werden. Allgemeinen Aussagen lassen sich jedoch nur aus einer systematischen Überprüfung ableiten, die einen längeren Betriebszeitraum voraussetzt.
3. *Kann davon ausgegangen und sichergestellt werden, dass das Qualitätsniveau durch die Neuvergaben steigt und nicht sinkt?*
Das Qualitätsniveau wird erheblich mit dem durchgängigen Einsatz von Niederflurfahrzeugen angehoben. Bei der Vergabe von Verkehrsleistungen an einen Neubetreiber – diese Erfahrung hat das Bündel West 2 erneut bestätigt – kommt es trotz sorgfältigster Vorbereitung regelmäßig kurzfristig zu Anfangsproblemen. Im Bündel West 2 führte erschwerend noch die Sperrung der Neckarhalde in Rottenburg und die damit verbundene schwierige Umleitungssituation zu Verspätungen. Mit der Wiedereröffnung der Neckarhalde wurde, nach dem Eindruck der Verwaltung, im Bündel West 2 auch wieder die Fahrplanstabilität des Altbetreibers erreicht. Für objektivierte Aussagen zum Qualitätsniveau liegen allerdings keine validen Vergleichsdaten vor / nach der Vergabe vor.
4. *Wie wird die Einhaltung durch den Landkreis kontrolliert?*
Die Prüfung der Einhaltung der Qualitätsstandards wird derzeit anlassbezogen – je nach den Erfordernissen des Einzelfalls – vorgenommen. Beispielsweise wurden in zwei Stichproben Kapazitätsfragen und Fragen der Fahrplanstabilität bei Vor-Ort-Terminen, einmal gemeinsam mit der Betreiberfirma, überprüft. Die Kundenbeschwerden konnten durch den persönlichen Kontakt (schriftlich oder telefonisch) mit der Betreiberfirma geklärt werden.
5. *Welche Sanktionen bestehen bei Nichterfüllung?*
Bei nicht oder schlecht erbrachter Leistungen wird die Vergütung entsprechend gekürzt. Zusätzlich ist im neuen Verkehrsvertrag ein umfangreicher Katalog an Vertragsstrafen festgelegt, auf den bereits nach einer Kundenbeschwerde zurückgegriffen wurde.
6. *Ist ein Beschwerdemanagement unter Einbindung des Landratsamts eingerichtet?*
Das Beschwerdemanagement läuft vor allem über das QSS (ÖPNV-Qualitätsmanagement-System) auf der Homepage des Landratsamtes sowie über die Annahme und Bearbeitung telefonischer Beschwerden. Eine systematische Erfassung und Auswertung der Beschwerden ist sehr aufwändig und wird derzeit nicht vorgenommen. Eine Fortentwicklung des Beschwerdemanagements zusammen mit dem Betreiber ist vorgesehen, sobald vorrangigere Aufgaben abgearbeitet sind.
7. *Wie wird die Einhaltung des LTMG (Landes-Tariftreue- und Mindestlohngesetz) kontrolliert?*
Alle Bieter mussten eine Verpflichtungserklärung abgeben, die mit empfindlichen Sanktionsmöglichkeiten (Vertragsstrafen, fristlose Kündigung aus wichtigem Grund, Ausschluss aus Vergabeverfahren für bis zu drei Jahren, Ordnungswidrigkeitenverfahren), bewehrt ist. Angesichts dieser möglichen Konsequenzen erscheinen systematische Verstöße gegen das LTMG unwahrscheinlich, zumal die Verwaltung alle konkreten Verdachtsmomente der Nichteinhaltung im Detail überprüfen wird. Zusätzlich wurde mit dem Neubetreiber des Bündels Süd vereinbart, dass die für die dort tätigen Fahrer abgeschlossenen Arbeitsverträge dem Landratsamt vorgelegt werden.
8. *Wie hoch war der Erwartungswert (Euro je Kilometer) in den beiden Vergabeverfahren und wie weit wichen die Angebote des bezuschlagten Bieters jeweils davon ab?*
Diese Frage kann wegen § 17 EG Abs. 3 VOL/A nur in nichtöffentlicher Sitzung beantwortet werden.

9. *Liegen der Kreisverwaltung Erkenntnisse vor über das Niveau der Vergütungssätze von Subunternehmerleistungen (Euro/km) bei den noch nicht ausgeschriebenen Regionalbuslinien im Kreisgebiet?*

Nein.

Aufgrund des Umfangs sieht die Verwaltung von der gewünschten Übersendung der Vergabeunterlagen ab. Einen guten Eindruck vermitteln die **Anlagen 2 und 3** dieser Kreistagsdrucksache.