

Die Orientierungshilfe, die im Rahmen der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger unter dem Dach der kommunalen Spitzenverbände (BAG ÖPNV) erarbeitet wurde, basiert auf den praktischen Erfahrungen einzelner Aufgabenträger. Sie will praktische Hilfestellung geben, an welche Aspekte der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ im Sinne von § 8 Abs. 3 PBefG bei der Erstellung einer Vorabbekanntmachung (§ 8a Abs. PBefG) gedacht werden sollte.

Die Orientierungshilfe zeigt dabei auch Wege auf, wie über die Vorabbekanntmachung – oder entsprechende Regelungen im Nahverkehrsplan – Vorgaben zur ausreichenden Verkehrsbedienung abgesichert werden können, die über das reine Fahrplanangebot hinaus gehen und Mindestqualitäten für das Betriebsangebot umfassen, und wie zur Kontrolle dieser Vorgaben auch ein Qualitätsmanagement (inklusive angemessener Sanktionsmechanismen) implementiert werden kann.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nicht abschließend geklärt ist, in welchem Umfang über die Vorabbekanntmachung und den (unverbindlichen) Nahverkehrsplan auch für eigenwirtschaftliche Verkehre Mindestanforderungen und ein Qualitätsmanagement (einschließlich angemessener Sanktionsmechanismen) implementiert werden können. Die Frage hängt letztlich davon ab, inwieweit die jeweilige staatliche Genehmigungsbehörde entsprechende Vorgaben als wesentlich für die ausreichende Verkehrsbedienung anerkennt. Die praktische Übertragbarkeit auf andere ÖPNV-Aufgabenträger wird insofern maßgeblich von der Genehmigungspraxis der jeweiligen Genehmigungsbehörde abhängen, mit der deshalb vorab die Abstimmung gesucht werden sollte. Die Orientierungshilfe bietet hierbei für die Aufgabenträger eine wichtige Argumentationshilfe.

Die mit der Orientierungshilfe aufgezeigten Möglichkeiten einer qualitativen Steuerung auch sog. eigenwirtschaftlicher Verkehre machen eine Anpassung des Rechtsrahmens zur Verbesserung der rechtlichen Steuerungsbefugnisse der ÖPNV-Aufgabenträger insofern nicht entbehrlich.

Berlin, 23.4.2018

Wesentliche inhaltliche Aspekte bei der Definition der ausreichenden Verkehrsbedienung (AVB) als Grundlage einer Vorabbekanntmachung

Einleitung:

Mit dieser Orientierungshilfe sollen Hilfestellungen gegeben werden, wie mit der Vorabbekanntmachung Vorgaben zur ausreichenden Verkehrsbedienung abgesichert werden können. Es soll verdeutlicht werden, dass auch über das Fahrplanangebot hinaus auch Mindestqualitäten für das Betriebsangebot vom Aufgabenträger festgelegt und im Rahmen eines Qualitätsmanagements (ggf. inkl. Sanktionsmechanismen) kontrolliert werden können.

Diese Orientierungshilfe über die wesentlichen Inhalte der AVB basiert auf den vielfältigen Erfahrungen und Praxis der Mitglieder der BAG ÖPNV. Die im Folgenden genannten Themenpunkte sind allerdings grundsätzlich von der Genehmigungspraxis der jeweiligen Genehmigungsbehörden abhängig, daher empfehlen die Mitglieder der BAG ÖPNV die vorherige Abstimmung mit den Genehmigungsbehörden über die Regelungstiefe

Zur Sicherstellung einer einheitlichen, in Struktur und Inhalt flexiblen Anwendbarkeit der Orientierungshilfe wurde auf eine Ausformulierung der Stichpunkte verzichtet.

Die im Folgenden aufgelisteten Inhalte der AVB erlauben eine hinsichtlich des gewünschten oder geforderten individuellen Detaillierungsgrads in Bezug auf die spezifische Anwendbarkeit der Orientierungshilfe im Rahmen der Vorabbekanntmachung. Diese Flexibilität der Orientierungshilfe garantiert insbesondere auch eine Umsetzung bzw. Fixierung der AVB in unterschiedlichen Formen. Beispielsweise erfolgt dies in Hessen bei dem Rhein-Main-Verkehrsverbund und bei traffiQ - Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH sowie in Nordrhein Westfalen bei der Kommunalen Verkehrsgesellschaft Lippe (KVG) mbH durch eine Konkretisierung in der in Ziffer 7 genannten „Qualitätssicherungsvereinbarung“.

Andere BAG-Mitglieder wie z.B. der Verkehrsverbund Rhein-Neckar, und der Rhein-Sieg-Kreis konkretisiert die Anforderungen an die AVB im Nahverkehrsplan. Gleichwohl können aus den Inhalten der Orientierungshilfe die wichtigsten Inhalte der AVB in jeder Form der Konkretisierung abgebildet werden.

Der gesetzliche Rahmen für die Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung ergibt sich aus § 8 Abs.3 PBefG (NVP) und § 8a Abs. 2 PBefG (Vorabbekanntmachung), der auch die Konkretisierung der AVB durch separate Unterlagen grundsätzlich erlaubt. Dies ist auch erforderlich ist, da in den Bekanntmachungsformularen des EU-Amtsblattes nur eine beschränkte Anzahl von Zeichen zur Verfügung steht.

1. Definition des Leistungsumfangs (ggf. auch Fahrplanvorgaben)

Hinweis/Empfehlung:

Es empfiehlt sich grundsätzlich, dass Fahrplanangebot ausgehend vom Status-Quo-Fahrplan zu definieren, der in aller Regel über die elektronische Fahrplanauskunft im Internet leicht zugänglich ist (Verweis auf die entsprechende homepage). Darauf aufbauend kann beschrieben werden, welche Änderungen am Status Quo mit der Neuvergabe umzusetzen sind.

- 1.1 Erschließung Gesamtnetz inkl. ein-/ausbrechender Verkehre ins Umland
(*ggf. mit Hilfe einer Linienskizze der zu bedienenden Haltestellen und Fahrwege*)
- 1.2 Erschließung Teilnetze
- 1.3 Vorgaben von Radial- und Tangentialverbindungen
(*Beschreibung von Linien, die vom Zentrum aus bzw. um das Zentrum herum führen*)
- 1.4 Vorgaben zu Anschlussverbindungen
(*Beschreibung von weiteren Buslinien, Stadtbahnlinien, Regionalbahnen, S-Bahnen, ggf. auch Aufnahme einer Verspätungstoleranz*)
- 1.5 Vorgaben zu linienübergreifenden Verknüpfungen bzw. zur Durchbindung von Fahrten
- 1.6 Informationen zum Umgang mit Sonder-, Veranstaltungsverkehren und Umleitungsverkehr durch Baustellen und/oder Störfällen
- 1.7 Vorgaben zur Erbringung von Schülerverkehren
(*besondere Qualitätsanforderungen, Schülerbeförderungssatzung, Erhebung von Schuldaten, zu bedienende Schulstunden, einzuhaltende Kapazitäten im Schülerverkehr*)
- 1.8 Vorgaben zur Erbringung von Nachtverkehren
- 1.9 Bedarfsorientierte Bedienungsformen
(*gemäß §§ 42, 42a, 43 und 46-49 PBefG wären auch genehmigungsfreie Verkehre nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG denkbar; ggf. im ländlichen Raum relevant, da dort die ÖPNV-Versorgung tendenziell geringer ist*)
- 1.10 Hinweis auf (unterjährige) Anpassungsmöglichkeiten auf Grund von veränderten Verkehrsbedürfnissen, durch die Fortschreibung des Nahverkehrsplans sowie aufgrund von Änderungen der finanziellen Rahmenbedingungen

2. Definition der Betriebsleistungen sowie der Fahrplanrahmenvorgaben

- 2.1 Planung, Koordination, Betriebsprogramm
 - Hinweis auf Leistungsänderungsrecht des Aufgabenträgers
 - Vorgaben zur Einrichtung und Bewirtschaftung von Haltestellen
 - Vorgaben zur Vorhaltung eines Betriebshofs bzw. einer Werkstatt
(*ggf. auch Anmietungsmodell eines Betriebshofs bzw. einer Werkstatt beschreiben*)
 - Vorgaben zum Fahr- und Dienstplanbüro
 - Vorgaben zur Nutzung der Leitstelle und Verkehrsaufsicht

2.2 Fahrzeuge

- Vorgabe von technischen Anforderungen
- Vorgabe des (Durchschnitts-)Alters der einzusetzende Fahrzeuge
- Vorgaben zur Anzahl der Fahrzeuge oder alternativ verbindliche Nennung der vorzuhaltenden Platzkapazitäten in den Verkehrsspitzen
- Vorgaben zu einzuhaltenden Kapazitätsstandards (z.B. durch Benennung der maximal zulässigen Spitzenauslastung)
- Vorgaben zur Anzahl einer vorzuhaltenden Fahrzeugreserve
- Vorgaben zur Barrierefreiheit (inkl. entsprechende Ausstattung)
- Vorgaben zu einzuhaltenden Umweltstandards (z.B. E-Busse, Ökostrom)
- Vorgaben zur Ausstattung der Fahrzeuge mit z.B. Videoüberwachung, Automatische Zählgeräte, W-Lan, USB-Steckdosen etc.
- Vorgaben für die einzusetzenden Fahrgastinformation in den Fahrzeugen (z.B. Fahrtzielanzeiger, Ansagen und Anzeigen der nächsten Haltestellen, Fahrgastfernsehen)
- Vorgaben zur Fahrzeuginstandhaltung/-pflege (z.B. Wartungsintervalle)
- Vorgaben zur Ansteuerung der Lichtsignalanlagen (LSA) durch entsprechende Sendemodule in den Bordrechnern (oder andere Systeme)

2.3 Personal

- Vorgaben zur Einhaltung der landesspezifischen Tariftreueeregungen und ggf. Regelungen zur Personalübernahme
- Vorgaben zum Erscheinungsbild des Fahrpersonals
- Vorgaben zur Kompetenz des Fahrpersonals (Sprache, Tarif- Ortskenntnisse)
- Vorgaben zur Schulung des Fahrpersonals (z.B. zum Nachweis der Einweisung in den Fahrplan)
- Vorgaben zur Festlegung einer Auszubildenden – Quote
- Vorgaben zu Sozialstandards (z.B. Pausenzeitenregelung, Pausen- bzw. Sozialräume für Fahrpersonale)

3. Infrastrukturvorhaltung /-leistungen

3.1 Vorgaben zur Bereitstellung der Infrastrukturleistungen

(ggf. auch Informationen zur Infrastruktur bei LSA-Steuerung aufnehmen)

3.2 Vorgaben zur Vorhaltung der Infrastruktur wie z.B. ortsfeste Anlagen für Fahrweg- und Betriebshofanlagen, Werkstattgebäude sowie ggf. Vorgaben zur Nutzung der bestehenden Haltestellenausstattung

Hinweis: Sollte vom Aufgabenträger beabsichtigt sein, dass Flächen und/oder Einrichtungen ins Eigentum des Verkehrsunternehmens übergehen, ist dies hier zu beschreiben

3.3 Vorgaben zur Ausstattung von Haltestellen

3.4 Vorgaben zum Umgang und zur Nutzung der zentralen Leitstelle bzw. eines zentrales Störfallmanagement

Hinweis: Sollten vom Aufgabenträger Echtzeitdatenlieferungen des Verkehrsunternehmens gewünscht sein, sind deren Anforderungen hier zu beschreiben.

- 3.5 Vorgaben zum Umgang mit dem Datenmanagement und Beschreibung von ggf. anfallenden Vertragsstrafen

4. Tarif und Verbundbezogene Verpflichtungen

Hinweis: Unter verbundbezogene Verpflichtungen ist hier zu prüfen, ob der Aufgabenträger Vorgaben aufgrund von entstehenden Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverlusten aufnehmen muss. Sofern eine Allgemeine Vorschrift vorhanden ist, ist auf die Pflicht, diese zu beachten, hinzuweisen.

- 4.1 Vorgaben zur Anwendung des jeweils gültigen Verbundtarifes (inkl. der Benennung der Tarif- und Beförderungsbestimmungen und Mitteilung, dass das Verkehrsunternehmen sich am geltenden Einnahmeverfahren beteiligen muss.

- 4.2 Vorgaben zur Einhaltung eines vorgegebenen Corporate Design

5. Vertrieb

- 5.1 Anforderungen an den Vertrieb

- Informationen zur ggf. erforderlichen Vorhaltung von Vorverkaufsstellen und/oder Fahrkartenautomaten,
- Anwendung eines elektronischen Ticketing
- Vorgaben zum digitalen Vertrieb,
- Vorgaben zu Fahrscheindruckern / Entwertern,
- ggf. Vorgaben zu einem vom Verkehrsunternehmen vorzuhaltenden Abonnenten-Büro

- 5.2 Vorgaben zum Verfahren der Fahrgeldsicherung sowie zu den einzusetzenden Fahrscheinprüfern

Hinweis: Der Aufgabenträger hat festzulegen, ob die Fahrgeldsicherung durch das Verkehrsunternehmen oder durch den Aufgabenträger selbst zu erfolgen hat.

- 5.3 Aufnahme von Berichtspflichten zur Einhaltung der Vertriebsvorgaben

- 5.4 Aufnahme von Vertragsstrafen zur Einhaltung der Vertriebsvorgaben

6. Kommunikation und Kundenbetreuung

- 6.1 Marketing und Kommunikation

- 6.2 Kundenhinweise, Kundenbeschwerden und Kundengarantien
- Fahrgastinformationspflichten / Bürozeiten des Betreibers etc.
 - Vorhalten eines Service-Centers
 - Beschwerdemanagement

6.3 Berichtspflichten Kommunikation und Kundenbetreuung

6.4 Vertragsstrafen Kommunikation und Kundenbetreuung

7. Einnahmemeldung und -abrechnung

Vorgaben zur Einnahmemeldung (Beschreibung des Verfahrens) und Abrechnung

8. Qualitätssicherung

Die Frage, wie man auch für den eigenwirtschaftlichen Bereich eine geeignete Sicherung der vorgenannten Punkte umsetzen kann, ist rechtlich nicht abschließend geklärt. Der BAG AG Vergabe sind hierzu zwei Modelle bekannt:

Im Gebiet des RMV wird ausgehend von einem ministeriellen Erlass¹ den Unternehmen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens abverlangt, eine sogenannte Qualitätssicherungsvereinbarung (QSV – Mustergliederung siehe Anlage) mit dem Verbund bzw. der LNO abzuschließen, die den Regionalen Nahverkehrsplan sowie konkretisierende Vorgaben zur ausreichenden Verkehrsbedienung gemäß § 8a Abs. 2 Satz 5 PBefG enthält. Auf die Erhebung von Vertragsstrafen wird bei eigenwirtschaftlichen Verkehren verzichtet. Es gilt § 54 PBefG. Darüber hinaus werden den Verkehrsunternehmen die anteilig erzielten Fahrgeldeinnahmen zugeschrieben.

Der VRN hat die in allen Netzen gleich geltenden Qualitätsvorgaben sowie die Pönalregelungen zu deren Sicherung in den Gemeinsamen Nahverkehrsplan des Verbundes aufgenommen und verlangt in der Vorabbekanntmachung die Einhaltung des GNVP. Genehmigungsvoraussetzung ist die verbindliche Zusicherung des Antragstellers, den GNVP und damit auch die dort niedergelegte Pönalregelung einzuhalten. Die Beachtung des GNVP wird damit Teil der Betriebspflicht im Rahmen der Liniengenehmigung.

¹ „Leitfaden für die Erteilung von Liniengenehmigungen in Hessen nach dem 3. Dezember 2009“ vom 29. Dezember 2009

Anlage 1 - Inhaltsübersicht Qualitätssicherungsvereinbarung (QSV)

Präambel

Abschnitt I Allgemeiner Teil

- § 1 Vertragsgegenstand
- § 2 Betriebsaufnahme und Laufzeit
- § 3 Zuständigkeit, Rechtsstellung, Genehmigung und Tarifierung

Abschnitt II Qualitätsmanagement und Kooperationspflichten

- § 4 Berichtspflichten
- § 5 Qualitätsmanagement
- § 6 Zusammenarbeit und Informationspflichten
- § 7 Erhebungen
- § 8 Kooperation mit anderen Unternehmen im ÖPNV

Abschnitt III Einnahmeverteilung

- § 9 Verfahren der Einnahmeverteilung
- § 10 Einnahmeverteilung und Einnahmeverrechnung

Abschnitt IV Schlussbestimmungen

- § 11 Kündigung
- § 12 Jurisdiktion
- § 13 Schlussbestimmungen

Anhang

- Kopie der Genehmigungsurkunde
- Konkretisierung der Anforderungen an die ausreichende Verkehrsbedienung
 - Mindestanforderungen an Fahrzeuge / Aussenkennzeichnung
 - Aushangfahrpläne (ggf. mit anderen Betreibern verknüpft)
 - Vertrieb / E-Ticketing und mobile Fahrkartenkontrollterminals
 - Verbundweites Hintergrundsystem (vHGS-Vertrag / eTicket-Deutschland (Hintergrundsystem E-Ticketing))
 - Datenhandbuch (Konkretisierung der datentechnischen Anforderungen)

Anlage 2 – Musterregelung Qualitätssicherung im NVP

Für die Akzeptanz des ÖPNV-Angebotes als echte Mobilitätsalternative zum motorisierten Individualverkehr spielt neben dem grundlegenden Fahrplanangebot (Fahrtenhäufigkeit, Taktgefüge) auch die Angebotsqualität eine gewichtige Rolle. Teil des Daseinsvorsorgeauftrages der Aufgabenträger ist deshalb neben der Sicherstellung eines ausreichenden Fahrplanangebotes die Sicherstellung einer Mindestqualität des Betriebsangebotes. Die Mindestanforderungen an den Verbundverkehr in qualitativer Hinsicht umfassen die Themen:

- Fahrzeugqualität
- Vertrieb
- Fahrgastinformation
- Betriebsqualität
- Haltestellenausstattung
- Personalanforderungen

Die ÖPNV-Aufgabenträger haben sich vor diesem Hintergrund auf einen Mindestkatalog an qualitativen Anforderungen für die zu erbringenden Nahverkehrsleistungen im Verkehrsverbund geeinigt. Diese Mindestanforderungen sind in der Anlage „Qualitätsanforderungen“ zum Gemeinsamen Nahverkehrsplan zusammengefasst.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Qualität setzt neben der Definition von Qualitätsstandards auch die Implementierung eines Qualitätssicherungssystems voraus. Ohne regelmäßige Qualitätskontrollen und ein angemessenes Sanktionssystem gegenüber den Betreibern ist eine Qualitätssicherung nicht möglich. Daher ist ein angemessenes Sanktionssystem zur Qualitätssicherung notwendig. Hierzu haben sich die Aufgabenträger auf das in der Anlage „Qualitätsanforderungen“ enthaltene Kontroll- und Sanktionssystem verständigt, das Gegenstand der Verträge zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen bzw. der Betriebspflicht eigenwirtschaftlicher Genehmigungen werden muss, um eine ausreichende Qualitätssicherung sicher zu stellen.