

26.09.2024
Drucksache 108/24/1

Direktvergabe von Personenverkehrsdiensten im südlichen Kreisgebiet an die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU) – Beschluss zur Vergabeabsicht

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreisausschuss	30.09.2024	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	01.10.2024	Entscheidung	öffentlich
Organisationseinheit	Mobilität, Natur und Umwelt		
Berichterstattung	Kreisdirektor Mike-Sebastian Janke und Dezernent Adrian Kersting		
Budget	69	Mobilität, Natur und Umwelt	
Produktgruppe	69.04	Mobilität und Klimaschutz	
Produkt	69.04.01	Mobilitätsplanung, Aufgabenträgerschaft ÖPNV	
Haushaltsjahr	2026ff.	Ertrag/Einzahlung [€]	
		Aufwand/Auszahlung [€]	s. Sachbericht
Klimarelevante Auswirkungen	<input type="checkbox"/> keine <input checked="" type="checkbox"/> positive <input type="checkbox"/> negative		
Umfang der Auswirkungen	Erläuterung siehe Sachbericht		

Beschlussvorschlag

1. Der Kreis beabsichtigt die Direktvergabe gemeinwirtschaftlicher öffentlicher Verkehrsleistungen des Kleinen Linienbündels und des Kleinen AST-Bündels einschließlich abgehender Linien in Gebiete benachbarter Aufgabenträger gemäß Anlage zu diesem Beschluss als Gesamtleistung an die VKU mit Beibeschriftung am 25.05.2026.
2. Der Landrat wird beauftragt,
 - a. die Vergabeabsicht gemäß Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 und § 8a Abs. 2 PBefG zu veröffentlichen (Vorabbekanntmachung),
 - b. mit benachbarten Aufgabenträgern öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach dem GkG NRW (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit) für abgehende Linien vorzubereiten und dem Kreistag zur Beschlussfassung vorzulegen,
 - c. mit kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine Refinanzierungsvereinbarung für die beiden Bündel zu verhandeln und zur Beschlussfassung durch den Kreistag vorzubereiten,

- d. einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit einer Laufzeit bis zum 31.12.2030 für die Direktvergabe an die VKU vorzubereiten und dem Kreistag zur Beschlussfassung vorzulegen.

Sachbericht

1. Grundsatzbeschluss vom 15.04.2024 (Drucksache 044/24) und dessen Umsetzung

Der Kreistag hat die Vergabeabsicht für das Kleine Bündel und das Kleine AST-Bündel (im Folgenden auch „Bündel“ genannt) bereits in seinem Grundsatzbeschluss (Drucksache 044/24) bekundet und den Landrat beauftragt, die notwendigen Umsetzungsschritte zur Einleitung des Vergabeverfahrens vorzunehmen und einen Beschluss des Kreistags über das Vergabeverfahren herbeizuführen.

Dem ist die Verwaltung nachgekommen.

Um die beabsichtigte Direktvergabe an die VKU rechtssicher durchführen zu können, hat sie die juristische Begleitung des Verfahrens (und die Anpassung des bestehenden öffentlichen Dienstleistungsauftrags an den Nahverkehrsplan (NVP) 2024) im Wettbewerb an die Fachkanzlei BBG und Partner, Bremen, vergeben. Mit BBG und mit Beteiligung der VKU wird das Vergabeverfahren in einem Projekt organisiert, in dem die notwendigen Schritte abgearbeitet werden.

Da die Betriebsaufnahme bereits am 25.05.2026 zu erfolgen hat, muss die Vergabeabsicht des Kreises auf der Grundlage des Beschlussvorschlags möglichst im Oktober 2024 im EU-Amtsblatt (TED) veröffentlicht werden, weil die eigentliche Vergabe erst ein Jahr nach dieser Veröffentlichung erfolgen darf. Auf der Grundlage der erfolgten Vergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (ÖDA) können die Genehmigungen für die vergebenen Verkehrsleistungen der Bündel beantragt werden; diese Beantragung soll nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sechs Monate vor Betriebsaufnahme erfolgen. Die Frist von sechs Monaten kann gemäß § 12 Abs. 7 PBefG durch die Genehmigungsbehörde, konkret die Bezirksregierung Arnsberg, auf Antrag verkürzt werden. Ob eine solche Verkürzung der Frist im vorliegenden Fall tatsächlich möglich wäre, konnte bislang noch nicht abschließend mit der Bezirksregierung geklärt werden. BBG hat allerdings empfohlen, beim schon in Drucksache 044/24 dargestellten Zeitplan für die Einleitung des Vergabeverfahrens zu bleiben und den für den 10.12.2024 vorgesehenen Kreistagsbeschluss zum NVP 2024 nicht abzuwarten. Hierfür spricht aus Sicht von BBG, dass

- der Zeitplan ohnehin schon sehr eng ist und weitere Verzögerungen dazu führen könnten, dass das Vergabeverfahren im Falle eines (nie auszuschließenden) Nachprüfungsverfahrens nicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann und somit zunächst mit einer Notvergabe der Verkehrsleistungen oder zumindest Einstweiligen Erlaubnissen gearbeitet werden müsste – beides wäre mit zusätzlichem Aufwand verbunden,
- der zeitnah nach Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt vorgesehene Beschluss zum NVP 2024 zu abschließender Klarheit hinsichtlich der zu vergebenden Leistungen führen wird; insbesondere wird damit für eventuelle eigenwirtschaftliche Konkurrenzanträge noch innerhalb der dreimonatigen Frist nach Vorabbekanntmachung, innerhalb derer entsprechende Anträge zu stellen sind, klar sein, welches Verkehrsangebot der Aufgabenträger tatsächlich erwartet.

In der Veröffentlichung müssen die den Bündeln zugeordneten Verkehre beschrieben werden, also die Linien und das gewünschte Fahrplanangebot sowie die Anforderungen insbesondere für anzuwendende Tarife und Qualitätsstandards. BBG hat empfohlen, dabei vom maximal zu vergebenden Leistungsvolumen auszugehen, auch wenn der vorliegende NVP-Entwurf in Teilen ein geringeres Volumen vorsieht. Anpassungen „nach unten“ durch die Beschlussfassung des NVP 2024 wären demnach leichter möglich als nachträgliche Anpassungen „nach oben“.

Die Grundlagen für die Inhalte der Vorabbekanntmachung wurden auf dieser Basis geschaffen und werden in den Folgeabschnitten beschrieben. Zudem wird aus Rechtsgründen dargelegt, warum die Verkehrsleistungen der beiden Bündel aus Sicht des Kreises für eine ausreichende Verkehrsbedienung nur gemeinwirtschaftlich erbracht werden können und es zweckmäßig ist, die Verkehre als Gesamtleistung zu vergeben.

2. Konkretisierung der Linienbündel

2.1 Festlegung des Leistungsangebots in Fröndenberg/Ruhr

Die Mehrzahl der Linien dient der Bedienung der Stadt Fröndenberg/Ruhr. Da das erwartbare Defizit aus der Bedienung der beiden Bündel zu einer Belastung der Stadt Fröndenberg/Ruhr auf der Grundlage des Betriebsleistungsschlüssels führen wird, war es geboten, mit der Stadt ein finanzierbares Leistungsangebot für die Bündel zu definieren. In Abstimmung mit der VKU und dem Gutachterbüro für den NVP hat die Verwaltung der Stadt Fröndenberg/Ruhr Mitte August einen Vorschlag für ein, im Vergleich zu den ersten Planungen im Rahmen der NVP-Aufstellung, überarbeitetes Bedienungsangebot vorgelegt. Dabei wurde ein Konsens dahingehend erzielt, dass sich das Leistungsangebot möglichst stark am bisherigen Angebot von Westfalen Bus orientieren soll – insbesondere was die Linienwege angeht. Einzelne Verbesserungen in der Angebotsqualität, konkret Verdichtung von Taktfolgen, sind aber dennoch vorgesehen. Diesem Ansatz folgend, wird zunächst auf die Umsetzung der X7 (Unna – Fröndenberg/Ruhr) verzichtet und die Linie 280 als Nachfolgerin der heutigen Linie R70 in die Vergabe aufgenommen. Teil der Vergabe ist zunächst auch die Linie 83, die allerdings aus Sicht der Verwaltung entbehrlich ist. Details sind den Anlagen 2 und 3 zu entnehmen.

2.2 Verhandlung mit dem Märkischen Kreis

Das Kleine Bündel beinhaltet aktuell sowohl die Linie R30, die Schwerte mit Iserlohn im Märkischen Kreis verbindet, als auch die Linie 18, die alleinig im Iserlohner Norden verkehrt und nur aufgrund betrieblicher Synergien Teil des Kleinen Bündels war. Im Zuge der Neuaufstellung des NVP wird, in Abstimmung mit dem Märkischen Kreis, eine Neuordnung des Angebots im Korridor Schwerte – Iserlohn angestrebt. Die Linie 18 soll in diesem Zuge in die Vergabezuständigkeit des Märkischen Kreises übergehen. Für den Abschnitt Schwerte – Geisecke ist im Rahmen der Vergabe zunächst ein 30-Minuten-Takt auf der Linie 74 vorgesehen. Ggf. wird, abhängig von den noch andauernden Abstimmungen mit dem Märkischen Kreis, eine der zwei Fahrten pro Stunde durch eine Linie Iserlohn – Schwerte übernommen, die dann allerdings vom Märkischen Kreis in die bestehende Betrauung der MVG integriert werden würde uns somit nicht Teil der Vergabe des Kleinen Bündels sein muss.

2.3 Gesamtangebot gemäß Anlagen 2 und 3

Die dem Kleinen Bündel und dem Kleinen AST-Bündel zugeordneten Linien mit dem jeweiligen Linienverlauf und den Fahrplaneckparametern nach aktuellem Kenntnisstand sind in den Anlagen vollständig erfasst und bilden eine ausreichende Konkretisierung der Vergabeabsicht, wie sie in Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 gefordert wird. Änderungen können sich aus der Beschlussfassung des NVP 2024 sowie der betrieblichen Angebotsplanung durch die VKU ergeben.

2.4 Festlegung der Qualitätsanforderungen

In der Begründung des Grundsatzbeschlusses vom 04.06.2024 (Drucksache 044/24) wurde bereits angeführt, dass die Anforderungen an die Qualität dem Großen Bündel angeglichen werden sollen, wie sie sich aus dem NVP 2024 ergeben werden. Damit wird eine kreisweite Harmonisierung der Qualitätsstandards angestrebt. Damit diese Anforderungen auch für eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge für die Bündel, die in Konkurrenz zur beabsichtigten gemeinwirtschaftlichen Vergabe treten würden, gelten, bereitet die Verwaltung eine konkrete und erschöpfende Beschreibung dieser Anforderungen für die Vorabbekanntmachung vor.

3. Begründung der Gemeinwirtschaftlichkeit

Für die derzeit von der WB Westfalen Bus GmbH erbrachten Verkehrsleistungen in den beiden Bündeln besteht ein erwartbarer Zuschussbedarf.

Die mit Unterstützung der VKU erstellten Analysen zur wirtschaftlichen Situation der Verkehre zeigen, dass bereits die auf das Kreisgebiet begrenzten Verkehre der Bündel nicht auskömmlich nachhaltig zu betreiben sind, so dass eine ausreichende Verkehrsbedienung künftig nur auf gemeinwirtschaftlicher Grundlage durch den Kreis als Aufgabenträger sichergestellt werden kann. Das gilt erst recht, wenn das Verkehrsangebot in den beiden Bündeln perspektivisch und unter Beachtung der Finanzierbarkeit ausgebaut werden sollte.

4. Begründung der Direktvergabeabsicht

Die Direktvergabe eines ÖDA ist für den Kreis die für die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Verkehrsbedienung in den beiden Bündeln beste Handlungsalternative, wie es bereits im Grundsatzbeschluss in Abwägung der drei vorgestellten Handlungsoptionen begründet wurde. Sie verleiht dem Kreis umfassende Steuerungsmöglichkeiten für die Angebotsgestaltung und Qualitätssicherung, die nur gegenüber einer kontrollierten (mittelbaren) Eigengesellschaft gegeben sind.

Verstärkt durch die Übernahme der Geschäftsführung der VKU durch den Kreisdirektor kann der Kreis jederzeit und direkt seinen Willen bei der VKU durchsetzen. Bei einer wettbewerblichen Vergabe stünden dem Kreis nur vertragliche Rechte zu, um die ordnungsgemäße Leistungserbringung sicherzustellen. Zudem sind die Änderungsmöglichkeiten in Bezug auf die Quantität und Qualität des Verkehrsangebots in einem ÖDA mit einem fremdem Verkehrsunternehmen auf das Maß begrenzt, das für eine Angebotserstellung kalkulierbar ist. Und die Ausübung von z. B. Optionsrechten oder die Qualitätssicherung sind wegen widerstreitender Interessen aufwändig und bergen Konfliktpotential in sich.

Statt einer Vergabe könnte der Kreis die Verkehre durch den Erlass einer allgemeinen Vorschrift mit Gewährung von Ausgleichsleistungen wirtschaftlich auskömmlich für eigenwirtschaftlich agierende Verkehrsunternehmen stellen. Allerdings würde er dann keinerlei vertragliche Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung haben und wäre abhängig von der Leistungsbereitschaft eines oder mehrerer Verkehrsunternehmens bzw. -unternehmen.

Durch die Direktvergabe der beiden Bündel an die VKU erfolgt künftig eine integrierte Verkehrsbedienung für das gesamte Kreisgebiet. Dadurch kommen einheitliche betriebliche Standards auf VKU-Niveau zum Tragen und Synergien können erzielt werden, weil Funktionsbereiche wie die Betriebsleitung oder das Verkehrsmanagement mit gleichbleibendem Personalstand besser ausgelastet werden.

5. Gesamtleistungsvergabe

Die beiden Bündel werden als Gesamtleistung an die VKU vergeben. Dadurch soll ausgeschlossen werden, dass sich Unternehmen einzelne Linien, die sie wirtschaftlich für tragfähig einschätzen, durch entsprechende eigenwirtschaftliche Anträge „herauspicken“ und den Ausgleichsbedarf für den Kreis erhöhen, der möglicherweise kostendeckende Linien nicht mehr zur Mitfinanzierung heranziehen könnte.

Die Definition als Gesamtleistung hat neben diesem wirtschaftlichen Vorteil aber auch verkehrliche und betriebliche Gründe.

Da künftig nahezu alle Verkehre im Kreisgebiet durch die VKU erbracht werden, wird durch die Bündelung „in einer Hand“ eine optimierte Angebots- und Betriebsplanung ermöglicht. Neben einer verbesserten Ressourcennutzung steigert dies auch die Servicequalität für die Kunden (z. B. abgestimmte Fahrpläne). Ebenso kommt es durch die Leistungsbündelung zu Einsparungen bei Verwaltungs- und Betriebskosten (Synergieeffekte).

Im neuen NVP des Kreises Unna wird ein grundsätzlich neues Busnetz definiert. Durch ein gebündeltes Gesamtnetz kann schneller auf Veränderungen im Fahrgastaufkommen, auf Kundenwünsche oder Rückmeldungen des Fahrpersonals reagiert werden.

6. Umsetzung in der Vorabbekanntmachung

Mit der Vorabbekanntmachung wird das Direktvergabeeverfahren eingeleitet. Nach dem PBefG wird mit der Veröffentlichung in TED die Dreimonatsfrist für das Stellen eigenwirtschaftlicher Genehmigungsanträge für die für die Direktvergabe vorgesehenen Linien in Gang gesetzt. Damit das vom Kreis gewollte Verkehrsangebot in den beiden Bündeln nicht durch eigenwirtschaftliche Anträge unterlaufen wird, müssen die Verkehre quantitativ und qualitativ genau beschrieben werden. Dies erfolgt auf der Grundlage der Festlegungen dieses Beschlusses und wird ergänzt durch betriebliche Standards z. B. für die Betriebsstabilität oder den Datenaustausch.

Zudem sichert die Gesamtleistungsvergabe, dass die skizzierte Rosinenpickerei rechtlich abgewehrt wird.

Für die beiden Bündel wird mit diesem Beschluss inhaltlich dem NVP 2024 vorgegriffen, was wegen der einzuhaltenden Fristen nicht vermieden werden kann (s.o.) und akzeptabel ist, weil die Zuständigkeit des Kreistags gewahrt wird und die betroffenen Kommunen, insbesondere die Stadt Fröndenberg/Ruhr, intensiv beteiligt wurden.

7. Harmonisierung mit der Laufzeit der Vergabe des großen Bündels

Mit der Direktvergabe der Bündel an die VKU wird ein Gesamtnetz für den Busverkehr im Kreisgebiet angestrebt. Dies soll perspektivisch auch durch die Zusammenfassung aller Bündel in einem ÖDA rechtlich nachvollzogen werden. Deshalb soll der ÖDA für die neu zu vergebenden Bündel am 31.12.2030 enden, dem Endschachtsdatum des ÖDA für das Große Bündel. Ab dem 01.01.2031 können dann in der notwendigen Anschlussvergabe alle Bündel in einem ÖDA zusammengeführt werden, was für den Vollzug durch die Verwaltung und die VKU vereinfachend wirkt.

8. Finanzielle Auswirkungen

Im Zusammenhang mit dem NVP 2024 ist eine in Teilen geänderte Finanzierungssystematik des ÖPNV im Kreisgebiet vorgesehen, die aber noch zwischen kreisangehörigen Kommunen und Kreis abschließend zu diskutieren ist.

Demnach sollen die dem X-Prinzip zugeordneten Verkehre vom Kreis getragen werden, die des Y-Prinzips sollen weiterhin solidarisch, hälftig vom Kreis und bedienten Kommunen nach dem Betriebsleistungsschlüssel finanziert werden und reine Kommunalverkehre in der Finanzierungsverantwortung der diese Verkehre fördernden Kommunen liegen.

Die Verkehre der Bündel unterfallen nahezu vollständig der hälftigen Aufteilung des durch die Verkehre bei der VKU verursachten Defizits. Dieses ist nur grob abschätzbar, weil weder der Kreis noch die VKU über aktuelle Erlösdaten verfügen. Im Grundsatzbeschluss wurde eine Defizitbandbreite von 100 T€ bis 1,4 Mio. € genannt. Die große Planungsunsicherheit röhrt daher, dass weder dem Kreis, noch der VKU belastbare Erlösdaten für die Bündel vorliegen.

Erläuterung zur Klimarelevanz

Mit der Umsetzung des Beschlusses wird der ÖPNV im südlichen Kreisgebiet nachhaltig gesichert und qualitativ verbessert.

Anlagen

Anlage 1 Checkliste Klimarelevanz

Anlage 2 Übersicht der Linien des Kleinen Bündels und des Kleinen AST-Bündels

Anlage 3: Liniensteckbriefe