

Beschlussvorlage

öffentlich

Beratungsfolge

Wirtschafts-, Bau- und Umweltausschuss
Kreistag

Datum

02.03.2022
30.03.2022

nicht öffentlich
öffentlich

Gegenstand der Vorlage:

Verlängerung Verkehrsvertrag Linienbündel 2
"Nord/Nordwest-Süd" - ÖPNV - bis 31.12.2025

Gesetzliche Grundlage:

Hauptsatzung des Landkreis Zwickau

Sächsische Landkreisordnung

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274)

Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. April 2021

Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (ABl. L 188 vom 12. Juli 2019, S. 116)

Einreicher:

Landrat

Erarbeitet:

Straßenverkehrsamt

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag ermächtigt den Landrat, die Vertragsverlängerung des am 23.12.2013 geschlossenen Verkehrsvertrages zur Erbringung der Verkehrsleistungen im Bediengebiet des Linienbündels 2 „Nord/Nordwest-Süd“ mit der Regionalverkehr Westsachsen GmbH (RVW) für den Zeitraum 01.08.2024 bis 31.12.2025 mit der Verlängerungsoption um weitere 7 Monate abzuschließen.

Dr. C. Scheurer
Landrat

Rechtlich und haushaltsrechtlich geprüft:

Dr. Vogel, Steffen
Hartung, Mathias

Amtsleiter Rechtsamt
Dezernent Finanzen und Service

Begründung:

Der aktuell bestehende Verkehrsvertrag für Busverkehrsleistungen im Bereich des Linienbündels 2 für Zwickau Nord/Nordwest-Süd zwischen dem Landkreis Zwickau als Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs und der Regionalverkehr Westsachsen GmbH (bis 14. März 2014: Regionalverkehrsbetriebe Westsachsen GmbH) als erbringendes Verkehrsunternehmen endet zum 31. Juli 2024 nach 10-jähriger Laufzeit.

Für den Folgevertrag ist zu beachten, dass für die Vergabeverfahren neue Anforderungen in Bezug auf die Beschaffung von sauberen Fahrzeugen durch die 2019 in Kraft getretene EU-Richtlinie 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, die sog. Clean Vehicle Directive (CVD), erstmalig bestimmt wurden. Da für die Umsetzung der Clean Vehicle Directive in nationales Recht ein Zeitraum von zwei Jahren bestand, wurde das korrespondierende Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz (SaubFahrzeugBeschG) erst zum 2. August 2021 wirksam.

I. Ausgangslage

Aktuell herrscht für ein Vergabeverfahren aber Unklarheit über folgende Rahmenbedingungen:

1. Rechtlicher Rahmen
2. Förderbedingungen
3. Technische Umsetzbarkeit/Infrastruktur

1. Rechtlicher Rahmen

Gem. § 6 Abs. 2 Nr. 1 b) SaubFahrzeugBeschG gilt bei der Beschaffung sauberer Busse der Fahrzeugklasse M₃ im Zeitraum vom 2. August 2021 bis 31. Dezember 2025 (1. Beschaffungsperiode) ein Mindestanteil von 45 % sauberer Fahrzeuge an der Gesamtzahl der beschafften Busflotte.

Gem. § 6 Abs. 3 SaubFahrzeugBeschG muss die Hälfte dieses Mindestziels durch die Beschaffung emissionsfreier Busse erfüllt werden.

	Busse (Fahrzeugklasse M ₃)	
	Ab dem 02.08.2021 bis zum 31.12.2025	Ab dem 01.01.2026 bis zum 31.12.2030
saubere Fahrzeuge	45,0%	65,0%
davon <u>mindestens (!)</u> emissionsfreie Fahrzeuge	22,5%	32,5%

Unter saubere Busse fallen bspw. Hybrid-Busse und mit Biogas betriebene Fahrzeuge. Emissionsfreie Busse sind Elektrobusse oder mit Wasserstoff/Brennstoffzelle angetriebene Fahrzeuge.

Damit wurde vom Bund zwar der gesetzliche Rahmen in Deutschland definiert, aber dieser Rahmen überlässt die Ausgestaltung im Einzelnen ausdrücklich den Ländern, die im Übrigen

ohnehin für die Ausgestaltung des Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gesetzlich zuständig sind.

Das SaubFahrzeugBeschG eröffnet den Bundesländern insbesondere die Möglichkeit Ausnahmeregelungen zutreffen oder die Quoten innerhalb des Bundeslandes bzw. mit anderen Bundesländern zu verteilen (z.B. städtische Verkehre, Regionalverkehre). Außerdem sind Branchenvereinbarungen möglich.

Weder in Sachsen noch den anderen Bundesländern erfolgte bis dato eine nähere Konkretisierung, so dass die künftig geltenden Bedingungen für den LK Zwickau bisher unklar sind bzw. im Zweifel unmittelbar gelten.

Eine Anfrage des Landkreises Zwickau vom 14. Dezember 2021 an das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) über den Sächsischen Landkreistag (SLKT) blieb bis zum heutigen Tag unbeantwortet.

2. Förderbedingungen

Nach der gängigen Praxis der Förderung von Fahrzeuginvestitionen im ÖPNV erhalten Busbetreiber in Sachsen für die Neubeschaffung von Dieselnissen auch in 2022 noch Fördermittel gemäß der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr (RL-ÖPNV), obwohl Dieselnisse nach EU-Recht (vgl. CVD, s. o.) eine solche Förderung explizit nicht erhalten sollen.

Gleichzeitig müssen die Busunternehmen bei der Fahrzeugbeschaffung bis 31. Dezember 2025 eine Mindestquote von sauberen Fahrzeugen von 45%, die keine Dieselnisse sein dürfen, erfüllen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat mit Veröffentlichung im Bundesanzeiger erst zum 7. September 2021 eine neue Förderrichtlinie aufgelegt.

Auf Landesebene ist bislang keine Förderung für alternative Antriebe bekannt.

Für die Planbarkeit muss jedoch zwingend eine Verbindlichkeit der Förderung und ein zeitlicher Rahmen bestehen.

Da eine neu aufzulegende Förderrichtlinie vermehrt auf eine CO₂-Minderung abstellen wird, werden die spezifischen Anforderungen der Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen im Zuge eines neuen Verkehrsvertrags nach einem EU-weiten öffentlichen Vergabeverfahren für die maßgeblichen Verkehrsleistungen - wie hier vorliegend - explizit nicht berücksichtigt.

Damit ist unklar, ob und inwieweit der Landkreis Zwickau einerseits systematisch die Erfüllung der Beschaffungsquoten sicherstellen kann und wie er andererseits dabei auf Fördermittel für die eingesetzten Fahrzeuge vertrauen darf.

Demgegenüber können Aufgabenträger, die über eigene Verkehrsunternehmen verfügen, diese Unternehmen auf die Quoteneinhaltung verpflichten, wohlwissend, dass diese Unternehmen auch über die aktuelle Vertragsperiode eines gültigen öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) dauerhaft für den Aufgabenträger tätig sein werden. Damit können diese Aufgabenträger (indirekt) die entsprechenden Förderprogramme des Bundes „sicher“ in Anspruch nehmen.

Hieraus wird deutlich, dass zwar allgemeine Vorgaben bekannt sind, aber die Grundlagen für eine systematische Förderung der Beschaffung der notwendigen Fahrzeuge, die Vorschriften für die konkrete Erfüllung und Anrechnung der Quoten und andere wichtige Vorgaben aus Sicht der Unternehmen sind nur im Ansatz definiert. Ebenso besteht Unklarheit, ob und inwieweit die zuständigen Aufgabenträger, wie hier der Landkreis Zwickau, aktiv gestaltend in der Sache tätig werden können, wenn sie sich zur Erbringung der Busverkehrsleistungen keines eigenen Verkehrsunternehmens bedienen. Letzteres gilt insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht bezogen auf die Konditionen der Fahrzeugförderung.

3. Technische Umsetzbarkeit/Infrastruktur

Zwar hat sich mittlerweile erwiesen, dass ein BEV-Betrieb, also der ÖPNV-Betrieb mit batterieelektrischen Bussen, in Stadtverkehren als gute und verlässliche Option für „lokal emissionsfreien Antrieb“ zu betrachten ist.

Im Regionalbusbetrieb, mit deutlich längeren Umläufen je Bus und Tag werden jedoch BEV-Busse wegen ihrer Reichweitenbeschränkung noch längerfristig keine sicher verfügbare Alternative darstellen. Busse mit Wasserstoffantrieb oder Brennstoffzelle (sog. H2-Busse), erfüllen zwar diese Kriterien, sind aber technisch und industriell längst noch nicht ausgereift.

Problematisch ist insbesondere, dass es für BEV-Busse ein Energieversorgungsnetz (Stromnetz) gibt, welches für Wasserstoff wohl auch auf längere Sicht nicht realisiert wird.

Die Entwicklung der erforderlichen Infrastruktur braucht zudem einen großen zeitlichen Vorlauf, wie z.B. die Genehmigung und Installation von Lade- bzw. Tankstelleninfrastruktur, da die entsprechenden Netze aus- und Technik aufgebaut werden müssen. Schließlich wird technisches und wirtschaftliches Neuland betreten, weil für bedarfsgerechte Wasserstoffnetze nach den zukünftig zu erwartenden Anforderungen weder die notwendigen Standards, noch die technischen Lösungen und somit auch keine am Markt etablierten Angebote und Preise der Industrie derzeit erkennbar sind.

II. Vorgehen

1. Zeitplan Vergabeverfahren

Da der bestehende Verkehrsvertrag des Landkreises Zwickau mit der RVW GmbH zum 31. Juli 2024 ausläuft, ist die Erfüllung der gesetzlichen Quoten zur Beschaffung sauberer Fahrzeuge im Folgevertrag zu beachten. Dabei sollte der Landkreis Zwickau dem zukünftigen Betreiber im Rahmen eines Vergabeverfahrens vorschreiben, wie dies geschehen soll, damit alle potentiellen Bieter danach eindeutig ihre Angebote kalkulieren können.

Nach Ansicht des vom Landkreis beauftragten Beratungsunternehmens BPV-Consult GmbH haben alle Fahrzeugeinsatzszenarien mit entsprechender Antriebstechnologie – soweit mittlere und größere Flotten beschafft werden sollen – Mindestvorlaufzeiten von ca. 18 Monaten zu beachten. Es wird dabei im Minimum mit 6 Monaten für das vom Betreiber durchzuführende Vergabeverfahren für die Beschaffung der Busse und mit 12 Monaten für den Bau und die Auslieferung der Busse kalkuliert.

Die gleiche Zeit im Minimum wird auch benötigt, um die infrastrukturellen Voraussetzungen beim neuen Betreiber zu schaffen, z.B. eine Gastankstelle und/oder die BEV-Bus-Ladeinfrastruktur zu errichten und in Betrieb zu nehmen.

Unter Berücksichtigung von möglichen Verzögerungen wird man von einer einzuplanenden Zeitspanne von mindestens 24 Monaten ausgehen müssen.

Zudem sind aktuell mindestens 6 Monate für die Klärung und die sichere Verfügbarkeit von möglichen Fördermitteln für die Anschaffung der Busse und/oder die Ladeinfrastruktur einzuplanen.

Rechnet man weitere 6 Monate „in Reserve“ dazu, so ergibt sich eine realistische Mindestvorlaufzeit von rund 30 Monaten, die ein Betreiber von Busverkehrsleistungen zur Verfügung haben muss, bevor der Betrieb mit neuer Antriebstechnik unter Inanspruchnahme von Fördermitteln vor Ort aufgenommen werden kann.

Demnach müsste bereits heute bekannt sein, wer der künftige Betreiber ist, um ab 1. August 2024 sicher den Betrieb mit Fahrzeugen mit alternativer Antriebstechnik aufnehmen zu können. Außerdem müsste die Verfügbarkeit von Fördermitteln geklärt sein, so dass die Umstellung auf neue Antriebstechniken wirtschaftlich vertretbar erfolgen kann.

Tatsächlich stellt die aktuelle Zeitplanung für die öffentliche Ausschreibung auf EU-Ebene darauf ab, das Verfahren mit der Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung spätestens im März 2022 zu beginnen, um es vor dem Sommer 2023 abzuschließen. Bis zum Beginn der Erbringung der Verkehrsleistungen am 1. August 2024 hätte der Betreiber lediglich 12 Monate Zeit zur Vorbereitung der Betriebsaufnahme. Dies wäre eine angemessene Dauer für die Betriebsaufnahme, jedoch ohne neue Antriebstechnik und damit nur bei reinem Dieselbusbetrieb.

Unter den unklaren Bedingungen (siehe oben Ziffer I.) können aktuell kein verkehrliches Konzept (Verkehrsleistung, Anzahl eingesetzter Busse, Antriebstechnik etc.) und keine Fahrpläne mit Umläufen erstellt werden.

Das birgt aus Sicht der Bieter Risiken, je nach Ausgestaltung der Ausschreibung. Risiken für einen Betreiber werden bei der Kalkulation in die Angebote eingepreist, wodurch allein diese Aspekte große Preissteigerungen von über 30 % erwarten ließen.

Da zur Kostenkompensation reduzierte Verkehrsleistungen oder erhebliche Tarifsteigerungen für die erforderliche Steigerung der Attraktivität des ÖPNV kontraproduktiv wären, ist festzustellen, dass aktuell die Voraussetzungen für den Start eines Vergabeverfahrens objektiv nicht vorliegen.

Zusammenfassend ist aus Gründen der sicheren Erreichung der Machbarkeit des Einsatzes von Fahrzeugen mit alternativer Antriebstechnik nach den neuen gesetzlichen Vorgaben gem. SaubFahrzeugBeschG eine Verschiebung der öffentlichen Ausschreibung der Busverkehrsleistungen im Linienbündel 2 erforderlich.

2. Übergangslösung mit rechtlicher Einschätzung

Als Übergangslösung wird eine Fortführung der Zusammenarbeit mit der RVW GmbH für den Zeitraum vom 1. August 2024 bis 31. Dezember 2025, das heißt um weitere 17 Monate, vorgeschlagen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die oben genannten Rahmenbedingungen zwischenzeitlich geklärt werden können und auf deren Grundlage ein sicheres verkehrliches Konzept (Verkehrsleistung, Anzahl Busse etc.) und verlässliche Fahrpläne mit Umläufen u.a. auch nach den Bedingungen des SaubFahrzeugBeschG erstellt werden können.

Nach Abwägung der realen Möglichkeiten ist eine Vertragsverlängerung um maximal 2 Jahre mit Inaussichtstellen eines offenen Vergabeverfahrens für den Folgevertrag über § 132 Abs. 2 Nr. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vertretbar.

Gem. § 132 Abs. 2 Nr. 3 darf der öffentliche Auftrag ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden, wenn die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich gewesen ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflichten nicht vorhersehen konnte und sich der Gesamtcharakter des Auftrages nicht verändert.

Die rechtlichen Risiken lassen sich mit Bezug auf die sich anschließende Vergabe im Wettbewerb reduzieren, denn der Landkreis Zwickau kann derzeit kein Vergabeverfahren durchführen, in dem seine Vorgaben abschließend eindeutig festgelegt und eingeschätzt werden können, die gleichzeitig auch von den Bietern technisch-betrieblich verlässlich geplant und kaufmännisch sicher kalkuliert werden können. Die Problemlage ist damit auch für potentielle Kläger gegen das Vorgehen nachvollziehbar. Außerdem ist es für dritte Verkehrsunternehmen nicht attraktiv, einen Übergangszeitraum von 17 Monaten zu übernehmen, da die erforderliche Infrastruktur bzw. Fahrzeuge und Personal nicht vorhanden sind und die Verkehrsleistung für einen so kurzen Zeitraum wegen der einmaligen Rüstkosten durch die Übernahme der Leistungen im Vergleich zum heutigen Betreiber nicht rentabel erbracht werden kann. Ein solches Vergabeverfahren hätte vielmehr sogar das nicht geringe Risiko, dass die Leistung an den Altbetreiber (RVW GmbH) zu überhöhten Bedingungen vergeben werden müsste.

Durch die neuen regulatorischen Vorgaben aus dem SaubFahrzeugBeschG und die Unklarheiten bezüglich der technischen Bedingungen und der Fördermittelkulisse kann ein anstehendes Regelverfahren mit EU-weiter Ausschreibung und daraus resultierender Betriebsaufnahme mit

Nutzung alternativer Antriebstechniken nicht pünktlich zum 1. August 2024 mit Erfolg stattfinden.

Durch die Übergangslösung wird ein zeitlicher Puffer geschaffen, welcher einem obsiegenden Bieter belassen werden muss, damit dieser die Leistungen anforderungsgerecht und trotzdem pünktlich erbringen kann.

Eine Verlängerung des bestehenden Vertrags um den Zeitraum bis 31. Dezember 2025 ist somit unter Abwägung aller Vor- und Nachteile und ökonomischer Gesichtspunkte als beste Lösung für alle Beteiligten für den Landkreis zu präferieren. Diese vorzunehmende Verlängerung um 17 Monate mit Aufnahme des Betriebs für den neuen Vertrag zum 1. Januar 2026 wird seitens des Beratungsunternehmens BPV-Consult GmbH als sicher realisierbare Zeitplanung eingeschätzt.

3. Verlängerungsvereinbarung: Modalitäten und Auswirkungen auf Haushalt

In Vorbereitung auf den Wirtschafts- Bau- und Umweltausschuss bzw. Kreistag wurde Einvernehmen mit dem derzeit beauftragten Verkehrsunternehmen RVW GmbH hinsichtlich der Modalitäten einer Vertragsverlängerung bis zum 31. Dezember 2025 hergestellt und der beiliegende Vertragsentwurf ausgearbeitet.

Zentrale Grundlage ist dabei der Rückgriff auf die vertraglichen Konditionen aus dem Verkehrsvertrag des Landkreises Zwickau mit der RVW GmbH für das Linienbündel 1 „Nordost“, weil diese erst im Jahr 2017 in einem EU-weiten Vergabeverfahren im Wettbewerb ermittelt wurden. Gleichzeitig werden damit die größten Kostenanteile (rund 72 %) des Gesamtleistungspreises des Unternehmens nach einem vom Landkreis selbst bestimmten Regelwerk abgebildet.

Bezüglich der Vergütung bestand Anpassungsbedarf, da sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen seit der letzten Ausschreibung im Jahr 2013/2014 wesentlich verändert haben und bei einer Neuvergabe ohnehin neu bepreist (und deutlich abweichend) worden wären.

Da jedoch für den Verlängerungszeitraum ab 1. August 2024 bis 31. Dezember 2025 die jeweiligen leistungsabhängigen Preise – für Fahrplankilometer und Fahrplanstunden – auf das Niveau des jüngsten, vergaberechtskonform vergebenen Verkehrsvertrags für das Linienbündel 1 „Nordost“ angepasst werden, besteht ein individueller Anpassungsbedarf nur noch für die verbleibenden rund 28 % des Gesamtvolumens.

Durch diese Regelung sollte auch die wirtschaftlich relevante Veränderung der Arbeitszeit aus dem Manteltarifvertrag des AVN-Landesgruppe Sachsen berücksichtigt sein, da diese in der vertraglichen Regelung in Zwickau Nordost enthalten ist, während solche Anpassungserfordernisse im Jahr 2013 ganz allgemein im Markt noch nicht erkannt worden waren.

Da aufgrund der allgemeinen Rechtsauffassung bei Begründetheit der Verlängerung eines Verkehrsvertrages ein Zeitraum von bis zu 24 Monaten als unbedenklich erachtet wird, wurde eine für den Landkreis Zwickau einseitig zu ziehende Verlängerungsoption um weitere 7 Monate bis maximal zum 31. Juli 2026 verankert.

Unter Bezugnahme auf den Vermerk des Beratungsunternehmens BPV-Consult GmbH zur Bewertung der Mehrkosten für den Landkreis Zwickau aus den Preisanpassungen, ist für den Verlängerungszeitraum von 1. August 2024 – 31. Juli 2025 auf 12 Monate gerechnet, ein einmaliger Preissprung um ca. +4,7% zu erwarten.

Für dieses erste Jahr der Vertragsverlängerung ergeben sich mit neuen Konditionen prognostizierte Gesamtkosten in Höhe von ca. 11,96 Mio. EUR bei 3,12 EUR/Fahrplankilometer. Demgegenüber sind, unter Zugrundelegung der alten Konditionen, prognostizierte Gesamtkosten in Höhe von 11,42 Mio. EUR bei 2,98 EUR/Fahrplankilometer zu erwarten.

Dieses Delta von rund 540 T EUR durch die Vertragsanpassung ohne Nutzung der Verlängerungsoption wirkt sich im Doppelhaushalt 2024/2025 des Landkreises Zwickau aus.

Insbesondere zur Methodik und Vorgehensweise bei der Berechnung sowie der Entwicklung der Einzelpositionen bei Vertragsumstellung im Vergleich, wird auf den beigefügten Vermerk verwiesen.

(Redaktionelle Änderungen werden vorbehalten)