

Stuttgart, 21.09.2016

**Direktvergabe der Verkehrsleistungen
an die Stuttgarter Straßenbahnen AG**

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Vorberatung	öffentlich	05.10.2016
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	06.10.2016

Beschlußantrag:

1. Die Landeshauptstadt Stuttgart beabsichtigt, die öffentlichen Personenverkehrsdienste in ihrem Zuständigkeitsgebiet ab dem 01.01.2019 im Wege einer Direktvergabe gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 1370/2007 der Europäischen Union an die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB) zu vergeben.
2. Die Verwaltung wird ermächtigt, die notwendigen Schritte für die Vorabbekanntmachung zur Direktvergabe in die Wege zu leiten und den öffentlichen Dienstleistungsauftrag vorzubereiten.

Begründung:

Mit der GRDrs 19/2015 hat der Gemeinderat Anfang 2015 dem Projekt „Direktvergabe“ zur Prüfung der Vergabe der Verkehrsleistungen ab 01.01.2019 an die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB) zugestimmt.

Hintergrund dafür ist die zum 31.12.2018 auslaufende Betrauung der SSB sowie die Neuregelung der EU-rechtlichen Vorschriften für öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße durch die Verordnung 1370/2007 der Europäischen Union (EU-VO 1370/2007). Inhalt der Verordnung ist insbesondere, unter welche Bedingungen Behörden den Verkehrsunternehmen im öffentlichen Verkehr Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewähren können. Sie regelt jedoch auch, wie ein Aufgabenträger Verkehrsleistungen in seinem Zuständigkeitsbereich vergeben kann.

Ab 01.01.2019 sind für die Betrauung eines Verkehrsunternehmens mit

Verkehrsleistungen die Regelungen der EU-VO 1370/2007 als in Deutschland unmittelbar geltendes Recht zusammen mit den Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) anzuwenden. Demnach kommt für die Vergabe der Verkehre entweder eine wettbewerbliche Ausschreibung oder aber eine Direktvergabe (hier in Stuttgart an die SSB) in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 EU-VO 1370/2007 erfüllt sind. Vereinzelt wird auch gefordert, dass die Voraussetzungen an eine Inhouse-Vergabe nach den Vorschriften des § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorzuliegen haben.

Die LHS muss in ihrer Funktion als Aufgabenträger sowohl die grundsätzliche Entscheidung über die Direktvergabe als auch die Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (mit der Festsetzung der Anforderungen hinsichtlich Qualität und Quantität des Verkehrs) zur Direktvergabe treffen. Bevor die endgültige Vergabe erfolgen kann, muss die Entscheidung für eine beabsichtigte Direktvergabe auch bekanntgegeben und veröffentlicht werden (sog. Vorabbekanntmachung).

I. Rechtliche Voraussetzungen

Im Projekt Direktvergabe wurden die rechtlichen Voraussetzungen geprüft und bereits dem Unterausschuss Direktvergabe näher erläutert.

Die Prüfung ergab, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Direktvergabe an einen internen Betreiber gemäß Art. 5 Abs. 2 EU-VO 1370/2007 bei der SSB erfüllt werden:

- **Kontrollkriterium gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. a) EU-VO 1370/2007:**
Dieses ist erfüllt, wenn die zuständige örtliche Behörde über den Betreiber eine Kontrolle ausübt, wie über eine eigene Dienststelle.
Die SSB steht zu 91,65% im Eigentum der Stuttgarter Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (SVV) sowie zu 8,35% der LHS selbst. Die SVV wiederum steht zu 100% im Eigentum der LHS. Die Stadt ist damit direkt bzw. indirekt über die SVV zu 100% an der SSB beteiligt. Über den als Gewinnabführungs- und Beherrschungsvertrag ausgestalteten Organvertrag zwischen SVV und SSB sowie die Regelungen im SVV-Gesellschaftsvertrag und im Organvertrag hinsichtlich Informations- und Zustimmungspflichten ist die Kontrolle der LHS über die SSB gegeben.
- **Tätigkeitskriterium gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b) EU-VO 1370/2007:**
Nach dem Tätigkeitskriterium darf das Verkehrsunternehmen nur innerhalb des Zuständigkeitsgebiets der zuständigen Behörde Verkehrsleistungen erbringen. Unschädlich sind jedoch abgehende Linien oder sonstige Teildienste, die in das Zuständigkeitsgebiet benachbarter zuständiger örtlicher Behörden führen. Die SSB erbringt – ungeachtet abgehender Linien oder sonstiger Teildienste, die in das Zuständigkeitsgebiet benachbarter zuständiger örtlicher Behörden führen – keine öffentlichen Personenverkehrsdienste außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der LHS und nimmt nicht an wettbewerblichen Vergabeverfahren teil. Dies gilt auch für alle Beteiligungen der SSB sowie für alle Beteiligungen der SVV. Für die Abschnitte außerhalb der Gemarkung der LHS gelten Aufgabenübertragungen

auf die LHS gemäß § 25 GKZ BW und Finanzierungsregelungen zwischen der LHS und den jeweiligen Gebietskörperschaften (vgl. GRDRs 490/2016). Derzeit von der SSB noch betriebene Buslinien, die vollständig außerhalb der Gemarkung der LHS verlaufen, werden bis Ende 2018 nicht mehr durch die SSB betrieben.

- Selbsterbringung gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. e) EU-VO 1370/2007:
Der Betreiber ist hiernach verpflichtet, den überwiegenden Teil des öffentlichen Personennahverkehrs selbst zu erbringen.
Die SSB erbringt sämtliche Stadtbahn- und den überwiegenden Teil der Busverkehre selbst. Bezogen auf die Platzkilometer der Gesamtleistung beträgt der Anteil der von Subunternehmern erbrachten Verkehre knapp 4%. Bezogen auf den Gesamtaufwand der SSB beträgt der Anteil des Aufwands für Subunternehmer rund 4%.

Aufgrund unterschiedlicher Meinungen zu den Voraussetzungen einer Direktvergabe in der Literatur und der oberlandesgerichtlichen Rechtsprechung wurden rein vorsorglich zudem die Voraussetzungen für eine Inhouse-Vergabe gemäß § 108 GWB geprüft. Diese werden ebenfalls bei der SSB erfüllt:

- Kontrollkriterium gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB und Verbot der privaten Kapitalbeteiligung gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB: siehe oben
- Wesentlichkeitskriterium gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB:
Zur Erfüllung des Wesentlichkeitskriteriums müssen mehr als 80% der Tätigkeiten der Ausführung der Aufgaben dienen, mit der die juristische Person beauftragt ist.
Der Umsatzanteil von Leistungen der SSB, die nicht öffentliche Personenverkehrsdienste, keine anderen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und keine anderen Aufträge der LHS darstellen, liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei lediglich rund 5%.

Durch das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Direktvergabe an einen internen Betreiber, hat die LHS gemäß EU-VO 1370/07 ein Wahlrecht zwischen einem wettbewerblichen Vergabeverfahren und einer Direktvergabe an einen internen Betreiber. Der Gemeinderat der LHS kann somit die Entscheidung treffen, dass die Stadt beabsichtigt, die öffentlichen Personenverkehrsdienste in ihrem Zuständigkeitsgebiet im Wege einer Direktvergabe gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 1370/2007 der Europäischen Union (EU-VO 1370/2007) an die SSB zu vergeben.

II. Begründung für eine Direktvergabe an die SSB

Als wesentliche Gründe für die Entscheidung für die beabsichtigte Direktvergabe an die SSB sind mitunter folgende Punkte zu nennen:

- Angesichts der verkehrlichen Herausforderungen der LHS kommt dem öffentlichen Nahverkehr eine herausragende Bedeutung zu. Eine weitere Verlagerung von Verkehrsströmen vom motorisierten Individualverkehr auf den

Öffentlichen Personennahverkehr und andere Verkehrsmittel des Umweltverbunds ist zwingend erforderlich, um die Lebensqualität der Bewohner zu verbessern, den Wirtschaftsstandort zu sichern und die Umweltfolgen des motorisierten Verkehrs zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist eine direkte Steuerung des kommunalen Verkehrsunternehmens durch die LHS von erheblicher Bedeutung, auch um politische Zielsetzungen hinsichtlich eines nachhaltigen Verkehrs umzusetzen.

- Die Leistungserbringung durch die SSB ist durch eine sehr hohe Qualität gekennzeichnet. Sowohl Infrastruktur und Fahrzeugmaterial als auch die Betriebsdurchführung erreichen im Branchenvergleich ein anerkannt hohes Niveau. Die Sicherung der hohen Qualität und der weitere Ausbau des Gesamtsystems sind wesentliche Voraussetzungen, um den Anteil des öffentlichen Nahverkehrs an der Gesamtverkehrsleistung in der LHS weiter steigern zu können.
- Das Netz des öffentlichen Nahverkehrs in der LHS ist durch eine starke Verknüpfung der Stadtbahn- und Busverkehre geprägt. Auf vielen Relationen dienen Busverkehre als Zubringer zum Stadtbahnnetz, so dass eine enge Abstimmung zwischen den beiden Verkehrssystemen erforderlich ist. Auf anderen Relationen decken Busverkehre hingegen die Hauptachsen ab und stellen dadurch besondere Anforderungen an die Kapazität und Betriebsdurchführung. Angesichts dieser Netzstruktur mit einer Vielzahl an Verknüpfungspunkten ist der Betrieb des Gesamtnetzes aus einer Hand unbedingt notwendig.
- Der Stadtbahnbetrieb in der LHS ist durch eine hohe Komplexität geprägt. Dies ist insbesondere auf die topografische Situation mit teils erheblichen Neigungen zurückzuführen. Ein verhältnismäßig hoher Anteil an Tunnelstrecken, eigenen oder besonderen Bahnkörpern mit der entsprechenden Notwendigkeit von Betriebsleittechnik und Signalisierung trägt dazu ebenfalls bei. Auch eine Zugfolge von teils unter zwei Minuten auf den zentralen Stadtbahnachsen stellt besondere Anforderungen an Infrastruktur und Betriebsdurchführung. Eine hohe Betriebsqualität kann unter diesen Bedingungen nur durch einen integrierten Betreiber sichergestellt werden. Die SSB hat langjährige Erfahrungen hinsichtlich Dimensionierung, Bau und Unterhalt der Infrastruktur und der Durchführung des Betriebs unter diesen Rahmenbedingungen.
- Der Aus- und Neubau von Schieneninfrastruktur steht stets im Zusammenhang mit der Stadt- und Siedlungsentwicklung. Wechselwirkungen zwischen der Infrastruktur und dem Angebot des öffentlichen Nahverkehrs einerseits sowie der Stadtgestaltung andererseits sind zu berücksichtigen. Mit der SSB als kommunalem Verkehrsunternehmen kann eine enge Abstimmung in diesen Belangen gewährleistet werden.
- Die SSB betreibt den Nahverkehr in Stuttgart seit dem Jahr 1868. Die Weiterentwicklung der früheren Straßenbahn zum heutigen Stadtbahnssystem seit den 1970er Jahren wurde durch das Unternehmen maßgeblich gestaltet und vorangetrieben. Parallel dazu wurde das Busverkehrssystem weiterentwickelt und mit dem zunehmenden Einsatz alternativer Antriebstechnologien den

ökologischen Anforderungen entsprechend ausgerichtet. Insgesamt resultiert daraus eine jahrzehntelange Erfahrung und Kompetenz im Bau und Betrieb von Infrastrukturen, der Beschaffung und dem Unterhalt der entsprechend ausgelegten Fahrzeuge und der Durchführung des Betriebs, die für ein attraktives Nahverkehrsangebot in der LHS unverzichtbar sind.

- Mit Blick auf die Arbeitnehmer der SSB besteht aus Sicht der LHS eine soziale Verantwortung, den Erhalt der Arbeitsplätze beim kommunalen Verkehrsunternehmen zu gewährleisten.

III. Die Vorabbekanntmachung

1. Verfahren

Zur Durchführung der Direktvergabe muss die LHS ihre Entscheidung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 spätestens ein Jahr vor der Direktvergabe in einer entsprechende Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt veröffentlichen.

In der Vorabbekanntmachung sind die Standards vorzugeben, die der Aufgabenträger erfüllt wissen will. Das heißt, das aufsetzend auf den Inhalten des Nahverkehrsplans in der Vorabbekanntmachung die Leistungsvorgaben zur Erbringung der öffentlichen Personenverkehrsdienste im Stadtbahn- und Omnibusverkehr im Gebiet der LHS mit Vorgaben zur Qualität und Quantität der Verkehre enthalten sind. Diese Leistungsvorgaben werden in einem sog. Ergänzenden Dokument beschrieben (vgl. Anlage 1: Vorinformation für den beabsichtigten öffentlichen Dienstleistungsauftrag der LHS über Verkehrsleistungen im Stadtbahn- und Omnibusverkehr).

Die Bekanntmachung löst dann eine dreimonatige Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehre aus (§ 12 Abs. 6 Satz 1 PBefG). Nach Ablauf dieser Frist sind eigenwirtschaftliche (Konkurrenz-)Anträge unzulässig. Sofern eigenwirtschaftliche Konkurrenzangebote gestellt werden, hat die Genehmigungsbehörde (hier das Regierungspräsidium Stuttgart) zu prüfen, ob diese genehmigungsfähig sind. Maßgeblich ist dabei, ob der eigenwirtschaftliche Antrag die in der Vorabbekanntmachung genannten Standards erfüllt. Ist dies nicht der Fall, kann der Aufgabenträger nach einer einjährigen Wartefrist den öffentlichen Dienstleistungsauftrag (ÖDLA) an das eigene Unternehmen vergeben.

2. Leistungsbeschreibung

Wesentlicher Inhalt der Vorabbekanntmachung zur Direktvergabe ist die Leistungsbeschreibung im sog. Ergänzenden Dokument (Anlage 1), welches auf den Nahverkehrsplan aufsetzt und die Basis für den ab 2019 geltenden öffentlichen Dienstleistungsauftrag (ÖDLA) bildet.

Es definiert die mit dem beabsichtigten Dienstleistungsauftrag verbundenen Mindestanforderungen an die Gesamtleistung für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards. Damit bestimmt es die Leistung, die sowohl die SSB im Rahmen der Direktvergabe als auch ein möglicher eigenwirtschaftlicher Antragsteller zu erbringen

hat.

Analog zum neuen Nahverkehrsplan werden generelle Anforderungen und Qualitätsstandards festgelegt und das Verkehrsangebot über eine funktionale Beschreibung definiert.

Der Vorteil einer funktionalen Beschreibung gegenüber der Vorgabe eines konkreten Fahrplans oder von Liniensteckbriefen liegt darin, dass sie sowohl verbindliche Kriterien zur Bedienungsqualität und der Befriedigung der öffentlichen Verkehrsinteressen vorgibt. Gleichzeitig ermöglicht sie dem Verkehrsunternehmen einen gewissen Spielraum für die Einbringung des verkehrsplanerischen Know-Hows und die Gewährleistung einer möglichst hohen betrieblichen Effizienz. Dies ist beispielsweise auch bei den Auswirkungen neu eröffneter Stadtbahnabschnitte auf parallel verkehrende Buslinien relevant. Die funktionale Beschreibung bildet die Mindestanforderungen ab und sichert die generellen Anforderungen (so z.B. an die Beförderungskapazitäten) sowie die qualitativen Anforderungen an die Leistungen.

a.) Anforderungen an das Fahrplanangebot

Die Bedingungen an das Fahrplanangebot werden durch die generellen Anforderungen und die funktionale Beschreibung des Fahrplanangebots dargestellt.

Zu den generelle Anforderungen zählen demnach der Leistungsumfang, die Beförderungskapazitäten, Umsteigebeziehungen, Haltestelleneinzugsbereiche, Beförderungszeiten und die Berücksichtigung der Auswirkungen von Baumaßnahmen von Stuttgart 21 auf den städtischen ÖPNV.

Die funktionale Beschreibung des Fahrplanangebots für die Gesamtleistung erfolgt getrennt für den Stadtbahnverkehr (inklusive Zahnradbahn), den Busverkehr und den Veranstaltungsverkehr.

Beim Stadtbahn- und Busverkehr werden jeweils Betriebszeiten, Taktfolgezeiten und Erschließungsachsen vorgegeben. Dabei sind alle Stadtbahnlinien einer Erschließungskategorie zugeordnet, lediglich für die Zahnradbahn gelten gesonderte Anforderungen. Beim Busverkehr wird zwischen fünf Erschließungskategorien (z.B. Innenstadtbereich, äußere Stadtbezirke, Randlagen, etc.) mit differenzierten Rahmenwerten unterschieden.

Für die Veranstaltungsverkehre werden hinsichtlich der Kombiticket-Verkehre und des Messe-Shuttles die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen wiedergegeben, für Volks- und Frühlingsfest gelten die Rahmenwerte der vergangenen Jahre.

b.) Qualitative Anforderungen an die Leistungen

Die Qualitätsstandards orientieren sich an den Vorgaben des Nahverkehrsplans. Die Gliederung wurde im Vergleich zum NVP differenziert und mitunter wurden Qualitätsstandards konkretisiert.

Folgende Themen und Elemente sind in den Qualitätsstandards vorgegeben:

- technische Ausstattung und Barrierefreiheit der eingesetzten Fahrzeuge
- Elemente und Inhalte der Fahrgastinformation
- Zuständigkeit für Fahrgastinformation an Haltestellen
- Gewährleistung der Sauberkeit, Umgang mit Beschädigungen
- Betrieb und Störungsmanagement, u.a. Vorgaben zur Pünktlichkeit, Umgang mit Störungen, Betrieb einer Leitstelle, Verkehrskonzepte bei Großveranstaltungen
- Qualifikation und Auftreten des Fahrpersonals
- Kundenservice, u.a. persönliche Beratungsstellen, Kontaktmöglichkeiten
- Vertrieb, u.a. Fahrscheinverkauf, Automatenbetreuung, aktive Vermarktung
- Tarif und Verbundintegration, u.a. Anwendung VVS-Tarif, Einnahmesicherung, Öffentlichkeitsarbeit
- Anforderungen an die Stadtbahn- und Zahnradbahninfrastruktur

3. Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung wird die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung (mitsamt des sog. Ergänzenden Dokuments, vgl. Anlage 1) in die Wege leiten. Sofern keine genehmigungsfähigen eigenwirtschaftlichen Anträge vorliegen, wird sie den öffentlichen Dienstleistungsauftrag vorbereiten.

Fritz Kuhn
Oberbürgermeister

Anlage: Sog. Ergänzendes Dokument

Finanzielle Auswirkungen

<Finanzielle Auswirkungen>

Beteiligte Stellen

Anlagen

<Anlagen>



160922_ErgaenzDok_VAB_LHS_Endfassung_Beschluss.pdf