



Vorlage KT_41/2013
zur öffentlichen Sitzung des
Kreistags
am 06.12.2013

mit 2 Anlagen

An die
Mitglieder
des Kreistags

Fortschreibung des Nahverkehrsplans hier: Aktualisierung des Linienbündelungskonzepts für den Landkreis Ludwigsburg

1. Ausgangslage und gesetzliche Rahmenbedingungen

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 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. Wir sind damals von einer baldigen Umsetzung der EU-Bestimmungen in nationales Recht durch eine Novellierung des deutschen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ausgegangen.

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 fassen verschiedene Linien innerhalb der Bündel in weitere verkehrlich und betrieblich sinnvolle Einheiten zusammen. Unter anderem machte diese Vorgabe des PBefG eine Überarbeitung des bestehenden Linienbündelungskonzepts erforderlich.

Abhängig von der Situation und dem Bewerberfeld können sowohl einzelne Bündel, einzelne Lose oder auch mehrere zeitgleich verfügbare Teilleistungen gemeinsam vergeben werden. Dies

räumt uns eine größere Flexibilität ein und ermöglicht den Verkehrsunternehmen eine faire Teilnahme am Wettbewerb. Auch die kleineren mittelständischen Unternehmen haben die Chance, sich an einem wettbewerblichen Verfahren zu beteiligen beziehungsweise mit Verkehrsleistungen direkt betraut zu werden. Auch bei größeren Unternehmen sind unter Umständen Direktvergaben möglich.

2. Beteiligung von Gemeinden, Verkehrsunternehmen und Verbänden

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. Schon 2009 wurden das Vorgehen der Verwaltung und die Bildung von Linienbündeln grundsätzlich akzeptiert. Die Unternehmen haben jedoch den Wunsch geäußert, dass die nach der EU-Verordnung eröffneten Möglichkeiten der Direktvergabe oder des Genehmigungswettbewerbs wahrgenommen werden.

Unter Berücksichtigung des konkretisierten gesetzlichen Rahmens wurde Anfang 2013 das Linienbündelungskonzept gemeinsam mit dem Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH „VVS“ überarbeitet. Es entstand ein Konzept aus sieben Linienbündeln unterschiedlicher Größe. Diese waren in insgesamt 20 unterschiedlich große Lose zwischen rund 120.000 km/Jahr und 1,88 Millionen km/Jahr unterteilt.

Dieser Entwurf wurde am 8. Juli 2013 im Ausschuss für Umwelt und Technik eingebracht (TA_24/2013) und anschließend an die Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme übersandt. Die Fraktionen des Kreistags hatten Gelegenheit, Wünsche oder Anregungen mitzuteilen.

Von den Städten und Gemeinden im Landkreis gingen 29 Stellungnahmen ein. Der größte Teil der Gemeinden äußerten keine Anregungen oder Bedenken und erklärte die grundsätzliche Zustimmung zum Linienbündelungskonzept. Es wurde deutlich, dass die in der Vergangenheit gemeinsam mit den vorhandenen Busunternehmen erreichten Verkehrsverbesserungen von großer Bedeutung sind. Im Übrigen gingen Stellungnahmen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur, des Enzkreises, der Landkreise Böblingen und Heilbronn, der Landeshauptstadt Stuttgart, des Verbandes Region Stuttgart und weiterer Verbände ein.

Unsere Vorschläge zum Linienbündelungskonzept wurden weitgehend bestätigt. Von einigen Unternehmen, Kommunen und Verbänden wurde aber angeregt, anstelle von Losen kleinere Bündel zu bilden. Da es für die wettbewerblichen Verfahren keinen grundsätzlichen Unterschied bedeutet, ob Leistungen in Losen oder als kleinere Bündel definiert sind, sind wir den Anregungen nachgekommen. Dabei haben wir besonderes Augenmerk auf Leistungen gelegt, die grundsätzlich die Voraussetzungen einer Direktvergabe erfüllen oder bei denen eine Inhouse-Vergabe denkbar erscheint.

3. Das neue Linienbündelungskonzept des Landkreises Ludwigsburg

Nach Bewertung der Stellungnahmen haben wir den ersten Entwurf des Linienbündelungskonzepts in einzelnen Bereichen feiner untergliedert. Wie oben erläutert, haben wir Leistungen, die sich grundsätzlich für Direktvergaben oder Inhouse-Vergaben eignen und die bisher als Lose in den Linienbündeln enthalten waren, nun unter Beibehaltung der gemeinsamen Harmonisierungszeitpunkte als eigene Bündel dargestellt. In diesen Fällen wurde auf eine weitere Untertei-

lung in Lose verzichtet. Eine zusammenfassende Übersicht der Linienbündel mit der vorgesehenen Aufteilung der Bündel in Lose ist in Anlage 1 beigefügt.

Das neue Linienbündelungskonzept liegt als Anlage 2 bei. Auch mit der jetzt vorgeschlagenen Verkleinerung der Bündelgröße erfüllt unser Linienbündelungskonzept die von den Verbundlandkreisen gemeinsam mit dem Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart festgelegten 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.

Mit dem neuen Linienbündelungskonzept sehen wir unsere gemeinsamen 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 die notwendige 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 überarbeitete Konzept sieht für den Landkreis Ludwigsburg insgesamt 13 Linienbündel mit insgesamt 22 Losen vor. Die Größe der Bündel bewegt sich zwischen rund 330.000 km und rund 4,11 Millionen km jährlich. Die einzelnen Bündel sind in bis zu drei Lose unterteilt. Die Größe der insgesamt 22 Lose beträgt zwischen rund 120.000 km/Jahr und 1,88 Millionen km/Jahr.

4. Harmonisierungszeitpunkte

Alle Konzessionen in einem Linienbündel sollen zum gleichen Zeitpunkt enden, 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.

Folgende Zeitschiene ist vorgeschrieben:

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 Zuschreibung 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 Höchsttarif entschädigen, verbindliche Qualitäts- und Quantitätsvorgaben sind nicht zulässig.

Durch den Erlass einer AV für den Verbundraum sehen wir mehr Möglichkeiten, auch zukünftig mit den heutigen Unternehmen zusammenzuarbeiten. Als Alternative käme nach der EU-Verordnung nur die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen in wettbewerblichen Verfahren in Frage. Hier bliebe kaum Raum für eine direkte Beantragung der Konzessionen durch die Unternehmen.

Der Erlass einer Allgemeinen Vorschrift für den Verbundraum benötigt noch Zeit. Erst wenn feststeht, mit welchen Einnahmen die Unternehmen in den einzelnen Bündeln rechnen können, ist es sinnvoll, in den Wettbewerb einzusteigen. Dann beginnt die erforderliche Vorlaufzeit von 27 Monaten für die Vergabeverfahren. Um den Genehmigungswettbewerb, den die Unternehmen wünschen und im Übrigen die Vergabeverfahren fristgerecht durchführen zu können, sollen die Konzessionslaufzeiten der neuen Linienbündel erst ab dem Jahr 2017 stufenweise harmonisiert werden.

Vor den wettbewerblichen Verfahren muss geklärt sein, welche Leistungen der Landkreis als Basisangebot finanziert und was die Städte und Gemeinde zusätzlich an Leistung haben und finanzieren möchten. Auch dafür ist ein erheblicher Abstimmungsbedarf mit den Kommunen und allen beteiligten Gremien erforderlich. Um zum Dezember 2017 mit den neuen Verträgen starten zu können, müssen auch diese Abstimmungen im September 2015 abgeschlossen sein, da wir spätestens dann die wettbewerblichen Verfahren einleiten müssen

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.

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.

5. Das Linienbündelungskonzept als Bestandteil des Nahverkehrsplans des Landkreises

Aufgrund der EU-Bestimmungen und des neuen PBefG bekommt der Nahverkehrsplan künftig eine deutlich größere Bedeutung. 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.

Während bislang beim Nahverkehrsplan die Weiterentwicklung der Verkehrsangebote im Vordergrund stand, kommt nunmehr der Sicherung des vorhandenen Leistungsangebots sowie der näheren Definition von Bedienungs- und Beförderungsqualität erheblich größere Bedeutung zu. Dies hat Auswirkungen auf die Inhalte des Nahverkehrsplans. Der Wille des Aufgabenträgers muss unmissverständlich erkennbar werden. Für Verkehrsunternehmen und die Genehmigungsbehörde (Regierungspräsidium Stuttgart) muss es möglich sein, Anträge für Linien- und Fahrplangenehmigungen auf Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Aufgabenträgers zu prüfen. Dies wäre auf der Grundlage der heutigen Nahverkehrspläne nicht ausreichend möglich.

Die Herausforderung an die Fortschreibung des Nahverkehrsplans liegt darin, die dortigen Festlegungen so weit zu präzisieren, dass sich das heutige Verkehrsangebot im Wesentlichen abbildet. Gleichzeitig sollen aber den Unternehmen noch Spielräume für Optimierungen und Weiterentwicklungen bleiben. Der Landkreis möchte gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen entsprechende Festlegungen treffen. Wir werden unseren Nahverkehrsplan deshalb mit diesen Vorgaben fortschreiben und den Kreistag rechtzeitig damit befassen.

Das jetzt vorliegende Linienbündelungskonzept ist der erste Arbeitsschritt für die 2014 anstehende Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Landkreis Ludwigsburg. Die Beratung in den Gremien des Landkreises ist im Sommer 2014 vorgesehen.

Der Ausschuss für Umwelt und Technik hat am 11. November 2013 dem Kreistag einstimmig empfohlen, den nachstehenden Beschluss zu fassen.

Beschlussvorschlag:

Das Linienbündelungskonzept als Bestandteil des Nahverkehrsplans für den Landkreis Ludwigsburg wird grundsätzlich beschlossen.