



Vorlage TA_24/2013
zur öffentlichen Sitzung des
Ausschusses für Umwelt und
Technik
am 08.07.2013

mit 2 Anlagen

An die
Mitglieder
des Ausschusses für Umwelt und Technik

Fortschreibung des Nahverkehrsplans hier: Aktualisierung des Linienbündelungskonzepts

Im Dezember 2009 trat die Nahverkehrsordnung der EU über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (EU-VO Nr. 1370/07) in Kraft. Sie regelt sowohl die Finanzierung als auch den Marktzugang für den öffentlichen Personenverkehr und führt den regulierten Wettbewerb zwischen den Betreibern ein.

Um die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, hat der Kreistag bereits im Juli 2009 das aktuelle Linienbündelungskonzept als Bestandteil des Nahverkehrsplans für den Landkreis Ludwigsburg beschlossen (KT_16/2009). Dabei wurden Laufzeiten der Konzessionen, die die Busunternehmer brauchen, um Buslinien betreiben zu können, in den einzelnen Linienbündeln harmonisiert. Das war die Voraussetzung dafür, dass bei einem wettbewerblichen Verfahren mehrere Linien gemeinsam vergeben und bessere Angebote erzielt werden können. Zugleich ergab sich daraus eine zeitliche Abfolge für die Verfahren ab Dezember 2014, dem Termin, an dem die ersten Kooperationsverträge auslaufen. Wir sind damals von einer baldigen Umsetzung der EU-Bestimmungen in nationales Recht durch eine Novellierung des deutschen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ausgegangen.

In der Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Technik am 06.07.2012 haben wir sie über die rechtlichen Hintergründe, die anstehenden Arbeiten und den aktuellen Sachstand informiert (Vorlage TA_35/2013).

Dabei haben wir auch darauf hingewiesen, dass dem Nahverkehrsplan künftig eine deutlich größere Bedeutung zukommt. Deshalb muss der Landkreis als Aufgabenträger für den nicht-regionalbedeutsamen Personennahverkehr über die bisherigen Festlegungen im Nahverkehrsplan hinaus sein gewünschtes Verkehrsangebot, das er auch zu finanzieren bereit ist, definieren. Diese Definition soll Umfang und Qualität des Verkehrsangebots sowie die Standards, die vom Verkehrsunternehmen verlangt werden, enthalten. Die verbindliche Zusicherung dieser Standards ist dann gegebenenfalls Voraussetzung dafür, dass das Verkehrsunternehmen eine Konzession erhält. Aktuell

werden daher alle Nahverkehrspläne der Verbundlandkreise überarbeitet. Den Auftakt bildet der Nahverkehrsplan Böblingen, die Arbeiten für Ludwigsburg folgen in Kürze. Die Beratung in den Gremien des Landkreises ist im ersten Halbjahr 2014 vorgesehen.

Erst im Januar 2013 erfuhren die EU-Bestimmungen durch das novellierte PBefG eine weitere Konkretisierung. Das neue PBefG legt - wie auch der Kreistag - unter anderem großen Wert auf die Mittelstandsförderung. So wird in § 8a PBefG (neu) gefordert, dass bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages die Interessen des Mittelstandes dadurch zu berücksichtigen sind, dass im Wettbewerb Lose gebildet werden müssen. Diese Vorgabe des PBefG macht eine Überarbeitung des bestehenden Linienbündelungskonzepts erforderlich. Das neue Linienbündelungskonzept soll als erster Arbeitsschritt für die Fortschreibung des Nahverkehrsplans jetzt in die Anhörung gegeben werden. Dieses Konzept wurde gemeinsam mit dem Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH „VVS“ überarbeitet und wird Bestandteil der für 2014 anstehenden Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Landkreis Ludwigsburg.

1. Entwurf des neuen Linienbündelungskonzepts (Anlage 1)

Das neue Linienbündelungskonzept basiert auf folgenden Vorgaben:

- Die Linienbündel müssen verkehrlich und betrieblich zusammenhängende Bereiche widerspiegeln. Der Zuschnitt der Bündel und Lose soll eine integrierte Verkehrsbedienung ermöglichen. Die Anschlussplanung innerhalb der Bündel muss gewährleistet sein. Der Abstimmungsbedarf der Unternehmen zwischen den Bündeln muss möglichst gering sein.
- Die Bündel und Lose müssen eine sinnvolle Größe haben. Sie müssen groß genug sein, um wirtschaftlich und unter Ausnutzung von Synergien betrieben werden zu können. Sie sollen nicht zu klein oder zerrissen sein. Die Umlaufplanung innerhalb eines Bündels soll eine betriebliche Optimierung erlauben.
- Gleichzeitig sind die berechtigten Interessen kleinerer und mittelständischer Unternehmen zu berücksichtigen. Durch zu große Bündel/Lose könnten deren Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- Und schließlich müssen die Bündel/Lose Linien unterschiedlicher Ertragskraft beinhalten, um innerhalb der Linienbündel einen wirtschaftlichen Ausgleich zu schaffen. Das „Herausbrechen“ wirtschaftlich ertragreicher Linien aus einem Verkehrsraum („Rosinenpickerei“) soll dadurch vermieden werden.

Der Entwurf des neuen Linienbündelungskonzepts liegt als Anlage 1 bei. Eine zusammenfassende Übersicht der Linienbündel und die vorgesehene Aufteilung der Bündel in Lose sind in der Anlage 2 beigefügt.

Um die Interessen der Unternehmen schon im Vorfeld berücksichtigen zu können, wurden diese, wie beim ersten Linienbündelungskonzept aus dem Jahr 2009, bereits in die Erarbeitung des neuen Entwurfs eingebunden.

Mit dem vorgeschlagenen Linienbündelungskonzept sehen wir die oben genannten Zielsetzungen erfüllt. Besonders werden auch die Anforderungen der Stadtverkehre mit ihren komplexen Teilnetzen und vielfältigen Abhängigkeiten innerhalb der Stadtgebiete berücksichtigt. Die unterschiedliche Größe der Linienbündel mit gestaffelten Harmonisierungszeitpunkten räumt uns

eine größere Flexibilität bei den späteren wettbewerblichen Verfahren ein und ermöglicht den Verkehrsunternehmen eine faire Teilnahme am Wettbewerb. Außerdem wird der ganz erhebliche Aufwand für die Verwaltung auf einen längeren Zeitraum verteilt.

Die Gesamtfahrleistung der Unternehmen im Busbereich beläuft sich auf jährlich rund 13,64 Millionen Kilometer. Das Konzept sieht für den Landkreis Ludwigsburg insgesamt sieben Linienbündel vor. Die Größe der Bündel bewegt sich zwischen rund 330.000 km und rund 4,54 Millionen km jährlich. Die einzelnen Bündel sind in zwei bis vier Lose unterteilt. Die Größe der insgesamt 20 Lose beträgt zwischen rund 120.000 km/Jahr und 1,88 Millionen km/Jahr.

Durch die Bildung auch kleinerer Bündel und die Unterteilung in Lose erhalten auch die kleineren mittelständischen Unternehmen die Chance, sich in einem wettbewerblichen Verfahren zu bewerben. Gleichzeitig bietet die EU-Verordnung die Möglichkeit, Verkehrsleistungen im Wege einer Direktvergabe zu vergeben, soweit von den in Frage kommenden Unternehmen wirtschaftliche Angebote vorgelegt werden. Unter anderem zählen Unternehmen mit maximal 23 Fahrzeugen zu den kleinen Unternehmen, für die eine Direktvergabe in Betracht kommt, wenn die Jahresfahrleistung bis zu 600.000 Kilometer oder der Ausgleichsbetrag bis zu 2,0 Mio. Euro pro Jahr beträgt. Auch bei größeren Unternehmen ist unter Umständen eine Direktvergabe möglich.

Weiter wurde bei der Losbildung berücksichtigt, dass einzelnen Kommunen, die besondere Voraussetzungen erfüllen, die Möglichkeit eröffnet wird, im Wege der Inhouse-Vergabe Verkehrsunternehmen direkt mit der Durchführung der Verkehre zu beauftragen.

In Anlage 1 haben wir den vorgesehenen Textteil für die Ergänzung des Nahverkehrsplans sowie die zeichnerische Darstellung der Linienbündel beigefügt. Die Anlage ist die Basis des Anhörungsverfahrens.

2. Harmonisierungszeitpunkte

Alle Konzessionen in einem Linienbündel enden zum gleichen Zeitpunkt, dem so genannten Harmonisierungszeitpunkt. Die Harmonisierungszeitpunkte geben somit die Laufzeiten für die Konzessionen in den einzelnen Bündeln vor. Sie müssen dabei so gewählt werden, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Vorlaufzeiten für die anschließende Vergabe neuer Konzessionen eingehalten werden können.

Zunächst muss nach den Regelungen des PBefG den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit eingeräumt werden, eigenwirtschaftliche Konzessionen zu beantragen. Hierzu müssen die Aufgabenträger 27 Monate vor der Neuvergabe der Konzessionen veröffentlichen, welche Konzessionen auslaufen. Die Verkehrsunternehmen haben dann drei Monate Zeit um eigenwirtschaftliche Anträge zu stellen. Voraussetzung für die Beantragung von eigenwirtschaftlichen Verkehren ist, dass die Unternehmen die zu erwartenden Einnahmen kalkulieren können.

In den Verbänden mit ihren Verbundtarifen hängt diese Kalkulation ganz wesentlich von der Zusage der Fahrgeldeinnahmen und dem Ausgleich der Tarifverluste ab, da die Unternehmen keine eigenen Tarife festlegen und erheben können. Zur zukünftigen Finanzierung der Busverkehre soll – so der derzeitige Ansatz im Verbundraum – eine so genannte Allgemeine Vorschrift (AV) zur Festsetzung von Höchsttarifen erlassen werden (Artikel 3 Absatz 2 EU-VO). Über die AV wird der VVS-Gemeinschaftstarif als verbindlicher „Höchsttarif“ vorgeschrieben und dafür entsprechende Ausgleichsleistungen gewährt. Die Ausgleichsleistungen

dürfen nur für den vorgeschriebenen Höchstarif entschädigen, verbindliche Qualitäts- und Quantitätsvorgaben sind nicht zulässig. Die Gelder aus einer AV stellen keine Beihilfen dar, da sie allen potentiellen Betreibern diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen (d.h. jeder kann sich um eine Konzession bewerben) und nur die tatsächlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung ausgleichen (sog. finanzieller Nettoeffekt).

Inhalte allgemeiner Vorschriften nach Art 3 Abs. 2 EU-VO 1370/2007

- Klare Definition gemeinwirtschaftlicher Pflichten in Bezug auf einen Höchstarif (für alle Fahrgäste oder bestimmte Fahrgastgruppen) und geografische Geltungsbereiche
- Vorabfestlegung objektiver und transparenter Ausgleichsparameter
- Durchführungsvorschriften für Zuordnung von Kosten- und Erlösrisiken
- Regelung zur Abrechnung des finanziellen Nettoeffekts (d.h. keine Beihilfen, sondern nur Ausgleich der tatsächlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Pflichten) und Anreizsystem nach dem Anhang der VO 1370/2007
- Regelungen zur Vergabe von Unteraufträgen bzw. Selbsterbringungsgebot

Durch den Erlass einer AV für den Verbundraum sehen wir eine größere Chance, dass wir auch zukünftig mit den heutigen Unternehmen zusammenarbeiten können. Als Alternative käme nach der EU-Verordnung nur in Frage, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchstarifen in öffentliche Dienstleistungsaufträge aufzunehmen. Die öffentlichen Dienstleistungsaufträge müssen jedoch in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Hier bleibt kaum Raum für eine Beantragung der Konzessionen durch die Unternehmen.

Unter Federführung des VVS befasste sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Aufgaben- und Finanzierungsträger sowie Unternehmen mit Fragen zur inhaltlichen Gestaltung der AV. Der Verband Region Stuttgart hat – entgegen der Regelungen im neuen PBefG, wonach die Landkreise als Aufgabenträger für den Erlass der Allgemeinen Vorschrift zuständig sind – die Zuständigkeit für den Erlass der AV für sich reklamiert und einen ersten Entwurf in einem Beteiligungsverfahren versandt. Die Rückmeldungen waren überwiegend sehr kritisch.

Wir gehen davon aus, dass nach der derzeit gültigen Rechtslage die Landkreise für den Erlass zuständig sind. Dennoch sind wir nach wie vor zu einer Kompromisslösung bereit. Aber auch unabhängig davon müssen wir uns aus folgenden Gründen zu den Inhalten der AV des Verbandes eine verlässliche Meinung bilden:

- Die Landkreise müssen Aussagen dazu treffen, was an der AV des Verbandes geändert werden muss. Es wurden von allen Seiten erhebliche Bedenken gegen den Entwurf des Verbandes vorgebracht, sowohl aus rechtlicher als auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Diese Bedenken sind berechtigt. Der Entwurf hat erhebliche Schwächen, die wir bewerten und ausräumen müssen.
- Die Ausgaben für die Ausgleichsleistungen aus der AV werden zwar über den Verband abgewickelt, von den Landkreisen jedoch refinanziert. Die Ausgaben der Landkreise aus der

AV belaufen sich somit jährlich auf hohe Millionenbeträge. Die wirtschaftlichen Auswirkungen müssen daher genau beleuchtet werden.

- Alle Gremien in den Landkreisen haben die Vorgabe gemacht, dass wir mit den heutigen Verkehrsunternehmen auch in Zukunft zusammenarbeiten sollen, soweit dies rechtlich möglich und wirtschaftlich darstellbar ist. Die Vorgaben in der AV müssen deshalb so gewählt sein, dass wir diese politische Vorgabe in der Zukunft auch erfüllen können. Auch dieser Punkt spricht für eine eingehende Befassung mit dem vorgelegten Entwurf einer AV des VRS.

Aus unserer Sicht benötigt der Erlass einer AV für den Verbundraum noch eine gewisse Zeit. Da die erforderliche Vorlaufzeit von 27 Monaten für die Vergabeverfahren mit dem Erlass der Allgemeinen Vorschrift beginnt, sollen die Konzessionslaufzeiten der neuen Linienbündel erst ab dem Jahr 2016 stufenweise harmonisiert werden. Die bisherigen Harmonisierungszeitpunkte, die ab Dezember 2014 beginnen, können nicht mehr gehalten werden. Um die Ausschreibungen auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, wird der den Aufgabenträgern bis zum Jahr 2019 eingeräumte Übergangszeitraum der EU-Verordnung ausgeschöpft.

Die Änderung der Harmonisierungszeitpunkte macht eine gleichzeitige Verlängerung der Kooperationsverträge erforderlich, da die ersten Verträge bereits Ende 2014 auslaufen. Hier stehen wir in engem Kontakt mit den anderen Verbundlandkreisen und den Verkehrsunternehmen. Im Herbst dieses Jahres werden wir den Gremien einen Vorschlag zur Verlängerung der Kooperationsverträge unterbreiten.

Unser Ziel ist es, den erklärtermaßen guten ÖPNV im Landkreis nicht nur zu erhalten, sondern in den nächsten Jahren noch weiter zu verbessern. Wir haben mit unseren Verkehrsunternehmen sehr gute Erfahrungen gemacht und wollen deshalb am bewährten Prinzip festhalten, den Verkehr zusammen mit den Städten und Gemeinden sowie den Verkehrsunternehmen weiter zu entwickeln. Dazu müssen wir gemeinsam die notwendigen Voraussetzungen schaffen.

3. Weiteres Vorgehen

Als Bestandteil des Nahverkehrsplans orientieren sich die Vorarbeiten für die Beschlussfassung des Linienbündelungskonzepts am Verfahren zur Aufstellung des Nahverkehrsplans.

Der Entwurf des Linienbündelungskonzepts wird nach der Einbringung im Ausschuss für Umwelt und Technik an die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme übersandt werden (Anhörverfahren). Zu den anzuhörenden Stellen gehören unter anderem Kommunen, Unternehmen und Verbände.

Als Frist für die Stellungnahmen haben wir den 30. September 2013 vorgesehen. Die Fraktionen werden gebeten, der Verwaltung ebenfalls bis zu diesem Termin eine Rückmeldung zukommen zu lassen, soweit von ihrer Seite noch Wünsche oder Anregungen bestehen.

Nach Auswertung der Stellungnahmen und Einarbeitung der sich daraus ergebenden Änderungen wird das Linienbündelungskonzept dem Ausschuss für Umwelt und Technik zur Vorberatung und im Anschluss daran dem Kreistag zur Beschlussfassung vorgelegt.

4. Ausblick

Im Herbst werden wir einen Vorschlag für die Verlängerung der Kooperationsverträge vorlegen. Wir gehen davon aus, dass wir bis zu diesem Zeitpunkt auch erste Überlegungen zu den künftigen wettbewerblichen Verfahren präsentieren können.

In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, wie wir die anstehenden, sehr umfangreichen Aufgaben bei den wettbewerblichen Verfahren organisatorisch bewältigen können. Neben der Ausarbeitung der Verdingungsunterlagen und der vertraglichen Grundlagen (inkl. technischer Spezifikationen, Fahrzeugbeschreibungen usw.) sind die Unterlagen für jedes einzelne Verfahren, d.h. für jedes Los im Einzelfall zu erarbeiten und anzupassen. Neben der Auswertung der sich verkehrlich und wirtschaftlich voraussichtlich unterscheidenden Angebote müssen wir uns in Zukunft stärker als bisher um ein Qualitätsmanagement kümmern. Die Einhaltung der in den künftigen Verträgen vorgegebenen Quantitäten und Qualitäten muss überprüft werden.

Eine wichtige Aufgabe wird auch die Beratung und die Abstimmung mit den Kommunen sein, mit denen wir den Wettbewerb gemeinsam durchführen müssen. Der Teil der Verkehrsleistung, für den die Kommunen zuständig sind (innerörtlicher Verkehr) muss von dort in den Wettbewerb einfließen. Es geht dabei zum Beispiel um zusätzliche Bestellungen von Leistungen oder um Inhouse-Vergaben. Möglich wäre es, den notwendigen Sachverstand zum Teil über externe Berater einzukaufen, was allerdings hohe Kosten verursacht. Die Zahl der dafür in Betracht kommenden Berater ist begrenzt und in den Jahren bis 2019 sind bundesweit eine Vielzahl von Verkehren neu zu vergeben. Alternativ bestünde die Möglichkeit, den erforderlichen Sachverstand intern aufzubauen. Mit dem bestehenden Personalbestand ist das aber nicht zu bewältigen.

Beschlussvorschlag:

Der Entwurf des neuen Linienbündelungskonzepts wird zur Kenntnis genommen und die Verwaltung wird beauftragt, das Anhörverfahren einzuleiten.