Kreisverwaltung Trier-Saarburg
Geschäftsbereich IV

Abteilung: GB IV

Trier, 30.03.2015

BESCHLUSSVORLAGE

(Nr. 0085/2015/2)

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung
Kreistag	20.04.2015	öffentlich

ÖPNV im VRT - Einführung einer Allgemeinen Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen sowie Direktvergabe von Beförderungsleistungen an die SWT Verkehrs GmbH

Kosten:

Betrag:	339.000
Haushaltsjahr:	2015
Teilhaushalt:	10
Buchungsstelle:	54702/541440
Haushaltsansatz:	606.000,-- € / rd. 340.000 € für allgem. Vorschrift

---

B E S C H L U S S V O R S C H L A G :

A Allgemeine Vorschrift zur Festsetzung von Höchsttarifen (AV):

1. Der Kreistag nimmt die Informationen zur geplanten Allgemeinen Vorschrift zur Festsetzung von Höchsttarifen (AV) des Zweckverbandes Verkehrsverbund Region Trier (ZV VRT) inkl. der Refinanzierung der daraus resultierenden Einnahmedefizite zur Kenntnis (Anlage 1).
2. Der Kreistag weist die Mitglieder der Verbandsversammlung des ZV VRT an, der Beschlussfassung zum Erlass der Allgemeinen Vorschrift als Satzung rückwirkend zum 01.01.2015 und deren Refinanzierung über die Verbandsumlage nach erschließungsbezogenem Schlüssel (Anteil Fahrplankilometer) zuzustimmen.

B Direktvergabe eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge (DV):

3. Der Kreistag nimmt die Informationen zur geplanten Direktvergabe (DV) der Busverkehre an die SWT Stadtwerke Trier Verkehrs-GmbH (SWT) zur Kenntnis.

4. Der Kreistag stimmt, einer Direktvergabe zum 01.12.2016 der an die SWT konzessionierten Buslinien, die das Kreisgebiet berühren, an die SWT im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags durch den Zweckverband Verkehrsverbund Region Trier (ZV VRT) zu, sofern eine Möglichkeit zur Beendigung der Direktvergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrages zum 31.07.2012 besteht.
5. Als Voraussetzung für die Direktvergabe der unter Pkt. 4 beschriebenen Verkehre ist eine Gruppe von Behörden bestehend aus Stadt Trier und ZV VRT zu bilden und ein Vertrag über eine gemeinsame Vergabestelle zu schliessen (Anlage 3) Der Kreistag stimmt einem Vertrag zur Bildung der Behördengruppe und einer gemeinsamen Vergabestelle zu.
6. Der Kreistag stimmt der Vorabbekanntmachung der Direktvergabeabsicht im EU-Amtsblatt inkl. der darin enthaltenen Qualitätskriterien nach Anlage 4 zu.
7. Die Kreisverwaltung wird verpflichtet bis zum 30.06.2018 ein Alternativkonzept zur allgemeinen Vorschrift und zur Direktvergabe vorzulegen.

Sachdarstellung:

Der Zweckverband Verkehrsverbund Region Trier hatte im Jahre 2012 beschlossen, Möglichkeiten zu prüfen, inwieweit durch den Erlass einer allgemeinen Vorschrift verhindert werden kann, dass die in Folge des demografischen Wandels rückläufigen Schülerzahlen und damit verbundene Einnahmeausfälle zu Fahrpreissteigerungen führen, die von sog. wahlfreien Kunden nicht mehr akzeptiert werden. Konsequenz von notwendigen Fahrpreiserhöhungen wären weitere Einnahmeverluste durch zu erwartende Abwanderungen von Fahrgästen. Auch führen die Fahrpreiserhöhungen insbesondere innerhalb der Stadt Trier zu Akzeptanzproblemen, die auch den VRT in Frage stellen.

Als Ergebnis der Diskussion hatte der VRT grundsätzlich die Notwendigkeit einer finanziellen Beteiligung an den Kosten des ÖPNV anerkannt.

Daher wurden gemeinsam mit den 3 großen Verkehrsunternehmen der Region, der Moselbahn, der RMV und den Stadtwerken Trier (Verkehrsbetriebe), die Grundlagen für den Erlass einer allgemeinen Vorschrift erarbeitet. Andere Verkehrsunternehmen hatten kein Interesse; können aber zu einem späteren Zeitpunkt in das System allgemeine Vorschrift einsteigen.

Im Sommer 2014 teilten die Stadtwerke Trier mit, dass für Sie eine Inanspruchnahme der Regelungen der Allgemeinen Vorschrift zum Defizitausgleich nicht in Betracht komme, da der steuerliche Querverbund bei einer Zuschussgewährung im Rahmen der allgemeinen Vorschrift gefährdet sei.

A Zur Allgemeinen Vorschrift zur Festsetzung von Höchsttarifen:

Um vor dem Hintergrund des demografischen Wandels den Fahrgästen im VRT weiterhin eine attraktive, einheitliche und zukunftsfähige Tarifstruktur anbieten zu können, soll der Verkehrsverbund als gemeinsame Klammer des ÖPNV erhalten und fortentwickelt werden. Hierzu soll die Position der Aufgabenträger gestärkt werden, indem diesen künftig eine vergabe- und beihilferechtlich tragfähige Gestaltungsmöglichkeit bezüglich der Tarifhöhe eingeräumt wird.

In der Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRT soll daher in der Sitzung am 15.07.2015 eine ergänzende Allgemeine Vorschrift gemäß Art. 3 Abs. 2 EG-Verordnung 1370/2007 (VO 1370) zum Erlass von Höchsttarifen im VRT beschlossen werden. Die Allgemeine Vorschrift (AV) wird als Satzung erlassen und soll rückwirkend zum 1. Januar 2015 in Kraft treten. Damit wird die Anwendung des VRT-Tarifes für alle Verkehrsunternehmen im Gebiet des VRT verbindlich als Höchsttarif festgelegt. Im Gegenzug steht den Verkehrsunternehmen eine Ausgleichszahlung zu, wenn sie die jeweilige Verkehrsleistung nicht auskömmlich erbringen können und dies in einem transparenten Verfahren nachweisen. Das entsprechende Verfahren wird in der AV verbindlich festgelegt und jährlich durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer durchgeführt.

Die Refinanzierung der vom Zweckverband VRT benötigten Ausgleichsmittel nach der Allgemeinen Vorschrift erfolgt über die Verbandsumlage. Sie soll verursachergerecht für jedes Verbandsmitglied um einen erschließungsbezogenen Schlüssel ergänzt werden (Sonderumlage auf der Basis der Fahrplankilometer im Gebiet des jeweiligen Aufgabenträgers). Der Ausgleich aus der Refinanzierung ist auf den Wert der jährlichen Vorausberechnung als maximaler Ausgleichsbetrag begrenzt. Das bedeutet: Ergibt sich im Nachhinein ein höherer Fehlbetrag auf Seiten der Verkehrsunternehmen, als zunächst für die Vorauszahlung ermittelt, so ist der Ausgleich auf den Wert der Vorauszahlung begrenzt (Deckelung). Ergibt sich aus der nachträglichen Überkompensationskontrolle, dass das Unternehmen einen zu hohen Ausgleichsbetrag erhalten hat, so ist der Wert der Überzahlung vom Verkehrsunternehmen zurückzuerstatten.

Für Busverkehr, der ausschließlich innerhalb der Stadt Trier erbracht wird und für Busverkehr, der die Stadtgrenzen überschreitet, dessen verkehrlicher Schwerpunkt aber auf das Stadtgebiet entfällt, soll die Finanzierung nicht über die Allgemeine Vorschrift sondern, über eine sogenannte Direktvergabe erfolgen (vgl. unter B.).

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die Refinanzierung der aus der Anwendung der Allgemeinen Vorschrift resultierenden Mindererlöse (auf Basis des der Allgemeinen Vorschrift zu Grunde gelegten Leistungsvolumens) folgender Verteilungsschlüssel zwischen den Aufgabenträgern (nur Regionalverkehr, ohne Stadtverkehr):

Aufgabenträger	Anteil Fahrplan-km
Trier	3,10 %
Trier-Saarburg	24,90 %
Eifelkreis Bitburg-Prüm	31,80 %
Bernkastel-Wittlich	25,70 %
Vulkaneifel	14,50 %

Für das erste Jahr der Gültigkeit der Allgemeinen Vorschrift wurde auf Basis der Transparenzgutachten der teilnehmenden Verkehrsunternehmen ein maximaler Ausgleichsbetrag von 1.362.000 € ermittelt. Im ersten Ausgleichsjahr wird der ermittelte Ausgleichsbetrag zu 90% (1.225.800 €) an die Unternehmen ausgezahlt. Im Anschluss an die Überkompensationskontrolle 2016 werden ggf. die restlichen 10% ausgezahlt.

Damit ergibt sich je Aufgabenträger für das Ausgleichsjahr 2015 ein Refinanzierungsbetrag in Höhe von

Aufgabenträger	Anteil Ausgleichsbetrag
Trier	42.000 €
Trier-Saarburg	339.000 €
Eifelkreis Bitburg-Prüm	433.000 €
Bernkastel-Wittlich	350.000 €
Vulkaneifel	198.000 €
Summe	1.362.000 €

Die von Seiten des Landkreises Trier-Saarburg im ersten Jahr zu zahlenden 339.000,- Euro sowie die entsprechenden Beträge für die Folgejahre werden über die Verbandsumlage des ZV VRT nach erschließungsbezogenem Schlüssel (Anteil Fahrplankilometer) abgerechnet. Im Haushalt 2015 ist bereits ein entsprechender Ansatz vorgesehen.

Die Allgemeine Vorschrift wurde seitens des ZV VRT im Rahmen seiner Haushaltsprüfung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) im Dezember 2014 vorgelegt. Die ADD teilte dem ZV VRT mit Schreiben vom 22.12.2014 mit, dass gegen die beschlossene Haushaltssatzung 2015 sowie gegen die Ansätze des Haushaltsplanes des Zweckverbandes VRT keine Bedenken wegen Rechtsverletzung erhoben werden. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Ausgleichszahlungen aus der Allgemeinen Vorschrift im Bereich des ÖPNV um eine freiwillige Leistung handelt, könne es jedoch bei den Mitgliedskommunen zu aufsichtsbehördlichen Restriktionen im freiwilligen Leistungsbereich kommen. Dies wird bei jeder beteiligten Gebietskörperschaft im Rahmen der jeweiligen Haushaltsprüfung abzuwägen sein. Die Allgemeine Vorschrift als solche ist nicht vorlagepflichtig bei der ADD. Die Haushaltsgenehmigung der ADD für den Haushalt 2015 des Landkreises Trier-Saarburg liegt noch nicht vor.

Die Beschlussfassung über den Erlass der Allgemeinen Vorschrift als Satzung erfolgt voraussichtlich am 15.07.2015 in der Zweckverbandsversammlung. Die Vertreter des Landkreises Trier-Saarburg in diesem Gremium sollen angewiesen werden, der dortigen Beschlussvorlage zuzustimmen, da die Einführung der Allgemeinen Vorschrift im Interesse des Landkreise Trier-Saarburg liegt. Durch die AV werden Tarifbegrenzungen und die damit verbundenen öffentlichen Ausgleichszahlungen rechtskonform möglich. Bislang wurde in der Verbandsversammlung in der Regel den Anträgen der Verkehrsunternehmen zu Tariferhöhungen gefolgt, so dass keine Ausgleichspflicht seitens der Aufgabenträger eintrat. Folge davon waren stetig steigende Fahrpreise. Mit der neuen Systematik der Allgemeinen Vorschrift kann die Tarifhöhe rechtssicher für den gesamten Verbundraum begrenzt werden.

B Zur Direktvergabe eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge:

Grundsätzlich könnten auch Busverkehre, die ausschließlich innerhalb der Stadt Trier erbracht werden und Busverkehre, die die Stadtgrenzen überschreiten, deren verkehrlicher Schwerpunkt aber auf das Gebiet der Stadt Trier im Rahmen Allgemeinen Vorschrift erfolgen.

Ein Defizitausgleich im Rahmen der Allgemeinen Vorschrift auch dieser Verkehre wurde durch die SWT rechtlich geprüft. Ergebnis der Untersuchungen ist, dass der Erhalt eines steuerlichen Querverbundes im Rahmen einer AV nicht möglich ist. Im Rahmen des Querverbundes können Verluste, die im Busverkehr der SWT Verkehrs GmbH gemacht werden z.B. durch Gewinne aus dem Bereich Energieversorgung, intern ausgeglichen werden, ohne dass die Energiegewinne vorher versteuert werden.

Zur Aufrechterhaltung der Vorteile aus dem Querverbund ist aus Sicht der Stadt Trier als Eigentümer der SWT die sogenannte Direktvergabe eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge (öDA) gemäß EG-Verordnung 1370/2007 (VO 1370) anzustreben.

Nach den Vorgaben der VO 1370 haben die Verkehrsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu erfolgen. Bei Einhaltung bestimmter rechtlicher Vorgaben können Städte und Gemeinden ihre eigenen kommunalen Unternehmen aber unmittelbar mit der Erbringung von Verkehrsleistungen zu beauftragen.

In Deutschland ist die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an interne Betreiber für Städte bereits vielfach erprobt. So wurde bereits in 2010 eine der ersten Direktvergaben in Bremen vollzogen. Dem Beispiel schlossen sich zahlreiche Städte an. Aktuell befindet sich auch Kaiserslautern im Vergabeverfahren. Wir gehen davon aus, dass die gewählte rechtliche Konstruktion auch für Stadt-Umlandverkehre zulässig ist.

Für Busverkehr, der die Stadtgrenzen überschreitet, und der in das Gebiet des Landkreises Trier-Saarburg fährt ist der Zweckverband VRT (ZV VRT) Aufgabenträger nach § 5 Abs. 1 Nahverkehrsgesetz (§ 3 Abs. 5 Verbandsordnung ZV VRT). Da die Allgemeine Vorschrift nur für den regionalen Busverkehr gilt, kann für den Busverkehr, der die Stadtgrenzen überschreitet, dessen verkehrlicher Schwerpunkt aber auf das Stadtgebiet entfällt, keine Finanzierung über die Allgemeine Vorschrift erfolgen (die Bestimmung des verkehrlichen Schwerpunktes erfolgt über die entsprechenden Anteile der Personenkilometer auf dem jeweiligen Gebiet). Auch hierfür soll eine Direktvergabe erfolgen.

Voraussetzung für eine Direktvergabe ist zum einen eine Vorabbekanntmachung im EU Amtsblatt und zum anderen die Bildung der Gruppe von Behörden zwischen dem ZV VRT und der Stadt Trier. Der ZV VRT als zuständiger Aufgabenträger beabsichtigt eine entsprechende Beschlussfassung in seiner Sitzung am 18.03.2015. Der Beschluss soll unter den Vorbehalt der Zustimmung des Kreistages Trier-Saarburg gefasst werden. Die Beschlussfassung im Kreistag ist für den 20.04.2015 geplant.

Damit der ZV VRT eine Direktvergabe an die SWT durchführen kann, bedarf es eines Zusammenschlusses der beiden Aufgabenträger ZV VRT und Stadt Trier zu einer Gruppe von Behörden, da bei einer Direktvergabe an einen internen Betreiber mindestens eine Behörde den direkten Durchgriff auf das kommunale Unternehmen haben muss. Die entsprechenden notwendigen Regelungen zur Bildung der Gruppe von Behörden und einer gemeinsamen Vergabestelle sollen durch den beigefügten Vertrag erfolgen (Anlage 3).

Die in Aufgabenträgerschaft des ZV VRT liegenden grenzüberschreitenden Linien, deren verkehrlicher Schwerpunkt im Stadtgebiet liegt, sollen bis zum 31.07.2021 an die SWT direkt vergeben werden (dies sind zurzeit die Linien 3, 30, 81, 85, 86). Anschließend sollen die Planungen aus dem ÖPNV-Konzept Rheinland-Pfalz-Nord umgesetzt werden. Die Linien 8 und 87 sind formal rein innerstädtische Linien; ab Quint fahren die SWT als Subunternehmer der RMV. Die Finanzierung erfolgt mithin über die Allgemeine Vorschrift.

Durch die Direktvergabe im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags bleibt die Möglichkeit eines Querverbundes im Rahmen der SWT erhalten. Für die im Landkreis verkehrenden Linien der SWT wird ein Defizitausgleich zwischen ZV VRT und SWT vorgeschlagen, wobei der Ausgleichsbetrag analog der Regeln der AV (vgl. Anlage 1) von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer auf Basis der Fahrplankilometer der betroffenen Linien im Landkreis jährlich neu ermittelt werden soll. Die SWT haben sich jährlich analog zur AV einer Überkompensationskontrolle zu unterziehen.

Für den Landkreis Trier-Saarburg ergeben sich durch dieses Modell mit dem Modell der Allgemeinen Vorschrift identische finanzielle Belastungen. Die sich nach derzeitigen Berechnungen auf 290.000 € im Jahr belaufen.

Die Durchführung der Direktvergabe in Form der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt, die Erteilung eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge sowie die anschließende Überwachung und Abrechnung der vereinbarten Regelungen wird durch die Stadtverwaltung Trier erfolgen. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten ist beabsichtigt auch die grenzüberschreitenden Linien mit von dieser Stelle bearbeiten / verwalten zu lassen. Hierzu ist der Abschluss des Vergabestellenvertrages notwendig (vgl. Anlage 3).

Da die Konzessionen der ersten betroffenen Buslinien im November 2016 auslaufen, ist vor dem Hintergrund der gesetzlich geregelten Vorlauffristen die öffentliche Bekanntmachung der Direktvergabeabsicht im Mai 2015 im EU-Amtsblatt erforderlich. Zweck der Vorabbekanntmachung ist unter anderem, dass ggf. interessierte Wettbewerber die Möglichkeit erhalten, vorab einen eigenwirtschaftlichen Antrag für die betroffenen Linien zu stellen. Da sämtliche von der DV betroffene Linien (innerstädtische und Stadtgrenzen überschreitende Linien mit verkehrlichem Schwerpunkt in der Stadt) nicht unter die AV fallen, kann ein potenzieller Bewerber nicht mit Ausgleichsmitteln aus der AV rechnen, weshalb die Wahrscheinlichkeit eines eigenwirtschaftlichen Antrages gering ist.

Aus der Notwendigkeit, die Direktvergabeabsicht im Mai bekanntzumachen resultiert die Eilbedürftigkeit der Entscheidung. Eine frühere Befassung der Gremien war aufgrund einer Diskontinuität der rechtlichen Beratung der SWT leider nicht möglich.

Aufgrund des bestehenden engen Zeitfensters erfolgt die Definition der Standards auf Basis des Status quo. (Anlage 5). Ob in Zukunft hiervon abweichende Angebote gewünscht werden, ist im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Nahverkehrsplans zu diskutieren. Die Fortschreibung der lokalen und regionalen Nahverkehrspläne ist für 2016, im Anschluss an die Erarbeitung des ÖPNV-Konzeptes Rheinland-Pfalz-Nord, vorgesehen, welches eine wichtige Grundlage für die zukunftsfähige Weiterentwicklung des ÖPNV in der Region darstellen wird.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es sich sowohl bei der AV als auch der DV um Interimslösungen handelt, die nur solange angewendet werden sollen, bis das ÖPNV-Konzept Rheinland-Pfalz-Nord umgesetzt wird. Da dieses wiederum in Form von Linienbündeln realisiert werden soll (in welchen ertragsstarke und ertragsschwache Linien zusammengefasst vergeben werden), bedarf es hierzu einer Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten der einzelnen Linien im VRT. Vor diesem Hintergrund wird sich die Umsetzung des Konzeptes noch über mehrere Jahre hinziehen.

Auch bei einer Direktvergabe bleiben die von SWT gefahrenen Linien Teil des Verkehrsangebotes des Verkehrsverbundes und unterliegen weiterhin der Tarifhoheit des VRT.

Finanzielle Auswirkungen:

Für das erste Jahr der Gültigkeit der Allgemeinen Vorschrift wurde vom beauftragten Wirtschaftsprüfer für den ein Refinanzierungsbeitrag von 339.000,-- Euro ermittelt, der im Haushaltplan des Landkreises Trier-Saarburg für das Jahr 2015 bereits veranschlagt ist. Im Zuge der in der AV festgelegten Mechanismen stellt dieser Wert für das Jahr 2015 den Maximalbetrag dar, den der Landkreis Trier-Saarburg zu zahlen hat. Durch die Überkompensationskontrolle kann es in der Endabrechnung aber durchaus auch zu einem geringeren Betrag kommen.

Hinsichtlich der Verkehre, die durch die SWT erbracht werden, ist im Rahmen der Direktvergabe nach derzeitigem Kenntnisstand mit Kosten in Höhe von 290.000 € zu rechnen. Diese werden erstmalig im Haushaltsplan 2016 für den Dezember 2016 veranschlagt werden.

Der Ausschuss für den öffentlichen Personennahverkehr hat am 12.03.2015 über den Sachverhalt beraten und sich mit folgenden Abweichungen für den Beschlussvorschlag ausgesprochen:

Ziff 2 Hier hat der Ausschuss die Formulierung „weist die Mitglieder der Verbandsversammlung des ZV VRT an…“ als nicht angemessen empfunden und stattdessen die Formulierung „empfiehlt den Mitgliedern der Verbandsversammlung des ZV VRT …“ beschlossen.

Ziff 7 wurde im Ausschuss für den öffentlichen Personennahverkehr nicht beraten; der Beschlussvorschlag wurde durch den Kreisausschuss eingefügt.

Der Kreisausschuss hat in seiner Sitzung am 16.03.2015 Sachverhalt beraten und sich für den Beschlussvorschlag ausgesprochen.

<u>Anlagen:</u>

Anlage 1: Informationen zur Allgemeinen Vorschrift

Anlage 2: Allgemeine Vorschrift

Anlage 3: Vergabestellenvertrag

Anlage 4 SWT Verbindungen im Landkreis Trier-Saarburg

Anlage 5: Leistungs- und Qualitätsanforderungen