



Beschlussvorlage Schulverwaltungs- und Kulturamt Tagesordnungspunkt: ____		Drucksachen-Nr.: 2011-16/1325 Status: öffentlich Datum: 29.04.2016		
Termin	Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis		
		Ja	Nein	Enthalt.
11.05.2016	Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr			
01.06.2016	Kreisausschuss			

Bezeichnung:

Vergabe der Busverkehre ab 2019 und Neuaufstellung des Nahverkehrsplanes

Sachverhalt:

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) hat für die Ausgestaltung und Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV-Angebotes nach dem Personenbeförderungsgesetz und der Freistellungsverordnung einen Kooperationsvertrag vom 10.07.2006 mit folgenden Verkehrsunternehmen abgeschlossen:

- Dierks Reisen GmbH (Rotenburg)
- Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser-GmbH (Zeven)
- KVG Stade GmbH & Co. KG (Stade)
- Omnibusbetrieb Schmärtjen GbR (Bülstedt-Steinfeld)
- Autobus Stoss GmbH (Bremervörde)
- Omnibusbetriebe Andreas Wimmer (Sittensen)
- Weser-Ems Busverkehr GmbH (Bremen)

Durch diesen Vertrag wird bis zum 31.07.2019 der straßengebundene ÖPNV im Landkreis sichergestellt. Er regelt im Wesentlichen das Leistungsangebot einschließlich des Schülerverkehrs, die Anwendung des einheitlichen ROW-Tarifs und die Finanzierung. Daneben existieren noch einige Einzelverträge für gemeindlich initiierten Verkehre wie z. B. die Linien 630 (Zeven – Bremen) oder 3860 (Zeven – Tostedt). Die Durchführung der Verkehre durch die oben genannten Unternehmen beruht auf einer Vielzahl von Einzelgenehmigungen der Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG), die nach den Vorgaben des aktuellen Nahverkehrsplans (2013 – 2017) ebenfalls zum 31.07.2019 auslaufen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich mit Inkrafttreten der neuen ÖPNV-Verordnung VO (EG) 1370/2007 am 03.12.2009 (EU-VO1370) und der nachfolgenden Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zum 01.01.2013 erheblich geändert. Die neue Verordnung regelt, unter welchen Anforderungen und Bedingungen einem Verkehrsunternehmen ein Ausgleichsbetrag für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährt werden kann. Sie sieht auch einen zehnjährigen Übergangszeitraum bis zum 02.12.2019 vor, so dass Verträge, die vor Inkrafttreten der VO nach einem anderen als einem wettbewerblichen Verfahren

vergeben wurden, für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben können, sofern sie begrenzt und mit den Laufzeiten der Verordnung vergleichbar sind. Von dieser Übergangsfrist hat der Landkreis Rotenburg (Wümme) Gebrauch gemacht. Eine Finanzierung des ÖPNV auf der Basis der derzeitigen Regelungen mit den Verkehrsunternehmen über 2019 hinaus ist jedoch mit rechtlichen Risiken verbunden, da die Gewährung von Zuschüssen u. a. der EU-VO1370/2007 und dem PBefG zu entsprechen hat.

Aufgabenträger und Nahverkehrsplan

Die Zuständigkeit für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienug liegt nach dem PBefG u. a. beim Landkreis als zuständigem Aufgabenträger. Er hat diese im öffentlichen Interesse erforderliche ausreichende Verkehrsbedienug im Nahverkehrsplan zu definieren und zu konkretisieren. Dies betrifft vor allem Umfang und Qualität des Verkehrsangebots und hier insbesondere die Gewährleistung der Schülerbeförderung. Auch Qualitätsstandards, mögliche Mobilitätszentralen sowie flexible Bedienformen gehören ebenso dazu wie Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit. Ein Genehmigungsantrag, der die Anforderungen des Nahverkehrsplans nicht erfüllt, kann durch die Genehmigungsbehörde LNVG abgelehnt werden. Er ist auch abzulehnen, wenn einzelne lukrative Linien aus einem Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan festgelegten Linienbündel herausgelöst würden („Rosinenpickerei“). Der Landkreis Rotenburg (Wümme) hat durch die Bildung von Teilnetzen in seinem Nahverkehrsplan hierfür Sorge getragen. In Anbetracht anstehender Überarbeitungsnotwendigkeiten im vorrangig der Schülerbeförderung dienenden Verkehrsnetz soll im künftigen Nahverkehrsplan (gültig ab 2018) die bisherige Teilnetzbildung überarbeitet werden. Dabei soll das Ziel verfolgt werden, in Anlehnung an die drei mittelzentralen Verflechtungsbereiche und damit zugleich an die Einzugsbereiche der in den Mittelzentren angesiedelten Schulen mit überörtlichem Einzugsbereich künftig drei Linienbündel zu bilden:

- Teilnetz Nord um das Mittelzentrum Bremervörde,
- Teilnetz Mitte um das Mittelzentrum Zeven,
- Teilnetz Süd um das Mittelzentrum Rotenburg (Wümme).

Linien, die mehrere Einzugsbereiche betreffen, werden dabei einem einzigen Teilnetz zugeordnet. So wäre z.B. eine durchgehende Linie Bremervörde – Zeven – Rotenburg mit Zuordnung zum Teilnetz Mitte möglich.

Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit

Verkehrsleistungen sind vorrangig eigenwirtschaftlich zu erbringen, d. h. es wird kein öffentlicher Dienstleistungsauftrag (ÖDA) erteilt. Eigenwirtschaftlich ist ein Verkehr, dessen Aufwand gedeckt ist durch Fahrgelderlöse, sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinne (Buswerbung usw.) sowie gesetzliche Ausgleichszahlungen für Ausbildungsverkehre nach § 45 a PBefG und die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten nach Sozialgesetzbuch. Eigenwirtschaftlich können auch Verkehre erbracht werden, für die Ausgleichszahlungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften (aV) erbracht werden. Will ein Verkehrsunternehmen einen Verkehr eigenwirtschaftlich erbringen, so kann es mit seinem Genehmigungsantrag nur erfolgreich sein, wenn dieser Verkehr im Wesentlichen den Anforderungen entspricht, die der Aufgabenträger in seinem Nahverkehrsplan aufgestellt hat.

Handlungsoptionen des Aufgabenträgers

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) beabsichtigt, wie in der Vergangenheit, Qualitäts- und Quantitätsvorgaben im ÖPNV zu erteilen, das Angebot und den Beförderungstarif zu steuern und zu finanzieren. Hierfür stehen ihm Handlungsoptionen zur Verfügung, die im Folgenden skizziert werden:

- Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber („Inhouse-Vergabe“)
- Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach einer europaweiten Ausschreibung
- Erlass einer allgemeinen Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen

Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber („Inhouse-Vergabe“)

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) ist mit 5,75 % (Minderheits-) Gesellschafter der Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser-GmbH (EVB). Notwendige Voraussetzung für eine Direktvergabefähigkeit nach der EU-VO 1370 ist, dass der Landkreis hinsichtlich der Fragen des ÖPNV in seinem Gebiet ein Mehrheitsstimmrecht genießt, d. h. in verkehrlichen Fragen das Unternehmen so führen kann wie eine eigene Behörde. Dies ist bei der EVB nicht der Fall, könnte aber sichergestellt werden hinsichtlich einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung des Landkreises an einem Tochterunternehmen der EVB. In Betracht käme die jetzige Omnibusbetrieb von Ahrenschildt GmbH (OvA), an der sich auch der Nachbarlandkreis Osterholz beteiligen wird, wobei dann allerdings im Zuge der Umgestaltung ein anderer Name in Anlehnung an die EVB gefunden und auch die Frage des Sitzes der Gesellschaft geklärt werden sollte.

Auf dieser Basis könnte die EVB-Tochter beauftragt werden, Verkehre auf Grundlage des Nahverkehrsplans durchzuführen. Würde der Landkreis die EVB-Tochter mit der landkreisweiten Durchführung der Verkehrsleistungen direkt beauftragen, wäre dies eine Kommunalisierung der damit verbundenen Aufgaben. Die anderen im Landkreis tätigen Verkehrsunternehmen könnten dann nur noch als Auftragsunternehmen für die EVB-Tochter fungieren. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die EVB-Tochter bei einer Direktvergabe den überwiegenden Teil der Leistungen selbst erbringen muss (50 bis 67 % je nach Rechtsauffassung). Wegen der zu erwartenden gewerbepolitischen Diskussion sollte eine Direktvergabe an die EVB-Tochter jedoch nur für Bereiche erwogen werden, in denen die EVB auch jetzt schon stark vertreten ist. Damit könnten die hohen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Landkreises gegenüber der EVB-Tochter genutzt, die Stellung des eigenen Unternehmens gestärkt und das dortige Know-How zusätzlich genutzt werden, auch hinsichtlich einer möglicherweise künftig sinnvollen zentralen Steuerung des ÖPNV. Es bietet sich daher an, die EVB-Tochter in den Teilnetzen Nord und Mitte mit einer Direktvergabe zu betrauen.

Bei der Entscheidung für eine Inhouse-Vergabe ist allgemein noch nicht verbindlich geklärt, inwieweit die Regelungen des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes zur Anwendung kommen, wonach die Einhaltung des repräsentativen Spartentarifvertrags TV-N verpflichtend ist.

Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach einer europaweiten Ausschreibung

Die Erteilung öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach Ausschreibung setzt hingegen voraus, dass ein Aufgabenträger sehr frühzeitig seine Interessen möglichst genau bestimmt, um sie in die erforderlichen Verfahrensschritte (Vorabbekanntmachung, Vergabebekanntmachung) einbringen zu können. Die gesetzlichen Fristen machen es erforderlich, dass ca. 3 Jahre vor Betriebsaufnahme die entsprechenden Planungen durchzuführen sind. Aus den Planungen ist eine relativ genaue Leistungsbeschreibung zu entwickeln, die das Gerüst des Vergabeverfahrens bildet. Die damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen sind zu ermitteln, um Ausschreibungsergebnisse bewerten zu können. Ein solches behördeninitiiertes Verfahren wird also aufwändiger als bisher, verschafft dem Aufgabenträger aber auch Möglichkeiten, seine Interessen verbindlich zu definieren und umzusetzen.

Ob der Landkreis bei der Durchführung einer Ausschreibung mit einem verbesserten ÖPNV-Angebot rechnen kann, hängt entscheidend von der Definition und Beschreibung seiner Vorgaben ab. Je genauer Ziele und Maßnahmen definiert werden, umso effektiver kann er die zu erbringenden Leistungen kontrollieren und bewerten. Voraussetzung ist die Vorhaltung und Anwendung entsprechender Instrumentarien. Ob allerdings im Fall von Ausschreibungen mit einer Reduzierung von Ausgleichsleistungen zu rechnen, ist aus verschiedenen bundesweiten Erfahrungen fraglich.

Mit der Durchführung von Wettbewerbsverfahren werden Erwartungen verbunden, dass Angebotspreise sinken. Dies ist insbesondere bei früheren Ausschreibungen anderer Aufgabenträger feststellbar gewesen. Gründe hierfür waren häufig, dass Wettbewerb bei Verkehrsunternehmen den Druck zur Überprüfung der Kostenstrukturen verstärkt hat, aber auch Versuche externer Unternehmen, Zugang zum ÖPNV-Markt durch strategische Angebote zu erhalten. Im Fall des Landkreises Rotenburg (Wümme) sind die wirtschaftlichen Auswirkungen von folgenden Faktoren geprägt:

- Qualität und Quantität des gewünschten Angebots
- Zuschnitt der Vergabepakete / Losgrößen
- Anwendung des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (NTVergG)

Hinzuweisen ist, dass bei Ausschreibung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen das NTVergG zwingend Anwendung findet. Damit ist die Anwendung des Tarifvertrag Nahverkehrsbetriebe (TV-N Niedersachsen) vorgegeben. Die finanziellen Auswirkungen, die sich ergeben würden, wenn die Verkehrsunternehmen ihr Fahrpersonal nach dem Spartentarifvertrag Nahverkehrsbetriebe entlohnen würden, wären voraussichtlich erheblich. Bei Anwendung des TV-N im Vergleich mit den derzeitigen Verträgen des privaten Verkehrsgewerbes (z. B. Haustarif der KVG) müssten kostenrelevante Positionen mit berücksichtigt werden, welche sich kostensteigernd auswirken. Im Ergebnis müsste wohl – auf Basis des heutigen Fahrplanangebotes – mit deutlichen Mehrkosten für den Aufgabenträger gerechnet werden bzw. könnten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln weniger Leistungen bestellt werden.

Erlass einer allgemeinen Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen

Eine allgemeine Vorschrift hat zum Inhalt, dass die in einem bestimmten geografischen Gebiet tätigen Personenverkehrsdienste derselben Art einen einheitlichen Tarif als Höchsttarif anwenden müssen. Der Landkreis würde gemäß den Vorschriften der EU VO 1370/2007 den Betreibern eine Ausgleichsleistung gewähren für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; dabei müsste eine übermäßige Ausgleichsleistung (Verbot der Überkompensation) vermieden werden. Die allgemeine Vorschrift kann als Satzung beschlossen oder mit den Unternehmen vertraglich vereinbart werden. Die Ausgleichsparameter müssen darin transparent festgelegt werden.

Die bewährten und für die Fahrgäste sehr günstigen ROW- und VBN-Tarife könnten in einer allgemeinen Vorschrift als Höchsttarife benannt werden. Der Landkreis würde das im Nahverkehrsplan beschriebene Angebot in qualitativer und quantitativer Hinsicht als Eingangsvoraussetzung zur Inanspruchnahme der Finanzierung aus der allgemeinen Vorschrift definieren. Mit der allgemeinen Vorschrift werden die Verkehrsunternehmen nicht zur Anwendung des NTVergG verpflichtet. Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren kommt der im Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz verankerte repräsentative Tarifvertrag somit nicht zur Anwendung, was eine Relevanz bei den Personalkosten haben könnte.

Da es sich um eigenwirtschaftliche Verkehre handelt, entscheidet wie oben genannt die LNVG. Es steht allen Unternehmen offen, sich um eine Genehmigung zu bewerben.

Die Abrechnung der Ausgleichsleistungen ist höchst komplex. Die Einschaltung von Wirtschaftsprüfern mit entsprechenden Kosten würde notwendig.

Zusammenfassung

Für den Landkreis Rotenburg (Wümme) sind für die zukünftige Gestaltung des ÖPNV folgende Punkte von Bedeutung:

1. Rechtssicherheit,
2. Wirtschaftlichkeit (Angemessenheit der Ausgleichszahlungen, keine höheren Zahlungen außerhalb üblicher Kostensteigerungen, möglichst geringe Verfahrenskosten),
3. Angebotssteuerung während der Vertragslaufzeit (Leistungsänderungen müssen möglich sein).

Der Landkreis hat die Wahl, mit welchem Instrument er die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen durch Verkehrsunternehmen sicherstellen und die dafür gewährten Ausgleichszahlungen regeln will. Er kann für bestimmte Teilnetze eine Direktvergabe an die EVB-Tochter wählen, im vorliegenden Vorschlag für die Teilnetze Nord und Mitte. Für das Teilnetz Süd stehen ihm die Möglichkeiten von Vergabeverfahren (europaweite Ausschreibung) oder der Erlass einer allgemeinen Vorschrift zur Verfügung. Diese beiden Gestaltungsoptionen sind in der als **Anlage** beigefügten Synopse gegenüber gestellt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass grundsätzlich beide Verfahren für die ÖPNV-Gestaltung rechtssicher in Frage kommen.

Folgendes ist stichwortartig zu berücksichtigen:

- Keines der beiden Finanzierungsinstrumente garantiert die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den bisherigen Verkehrsunternehmen. Die Eingangsvoraussetzungen für die Bestandsunternehmen sind wegen deren Marktkenntnis aber deutlich besser. In beiden Verfahren kann die Zusammenführung verschiedener Aktivitäten in einer zentralen ÖPNV-Steuerungsstelle sichergestellt werden.
- Zu- und Abbestellungen sind bei Ausschreibungen in einem vorgesehenen Umfang problemlos möglich, bei der allgemeinen Vorschrift als Bedingung vorzugeben.
- Jedes Finanzierungsinstrument ist aufwändig in der Umsetzung.
- Ausschreibungen führen zu Marktpreisen.
- Durch Anwendung des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes entstehen bei Ausschreibungen voraussichtlich erhebliche Mehrkosten. Zurzeit laufen Bemühungen, weitere Tarifverträge als allgemein verbindlich anerkennen zu lassen.
- Beide Verfahren erfordern eine fachliche und rechtliche externe Begleitung.

In der Gesamtbewertung der dargestellten Aspekte wird der Vorschlag unterbreitet, die ÖPNV-Leistungen in den Teilnetzen Nord und Mitte direkt an die EVB-Tochter zu vergeben. Für die künftige Gestaltung des ÖPNV im Teilnetz Süd ist eine allgemeine Vorschrift zur Gewährung von Ausgleichszahlungen für Höchsttarife zu erlassen. Dieser Weg ist aus heutiger Sicht wirtschaftlich, ermöglicht planbare Konditionen, berücksichtigt vorhandene Strukturen und beinhaltet Steuerungsmöglichkeiten des Angebotes. Zur Festlegung des gewünschten Angebotes ist der Nahverkehrsplan des Landkreises Rotenburg (Wümme) fortzuschreiben und dabei insbesondere die vorgesehenen drei Teilnetze Nord, Mitte und Süd im Detail zu definieren.

Beschlussvorschlag:

1. Für die Vergabe der Busverkehre ab 01.08.2019 werden drei Teilnetze Nord, Mitte und Süd gebildet.
2. Für die Teilnetze Nord und Mitte wird eine Direktvergabe der ÖPNV-Leistungen an ein Tochterunternehmen der Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser-GmbH angestrebt.
3. Für die künftige Gestaltung des ÖPNV im Teilnetz Süd ist eine allgemeine Vorschrift zur Gewährung von Ausgleichszahlungen für Höchsttarife zu erarbeiten.
4. Zur Festlegung des gewünschten Angebotes ist der Nahverkehrsplan des Landkreises Rotenburg (Wümme) fortzuschreiben.

In Vertretung

(Dr. Lühring)