

## Beschlussvorlage

öffentlich

### Beratungsfolge

	Datum	
Wirtschafts-, Bau- und Umweltausschuss	23.11.2023	nicht öffentlich
Kreistag	06.12.2023	öffentlich

Gegenstand der Vorlage: Vergabeverfahren zur Beauftragung von Busverkehrsleistungen im ÖPNV im Linienbündel 2 des Landkreises Zwickau

Gesetzliche Grundlage: SächsÖPNVG  
SächsKomZG  
Personenbeförderungsgesetz (PBefG)  
Verordnung (EG) Nr. 1370/2007  
SächsLKrO  
Hauptsatzung des Landkreises Zwickau

Einreicher: Landrat

Erarbeitet: Straßenverkehrsamt

### Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt die Vergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrages für die Verkehrsbetriebsleistungen im Linienbündel 2 (Raum Zwickau) für den Vertragszeitraum 01.01.2026 bis zum 31.12.2035 auf das Kombinationsangebot (Los 1 + Los 2) des Bieters C<sup>1</sup>.

Die Vergabe steht unter dem Vorbehalt, dass das Vergabeverfahren durch die Vergabekammer Sachsen nicht beanstandet wird.

Der Landrat wird mit der Zuschlagserteilung und dem anschließenden Vertragsschluss beauftragt.

Michaelis  
Landrat

---

<sup>1</sup> Siehe Anlage - Beschlussvorschlag

Rechtlich und haushaltsrechtlich geprüft:

Dr. Vogel, Steffen  
Hartung, Mathias

Amtsleiter Rechtsamt  
Dezernent Finanzen und Service

Begründung:

#### I. Hintergrund

Ausgangspunkt für das Vergabeverfahren ist der Kreistagsbeschluss der Beschlussvorlage Nr. BV/518/2022 (Grundsatzbeschluss zur Vorbereitung und Durchführung eines Vergabeverfahrens für Busverkehrsleistungen im Linienbündel 2 „Zwickau Nord/Nordwest-Süd“). Der Kreistag beauftragte die Kreisverwaltung, die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (öDA) für die Erbringung der ÖSPV-Leistungen im Linienbündel 2 (Landkreis Zwickau Nord/Nordwest-Süd) in einem wettbewerblichen Verfahren ab dem 01.01.2026 mit einer Vertragslaufzeit von zehn Jahren vorzubereiten. Derzeit erbringt die Regionalverkehr Westsachsen GmbH (RVW, Transdev-Gruppe) die Verkehrsleistung in diesem Linienbündel auf Basis eines seit 01.01.2013 ursprünglich für 10 Jahre gültigen Verkehrsvertrags, der auf Beschluss des Kreistags (BV/400/2022) bis 31.12.2025 verlängert wurde.

Das Linienbündel 2 umfasst 68 Regionalbuslinien im Norden, Nordwesten, Westen und Süden des Landkreises. Auf ihnen werden im Status Quo 4,1 Mio. Fahrplankilometer pro Jahr erbracht. Das Linienbündel 2 wird in 2 Lose aufgeteilt, davon sind in Los 1 genau 31 Linien mit rund 1,6 Mio. Fahrplankilometern p.a. und in Los 2 genau 37 Linien mit rund 2,5 Mio. Fahrplankilometern p.a.. Gegenstand der Ausschreibung war die Erbringung der Verkehrsmenge im Status Quo, also dem derzeit gültigen Fahrplan sowie Menge an Fahrplankilometern. Der Landkreis als Aufgabenträger des ÖPNV kann über Ab-, Zu- und Umbestellungen die Menge der Verkehrsleistung im Vertragszeitraum erhöhen, verringern oder umverteilen. Damit hat der LKZ das Handwerkszeug, das Verkehrsangebot an aktuelle verkehrliche Bedürfnisse (PlusBus-Linien, neue Gewerbestandorte, veränderte Schülerströme etc.) bedarfsgerecht anzupassen. Die Bekanntmachung über das Vergabeverfahren erfolgte am 21.04.2023 im Amtsblatt der Europäischen Union. Der Landkreis Zwickau wird beim Vergabeverfahren vom Beratungsunternehmen BPV Consult GmbH und der Fachanwaltskanzlei BBG und Partner unterstützt.

Um das Ergebnis abschließend gut einordnen zu können, sei hier einleitend der Hergang des Verfahrens in den wesentlichen Erwägungen nochmals vorgestellt:

- Bei den letzten Vergabeverfahren hatte sich ein Zeitbedarf für die Neuvergabe der Leistungen von 2 Jahren als üblich erwiesen, mit 1 Jahr Verfahrenslaufzeit bis zum Zuschlag und 1 Jahr Vorlaufzeit für den neuen Betreiber.
- Bei der Feststellung der Randbedingungen für die neue Vergabe im Jahr 2021 wurde aber deutlich, dass zentrale Änderungen berücksichtigt werden müssen, die mit den konkreten Vorgaben zunächst noch unbekannt waren.
- Maßgeblich war die Novellierung der Vorgaben für die Antriebstechnik neu beschaffter ÖPNV-Busse, für welche seitens der EU-Kommission bereits im Frühjahr 2019 die Einführung von Alternativen zum etablierten Dieselmotortrieb vorgeschrieben wurde.
- Demnach war zunächst der deutsche Gesetzgeber (bis spätestens zum 2. August 2021) zur Inkraftsetzung der Umsetzung der Clean Vehicle Directive (EU-Richtlinie für die Einführung sauberer Antriebstechnik) in deutsches Recht verpflichtet.
- Der Bund hat aber seine Vorgaben dafür erst im Frühjahr 2021 final fixiert, sodass bis dahin abschließend eindeutige Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren unter Beachtung dieser Richtlinie nicht klar waren.

Um die Vergabe ordnungsgemäß umsetzen zu können, hätte man das Verfahren theoretisch vorziehen können; gleichzeitig war es aber unter Beachtung der Komplexität der Vorgaben zu spät, um eine Umsetzung mit verlässlicher Inbetriebnahme im Sommer 2024 gewährleisten zu können.

Der Landkreis hatte damals dann die Verlängerung des Bestandsvertrags mit maximal 2 Jahren beschlossen, mindestens bis zum 31.12.2025, längstens bis zum 31.07.2026 (als Option). Mit diesem Beschluss war es möglich, die inhaltlichen Fragestellungen in der Vorbereitung der Vergabe in notwendiger Tiefe zu lösen, um das Verfahren in Ruhe durchführen zu können. Dabei war es das Ziel, nach dem Vergabebeschluss dem obsiegenden Bieter 24 Monate für die Betriebsaufnahme gewährleisten zu können. Dieser Zeitbedarf war in der Markteinschätzung vorab von BPV als notwendig bewertet worden.

## II. Vorbereitung des Verfahrens

Folgende weitere Randbedingungen waren zu beachten:

- Die rechtliche Vorgabe unterscheidet saubere Busse, die mit Biomethan oder Hybridantrieb ausgestattet sind und als Brückentechnik gelten. Daneben gibt es lokal emissionsfreie Busse als Batterie-elektrische Busse (BEV-Busse) oder Busse mit Wasserstoff- und Brennstoffzellenantrieb; Letztere sind das langfristige Ziel für die zukünftige Regelbeschaffung im ÖPNV (ab 2030).
- Gem. Vorgabe sind 45% der benötigten Busse mit der Neubeschaffung mindestens als saubere Fahrzeuge zu beschaffen, davon wiederum 50% (bzw. 22,5% von der Summe) als lokal emissionsfreie Busse.
- Die sauberen Busse sind nur minimal teurer, aber nur eine Übergangslösung; die lokal emissionsfreien Busse sind deutlich teurer, stellen aber die Zukunftstechnologie dar (s. o.).
- Da für die Einführung der Busse mit lokal emissionsfreiem Antrieb auch besondere Infrastruktur für die Energiezuführung benötigt wird (Ladetechnik für BEV-Busse, Tankmöglichkeiten für Wasserstoff, jeweils als „grüne“ Energie), ist diese zusätzlich vor Betriebsaufnahme vor Ort an einem Betriebshof oder ganz in der Nähe neu zu errichten.
- Wesentlich war von Anfang an, dass nach den bis dato gewonnenen Erkenntnissen der lfd. Betrieb von Bussen mit lokal emissionsfreiem Antrieb (deutlich) günstiger ist als der Betrieb von Dieseln. Dies gilt nicht zuletzt wegen zunehmender CO<sub>2</sub>-Abgaben auf Dieselmotoren.
- Gleichzeitig sind diese Busse aber aktuell noch ca. 2,5fach teurer in der Anschaffung; eine wirtschaftlich gut vertretbare Beschaffung ist nur dann darstellbar für einen Aufgabenträger, wenn Fördermittel von Dritten eingerechnet werden können.
- Für die Fahrzeugförderung durch den Bund gibt es erst seit dem 7. September 2021 eine (längstens) bis 2026 gültige Richtlinie; das SMWA als zuständiger Landesfördermittelgeber hat seine neue Richtlinie für die Fahrzeugbeschaffung erst im Sommer 2023 veröffentlicht.

Schließlich waren erste Vergabeverfahren in einer vergleichbaren Größe, mit Einführung von 25 bzw. 30 neuen Bussen, nur für Stadtverkehrsleistungen bis dahin erfolgt. Für einen Regionalbusbetrieb mit einem Volumen von rd. 4,1 Mio. Fpl-km p.a. und einem Bedarf von rd. 100 Bussen gab es noch kein erfolgreiches Beispiel in Deutschland. Im Ergebnis dieser Faktenlage war das Vergabeverfahren so zu gestalten, dass der Landkreis mit den Bietern im Wege von Verhandlungen eine gangbare Lösung finden musste.

Um in dem Verhandlungsverfahren genügend gut bzw. attraktiv für potenzielle Bieter zu sein, mussten mögliche Schwierigkeiten minimiert werden; dazu wurden folgende Vorkehrungen getroffen:

- Beschränkung auf die bis dato erfolgreichste neue Antriebstechnik, nämlich auf BEV-Antrieb, für einen noch zu optimierenden Anteil an den Neubeschaffungen von Bussen;
- Beistellung eines bebaubaren Grundstücks neben dem Busbetriebshof der SVZ in Zwickau, in direkter Nachbarschaft zu einem leistungsfähigen Umspannwerk (als Option, zur Wahl);

- Verpflichtung des Betreibers, bei Nutzung des Grundstücks, dieses bedarfsgerecht auszubauen; im Gegenzug Zusicherung der Übernahme von Restbuchwerten (kaufm. Risiko) nach Ablauf von 10 Jahren durch den Landkreis bzw. den späteren Folgebetreiber;
- Konzentration der BEV-Busleistungen auf den südlichen Betriebsraum (Zwickau, Los 2, größerer Leistungsanteil) in verschiedenen Varianten sowie Option für Angebote mit BEV-Bussen für den nordwestlichen Betriebsraum (Werdau/Glauchau, Los 1, kleinerer Leistungsanteil);
- Gewährung von 2 Jahren Vorlaufzeit zur Inbetriebnahme;
- Möglichkeit der Legung auch von Kombinationsangeboten für beide Lose zusammen.

Im Gegenzug bestand die Erwartung, dass die Bieter die folgende Verantwortlichkeit in das Verhandlungsverfahren würden einbringen können:

- Gesamtkompetenz für die Einführung des BEV-Betriebs inkl. Infrastruktur und neuer Busse samt allen Vorbereitungsarbeiten ohne aktive Unterstützung des Landkreises;
- Erfolgreiche Akquisition von Fördermitteln, nach Möglichkeit vom Bund, mit Zuschussquoten von 80% für die Mehrkosten im Vergleich zum Dieselsebus und 40% der Aufwendungen für Ladeinfrastruktur;
- Beherrschung der Risiken eines Busbetreibers, auch bei mehr oder weniger umfangreichen Leistungsanteilen mit BEV-Antrieb, vom 1. Betriebstag an.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Kompetenzen zumindest 2 erwartete Bieter bereits andernorts in Deutschland schon mit Erfolg eingebracht hatten. Die Mengenvorgaben waren in der Verhandlungsrunde noch sehr differenziert vorgegeben, um einen möglichen Eindruck der attraktivsten Leistungsanteile mit BEV-Bussen herausfinden zu können. Die Gründe dafür waren:

- Ein hoher Leistungsanteil erfordert besonders viel Betreiberkompetenz und erlaubt günstige Folgekosten der einmaligen Investitionen anfangs;
- Ein niedriger Leistungsanteil macht es auch Mittelständlern möglich, neue Antriebstechnik einzuführen und eigenständig mit Erfolg zu betreiben.

### III. Durchführung des Verhandlungsverfahrens

Das Verhandlungsverfahren wurde nach der Vergabeverordnung (VgV) in der aktuellen Fassung mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb realisiert. Im Teilnahmewettbewerb mit einer Frist von 31 Tagen gab es mehrere Bewerbungen, die alle zugelassen werden konnten. Alle Bieter konnten auf gute Referenzen im Regionalbusbetrieb aus dem weiteren regionalen Umfeld verweisen (Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg).

Die Bieter wurden danach zur Abgabe von indikativen Angeboten (noch nicht verbindlich) aufgefordert und hatten eine Frist von 8 Wochen für die Bearbeitung. Es gab schon frühzeitig eine Fülle von Fachfragen unterschiedlichster Art und Dimension. Alle Fragen konnten beantwortet werden. Alle Bieter haben dann indikative Angebote abgegeben; nach Prüfung der Angebote wurden alle Bieter zur Verhandlungsrunde über die Angebote eingeladen.

Die mündlichen Verhandlungen fanden zwischen dem 30.08.2023 und dem 01.09.2023 im Landratsamt Zwickau statt. In den Verhandlungen hatten die Bieter zunächst die Gelegenheit, sich zu präsentieren und dann alle Fragen zum Verfahren zu klären.

Umgekehrt hat der Landkreis alle Bieter mit den gleichen Fragen zu ihren indikativen Angeboten und den Randbedingungen und Annahmen sowie Erfahrungen der Bieter bei der Bearbeitung der Angebote konfrontiert. Alle Fragen wurden ausführlich und offen beantwortet.

Im Ergebnis der Verhandlungsrunde wurde Folgendes deutlich:

- Alle Bieter erkennen an, dass BEV-Antrieb als geeignete Zukunftslösung für den in Rede stehenden Verkehr geeignet ist.
- Alle Bieter schätzen ein, dass die Kosten für die Energie im lfd. Betrieb wohl mehr oder weniger günstiger als Diesel sind.

- Die Bieter schätzen das Risiko aus der neuen Technik sehr unterschiedlich ein: während einer der Konzernbetriebe auf breite Erfahrungen aus ganz Europa verweisen konnte (Bieter C), hat ein Mittelständler deutlich gemacht, noch keine Erfahrungen zu haben.
- Es wurden ganz unterschiedliche Wunschvorstellungen über den Leistungsanteil von BEV-Leistungen eingebracht.
- Es wurden verschiedene Änderungswünsche eingebracht, die zumeist darauf abzielten, die schwer kalkulierbaren Risiken zu minimieren.
- Das Schema der Wertung der Angebote über einen rechnerischen Wertungspreis mit Bezug zur Gesamtlaufzeit von 10 Jahren und realistischen Annahmen für Preissteigerungen in der Zukunft wurde einhellig als fair und angemessen begrüßt.

Schon bei den indikativen Angeboten gab es erwartungsgemäß eine extrem große Bandbreite der angebotenen Preise und der daraus resultierenden Wertungspreise über die Gesamtlaufzeit des Vertrags vom 01.01.2026 bis 31.12.2035 (s. u.), auch in Unterscheidung der verschiedenen Optionen.

Unter Berücksichtigung der Eingaben erfolgte dann die Aufforderung zur Abgabe endverbindlicher Angebote, für welche sich die Vergabestelle noch die Option von weiteren Verhandlungen vorbehalten hatte. Um der Bandbreite der Bieterinteressen gerecht zu werden, waren 5 unterschiedliche Anteilsquoten für BEV-Antrieb zur freien Wahl der Bieter möglich. Es war klargestellt, dass die Vergabe in jedem Fall zum günstigsten Wertungspreis erfolgen würde. Die Angebote mussten bis zum 8. November 2023 eingereicht werden. Wie schon bei den indikativen Angeboten waren Angebote für Los 1 und Los 2 getrennt sowie ein Kombinationsangebot, jeweils in verschiedenen Bandbreiten mit BEV-Antrieb, möglich.

#### IV. Ergebnis & Bewertung – siehe vertrauliche Anlage

#### V. Haushalt Landkreis

Der Landkreis zahlt den notwendigen Ausgleich zwischen den Kosten für die tatsächlich in jedem Jahr erbrachten Angebotsleistungen (nach den Kostenpositionen Fahrzeuganzahl, Fahrplankilometer und Fahrplanstunde) und den in dem jeweiligen Jahr vom Verkehrsunternehmen erzielten Fahrausweiseinnahmen (nach dem Regelwerk der Einnahmeaufteilung im VMS). Zusätzlich werden die jeweils gesetzlich gewährten Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten nach SGB, Ausgleichsleistungen im Bereich des Schüler- und Ausbildungsverkehrs nach ÖPNVFinAusG und Ausgleichsleistungen für das DeutschlandTicket nach DTFinVO zu Gunsten des Landkreises in Abzug gebracht.

Mit dem neuen Verkehrsvertrag werden einige bisherige Aufwendungen integriert, nämlich der Vertrieb des Bildungstickets und Ausgleichszahlungen für die Arbeitszeitverkürzung im Tarifvertrag AVN, die dann als gesonderte Aufwendungen entfallen, da sie im neuen Verkehrsvertrag verankert sind.

Im Doppelhaushalt 2025/2026 sowie der Mittelfristplanung der Jahre 2027-2029 sind die mit dieser Vergabe verbundenen finanziellen Aufwendungen im Produkt 54710101 einzuplanen.<sup>2</sup>

#### Anlage

Gesonderte Informationen – vertrauliche Anlage

---

<sup>2</sup> Siehe vertrauliche Anlage