



Leitprojekt „Flexible Bedienformen im ÖPNV - Werkzeug 3

Thema Betreiber, Vertragsmodelle, Vergütung

Stand 10.2.2017

Dieses Werkzeug richtet sich in erster Linie an die Personen, die bei Kommunen, ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsverbänden bzw. Regiegesellschaften mit der Vergabe und Finanzierung von öffentlichen Verkehrsleistungen befasst sind. Dies umfasst auch die sogenannten „Kümmerer“, die beispielsweise bei einer überregional tätigen Organisation wie HVV, NAH.SH oder VNO angestellt ist und zu deren Aufgaben u.a. die Beratung von Beteiligten bei der Planung und Umsetzung von Rufbus- und Bürgerbus-Projekten zählt.

1 Einleitung

In der Metropolregion Hamburg werden flexible Angebote und Bürgerbusse künftig an Bedeutung gewinnen. Daher sollen die damit im Zusammenhang stehenden Fragen zu Organisation und Verträgen herausgearbeitet und wenn möglich und notwendig harmonisiert werden. Dazu werden auf Basis der heutigen Vertrags- und Vergütungsmodelle deren Vor- und Nachteile herausgearbeitet, um in der Metropolregion Hamburg künftig für alle Beteiligten „funktionierende“ Modelle anwenden zu können; ob die Disposition dabei ebenfalls beim Betreiber liegt bzw. welche anderen Dispositionsmodelle denkbar sind, ist Gegenstand des Werkzeugs 4.

2 Betreiber

Die bedarfsgesteuerten Verkehrsangebote werden in der Metropolregion Hamburg neben Verkehrsunternehmen mit Standardbussen häufig von Taxi- und Mietwagenunternehmen mit Kleinfahrzeugen (Limousine, Kombi, Kleinbus) erbracht. Inzwischen deutet sich aber in einigen Teilen der Metropolregion Hamburg ansatzweise an, dass dieses Modell aus folgenden Gründen künftig nicht mehr flächendeckend tragfähig sein könnte:

- Rückgang von Taxi-/Mietwagenunternehmen in der Fläche,
- mangelhafte Aufgeschlossenheit der Unternehmen für flexible Angebote,
- Schwierigkeiten beim Nachweise der Mindestlohnvergütung im Bedarfsverkehr.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten sollte der Blickwinkel auf andere potenzielle Betreiber geweitet werden, die schon heute Beförderungen und Fahrdienste für Dritte durchführen.

So können zum einen Verkehrsunternehmen in Betracht kommen, deren Kerngeschäft außerhalb des ÖPNV liegt, beispielsweise in der Schülerbeförderung oder im Reiseverkehr, und zum anderen Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen, die professionelle Spezialbeförderungen beispielsweise von Behinderten, Senior/innen oder Schüler/innen mit Kleinbussen durchführen. Hier können nicht gehobene Potenziale liegen: Im Regelfall befinden sich die Kleinbusse nur zu den Hauptverkehrszeiten (an Schultagen) im Einsatz; sie stünden unter der Woche in den Neben- und Schwachverkehrszeiten sowie in den Ferien und am Wochenende zur Verfügung.

Im Status quo haben Taxi- und Mietwagenfahrzeuge den Nachteil, dass es sich um Standard-Taxis handelt, die selten barrierefrei sind, keine Stehhöhe aufweisen, nicht über automatische (Schiebe-)Türen verfügen und keine Mitnahmemöglichkeiten für Rollstühle oder Fahrräder offerieren. Dies gilt teilweise auch für Midi- und Kleinbusse im Reiseverkehr, die dafür oftmals eine hochwertigere Innenausstattung aufweisen. Kleinbusse aus dem Bereich der Schülerspezial- und Behindertenbeförderungen sind dagegen häufiger barrierefrei und haben Transportkapazitäten für Rollstühle u. ä..

All diesen „Nicht-ÖPNV-Fahrzeugen“ ist gemeinsam, dass ÖPNV-spezifische Ausstattungen wie Verkaufsvorrichtungen, Zielbeschilderungen etc. nachgerüstet werden müssen; andererseits können sie auf Grenzkostenbasis eingesetzt werden. Bei nach § 3 Kraftfahrzeugsteuergesetz steuerbefreiten Fahrzeugen zur Behindertenbeförderung entfällt jedoch die Steuerbefreiung in Höhe von rund 220 € pro Jahr bei Verwendung des Fahrzeugs zur entgeltlichen Personenbeförderung (im ÖPNV)¹.

Neben (fahrzeug-)technischen Problemen gilt es auch organisatorische und mentale Hürden zu nehmen:

- Heutige Stellplätze und potenzielle Einsatzorte sind nicht identisch,
- keine Erfahrungen beim Fahrpersonal mit ÖPNV-Tarif, Fahrkartenverkauf und Kassenverantwortung,
- keine Kostenstellen für Leistungen außerhalb des originären Geschäfts.

Hierzu bedarf es einer Offenheit für neue Lösungen und Wege bei allen Beteiligten.

Mit dem Betreiber besteht auch eine enge Verknüpfung zum Dispositionsmodell. Bei Taxiunternehmen kann die Disposition entweder durch sie selbst oder eine externe Dispositionszentrale erfolgen, da die Taxizentralen im Regelfall auch für das Stammgeschäft am Abend und Wochenende besetzt sind. Dies gilt nicht für andere Kleinbusbetreiber, sodass deren Einsatz eine externen Dispositionszentrale voraussetzt.

¹ vgl. § 3a Absatz 3 Kraftfahrzeugsteuergesetz

Betreibergruppen	Beispiele/Erläuterung	Kerngeschäft genehmigt als ...
Öffentliche und private Verkehrsunternehmen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autokraft ■ KVG Stade ■ Nahbus 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Linienverkehr ■ Linienverkehr ■ Linienverkehr
Taxi- und Mietwagen-gewerbe	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taxiunternehmer ■ Mietwagenunternehmer 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taxi ■ Mietwagen
Unternehmen mit Kerngeschäft außerhalb ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schülerfahrdienste ■ Reisebüros mit Midibussen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Freistellungs-Verordnung ■ Mietomnibus
Wohlfahrtsorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Volkssolidarität/AWO ■ Caritas/Diakonie ■ Lebenshilfe 	<ul style="list-style-type: none"> ■ FVO/Mietwagen ■ FVO/Mietwagen ■ FVO/Mietwagen
Hilfsorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> ■ ASB, DRK, Johanniter, Malteser 	<ul style="list-style-type: none"> ■ FVO/Mietwagen

Tabelle 1: Übersicht möglicher Betreiber von flexiblen Angeboten

Die ehrenamtlichen Bürgerbusverkehre werden im eigentlichen Sinne immer von Vereinen betrieben, auch wenn im Falle der anzustrebenden Kooperation mit einem Verkehrsunternehmen diese die Genehmigungsinhaber sind.

3 Vertragsmodelle

3.1 Vertragsmodelle flexibler Angebote

Grundsätzlich sind drei Vertragsmodelle für die Durchführung flexibler Angebote denkbar, von denen im Anhang Muster beigefügt sind:

- Großer Verkehrsvertrag,
- kleiner indirekter Verkehrsvertrag und
- kleiner direkter Verkehrsvertrag.

Beim „großen Verkehrsvertrag“, vergibt der Aufgabenträger des ÖPNV einen Auftrag über den gesamten Linien- und Bedarfsverkehr in einem Vertrag. Das beauftragte Verkehrsunternehmen erbringt dann beide Verkehrsarten entweder selbst oder bedient sich (in Teilen) Dritter, die die bedarfsgesteuerten Leistungen in seinem Auftrag erbringen. In diesem Fall sind große Teile des bedarfsgesteuerten Angebots bereits zum Vergabezeitpunkt bestimmt. Gemeinden mit einem darüber hinaus gehenden Bedarf können über den Aufgabenträger im Rahmen des großen Verkehrsvertrags zusätzliche Bedarfsverkehre bestellen (lassen), sofern diese von den Gemeinden in Absprache ggf. zusätzlich finanziert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Zu- und Abstellung von Bedarfsverkehren im großen Verkehrsvertrag so angelegt wurde, dass Linien- und Bedarfsverkehr getrennt voneinander und jeweils in sich differen-

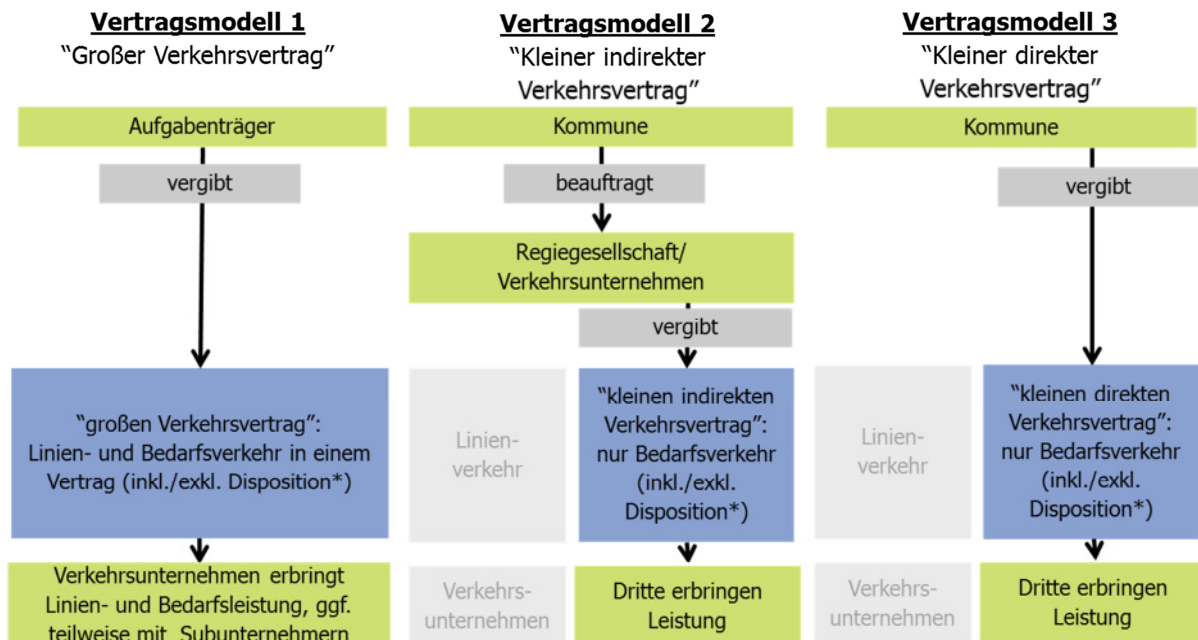
ziert ausgewiesen sind. Damit erhält der Aufgabenträger eine Möglichkeit, über Umbestellungen von Linien- auf Bedarfsbetrieb auch finanzielle Einsparungen zu erzielen.

Beim „Kleinen indirekten Verkehrsvertrag“ beauftragt eine interessierte Gemeinde zunächst ein Verkehrsunternehmen oder eine Regiegesellschaft mit der Planung und dem Betrieb eines flexiblen Angebots. Das Unternehmen bzw. die Regiegesellschaft schließt dann einen Verkehrsvertrag mit einem (Klein-)Unternehmer ab, der die bedarfsgesteuerten Leistungen erbringt. In diesem Vertragsverhältnis können Zu- und Abstellungen relativ einfach vorgenommen werden. Allerdings ist zu beachten, dass aus vergaberechtlichen Vorgaben Zu- und Abbestellungen nur im Umfang bis zu plus/minus zehn Prozent möglich sind. Daher sollten auch Kostensatzanpassungen beim Überschreiten von bestimmten Schwellenwerten im Verkehrsvertrag geregelt sein.

Beim „Kleinen direkten Verkehrsvertrag“ beauftragt die interessierte Gemeinde als Auftraggeber das lokal tätige Verkehrsunternehmen direkt mit der Durchführung des Bedarfsverkehrs. Dies ist jedoch in der Praxis selten der Fall und wird daher nicht näher betrachtet.

Den großen Verkehrsvertrag gibt es gegenwärtig vorrangig in Schleswig-Holstein in Form von Ausschreibungsverfahren sowie in Mecklenburg-Vorpommern in Form von Direktvergaben. Die kleinen indirekten Verkehrsverträge sind vorrangig im Zuständigkeitsbereich der Verkehrsgesellschaft Nord-Ost-Niedersachsen anzutreffen, während die kleinen direkten Verkehrsverträge eher Ausnahmereischeinungen am Wegesrand darstellen.

Grundsätzlich wird empfohlen, die Zubestellung bedarfsgesteuerter Verkehre immer in enger Abstimmung zwischen der interessierten Gemeinde und dem zuständigen Aufgabenträger vorzunehmen.



* bei externer Disposition weiterer Vertrag mit Dispozentrale

Abbildung 1: Schematische Darstellung der drei Vertragsmodelle für flexible Angebote, Quelle: eigene Darstellung KCW

Die Verkehrsverträge müssen grundsätzlichen Anforderungen durch Aussagen zu folgenden Eckpunkten genügen:

- Vertragspartner,
- Vertragslaufzeit inkl. vorzeitigem Kündigungsrecht,
- Leistungsbeschreibung inkl. Optionen zur Leistungsänderung (Zu-/Abbestellungen),
- Vergütungsreglement inkl. Anpassung bei Leistungsänderungen und Preisgleitung,
- Dokumentations- und Berichtspflichten,
- Vertragsstrafen.

3.2 Vertragsmodelle Bürgerbus

Beim Aufbau von Bürgerbussen ist eine Reihe von formellen Anforderungen zu erfüllen. Diese umfassen sowohl interne als auch nach außen gerichtete Regelungen. Zunächst ist ein Verein zu gründen. Dieser bündelt zum Einen, die Mitglieder der jeweiligen Region als Interessierte, Förderer oder operativ Tätige; zum Anderen ist der Verein Vertragspartner für z. B. Verkehrsunternehmen, Gemeinden und/oder Aufgabenträger. Teilweise kann dies auch durch Ableger von bestehenden Bürgerbus-Vereinen erfolgen.

Häufig wird in diesem Zusammenhang diskutiert, ob ein Bürgerbus aus steuerlichen Gründen (Spendenquittung, Steuerfreiheit, etc.) als gemeinnützig anerkannt werden kann. Dies ist eindeutig zu verneinen.

In den Verträgen sind Aufgaben, Rechte und Pflichten zu definieren. Dies betrifft insbesondere die Grundsätze zur Angebotsgestaltung (kein Parallelangebot, Zubringer zu Bus/Bahn etc.).

Abschließend sind mindestens folgende Verträge bzw. Vereinbarungen relevant, von denen Mustervorlagen aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein für Vereinssatzungen und Verträge zwischen dem Bürgerbusverein und dem Verkehrsunternehmen als Anlagen zu diesem Werkzeug beiliegen:

- Satzung für den Bürgerbusverein (sofern hierfür ein eigener Verein gegründet wird, alternativ wird der Verkehr durch einen bestehenden Verein mit passendem Vereinszweck organisiert),
- Vertrag zwischen Verkehrsunternehmen und Bürgerbusverein zur Fahrzeugstellung sowie zur Gestellung von Ersatzfahrzeug (oftmals durch Taxigewerbe) und -personal sowie einem Betriebsleiter,
- Wartungsvertrag mit Verkehrsunternehmen oder Autohändler (sofern einschlägig),
- Vertrag zwischen Aufgabenträger/Auftraggeber und Verkehrsunternehmen zur Wahrnehmung von Aufgaben für den Bürgerbusverein (sofern erforderlich),

- ggf. Vereinbarung zwischen Kommune(n) und/oder Aufgabenträger(n) zur Finanzierung des Verkehrs, wenn zusätzlich eine Finanzierung durch die Kommune(n) erforderlich ist.

4 Vergütung

Kosten und Finanzierung der flexiblen Angebote und Bürgerbusse werden im Werkzeug 8 detailliert behandelt. In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt auf der Vergütung der bedarfsgesteuerten und ehrenamtlichen Verkehre durch die öffentliche Hand bzw. Verkehrsunternehmen.

4.1 Vergütung flexibler Angebote

Die Vergütung flexibler Angebote durch die Auftraggeber in Form von Gemeinden und Aufgabenträgern wird in Verkehrsverträgen geregelt. In der Metropolregion Hamburg kommen bisher folgende Vergütungsmodelle zur Anwendung, wobei die Abrechnung nach Kilometern dominiert:

- Besetzkilometer (20 Anwendungsfälle in der MRH)
- Dispositionspauschale+Besetzkilometer (5 Anwendungsfälle in der MRH)
- Fahrplankilometer (3 Anwendungsfälle in der MRH)
- Wagenkilometer (3 Anwendungsfälle in der MRH)
- Tagespauschale (1 Anwendungsfälle in der MRH)
- Jahrespauschale (1 Anwendungsfälle in der MRH)

Eine Vergütung auf Basis von Besetzkilometern, ggf. in Kombination mit einer Dispositions-/Bereitschaftspauschale, stellt die leistungsgerechteste Vergütungsform dar. Eine Vergütung nach Fahrplankilometern wird hingegen nicht empfohlen, insbesondere wenn diese Bestandteil eines großen Verkehrsvertrages ist und keine Vergütungs differenzierung zwischen festen und flexiblen Fahrplankilometern besteht. Eine Vergütung nach Wagenkilometern ist aufgrund der – im Regelfall – mangelhaften Transparenz ebenfalls nicht empfehlenswert. Pauschalvergütungen können im Einzelfall sinnvoll sein.

Grundsätzlich ist, quasi unabhängig von der Vertragsart, zu unterscheiden, ob ein Taxi/Mietwagen-Unternehmen mit einer bestehenden Fahrzeugflotte die bedarfsgesteuerten Leistungen zusätzlich zu seinem Kerngeschäft betreibt und eine Grenzkostenkalkulation anstellen kann oder ob für den Bedarfsverkehr eine eigene Fahrzeugflotte vorgehalten wird und eine Vollkostenkalkulation erfolgen muss. Beim Vollkostenmodell sollte die Vergütung differenzierter als beim Grenzkostenmodell ausfallen (vgl. Tabelle). Bei beiden Modellen kann die Disposition Bestandteil des Verkehrsvertrages sein oder in einem gesonderten Dienstleistungsvertrag mit einer externen Dispositionszentrale geregelt werden (vgl. Werkzeug 4).

Vergütungsparameter	Grenzkostenkalkulation	Vollkostenkalkulation
Besetzkilometer	x	x
Angebotsstunde		x
Fahrzeugkosten		x
Bereitstellung/Disposition	(x)	x
x: soll (x): kann		

Tabelle 2: Vergütungsparameter und Art der Kostenkalkulation

Im Anhang zu diesem Werkzeug befinden sich Musterverträge für die beiden vorgenannten Vertragsmodelle.

4.2 Vergütung Bürgerbus

Die Finanzierung der Bürgerbusverkehre erfolgt meist aus verschiedenen Quellen wie z. B. direkte Zuschüsse von Kommunen, Förderungen von Fahrzeugen durch landesspezifische Förderprogramme, Beiträge Dritter (Sponsoring) und Fahrgeldeinnahmen.

Die Finanzierung von Bürgerbusverkehren erfolgt vor dem Hintergrund, dass sich diese nicht ständig mit der eigenen Finanzierung auseinandersetzen müssen, sondern sich auf die Durchführung des Betriebes konzentrieren können. Zudem soll die Leistung nicht vom Aufgabenträger oder einer Kommune bestellt werden, da damit eine Ausschreibungsverpflichtung verbunden wäre. Dies liefe aber dem ehrenamtlichen Ansatz zuwider, daher sollte ein Zuschuss einer Kommune oder finanzielle Leistungen Dritter dem Bürgerbusverein direkt zugehen. Der Aufgabenträger dagegen sichert – sofern einschlägig – zu, dass das betreuende Verkehrsunternehmen seinen Mehraufwand entgolten bekommt; vorzugsweise sind diesbezügliche Regelungen bereits im Verkehrsvertrag angelegt. Die Kosten entstehen beispielsweise durch:

- Erteilung von Genehmigungen,
- Erstellung von Fahrplänen,
- Einrichtung von Haltestellen,
- Durchführung medizinischer Untersuchungen,
- Versicherung des Vereinsvorstands.

Weiteres ist dem Werkzeug 8 zu entnehmen.

5 Harmonisierungsbedarf und offene Fragen

Es sind zwei grundsätzliche Vertragsmodelle für den großen und kleinen indirekten Verkehrsvertrag zu erstellen, die bei künftigen flexiblen Angeboten Pate stehen und vor Ort angepasst werden.

Die Vergütung in den Verkehrsverträgen erfolgt entweder über Besetzkilometer (und ggf. Pauschalen) bei Leistungserbringung durch das Taxigewerbe oder differenziert nach Besetzkilometern, Angebotsstunden, Fahrzeugen und Bereitstellung/Disposition.

Die Genehmigung von bedarfsgesteuerten Angeboten sollte vorrangig als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG erfolgen. Alternativ ist auch eine Genehmigung als Mietwagen gemäß § 49 i.V.m. § 2 Absatz 6 PBefG möglich (vgl. Werkzeug 2). Auch Bürgerbusse sollten grundsätzlich auf Basis einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz verkehren; nur im Ausnahmefall und unter bestimmten Voraussetzungen ist ein genehmigungsfreier Bürgerbusverkehr möglich.

6 Materialien

In den Materialien im Anhang befinden sich Vertragsmuster für einen kleinen, indirekten und einen großen, direkten Verkehrsvertrag in folgenden Ausprägungsformen.

Die für den Fall „kleiner, indirekter Verkehrsvertrag“ beiliegenden Dokumente basieren auf dem heute bei einer Verkehrsgesellschaft in der Metropolregion Hamburg „standardmäßigen“ Modell, bei dem die Kommune einen kleinen Vertrag mit der Verkehrsgesellschaft (als Betriebsführerin) und diese wiederum einen Vertrag mit Taxi- und Mietwagenunternehmen (als Leistungserbringer) abschließt. Die beiden Mustervertrags-Dokumente sind im Anhang beigelegt.

Für den Fall „Bedarfsverkehr im großen Verkehrsvertrag“ werden als Mustervorlage die kompletten Unterlagen für die wettbewerbliche Vergabe eines Teilnetzes in Schleswig-Holstein beigelegt, damit der Gesamtrahmen für den zu vergebenden bedarfsgesteuerten Verkehr gegeben ist. Der Bedarfsverkehr wird im Kapitel „17.3.4 Anruf-Sammel-Taxi (AST)“ der Mustervorlage behandelt, in dem detaillierte Regelungen zur Buchung, Disposition und Betrieb inkl. Softwareverwendung getroffen werden. Im Kapitel 20 werden die Grundlagen der Angebotskalkulation inklusive der AST-Kalkulation dargelegt, die auf Basis von (angenommenen) 120.000 Besetzt-Kilometern pro Jahr vorgenommen werden muss; tatsächlich vergütet werden nur die gefahrenen Kilometer. Der eigentliche Verkehrsvertrag umfasst nur vier Seiten und bezieht sich dabei auf die Vergabeunterlagen; er ist daher nicht als Anlage beigelegt.