

Vorlage der Stadt Speyer



Vorlagen-Nr.: 0602/2011

Abteilung: Fachbereich 2 / ÖPNV

Bearbeiter/in: Thomas Zander

Haushaltswirksamkeit: nein

ja, bei

Produkt: 54770

Beratungsfolge	Termin	Behandlung	Beratungsstatus
Stadtrat	29.09.2011	öffentlich	endgültige Beschlussfassung

Betreff: Vergabeverfahren Öffentlicher Personennahverkehr Stadt Speyer

Beschlussempfehlung:

Der Rat der Stadt Speyer beauftragt die Verwaltung auf der Grundlage der in der Sitzung vorgestellten Marktmodelle, gemäß § 5 Abs. 3 VO 1370/07 (EU-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste) das wettbewerbliche Vergabeverfahren einzuleiten und die Vorinformation im EU-Amtsblatt im Dezember 2011 zu veranlassen.

Begründung:

Ist-Situation

Grundlage für die Durchführung eines ÖPNV sind die, auf dem deutschen Personenbeförderungsgesetz (PBefG) als ausschließliches Recht bestehenden Liniengenehmigungen die durch die zuständige Landesbehörde (Landesbetrieb Mobilität, LBM) bisher für die Dauer von acht Jahren vergeben werden.

Für das Linienbündel „Stadtbusverkehr Speyer“ halten derzeit die Verkehrsunternehmen First und BRN gemeinsam die Liniengenehmigungen mit einer Laufzeit bis Ende 2013. Die Liniengenehmigungen wurden auf eigenwirtschaftlicher Basis erteilt. Das heißt, dass die Fahrdienstleistungen ohne Zuschuss Dritter, nur aus der Einnahmezuscheidung des Verkehrsverbundes mit dem vollen wirtschaftlichen Risiko der Unternehmen First und BRN bestritten werden müssen. Die Verkehrsinfrastruktur (Busbahnhof, Haltestellen...) sowie das Anrufsammeltaxi (AST) erbringen die Verkehrsbetriebe im Rahmen einer Betrauung durch den Aufgabenträger Stadt Speyer.

Ausgangslage für die zukünftige Gestaltung

Im Rahmen der durch die EU gewünschten wettbewerblichen Öffnung des ÖPNV-Marktes ist im Dezember 2009 die Verordnung 1370/2007 zur Regelung dieses Marktsegments in Kraft getreten. Das deutsche PBefG befindet sich mit einem Regierungsentwurf derzeit in der Anpassung auf diese EU-Gesetzgebung. Ebenfalls von Bedeutung sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sowie die Einbindung im Verkehrsverbund und dessen Struktur. Aufgrund einer gutachterlichen Bewertung und Kalkulation durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) die im Frühjahr diesen Jahres durchgeführt wurde, ist der Wert der Verkehrsdienstleistung auf Basis des derzeitigen Linienkonzeptes und einer Vollkostenrechnung mit rd. 2 Mio. €/a anzusetzen (16 Mio. € für eine Laufzeit der Liniengenehmigung von acht Jahren). Unter Berücksichtigung der über die Einnahmezuscheidung des Verkehrsverbundes zu erwartenden Erlöse bleibt eine Unterdeckung von rd. 800 T€/a auf Basis des gegenwärtigen Umfangs der Verkehrsdienstleistung.

Dieses Bild bestätigten auch parallel mit den Verkehrsunternehmen First und BRN geführte Gespräche. Nach Aussage beider Verkehrsunternehmen sehen diese sich nicht in der Lage das Volumen des Stadtbusverkehrs Speyer ab 2014 ohne maßgebliche Zuschüsse erbringen zu können und werden deshalb Anträge auf eigenwirtschaftlicher Basis für eine Konzessionserteilung für das derzeitige Stadtbuskonzept für die Durchführung ab 2014 bei der zuständigen Behörde (Landesbetrieb Mobilität, LBM) nicht stellen. Das heißt ohne Initiative des Aufgabenträgers (Stadt Speyer) wird ab 2014 kein oder allenfalls ein rudimentärer Stadtbusverkehr zu Realisierung kommen.

Neben der Ausgestaltung des ÖPNV (Linienkonzept, Vertaktung bis hin zu Qualitätsstandards) kommt im Vorfeld der Auswahl des sogenannten Marktmodells besondere Bedeutung zu. Die Gesetzgeber aus EU und Bund lassen auf Basis der gesetzlichen Rahmenbedingungen mehrere Möglichkeiten zu, auf welchem Weg (Organisations- und Finanzierungskonzept = Marktmodell) die Erbringung eines zur Disposition stehenden öffentlichen Nahverkehrs realisiert wird. Es ist festgelegt, dass der Aufgabenträger (Stadt Speyer) zwei Jahre vor Betriebsaufnahme dieses Verkehrs (im Fall Speyer bereits im Dezember 2011) im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen hat,

- welcher Verkehr (Linienbündel Stadtbus Speyer),
- auf welchem Weg (Marktmodell),
- ab wann zur Vergabe ansteht.

Neben der Diskussion und Festlegung über Umfang und Qualität des ÖPNV in Speyer ab 2014, die zeitlich nachgeschaltet werden kann, kommt der Festlegung auf das Marktmodell als Leitentscheidung des Rates der Stadt Speyer zum jetzigen Zeitpunkt besondere Bedeutung zu.

Marktmodelle

Nach dem für das derzeitige Volumen des Stadtbusverkehrs auf Basis einer reinen Unternehmerinitiative (sog. eigenwirtschaftliche Antragstellung) keine Perspektive besteht und drastische Einschnitte im Volumen unrealistisch erscheinen, stehen unter unseren Rahmenbedingungen drei verschiedene Marktmodelle zur Auswahl. Die Marktmodelle sind zunächst durch die Stadt Speyer als Aufgabenträger zu initiieren und münden in eine Leistungsbeschreibung, in der neben dem Nahverkehrsplan sehr detailliert Umfang und Qualität des ÖPNV festgelegt werden und zu Angeboten und schließlich zum Auftrag an einen Verkehrsdienstleister nach wettbewerblicher Vergabe führen. Diese wettbewerblichen Vergabeverfahren sind aufgrund von Vorlaufzeiten für Ausschreibung, Vergabe und Betriebsaufnahme spätestens im Juni 2012 zu starten.

1. Vergabe im Wettbewerb durch die Stadt

Hierbei würde die Stadt Speyer den Verkehr auf Basis der erarbeiteten Leistungsbeschreibung in einem an die Ausschreibungsbedingungen der VOL/A angelehnten Wettbewerbsverfahren nach dem Nettoprinzip an einen Verkehrsdienstleister vergeben. Der ausgewählte Verkehrsdienstleister wird Konzessionsinhaber. Die VRN GmbH würde als Vergabestelle der Stadt wie im übrigen Verbundgebiet üblich die Vergabeunterlagen erstellen und das Vergabeverfahren durchführen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Vergabe den in der Region eingeführten Standards entspricht und eine möglichst hohe Akzeptanz bei den ansässigen Unternehmen findet.

Der von der Stadt Speyer an den Verkehrsdienstleister haushaltswirksam auszugleichende Betrag ergibt sich aus den Kosten gemäß Angebotskalkulation abzüglich des aus dem Verkehrsverbund dem Linienbündel Speyer zugeschiedenen Einnahmeanteils, der in diesem Fall dem Ausschreibungsgewinner zusteht. Der Verkehrsdienstleister trägt über die Laufzeit (derzeit 8 Jahre) das Einnahmerisiko aus den Verbunderlösen (Nettoprinzip).

Die Verkehrsbetriebe würden dann neben der Aufrechterhaltung der Infrastruktur und des Anrufsammeltaxi der Stadtverwaltung als Berater ohne direkten Zugriff auf den ausgewählten Dienstleister zur Verfügung stehen.

Die Mitarbeit und Einflussnahme durch die VBS im URN (Unternehmerseite des VRN) mit den wesentlichen Themen „Tarifgestaltung“ und „Einnahmenaufteilung“ (welches Linienbündel bekommt aus dem „Topf“ des Verbundes wie viel Geld) würde verloren gehen. Ebenso steht der Betrieb des Abo-Centers (Fahrkastenverkauf) durch die VBS zur Disposition, weil bei so einem Modell dafür keine wirtschaftliche Basis mehr gesehen wird und auch der Abovertrieb im VRN üblicherweise Aufgabe des Linienbündelbetreibers ist.

Die aufgelaufenen Verluste der Verkehrsdienstleistung könnten nicht über den sogenannten Querverbund mit VBS und SWS steuerlich optimiert werden. Auf Basis der Kalkulation von PWC würden für das Volumen des derzeitigen Stadtbusverkehrs bei etwa 800 T€ Fehlbetrag pro Jahr bei einer Laufzeit von 8 Jahren insgesamt rd. 6,4 Mio. € haushaltswirksamer Zuschuss erforderlich sein.

Zur Rechtsicherheit des Verfahrens ist zu sagen, dass selbst für den Fall, dass die derzeit diskutierte PBefG-Novelle nicht rechtzeitig umgesetzt werden sollte, das VRN-Vergabeprozedere auf Grundlage der VO 1370/2007 ein erprobtes Verfahren mit relativ hoher Rechtssicherheit darstellt.

2. Direktvergabe an die VBS

Nach diesem Marktmodell würde die Stadt Speyer einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag an die VBS erteilen. Damit würden die VBS Konzessionsinhaber. Die VBS würden ähnlich wie die Stadt Speyer unter 1. die erforderliche Verkehrsdienstleistung auf Basis einer detaillierten Leistungsbeschreibung wettbewerblich an einen Verkehrsdienstleister, diesmal nach dem Bruttoprinzip vergeben. Das heißt, der Gewinner der Ausschreibung erhält eine mit Angebotsabgabe kalkulierte Vergütung. Die VBS erhält die Einnahmezuscheidung aus dem Verbund und trägt damit das Erlösrisiko. Die Differenz aus Vergütung und Einnahmezuscheidung ergibt einen Verlust, der nach notwendiger Anerkennung des Querverbundes durch vorher zu beantragende verbindliche Auskunft bei der Finanzbehörde steuerwirksam letztlich bei der SWS verbleibt, d.h. die Verluste würden um die ersparte Ertragssteuer (ca. 30 % bei 800 T€ Zuschuss = 240 T€/a) vermindert. Der erforderliche Zuschuss würde bei den derzeitigen Verkehrsvolumen die VBS/SWS bei einer Laufzeit von 8 Jahren mit 4,48 Mio € belasten. Die Ersparnis läge somit gegenüber der Vergabe durch die Stadtverwaltung bei 1,92 Mio. gesamt.

Nach diesem Modell würden den VBS die Mitbestimmungsrechte im URN und damit die direkte Einflussnahme auf Tarife und Einnahmezuscheidung im Verbund verbleiben. Der Betrieb des Abo-Centers (Fahrkartenverkauf) in Speyer durch die VBS würde auf Basis der Regelungen des URN weiterhin durch die VBS erbracht werden können.

Auf Basis des derzeitigen Rechtsrahmens müssen bei diesem Weg zwei Varianten betrachtet werden. Mit der PBefG-Novelle gemäß Regierungsentwurf wird eine Übergangsregelung bei Vergaben bis zum 31.12.2013 geschaffen (die Auftragsvergabe für die Verkehrsdienstleistung Stadtbus Speyer müsste wegen Vorlauf zur Betriebsaufnahme bereits Anfang 2013 erfolgen). Darauf basierend könnte noch nach dem allgemeinen Vergaberecht/den Inhousegrundsätzen an die VBS direkt vergeben werden. Diese hätten dann bei der Unterauftragsvergabe zu beachten, dass ein bedeutender Teil des ÖPNV selbst durch die VBS zu erbringen wäre.

Mit dem derzeitigen Aufgabenspektrum der VBS (Infrastruktur, Fahrkartenvertrieb, AST....) wäre dieses Kriterium nach PWC-Angaben erfüllt.

Es gibt jedoch auch die Rechtsauffassung, dass die Erfüllung der europarechtlichen Selbsterbringungsquote durch den Konzessionsinhaber die Übernahme der betrieblichen Verantwortung für die Verkehrsdurchführung voraussetzt. Dazu müsste die VBS eigene Fahrzeuge erwerben und Fahrpersonal einstellen. Daneben ist strittig, ob der Gesetzgeber die befristete Befreiung von den Vergaberegeln der EU-Verordnung noch anordnen kann, nachdem diese bereits ohne eine solche nationale Ausnahmeregelung in Kraft getreten ist, was nach einem Urteil des OLG Düsseldorf dazu geführt hat, dass die Vergaberegeln der Verordnung 1370/2007 seit dem 3.12.2009 in Deutschland vollumfänglich zu beachten sind.

Sollte diese Übergangsregelung nicht Einzug im neuen PBefG finden oder aber das neue PBefG nicht rechtzeitig bei dem Anstoß eines Vergabeverfahrens in Speyer (Juni 2012) durch den Gesetzgeber beschlossen sein (die Anrufung des Vermittlungsausschusses gilt bereits nach der ersten Beratungen im Bundesrat als sicher), greift auch in unserem Falle das Vergaberegime der EU-VO, die u.a. besagt, dass ein überwiegender Teil des Personenverkehrsdienstes dann durch die VBS selbst zu erbringen wäre. Um dies zu erfüllen müsste nach Auskunft von PWC durch die VBS über die Infrastrukturaufgaben hinaus zusätzlich Fahrleistung in Eigenregie erbracht werden. Eine wirtschaftliche Realisierung dieser Forderung könnte durch Beistellung von Fahrzeugen und Fahrpersonal durch die VBS im Zuge der Vergabe der Subunternehmerleistung erfolgen.

Die Rechtssicherheit dieses Verfahrens ist gegeben, wenn der Regierungsentwurf des PBefG zeitgerecht (spätestens bis Juni 2012) geltendes Recht wird. Andernfalls könnten die VBS durch Auflagen (von behördlicher oder gerichtlicher Seite) zur Erfüllung der Selbstbringungsquote gezwungen werden. Ein Scheitern des gesamten Verfahrens ist diesbezüglich nicht zu befürchten. Deutschlandweit sind bisher nur wenige gleichgelagerte Fälle bekannt. Die Durchführung dieses kompletten Marktmodells müsste bezüglich der vergabe- und steuerrechtlichen Belange durch externen Sachverstand umfangreich begleitet werden.

3. Direktvergabe unter Schwellenwert

Die grundsätzlich mögliche Direktvergabe unter Schwellenwert setzt ein Fahrleistungsvolumen unter 600 Tkm/a voraus. Bei einem derzeitigen Volumen im Stadtbusverkehr Speyer von 608 Tkm/a scheidet dieses Marktmodell aus, wenn man einer Verschlinkung des Stadtbusverkehrs kritisch gegenüber steht und zukünftige Ausweitungen nicht von vornherein ausschließen möchte. Es wird daher lediglich der Vollständigkeit halber aufgeführt.

Anlagen:

Synopse der Marktmodelle