



## **Prüfungsmitteilung**

**Ergebnis der**

**Querschnittsprüfung**

**„ÖPNV in kommunaler Trägerschaft“**



	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I.</b>	<b>Einleitung</b>	7
<b>II.</b>	<b>Zusammengefasstes Prüfungsergebnis</b>	8
<b>III.</b>	<b>Prüfungsfeststellungen</b>	12
1.	ÖPNV in kommunaler Trägerschaft	12
1.1	Was ist öffentlicher Personennahverkehr?	12
1.2	Gibt es einen Bedarf?	13
1.3	Wofür sind die Kommunen zuständig?	18
1.4	Organisation des übrigen ÖPNV (kommunale Aufgabe)	19
1.5	Auch Kommunen betreiben Schienenpersonennahverkehr	21
1.6	Finanzierung des kommunalen ÖPNV	22
1.6.1	Aus dem Landeshaushalt aufgebrachte Mittel	22
1.6.2	Einsatz von Mitteln aus den kommunalen Haushalten	26
1.6.3	Nettobedarf inklusive ÖPNV-Mittel	30
1.6.4	Auf welchen Parametern beruht der gegenwärtige Verteilungsschlüssel?	33
1.6.5	Zum Einfluss der Preisgestaltung auf den Zuschussbedarf	35
1.6.6	Zuzahlungen für die Anpassung an einheitliche Tarifsysteme	38
1.7	Im Spannungsfeld von Wünschenswertem und finanziell Möglichem	39
1.7.1	Wie sieht das Verkehrsangebot aus?	39
1.7.2	Kann man sich das Angebot auch leisten?	41
1.7.3	Mögliche Optimierungspotenziale ausmachen und nutzen	42
1.8	Demografische Entwicklung - Auswirkungen auf den ÖPNV	43
1.9	Kostenanstieg - Grenzen des Angebots von Beförderungsleistungen	46
1.10	Wettbewerbsrechtliche Vorgaben im ÖPNV- Vergaberecht	50
1.10.1	Umsetzung in Schleswig-Holstein	51
1.10.2	Exkurs: Kreise als Aufgabenträger des übrigen ÖPNV und gleichzeitig Hauptkostenträger bei der Schülerbeförderung	54
1.10.3	Brutto- oder Netto-Verträge	59
1.10.4	Direktvergaben versus Wirtschaftlichkeit?	60
1.10.5	Sind Gemeinden als ÖPNV-Aufgabenträger sinnvoll?	61
1.10.6	„Jeder mischt mit“ oder ein Kreis und fast alle seine Gemeinden sind zusammen Aufgabenträger = Zweckverband ÖPNV Steinburg	63
1.10.7	Interkommunale Kooperationen denkbar	64
2.	Verträge der Aufgabenträger mit den Leistungserbringern	66
2.1	Die Verträge im Einzelnen	66
2.1.1	Stadt Flensburg	66
2.1.2	Landeshauptstadt Kiel	67
2.1.3	Hansestadt Lübeck	67
2.1.4	Stadt Neumünster	68
2.1.5	Kreis Dithmarschen	69
2.1.6	Kreis Nordfriesland	69
2.1.7	Kreis Ostholstein	70
2.1.8	Kreis Plön	72
2.1.9	Kreis Rendsburg-Eckernförde	73

---

2.1.10	Kreis Schleswig-Flensburg	73
2.1.11	Kreis Steinburg	74
2.1.12	Kreise im Hamburger Umland	75
2.2	Fazit	76
<b>IV.</b>	<b>Stellungnahmen</b>	<b>78</b>

### Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AKN	AKN Eisenbahn AG
Amtsbl.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa (lateinisch: ungefähr)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EU-VO	Verordnung (EG) 1370/2007
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
evtl.	eventuell
Ew	Einwohner
etc.	et cetera (lateinisch: und so weiter)
Fa.	Firma
FAG	Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt für Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HVV	Hamburger Verkehrsverbund GmbH
HVV-Tarif	Tarif des Hamburger Verkehrsverbundes
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
km	Kilometer
KVG	Kieler Verkehrsgesellschaft mbH
lfd.	laufend
LRH	Landesrechnungshof
Mio. €	Millionen EURO
MIV	motorisierter Individualverkehr
MRW	mittlere Reiseweite
o. a.	oben angeführte
o. g.	oben genannte
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBefAusglV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
PBefKostVO	Kostensatzverordnung Personenbeförderung

Pkm	Personenkilometer
RegG	Regionalisierungsgesetz
RNVP	Regionaler Nahverkehrsplan
s.	siehe
SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SFK	Schlepp- und Fährgesellschaft Kiel mbH
SGB IX	Neuntes Buch des Sozialgesetzbuches
SH-Tarif	Schleswig-Holstein-Tarif
SL	Stadtverkehr Lübeck GmbH
sog.	sogenannt
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
T€	Tausend Euro
TGL	Tarifgemeinschaft Lübeck
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
U-Bahn	U-Bahn
vgl.	vergleiche
VGN	Verkehrsgesellschaft Norderstedt mbH
VRK	Verkehrsverbund Region Kiel
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

## I. Einleitung

Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) wird die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen in allen Teilen des Landes im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge qualifiziert. Gemäß § 1 Abs. 2 ÖPNVG soll der ÖPNV der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Land sowie der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit dienen. Er soll so gestaltet werden, dass er eine attraktive und umweltverträgliche Alternative zum motorisierten Individualverkehr darstellt.

Nach den Zuständigkeitsregelungen des § 2 ÖPNVG ist das Land Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr (Abs. 1), während den Kreisen und kreisfreien Städten (bzw. etwaigen ausschließlich von diesen Kommunen gebildete Zweckverbänden) die Aufgabenträgerschaft für den sog. übrigen ÖPNV obliegt (Abs. 2).

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG obliegt die Finanzverantwortung für die Teilbereiche des ÖPNV dem jeweiligen Aufgabenträger. Zur Finanzierung einer ausreichenden Verkehrsbedienung stehen den Kommunen Bundesmittel (sog. Regionalisierungsmittel) sowie Landesmittel zur Verfügung. Einen Teil der entstehenden Kosten müssen sie jedoch selbst tragen.

Bei der Organisation und der Durchführung eines landesweit abgestimmten ÖPNV handelt es sich um eine sehr komplexe Aufgabe. Die Vielfalt der Aufgabenträger (Land, 4 kreisfreie Städte, 10 Kreise, ein kommunaler Zweckverband und einzelne Gemeinden) einerseits sowie auf kommunaler Ebene die unterschiedlichen Strukturen auf der Anbieterseite, das heißt bei den die Verkehrsleistungen erbringenden Unternehmen (öffentliche Nahverkehrsunternehmen, viele private Omnibusunternehmen, Verkehrsgemeinschaften etc.), ließen vermuten, dass die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung von Kommune zu Kommune differiert.

## II. Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

Für das Funktionieren moderner Gesellschaften ist die Mobilität von Personen von großer Bedeutung. Denn bereits die häufig vorhandene räumliche Trennung von Wohnen einerseits und Arbeiten bzw. (Schul-)Ausbildung andererseits erfordert regelmäßig die Überwindung räumlicher Distanzen. Für die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung spielt neben dem vorrangig genutzten motorisierten Individualverkehr mit privaten Kraftfahrzeugen vor allem der sog. öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) mit allgemein zugänglichen kollektiven Verkehrsmitteln - vor allem Bussen und Bahnen - die entscheidende Rolle. So sehen sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge an. Fakt ist somit, dass ein moderner und leistungsfähiger ÖPNV aus dem Gesamtverkehrssystem nicht wegzudenken ist, wobei er nicht nur eine wichtige Rolle in verkehrlicher, sondern auch in sozialer und nicht zuletzt ökologischer Sicht spielt. Zu bedenken ist aber auch, dass sich der ÖPNV-Anteil an den Gesamtverkehrsleistungen bundesweit seit 1990 stabilisiert hat und der öffentliche Straßenpersonenverkehr lediglich 8 % ausmacht. Genauso muss gesehen werden, dass der ÖPNV erhebliche öffentliche Mittel beansprucht und angesichts knapper Kassen und des demografischen Wandels vor großen Herausforderungen steht.

Mit der vorliegenden Querschnittsprüfung „ÖPNV in kommunaler Trägerschaft“ hat sich der Landesrechnungshof (LRH) einem Teilbereich des ÖPNV gewidmet, nämlich dem kommunalverantworteten sog. übrigen, das heißt dem straßengebundenen ÖPNV. Denn die Aufgabenverantwortung für den schienengebundenen ÖPNV liegt gemäß § 2 Abs. 1 des schleswig-holsteinischen ÖPNV-Gesetzes beim Land. Für den straßengebundenen ÖPNV sind dagegen seit Inkrafttreten des ÖPNV-Gesetzes 1996 im Wesentlichen die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Für einzelne Gemeinden, die bereits vor dem Inkrafttreten des ÖPNV-Gesetzes freiwillig die Planung und die Organisation des örtlichen ÖPNV sowie die Finanzverantwortung hierfür wahrgenommen haben, galt die Aufgabe als übertragen. Nach Einschätzung des LRH sollte die ÖPNV-Aufgabenträgerschaft in den Kreisen sinnvollerweise ausschließlich auf der Kreisebene angesiedelt sein.

Aufgrund historischer Entwicklungen stellen sich Organisation und Durchführung des übrigen ÖPNV im Lande sehr heterogen dar. So erfolgt die Erbringung von Verkehrsleistungen sowohl durch eigene Verkehrsgesellschaften - vor allem in den kreisfreien Städten - genauso wie durch den Einkauf von ausgeschriebenen Leistungen für zuvor definierte Gebietsnetze (in unterschiedlichen Tarifgebieten SH-Tarif und HVV-Tarif). Zum Teil handelt es sich bei angebotenen Verkehrsleistungen allerdings auch um ein überkommendes Leistungsangebot, welches im Wesentlichen auf fortentwickelten alten Schülerbeförderungsverträgen der Schulträger mit örtlichen



Verkehrsgesellschaften beruht. Hier wird zukünftig die am 03.12.2009 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zunehmend Wirkung entfalten. Diese verpflichtet die Aufgabenträger im Grundsatz dazu, die von ihnen für notwendig erachteten Verkehrsleistungen entweder nach den allgemeinen Vergaberegeln im Rahmen einer Ausschreibung auf dem Markt einzukaufen oder aber im Zuge eines transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Sinne der o. g. Verordnung abzuschließen. Ausnahmsweise ist auch eine Direktvergabe an ein eigenes Verkehrsunternehmen des Aufgabenträgers möglich, wobei das Überkompensationsverbot zu beachten und konkurrenzfähige Kosten des eigenen Unternehmens explizit nachzuweisen sind. Im Ergebnis werden einige kommunale Aufgabenträger sich ihrer Aufgabenstellung für den ÖPNV stärker bewusst werden müssen, während die Schulträgerkommunen bis auf wenige Ausnahmefälle aus ihrer Verantwortung für die Organisation der Schülerbeförderung zu entlassen sind (vgl. Tz. 1.10.2).

Eine nur schwer zu durchdringende Materie stellt die Finanzierung des ÖPNV aus öffentlichen Mitteln dar, obwohl Bundes- und Landesmittel seit 2007 kommunalisiert sind. So werden die vom Land abschließend bereitgestellten Mittel auf Basis einer Finanzierungsverordnung nach einem festen Schlüssel an die Aufgabenträger verteilt. Daneben leistet das Land noch die Erstattungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX<sup>1</sup>. Hinzu treten die aus den kommunalen Haushalten stammenden Finanzierungsmittel, die je nach vorzufindender Organisationsform und dem Aufgabenverständnis vor Ort mitunter stark variieren. Zum einen handelt es sich hierbei um die Ausgaben für die Beförderung von Schülerinnen und Schülern - in Abhängigkeit von Klassenstufen und Entfernungen zum Schulort - gemäß § 114 Schulgesetz<sup>2</sup>. Zum anderen um die Restfinanzierung, die den Verkehrsunternehmen je nach örtlicher Ausgestaltung des ÖPNV in sehr unterschiedlicher Art und Weise bereitgestellt wird (vgl. Tz. 1.6.2).

Im Ergebnis variierte der kommunale Mitteleinsatz für den ÖPNV im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 zwischen 16 €/Ew im Kreis Pinneberg und 78 €/Ew in der Hansestadt Lübeck und der gesamte Einsatz öffentlicher Finanzierungsmittel unter Einschluss der ÖPNV-Mittel des Landes zwischen 24 €/Ew in der Stadt Flensburg und 92 €/Ew in der Hansestadt Lübeck. Die beträchtlichen Unterschiede bei den Pro-Kopf-Werten der insgesamt für die Finanzierung des ÖPNV bereitgestellten öffentlichen Mittel dürften im Wesentlichen leistungsbedingt sein (z. B. Hansestadt Lübeck) oder auch struktur- bzw. flächenbedingt (z. B. Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg). So sind z. B. in der Hansestadt Lübeck auf Basis eines ent-

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046, zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 07.01.2015, BGBl. II S. 15.

<sup>2</sup> Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, ber. S. 276, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 11.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 464.

sprechenden Gutachtens zwischenzeitlich Maßnahmen zur Reduzierung des Aufwands eingeleitet worden.

Nicht ganz erklärlich sind dagegen die ebenfalls starken Differenzen bei den kommunalisierten Landesmitteln, die - im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 - zwischen 4 €/Ew (Neumünster) und 32 €/Ew (Kreis Schleswig-Flensburg) variieren. Besonders deutlich fällt hierbei der Unterschied zwischen der Stadt Neumünster (4 €/Ew) und der Stadt Flensburg (24 €/Ew) aus. Grundlage dieser Differenz ist offenbar der seinerzeit bei der „Kommunalisierung“ der Landes-ÖPNV-Mittel zugrunde gelegte Bemessungsfaktor, der eine Besonderheit in der Stadt Flensburg hat deutlich zum Tragen kommen lassen (vgl. Tz. 1.6.4.). Trotz entsprechender Anläufe konnte eine mit der Finanzierungsverordnung 2007 vorgesehene Umstellung des Verteilungsschlüssels in den Folgejahren nicht einvernehmlich zustande gebracht werden.

Angesichts der erheblichen Unterschiede bei den genannten Pro-Kopf-Werten regt der LRH gleichwohl an, einen erneuten Versuch zu unternehmen, die ÖPNV-Mittel des Landes zukünftig nach neuen transparenten und sachgerechten Kriterien zu verteilen. Auch sollten mit Blick auf den demografischen Wandel und die unausweichliche Kostensteigerung (auch) im übrigen ÖPNV die 2009 eingeführte Deckelung der ÖPNV-Mittel des Landes aufgehoben und eine angemessene Dynamisierung eingeführt werden.

Im Übrigen bestehen in manchen Kommunen noch Unsicherheiten darüber, wie sie ihr bisheriges, auf hergebrachtem Bundesrecht beruhendes Verhalten den - mit Übergangsfristen ausgestalteten - europarechtlichen Vorgaben anpassen sollen. Aufgabenträger ohne eigene Verkehrsgesellschaften haben Linienbündel bzw. Teilnetze zu definieren und diese nach Festlegung konkreter Leistungsvorgaben in den Wettbewerb zu stellen - als Netto- oder vorzugsweise als Brutto-Verträge.

In diesem Zusammenhang wird im Prüfungsbericht auch deutlich gemacht, dass es eine Schülerbeförderung im überkommenen Sinne mit einer Aufgabenträgerschaft bei den Schulträgern - bis auf ganz wenige Ausnahmen - seit dem Inkrafttreten des ÖPNV-Gesetzes 1996 nicht mehr gibt. Die Beförderung von Schülerinnen und Schülern hat vorrangig im Rahmen des ÖPNV stattzufinden und die Aufgabenträgerschaft hierfür liegt im ländlichen Raum im Regelfall bei den Kreisen.

Hiermit verbunden ist auch die Feststellung, dass es keinen Rechtsanspruch für Schülerinnen und Schüler auf Beförderung gibt. Der jeweilige Aufgabenträger sollte bei der Festlegung seines Leistungskatalogs für Verkehrsleistungen generell abwägen, ob die Bedienung bestimmter Orte unter finanziellen Gesichtspunkten als noch verhältnismäßig angesehen werden kann oder ggf. nicht mehr.

Aufgrund der fachlichen Komplexität bei der Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft (z. B. Verkehrsplanung, spezielles Vergaberecht, Vertragsmanagement und Abrechnung der Verkehrsverträge) sieht der LRH weitere Optimierungsmöglichkeiten. Ein probates Hilfsmittel stellt die interkommunale Kooperation dar, die weiter ausgebaut werden sollte. Dieses ist nicht zu verwechseln mit dem Auftrag der NAH.SH Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (ehemals Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH - LVS), die u. a. den übrigen ÖPNV landesweit und über die Landesgrenzen hinaus koordinieren soll.

### III. Prüfungsfeststellungen

#### 1. ÖPNV in kommunaler Trägerschaft

##### 1.1 Was ist öffentlicher Personennahverkehr?

Für den landläufig genutzten Begriff des Öffentlichen Personennahverkehrs - im Folgenden als ÖPNV bezeichnet - gibt es unterschiedliche rechtliche Definitionen.

Nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gilt als öffentlicher Personennahverkehr die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen<sup>3</sup>, Oberleitungsbussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 8 Abs. 1 PBefG).

Das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) setzt auf den Begriff des Linienverkehrs<sup>4</sup> auf und ergänzt diesen um den Schienenpersonennahverkehr<sup>5</sup>. Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) entspricht dieser Definition.

Während der Bundesgesetzgeber im RegG die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge erachtet, sieht die Zielbestimmung des Landesgesetzgebers im ÖPNVG die ausreichende Bedienung explizit **in allen Teilen des Landes** vor (§ 1 Abs. 1).

Der ÖPNV soll hiernach

- der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Land sowie
- der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit.

dienen.

Bei der Planung und Gestaltung des ÖPNV-Angebotes sind neben den spezifischen Bedürfnissen der Benutzergruppen, vor allem den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler, der Auszubildenden und der Berufstätigen, besonders die Belange von Kindern, alten Menschen und Personen mit Behinderung und sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 4 ÖPNVG). Des Weiteren ist dem spezifischen Mobilitätsverhalten von Frauen im ÖPNV, der besonderen Verkehrsnachfrage des Tourismus

---

<sup>3</sup> Vgl. Definition in § 4 Abs. 1 und 2 PBefG.

<sup>4</sup> Vgl. Legaldefinition in § 42 PBefG.

<sup>5</sup> Vgl. § 2 Abs. 5 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes. - (AEG) vom 27.12.1993, BGBl. I 1994 S. 2378, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 120 des Gesetzes am 07.08.2013, BGBl. I S. 3154.

sowie dem Ziel der Energieeinsparung und Emissionsreduzierung Rechnung zu tragen (§ 1 Abs. 5 und 6 ÖPNVG).

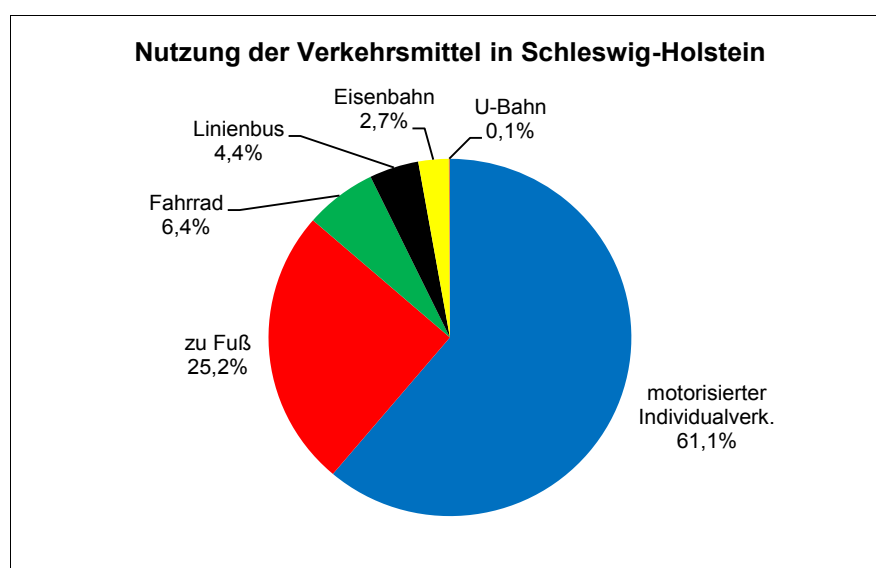
Nach der Zielsetzung des Landesgesetzgebers soll die Attraktivität des ÖPNV den motorisierten Individualverkehr insbesondere in den Verdichtungsräumen möglichst reduzieren, zumindest aber nicht weiter ansteigen lassen (§ 1 Abs. 2 ÖPNVG).

## 1.2 Gibt es einen Bedarf?

Die Mobilität von Personen ist für das Funktionieren moderner Gesellschaften von großer Bedeutung. Insbesondere die räumliche Differenzierung von Wohnen und Arbeiten bzw. (Schul-)Ausbildung sowie die zunehmende Zentralisierung von öffentlichen und privaten (Dienst-)Leistungen erfordern regelmäßig die Überwindung räumlicher Distanzen. Gleiches gilt für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch Wahrnehmung überörtlicher Kontakte oder aber Entfaltung von Freizeitaktivitäten. Dabei bestehen die Mobilitätsbedürfnisse überwiegend im Nahbereich um den Lebensmittelpunkt/Wohnort herum (Nahverkehr).

Um die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung ausreichend zu befriedigen, bedarf es eines entwickelten Verkehrswesens. Neben den - nicht zu unterschätzenden - Möglichkeiten, sich zu Fuß oder mit dem Fahrrad fortzubewegen, spielen vor allem der motorisierte Individualverkehr (MIV) mit privaten Kraftfahrzeugen aber auch die öffentlich zugängliche Beförderung mit kollektiven Verkehrsmitteln die entscheidende Rolle.

Die Nutzung der einzelnen Fortbewegungsmittel (einschließlich der eigenen Beine) an einem durchschnittlichen Tag in 2011 in Schleswig-Holstein verteilte sich beispielsweise wie folgt<sup>6</sup>:



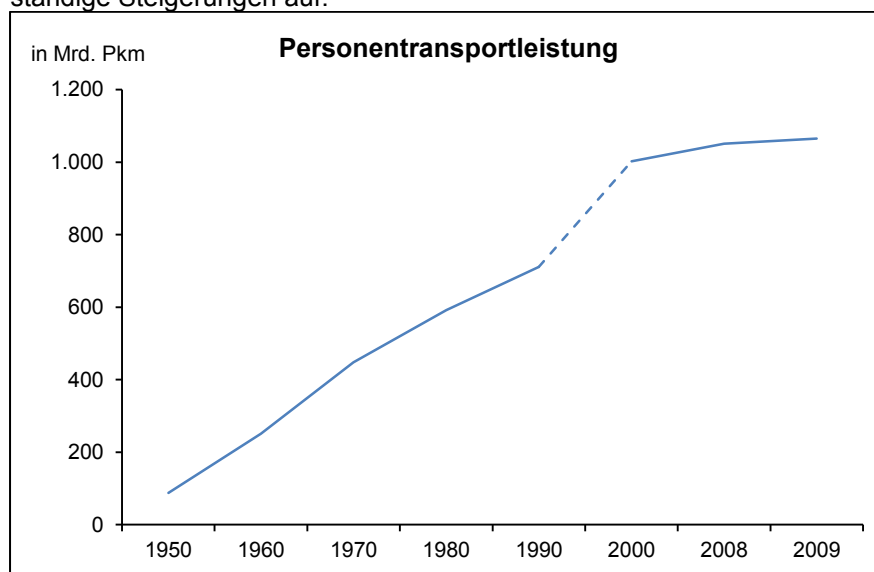
Die Prozentzahlen sind gerundet.

<sup>6</sup> Vgl. [www.nah.sh/lvs/die-lvs/daten-s-h/](http://www.nah.sh/lvs/die-lvs/daten-s-h/)

Es zeigt sich, dass mit über 60 % der weitaus größte Anteil der Personen mit Mobilitätsbedürfnissen den MIV nutzte, gefolgt von der Nutzung der eigenen Beine mit 25 %. Die öffentlichen Verkehrsmittel (Linienbus, Eisenbahn, U-Bahn) lagen anteilmäßig dagegen zusammen nur leicht über dem Niveau der Fahrradnutzung. Die Anzahl der Personen in Schleswig-Holstein, die den ÖPNV für ihre Mobilitätsbedürfnisse nutzen (müssen), lag auch nach neueren Zahlen aus 2013 weiter deutlich unter 10 %.

Bei dieser ersten Betrachtung soll allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass die Fortbewegung zu Fuß und z. T. auch mit dem Fahrrad an Grenzen stößt, sobald längere Strecken in akzeptabler Zeit zurückgelegt werden sollen bzw. müssen oder wenn andere, z. B. gesundheitliche Gründe diese Art der Fortbewegung ausschließen. Insoweit stellen die o. g. Fortbewegungsmöglichkeiten keine vollständig vergleichbaren Handlungsalternativen dar. Vor diesem Hintergrund werden Betrachtungen zum ÖPNV häufig ausschließlich im Vergleich mit dem MIV vorgenommen, da beide Beförderungsarten im Nahverkehr - unabhängig von Zeit-, Kosten- und Bequemlichkeitsfragen - als grundsätzlich gegeneinander substituierbar gelten können.

Die motorisierte Gesamt-Personentransportleistung (motorisierter Individual-, öffentlicher Straßenpersonen- und Eisenbahnverkehr) weist - bundesweit - ständige Steigerungen auf:



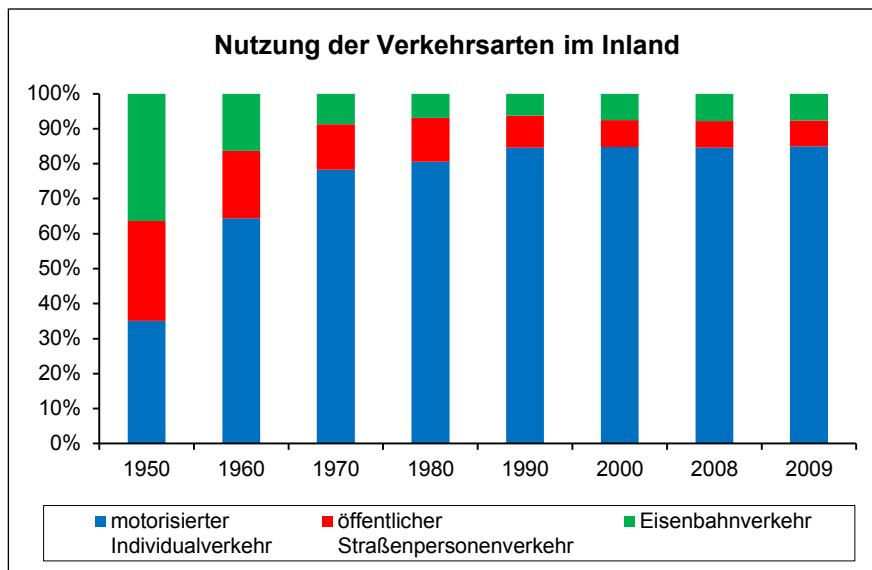
Das Diagramm wurde aus den Werten des Statistischen Bundesamtes - Datenreport 2011, S. 308 - entwickelt. Bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet, ab 2000 Deutschland

*„Die Beförderungsleistung im Personenverkehr wird in der Maßeinheit Personenkilometer (Pkm) gemessen und durch Multiplikation der Zahl der beförderten Personen mit den von ihnen zurückgelegten Kilometern (Fahrt- bzw. Reiseweiten) errechnet. Fahren z. B. in einem Bus 30 Personen über*

*eine Entfernung von 20 km zwischen den Orten A und B, so wird eine Beförderungsleistung von 600 Pkm nachgewiesen.“<sup>7</sup>*

Der Sprung von 1990 nach 2000 beruht auf der Einbeziehung der neuen Bundesländer. Seit 2000 folgt der jährliche Anstieg der Personentransportleistung einem flacheren Wachstumspfad.

Betrachtet man nun das Verhältnis der motorisierten Verkehrsarten zueinander, den sog. modal split, so zeigen sich folgende Relationen:

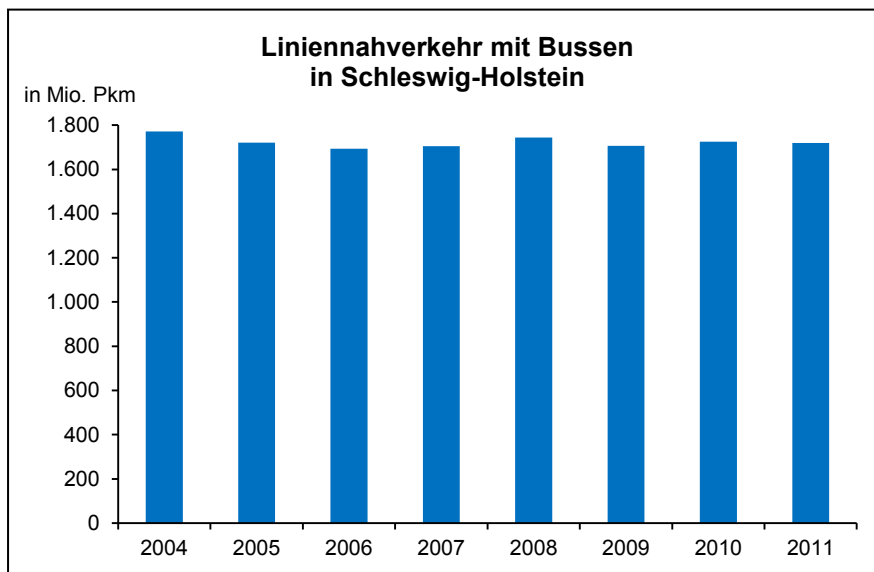


Das Diagramm wurde aus den Werten des Statistischen Bundesamtes - Datenreport 2011, S. 308 - entwickelt. Bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet. Vernachlässigt wurde der Luftverkehr, da dieser lediglich knapp über 0 % liegt.

Infolge der Massenmotorisierung büßte der ÖPNV in seiner Gesamtheit bis etwa 1990 erhebliche Anteile an der Gesamtverkehrsentwicklung ein. Trotz der Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV einerseits sowie gestiegener Kraftstoffpreise und finanzwirtschaftlicher Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf das verfügbare Einkommen der Bürgerinnen und Bürger andererseits ist es dem ÖPNV in den vergangenen Jahren nicht gelungen, Marktanteile zurückzugewinnen. Anders herum kann aber auch festgestellt werden, dass sich offenbar ein gewisses Aufteilungsverhältnis zwischen dem MIV und dem ÖPNV stabilisiert hat. Seit 1990 sind die Anteile der Verkehrsarten fast unverändert. Der Individualverkehr (insbesondere mit Pkw) prägt den Personenverkehr in Deutschland mit 85 %. Auch die Anteile der Verkehrsleistungen von Bus und Bahn mit jeweils etwa 8 % haben sich auf feste Größen eingependelt. Selbst verhaltene Konjunkturlentwicklungen und gestiegene Kraftstoffpreise haben an den Anteilsverhältnissen zueinander nichts verändert.

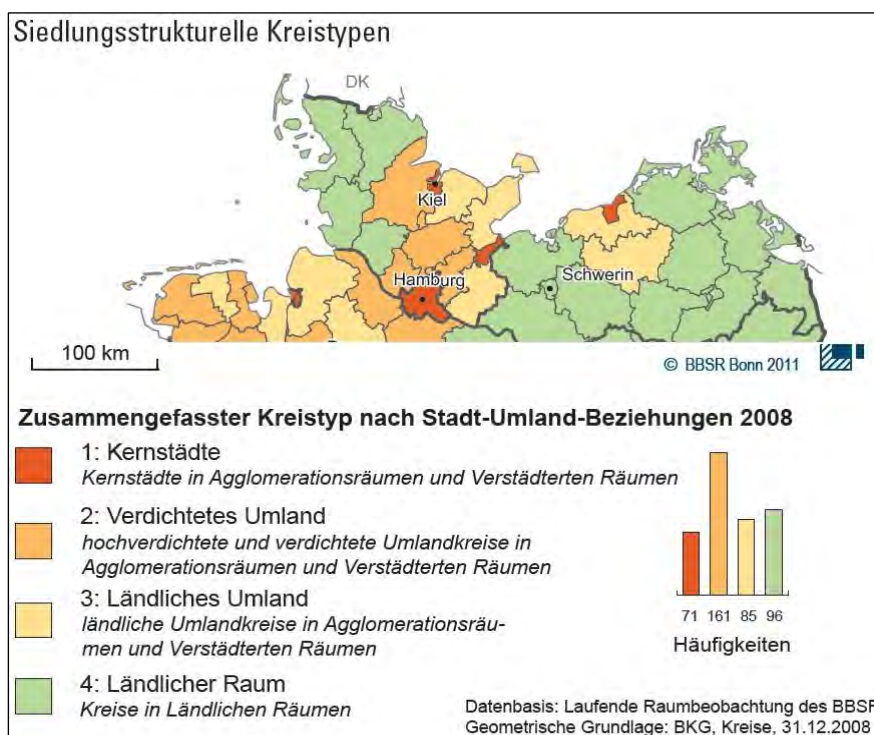
<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Auszug aus dem Datenreport 2011 - Räumliche Mobilität und regionale Unterschiede S. 309.

Auch die Zahlen für Schleswig-Holstein bestätigen eine in etwa konstante Verkehrsleistung mit Bussen im Liniennahverkehr:



Werte wurden der Statistik „Verkehr aktuell“ der Fachserie 8 Reihe 1.1, 01/2013, des Statistischen Bundesamtes entnommen.

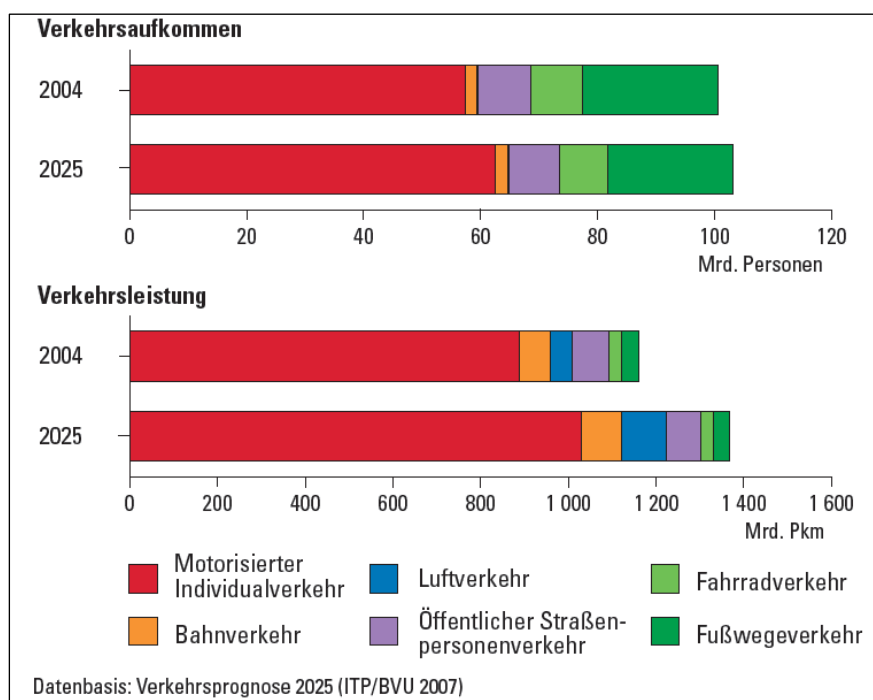
Während in den Verdichtungsräumen (Kiel, Lübeck, Hamburger Randbereiche) auch eine spürbare Nutzung durch Berufspendler zu verzeichnen ist, beschränkt sich der ÖPNV im ländlichen Raum im Grunde weitgehend auf die Beförderung von Schülerinnen und Schülern (nach verwaltungsseitiger Auskunft der Aufgabenträger bis zu 90 %). Dies entspricht der Siedlungsstruktur (Raumordnungsbericht 2011 des BBSR - Auszug aus Karte 1).





An dieser Stelle soll nun nicht näher der Frage nachgegangen werden, aus welchen Gründen sich die Personen mit Mobilitätsbedürfnissen für die eine oder die andere Alternative zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse entschieden haben bzw. entscheiden mussten. Fakt ist, dass ein moderner und leistungsfähiger ÖPNV Nachfrage auf sich zieht und nicht aus dem Gesamtverkehrssystem wegzudenken ist. Sei es, um die Mobilitätsbedürfnisse in Ballungsgebieten ohne Verkehrsinfarkt zu befriedigen, sei es, um im ländlichen Raum die Beförderung von Schülerinnen und Schülern sicherzustellen sowie im Rahmen der Daseinsfürsorge ein zur Befriedigung der Grundbedürfnisse des täglichen Lebens ausreichendes Maß an Beförderungsleistungen in der Fläche bereitzustellen. Der ÖPNV spielt insoweit ohne Zweifel eine wichtige gesellschaftliche Rolle in verkehrlicher, sozialer und nicht zuletzt auch ökologischer Sicht. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass der weitgehend öffentlich finanzierte ÖPNV nur eine von vielen öffentlichen Aufgaben darstellt und angesichts endlicher finanzieller Ressourcen der Aufgabenträger insoweit in Konkurrenz zu vielen anderen sozial- und gesellschaftspolitisch unabweisbaren bzw. wünschenswerten Aufgaben steht. Insoweit sind auch Entscheidungen zum ÖPNV unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen. Dies gilt vor allem dann, wenn sich maßgebliche Rahmenbedingungen ändern, wie dies aufgrund des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen auf die Anzahl der potenziellen Nachfrager von ÖPNV-Leistungen der Fall ist.

So gehen Verkehrsprognosen zwar von einem Gesamtanstieg der Verkehrsleistung bis 2025 aus. Im Gegensatz zum Bahnverkehr soll sich dieser Anstieg aber nicht auf den öffentlichen Straßenpersonenverkehr auswirken. Hier wird eine rückläufige Verkehrsleistung prognostiziert.



Quelle: Raumordnungsbericht 2011 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung - Abbildung 10.

### 1.3 Wofür sind die Kommunen zuständig?

Das Land ist Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr. Schienenpersonennahverkehr ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen in Zügen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 2 Abs. 5 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes - AEG). Hierzu zählen jedoch nicht Untergrundbahnen (U-Bahnen). Diese fallen nicht in den Anwendungsbereich des Eisenbahngesetzes (§ 1 Abs. 2 Satz 2 AEG), sondern sind den Straßenbahnen zuzuordnen (§ 4 Abs. 2 PBefG).

Im **übrigen ÖPNV** (inklusive U-Bahnen) sind die Kreise, kreisfreien Städte oder ihre jeweiligen Zweckverbände, die ausschließlich aus kommunalen Körperschaften bestehen, Träger dieser Selbstverwaltungsaufgabe. Soweit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖPNVG (01.01.1996) kreisangehörige Gemeinden bereits freiwillig die Planung und die Organisation des örtlichen ÖPNV sowie die Finanzverantwortung für den örtlichen ÖPNV wahrgenommen haben, gelten diese Aufgaben als übertragen auf die gemeindliche Ebene. Diese Fallgestaltungen sind bei den etablierten Stadtverkehren zu beobachten.

#### Gemeindliche ÖPNV-Aufgabenträger

in den Kreisen	Gemeinde/Stadt
Dithmarschen	Heide
Herzogtum Lauenburg	Mölln, Ratzeburg
Nordfriesland	Husum, St. Peter-Ording, Sylt
Ostholstein	Heiligenhafen, Eutin
Pinneberg	Elmshorn, Quickborn, Uetersen*
Segeberg	Bad Bramstedt, Bad Segeberg, Kaltenkirchen, Norderstedt
Stormarn	Bad Oldesloe, Reinfeld

\* Die Stadt Uetersen hat 2008 auf eigenen Wunsch die örtliche Aufgabenträgerschaft niedergelegt (vgl. 3. RNVP des Kreises Pinneberg), beteiligt sich aber an den Kosten des Kreises.

Zwar spricht das ÖPNV-Gesetz in § 2 Abs. 2 davon, dass es sich bei der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im übrigen ÖPNV um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handele, diese rechtliche Einordnung erscheint jedoch fragwürdig. Als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe entscheiden die Kommunen selbst, **ob** und **wie** sie die Aufgabe umsetzen und damit das ÖPNV-Angebot gestalten. Die Finanzverantwortung obliegt den jeweiligen Aufgabenträgern. Der Gesamtzusammenhang sowie die vom

Landesgesetzgeber im Gesetz formulierten Zielbestimmungen (Sinn und Zweck des Gesetzes) deuten hier aber faktisch auf eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe hin. Wie bei anderen pflichtigen Aufgaben auch, steht den Aufgabenträgern bei der Ausgestaltung des ÖPNV damit ein Ermessensspielraum zur Verfügung, sofern dem Gesetz nicht ausdrückliche Vorgaben zu entnehmen sind. Im Ergebnis sind weder eine vom Land durchsetzbare konkrete Verpflichtung noch ein Anspruch eines (potenziellen) Fahrgastes gegenüber dem Aufgabenträger auf eine bestimmte Verkehrsleistung ableitbar.

#### 1.4 **Organisation des übrigen ÖPNV (kommunale Aufgabe)**

Nach dem ÖPNV-Gesetz sind die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Aufgabenträger zuständig für die ÖPNV-Planung und Koordinierung (Streckenführung und Taktung von Linien, Tarifgestaltung). Hierbei sind u. a. insbesondere die Belange der Schülerinnen und Schüler (Sicherstellung der Verkehrsleistung für die Schülerbeförderung) zu berücksichtigen. Sie sind auch zuständig für die Abwicklung der Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs (§ 2 Abs. 2 Satz 2 ÖPNV-Gesetz).

Nach § 2 Abs. 4 ÖPNV-Gesetz sind sie als Aufgabenträger auch Besteller der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen und tragen die damit verbundene Finanzverantwortung.

##### **Exkurs - gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen:**

Nach den Bestimmungen des PBefG sind Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eigenwirtschaftlich zu erbringen. *„Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1) [z. B. Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr oder für Höchsttarife in Verkehrsverbänden] und sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne, soweit diese keine Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 darstellen und keine ausschließlichen Rechte gewährt werden“* (§ 8 Abs. 4 Satz 1 und 2 PBefG - Stand 01.01.2013).

Soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nach Vorgabe des Aufgabenträgers (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie) nicht eigenwirtschaftlich zu erbringen ist, sind die Verkehrsleistungen gemeinwirtschaftlich nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (im Folgenden EU-VO) auszugestalten (vgl. § 8a Abs. 1 PBefG). Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung

ist somit überall dort gegeben, wo ein Betreiber die öffentlichen Verkehrsleistungen unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte.

Diese EU-VO aus dem Jahre 2007 ist in ihren wesentlichen Teilen seit 03.12.2009 in Kraft, sie ist verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (zeitgleich wurde die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 aufgehoben). Die neue EU-VO lässt jetzt keine Ausnahmen von der Anwendung im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr (= ÖPNV i. S. des PBefG) über die Eigenwirtschaftlichkeit mehr zu. Auch das Genehmigungskriterium der „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ (vgl. § 13 a PBefG-alt) bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist entfallen. Das EU-Recht verlangt in Bezug auf die öffentlichen Zuschüsse die Einhaltung von Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung (bei Direktvergaben gemäß Anhang der Verordnung). Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Parameter zur Bemessung der Ausgleichsleistung sind klar zu definieren. Eine übermäßige Ausgleichsleistung ist zu vermeiden (Verbot der Überkompensation).

Zum Teil bedienen sich die Aufgabenträger bei entscheidungsvorbereitenden Arbeiten sowie für die operative Durchführung ihrer Aufgabenträgerschaft einer Verkehrsservicegesellschaft (Kreise Pinneberg und Segeberg). In der Landeshauptstadt Kiel ist der Eigenbetrieb Beteiligungen mit diesen Angelegenheiten beauftragt.

In Neumünster wurde die SWN Beteiligungen GmbH mit der ÖPNV-Durchführung betraut. Für die Erbringung der Verkehrsleistungen ist jedoch ein Verkehrsunternehmen auf der Grundlage eines Verkehrsvertrages eingesetzt. In der Praxis zeigt sich, dass die SWN Beteiligungen GmbH im Grunde die operativen Aufgaben des ÖPNV-Aufgabenträgers wahrnimmt.

Die Kommunen sind teilweise aber auch zugleich Erbringer von Verkehrsleistungen durch ihre eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen (Städte Flensburg, Kiel und Lübeck sowie Kreise Pinneberg, Plön und Segeberg). Diese Direktvergaben sind als sog. Inhouse-Vergaben nach EU-Recht zulässig, wenn der Aufgabenträger einen beherrschenden Einfluss und eine entsprechende Kontrolle ausübt.

Problematisch können Mischkonstellationen (Hansestadt Lübeck und Plön) ausfallen, bei denen eine faktische Vermengung von Aufgaben des ÖPNV-Aufgabenträgers mit den Interessen der Betreiber von Verkehrsleistungen stattfindet. In erster Linie sind die Verkehrsunternehmen an der Realisierung ihrer eigenen wirtschaftlichen Ziele interessiert. Sie verfügen auch über einen Informationsvorsprung gegenüber dem Aufgabenträger. Die Delegation von entscheidungsvorbereitenden Arbeiten wie beispielsweise die Planung des ÖPNV-Angebots mit der Linienführung und den Fahrplänen ist daher stets vor diesem Hintergrund zu bewerten. Der Kreis Plön nimmt neben seiner

traditionellen Funktion als Gesellschafter erst in den letzten Jahren aktiver auch seine Funktion als ÖPNV-Aufgabenträger wahr.

Im Ergebnis besteht eine sehr heterogene Struktur des kommunalen ÖPNV.

Neben der Besteller-Funktion der Aufgabenträger nach dem ÖPNV-Gesetz stehen die ordnungsrechtlichen Genehmigungs-Zuständigkeiten nach dem PBefG. Diese wurden früher für die den übrigen ÖPNV betreffenden Bereiche vom Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr wahrgenommen. Zum 01.01.2013 ist eine Verlagerung der Genehmigungszuständigkeit für die Busverkehre auf die Kreise und kreisfreien Städte erfolgt.<sup>8</sup> Damit besteht dort nun eine Bündelung der Zuständigkeiten sowohl als ÖPNV-Aufgabenträger und als Genehmigungsbehörde. Ob dies auch sinnvoll im Hinblick auf Verwaltungseffizienz ist, bleibt zu hinterfragen. Der übertragene Aufgabenumfang nach PBefG auf die Kreise und kreisfreien Städte nimmt lediglich kleinere Stellenanteile ein. Für nicht laufend anfallende Spezialaufgaben stellt die Bündelung von Know-how an zentraler Stelle grundsätzlich eine sinnvollere Organisationsform dar. Die Hilfskonstruktion über vereinzelte interkommunale Kooperationen dient der Optimierung, erreicht aber nicht den früheren Zentralisierungszustand (= gebündelte Zuständigkeit für das ganze Land).

#### 1.5 **Auch Kommunen betreiben Schienenpersonennahverkehr**

Nach dem ÖPNVG ist das Land zuständig für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) (§ 2 Abs. 1 ÖPNVG). Es bestellt die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen und trägt die Finanzverantwortung für den SPNV (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG).

Eine besondere Ausnahme stellt somit die Eisenbahnstrecke zwischen Norderstedt-Mitte und Ulzburg-Süd (A2) mit 7,6 km dar. Diese Strecke gehört der Verkehrsgesellschaft Norderstedt mbH (VGN), zu deren Aufgabenbereich auch der U-Bahn-Abschnitt zwischen Norderstedt-Mitte und Norderstedt-Garstedt gehört. Die Betriebsführung für die Eisenbahnlinie (A2) wurde der AKN Eisenbahn AG (AKN) übertragen. Die von der VGN beschafften Triebwagen sind in den Fuhrpark der AKN integriert. Gesellschafter der VGN sind die Stadtwerke Norderstedt (75 %) und der Kreis Segeberg (25 %). Auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung von 1987 beteiligt sich auch das Land Schleswig-Holstein an den Investitionen dieses Schienenpersonenverkehrs (A2).

Im Ergebnis betreiben auch Kommunen einen SPNV, obwohl nach dem ÖPNVG diese Aufgabe und Finanzverantwortung explizit dem Land zugeordnet wurde. Vor diesem Hintergrund beteiligt sich - neben dem Kreis

---

<sup>8</sup> Vgl. § 3 Nr. 1 in Art. 1 der Landesverordnung über die Änderung von Zuständigkeitsverordnungen im Bereich des Personenbeförderungsrechts vom 11.01.2012, GVObI. Schl.-H. S.270.

Segeberg - das Land laufend zu jeweils 1/3 an den Verlusten der VGN für die Eisenbahnstrecke von Norderstedt-Mitte bis Ulzburg-Süd.<sup>9</sup>

Die verbleibenden Verluste der VGN (auch bezogen auf die Eisenbahnlinie) werden von den Stadtwerken Norderstedt ausgeglichen.

Eine Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene lässt sich nicht über § 2 Abs. 3 ÖPNVG ableiten, da es sich in dieser Bestimmung um Aufgaben handelt, die der Kreisebene zugewiesen worden sind (= übriger ÖPNV, außerhalb von SPNV). Im Ergebnis müsste daher das Land die Verluste dieser Eisenbahnstrecke zu 100 % tragen.

## 1.6 Finanzierung des kommunalen ÖPNV

Die Finanzierung des laufenden ÖPNV-Betriebes setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen:

- Fahrgeldeinnahmen,
- Landeszuwendungen,
  - Ausgleichsleistungen für Ausbildungsverkehr,
  - zusätzliche Leistungen,
  - Ausgleichsleistungen für die Beförderung schwerbehinderter Menschen,
- Kommunale Zuwendungen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist von besonderem Interesse, in welcher Größenordnung Steuermittel in die Aufgabenwahrnehmung fließen. Dabei gestaltet sich die Informationsgewinnung bei den (privaten) Verkehrsunternehmen wegen des Einwands bestehender Geschäftsgeheimnisse schwierig und folglich nicht umfassend. Die finanzielle Dimension erschließt sich somit im Rahmen dieser Prüfung vielmehr auf Basis einer Netto-Betrachtung, also wieviel Mittel aus öffentlichen Quellen aufgebracht werden.

### 1.6.1 Aus dem Landeshaushalt aufgebrachte Mittel

Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um

- ÖPNV-Mittel (Regionalisierungs- und Landesmittel) und
- Fahrgelderstattungen für die Schwerbehindertenbeförderung.

Von dem aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes (Basis 2008 = 6.675 Mio. € und einer jährlichen Steigerung um 1,5 %) zur Verfügung gestellten Betrag fließen über das RegG 3,11 % dem Land Schleswig-Holstein zu. Diese Mittel dienen insbesondere der Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. Die Regionalisierungsmittel gewährt der Bund den Ländern seit der Eisenbahnstrukturreform in den 90er-Jahren zum Ausgleich für die Übernahme der Aufgaben- und Finanzverantwortung des Schienenpersonennahverkehrs.

---

<sup>9</sup> Vgl. Haushaltsansatz 2013 bei Tit. 06 14 - 693 02 = 385 T€/Jahr.

Aus den verbleibenden Mitteln des RegG und aus ergänzenden Landesmitteln erhalten die kommunalen Aufgabenträger seit 2007 jährlich Pauschalen

- zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im übrigen ÖPNV,
- zur Abgeltung des mit der Regionalisierung verbundenen Aufwands, für die länderverbindenden Verkehrsleistungen im Hamburger Verkehrsverbund, für Investitionen in Haltestellen und
- zur pauschalen Abgeltung der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr (vgl. § 45a PBefG).

Das Land hat zum 01.01.2007 durch entsprechende Änderung des ÖPNVG von der Öffnungsklausel des § 64a PBefG Gebrauch gemacht und den Aufgabenträgern die Haushaltsmittel zur pauschalen Abgeltung der Ansprüche übertragen (kommunalisiert). Die Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr wurden zuvor direkt an die Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Mittel gehen jetzt an die Kreise und kreisfreien Städte, die entsprechende Finanzierungsvereinbarungen mit den jeweiligen Verkehrsunternehmen abschließen oder diese in Verkehrsverträge integrieren und über einen entsprechend erhöhten Finanzierungsbeitrag abwickeln.

Die Verteilung dieser seit 2009 auf 57,26 Mio. € eingefrorenen Mittel auf die kommunalen Aufgabenträger erfolgt nach festen Prozentsätzen. Die Regelung in der seinerzeitigen Finanzierungsverordnung<sup>10</sup>, nach der in den Jahren 2009 bis 2012 ein noch festzulegender Anteil der ÖPNV-Mittel nach Anreizkomponenten verteilt werden sollte, wurde nicht umgesetzt, da keine Einigung über die zugrunde zu legende Methodik erzielt werden konnte. Die kommunalen Aufgabenträger waren bis einschließlich 2012 gehalten, 90 % der empfangenen Mittel zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung (Bus) einzusetzen. Diese Mittel beinhalteten auch die Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr. Die verbleibenden 10 % dienten der Finanzierung von

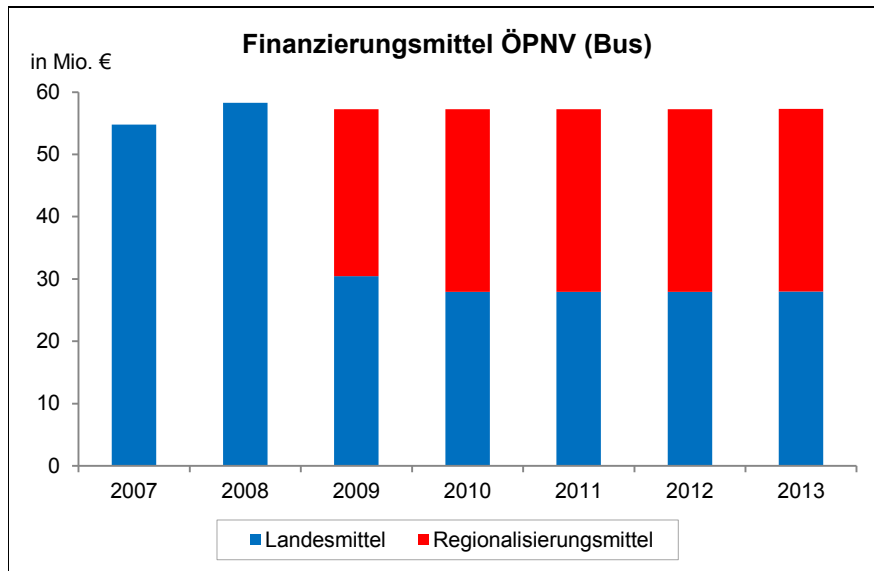
- Investitionen insbesondere in Haltestellen,
- Marketingmaßnahmen für den ÖPNV,
- Untersuchungen zur Verbesserung des ÖPNV-Angebotes,
- Aufwendungen, die mit der Regionalisierung verbunden sind.

Seit 2013 werden nach einer neuen Finanzierungsverordnung<sup>11</sup> jährlich 57,313 Mio. € (davon 29,307 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln und 28,006 Mio. € aus Landesmitteln) nach einem festen Schlüssel verteilt. An der ursprünglichen prozentualen Aufteilung von 2007 hat sich nur marginal etwas verändert (Veränderungen in Prozentpunkten: Neumünster -0,01, Pinneberg -0,01, Segeberg +0,34 und Stormarn -0,32). Die Regelung zu

<sup>10</sup> Landesverordnung über die Finanzierung des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in Schleswig-Holstein vom 31.05.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

<sup>11</sup> Landesverordnung über die Finanzierung des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen vom 11.04.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 471.

einer möglichen Mittelverteilung nach Anreizkomponenten sowie die Quotierung 90 % (Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung) zu 10 % (übrige Verwendungszwecke) sind entfallen. Die neue „Förderung des Gesamtsystems Bus und Bahn“ ersetzt die Förderung der „Aufwendungen, die mit der Regionalisierung verbunden sind“.



Gemäß der haushaltsmäßigen Abbildung im Landeshaushalt; getrennte Darstellung erst ab 2009.

Für U-Bahn-Strecken in den Kreisen Segeberg und Stormarn, die ebenfalls zum übrigen ÖPNV zählen, fließen zusätzlich anteilig Regionalisierungsmittel gemäß § 8 der neuen Finanzierungsverordnung von 2.145,4 T€/Jahr im Jahr 2013. Diese Zuweisungen sind bis 2017 mit einem jährlichen Prozentsatz von 1,5 % dynamisiert.

Daneben werden die durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehenden Fahrgeldausfälle gemäß § 148 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB IX) erstattet.<sup>12</sup> Die Aufwendungen tragen in dem in § 151 SGB IX bestimmten Umfang der Bund und das Land, in dem der Verkehr stattfindet. Für Unternehmen, die sich überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmens befinden, trägt der Bund die Kosten. Alle anderen Verkehrsunternehmen rechnen diese Erstattungsbeträge direkt mit dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr ab; bis Ende 2012 war der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein sog. Erstattungsbehörde.

Für den ÖPNV in kommunaler Trägerschaft ergaben sich in den Jahren 2007 bis 2011 Erstattungsleistungen des Landes mit deutlich steigender Tendenz.

<sup>12</sup> Grundsätze des Landesbetriebes Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach § 148 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, Amtsbl. Schl.-H. 2011, S. 650.



**Fahrgelderstattungen  
für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter in Mio. €**

2007	2008	2009	2010	2011
8,3	9,2	9,3	11,5	12,1
	+ 11 %	+ 1 %	+ 24 %	+ 5 %

Titel des Landeshaushalts 682 04 (bis 2008), 682 73 und 683 73 jeweils nach Abzug der Erstattungsleistungen an die privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Diese Beträge beinhalten nicht die Fahrgelderstattungen an die Fa. Auto-kraft, da diese aufgrund der zuvor beschriebenen Zuständigkeit vom Bund getragen werden.

Zwischen 2007 und 2011 zeigte sich eine Steigerung um 46 %. Die Steigerungen bei den Preisen für Dieselmotorkraftstoffe sowie bei den Tarifverdiensten betragen im selben Zeitraum 20,4 % und 10,4 %.<sup>13</sup> Die Entwicklung bei den Erstattungsleistungen lässt sich daher nur z. T. mit allgemein gestiegenen Fahrpreisen erklären. Ursächlich war die Erhöhung des Abrechnungs-Prozentsatzes um 64 % (von 5,76 % auf 9,44 % der Fahrgeldeinnahmen) bei einer größeren Verkehrsgesellschaft, die sich seit 2010 in den Haushaltszahlen des Landes entsprechend signifikant bemerkbar macht.

Bis einschließlich 2008 wurde im Landeshaushalt die Schwerbehindertenbeförderung z. T. aus den vom Bund empfangenen Regionalisierungsmitteln geleistet (2008 = 5,1 Mio. €). Seit 2009 wird die Finanzierung der Schwerbehindertenbeförderung zutreffend vollständig aus Landesmitteln aufgebracht.

Außerdem werden seit 2007 diverse ÖPNV-Investitionsvorhaben auf Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes - Schleswig-Holstein (GVFG-SH)<sup>14</sup> bezuschusst. Für den kommunalen ÖPNV-Bereich kommen insbesondere folgende förderfähige Vorhaben in Betracht:

- besondere Fahrspuren für Omnibusse,
- Verkehrsleitsysteme sowie Umsteigeparkplätze zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs,
- Verkehrswege für Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen,
- Zentrale Omnibusbahnhöfe und Haltestelleneinrichtungen,
- Beschleunigungsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Steuerung von Lichtsignalanlagen.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, Erzeugerpreise gewerblicher Produkte - Lange Reihen ab 1976 bis Dezember 2012, Preise für Dieselmotorkraftstoffe an Großverbraucher, Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten - Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten, tarifliche Stundenverdienste im Landverkehr, Ausgabe: Oktober 2012.

<sup>14</sup> Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Art. 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein vom 15.12.2006, GVBl. Schl.-H., S. 358.

Soweit die Kommunen Maßnahmenträger sind (insbesondere die gemeindliche Ebene u. a. als Straßenbaulastträger), engagieren sich diese mit entsprechenden Eigenanteilen von mindestens 25 % an diesen Investitionen. Diese Investitionsauszahlungen waren jedoch nicht Gegenstand dieser Prüfung und hätten zudem weitreichende Erhebungen in allen Gemeinden erfordert. Aus prüfungsökonomischen Erwägungen wurden diese Investitionsmaßnahmen vernachlässigt.

#### 1.6.2 **Einsatz von Mitteln aus den kommunalen Haushalten**

Um - neben der bereits dargelegten Finanzierung aus dem Landeshaushalt - auch die zusammengefassten Finanzierungsmittel der kommunalen Ebene für die Bereitstellung von ÖPNV-Verkehrsleistungen darstellen zu können, ist zu berücksichtigen, dass neben den ÖPNV-Aufgabenträgern auch andere Kommunen auf die eine oder andere Weise an der Finanzierung der Verkehrsleistungen beteiligt sind. Während die ÖPNV-Aufgabenträger quasi die Restfinanzierung übernehmen, sind die Kreise sowie auch andere Kommunen darüber hinaus aufgrund von Spezialvorschriften oder ggf. auch freiwillig involviert.

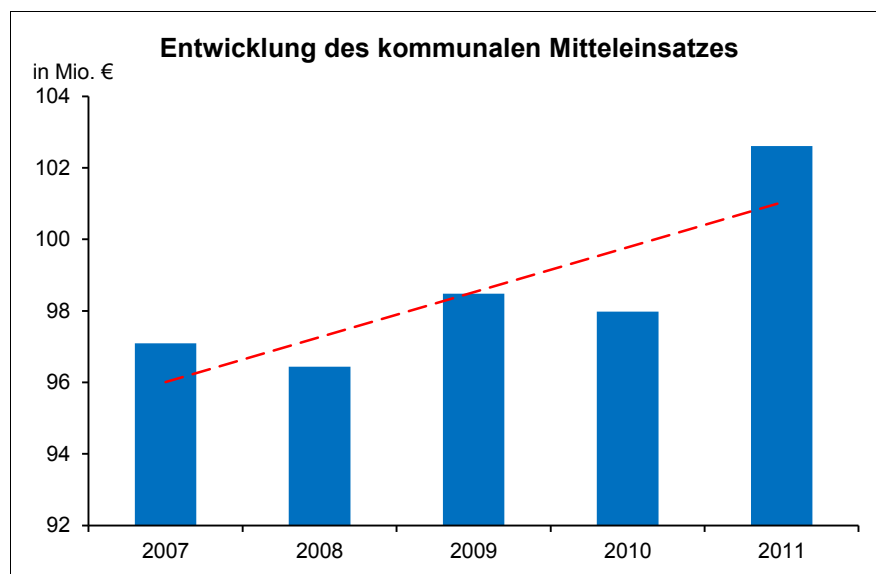
So sind manche Städte gemäß § 2 Abs. 3 ÖPNVG ebenfalls als ÖPNV-Aufgabenträger weiterhin für die Organisation und Finanzierung ihrer traditionellen Stadtverkehre zuständig. Auch entstehen einzelnen Gemeinden Kosten aufgrund besonderer Vereinbarungen mit den Aufgabenträgern (beispielsweise Kostenbeteiligungen an einem Disco-Bus, Markt-Bus, wegen zusätzlicher Verbindungen in Tagesrandzeiten etc.).

Eine erhebliche Kostenbeteiligung der kommunalen Ebene außerhalb der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft entsteht insbesondere aus der Zuständigkeit der kreisangehörigen Schulträgerkommunen - und z. T. der Kreise selbst - für die Schülerbeförderung gemäß § 114 Schulgesetz. Die dort festgelegten Finanzierungsregelungen für die - neben einer Elternbeteiligung - weitgehend kostenlose Bereitstellung von Schülerfahrausweisen für bestimmte Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 10 (in Abhängigkeit von der Entfernung zwischen Wohnort und Schule) belasten zu einem Drittel die Schulträger und die Wohnsitzkommunen und zu zwei Dritteln den jeweiligen Kreis. Diese Zwei-Drittel-Finanzierungsbeteiligung der Kreise an den Schülerbeförderungskosten sowie die Schülerbeförderungskosten in eigener Zuständigkeit werden bei den Kreisen quasi aus einem anderen Topf bezahlt, vermindern damit aber den Rest-Finanzierungsbedarf des jeweiligen Kreises als ÖPNV-Aufgabenträger, weil es sich beim Einkauf von Schülerzeitfahrkarten durch die Schulträger um Einnahmen des ÖPNV handelt. Die ermittelten Belastungen aus der Schülerbeförderung umfassen somit sowohl die der Kreisebene als auch die gemeindliche Beteiligung (ein Drittel); überschlägig abgeleitet aus der sog. Zwei-Drittel-Regelung des § 114 Abs. 3 Satz 1 SchulG.

Schließlich gibt es bei denjenigen ÖPNV-Aufgabenträgern, die eigene Verkehrsgesellschaften unterhalten, historisch bedingt die unterschiedlichsten organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Ausgestaltungen, durch die der Aufgabenträger die Bereitstellung der Verkehrsleistungen häufig zwar nicht direkt finanziert, dafür aber indirekt über die finanzielle Unterstützung seiner Gesellschaft. Dies geschieht aus dem kommunalen Haushalt oder auch auf andere Weise, z. B. in folgenden Formen:

- Zuschusszahlungen (Betriebsmittel-, Investitionszuschüsse etc.),
- Verlustausgleich,
- reduzierten Gewinnausschüttungen durch Verlustverrechnungen,
- geringerer Eigenkapitalausstattung bei eigenen Gesellschaften, weil thesaurierte Gewinne durch die vorherige Verrechnung mit ÖPNV-Verlusten niedriger ausfallen (z. B. bei Stadtwerken),
- Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung<sup>15</sup>,
- Eigenkapitalerhöhungen zum Zweck des Verlustausgleichs,
- Verzicht auf Dividendenausschüttungen (wenn Aktien beim Verkehrsunternehmen eingelegt worden sind),
- Einräumung von Nießbrauchsrechten an Aktien etc. und
- Personalaufwand für die Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft.

Das insgesamt von kommunaler Seite bereitgestellte Finanzierungsvolumen für die Erbringung von ÖPNV-Verkehrsleistungen aus unmittelbar von den ÖPNV-Aufgabenträgern aufgebracht Mitteln, der Finanzierung der Schülerverkehre bzw. dem Einkauf von Schülerzeitfahrkarten sowie der wie auch immer gestalteten finanziellen Unterstützung eigener Verkehrsgesellschaften hat sich seit 2007 wie folgt entwickelt. Die zugrundeliegenden Werte beruhen dabei auf von den Kommunen gemeldeten Daten.



Demnach hat der Umfang kommunaler Mittel für den ÖPNV im Zeitraum 2007 bis 2011 unter Schwankungen um 5,6 % zugenommen mit einem

<sup>15</sup> Zum Zweck der Auswertung wurde ein Zinssatz von 5 % pro Jahr zugrunde gelegt.

markanten Anstieg im Jahr 2011. Die Trendlinie (rot) weist eine Steigerung von jährlich plus 1,275 % auf.

Bei den nun folgenden Betrachtungen sind die ÖPNV-Aufgabenträger folgenden Klassen zugeordnet worden:

- kreisfreie Städte (SH-Tarif),
- ländlich geprägter ÖPNV (SH-Tarif),
- Hamburger Verkehrsverbund (HVV-Tarif).

**Ø kommunaler Mitteleinsatz 2007 bis 2011 - in € je Einwohner**

	ÖPNV kreisfreie Städte/ Kreise	Schüler- beförderung	Gemeinden	Σ
FL	0*	-	-	0
HL	74	4	-	78
KI	36	-	-	36
NMS	37	-	-	37
HEI	0	22	1	23
IZ	4	22	-	26
NF	0	31	4	35
OH	5	29	2	36
PLÖ	13	27	-	40
RD	9	25	-	34
SL	0	41	-	41
OD	13	17	1	31
PI	9	4	3	16
RZ	17	16	2	35
SE	10	15	11	36

\* Stadt Flensburg: Städtische Zahlungen saldieren sich mit Gewinnausschüttungen.

Der weit überdurchschnittlich hohe Wert in der **Hansestadt Lübeck** resultiert aus Verlustausgleichen an die Stadtverkehr Lübeck GmbH im Rahmen des Querverbands mit der Stadtwerke Lübeck GmbH. Ursächlich dafür sind nach Auskunft der städtischen Verkehrsgesellschaft insbesondere

- sog. Regieleistungen (2009: 4,8 Mio. €), die der Verkehrsgesellschaft angelastet worden sind, aber nach dortigem Verständnis dem Aufgabenträger zuzurechnen seien (z. B. Marketing, Vertrieb, Verkehrsplanung, Kundenzentrum, Fahrscheinprüfer, Leitstelle, Verkehrsaufsicht); diese gehören hingegen andernorts selbstverständlich originär zur Leistungserstellung - also zum eigentlichen Fahrbetrieb -,
- Infrastrukturkosten (z. B. Haltestellenservice inklusive Müllbeseitigung und Winterdienst),
- vergleichsweise höhere Belastungen aus einem Ende der 90er-Jahre neu errichteten Betriebshof auf einer Konversionsfläche, dessen Standort aus verkehrsbetrieblicher Sicht nicht ganz optimal gelegen ist,

- Abnahmeverpflichtungen für diverse Dienstleistungen innerhalb der Holding der Stadtwerke (IT, Buchhaltung, Innenrevision, Einkauf, Arbeitssicherheit, Personalsachbearbeitung), die allein wegen des Tarifniveaus des Tarifvertrags für Versorgungsbetriebe (TV-V) deutlich höher ausfallen,
- der Betrieb der Priwallfähren (2009: 0,5 Mio. €) und
- personalwirtschaftliche Verpflichtungen für Altbeschäftigte, denen die Differenzbeträge zwischen altem und neuem Tarifvertragslohniveau aus Gründen des Bestandsschutzes auszugleichen sind (1,6 Mio. €/Jahr).

Durch vorgenommene Optimierungen des gesamten Liniennetzes mit Wirkung ab Mitte 2012 gelang es der Verkehrsgesellschaft, ein Einsparpotenzial von 2,5 Mio. €/Jahr zu heben. Die Zahlen in der Tabelle für den Zeitraum 2007 bis 2011 beinhalten folglich noch Mehraufwendungen in Höhe von 2,5 Mio. €/Jahr (12 €/Ew).

Daneben wurde der frühere günstigere Fahrgeldtarif der Tarifgemeinschaft Lübeck (TGL) erst zum 01.08.2011 durch den SH-Tarif abgelöst. Das Fahrgeldaufkommen im Zeitraum 2007 bis 2011 blieb u. a. auch aus diesem Grund zurück. *„Dass die Hansestadt Lübeck im Vergleich mit anderen Städten ähnlicher Größe heute über eines der attraktivsten Bussysteme in Deutschland verfügt“*<sup>16</sup>, mag unter Umständen ein weiterer Mosaikstein für die Erklärung der hohen Verluste sein.

Der Wert der **Landeshauptstadt Kiel** beinhaltet auch die von der Schlepp- und Fährgesellschaft Kiel mbH (SFK) wahrgenommene Fördeschiffahrt, die Bestandteil des ÖPNV-Angebotes in Kiel ist (Verlust: Ø 1.076 T€/Jahr). Seitens der Stadt wurden diese Kosten bislang nicht dem ÖPNV zugerechnet, da innerhalb der SFK die Gewinne der Schleppsparte zum Ausgleich der Sparte Fördefahrt eingesetzt worden sind. Dennoch stellen verminderte Gewinnausschüttungen aufgrund von Verlustausgleichen ebenfalls eine Belastung für die Landeshauptstadt Kiel aus der Aufgabenwahrnehmung ÖPNV dar.

Die Belastungen der Landeshauptstadt Kiel umfassen genauso Nachteilsausgleiche für die Altbeschäftigten sowie laufende Altverpflichtungen an Betriebsrentner. Der Landeshauptstadt Kiel gelang es jedoch - anders als in der Hansestadt Lübeck -, Höhergruppierungsansprüche (Ausgleich zwischen altem und neuem Tariflohn) durch Einmalzahlungen an die betroffenen Beschäftigten abzufinden (2010: 5,3 Mio. € - in den Beträgen oben bereits enthalten).

Beim **Kreis Plön** ergibt sich die ÖPNV-Kostenbelastung durch den Verzicht auf Dividendenausschüttungen aufgrund der Einräumung eines Nießbrauchsrechts an E.ON Hanse-Aktien zugunsten der kreiseigenen Verkehrsgesellschaft.

---

<sup>16</sup> 2. RNVP der Hansestadt Lübeck, S. 15.

Der ÖPNV-Durchschnittswert des **Kreises Nordfriesland** (0 €/Ew) beinhaltet nicht die in 2012 erfolgten Nachzahlungen an die Verkehrsunternehmen für die Jahre 2010 und 2011; unter Berücksichtigung dieser Zahlen ergäbe sich ein Wert von 2 €/Ew.

Ähnlich verhält es sich im **Kreis Steinburg**, wo sich Nachzahlungen für den Zeitraum 2007 bis 2011 von über 1 Mio. € ergaben. Hierdurch würde sich der Durchschnittswert von 4 €/Ew auf 5 €/Ew erhöhen.

Die geringe Belastung mit Schülerbeförderungskosten im **Kreis Pinneberg** resultiert aus der städtischen Struktur des Kreises mit seiner Vielzahl an Schulstandorten. Die Entfernungen zu den Schulen fallen folglich kürzer aus und verursachen tendenziell geringere Schülerbeförderungskosten. Auch die Vorgaben der örtlichen Satzungsregelungen in Pinneberg, wonach in der Zeit vom 01.04. bis 31.10. ab der Jahrgangsstufe 5 die zumutbare Entfernung 6 km beträgt, bewirken weitergehend geringere Schülerbeförderungskosten. Im Übrigen spiegeln sich auch die unterschiedlichen Kreis-Regelungen bei den Elternbeteiligungen in den Netto-Belastungen der Schülerbeförderung wider.

Die höhere gemeindliche Belastung im **Kreis Segeberg** dürfte mit den städtischen Verkehren der gemeindlichen ÖPNV-Aufgabenträger (Städte Bad Bramstedt, Bad Segeberg, Kaltenkirchen, und Norderstedt) sowie mit den zusätzlichen Kostenbelastungen für die kommunale Eisenbahnstrecke (vgl. Tz. 1.5) in Zusammenhang stehen.

Da die ÖPNV-Mittel (Regionalisierungs- und Landesmittel) seit 2009 eingefroren sind, müssen die zwischenzeitlich eingetretenen Kostensteigerungen (beispielsweise zwischen 2008 und 2012 bei Dieselmotoren von +9,8 % und bei den Tarifverdiensten von +8,2 %<sup>17</sup>) einerseits über moderate Fahrgeldanpassungen, aber auch über höhere kommunale Kostenanteile aufgefangen werden.

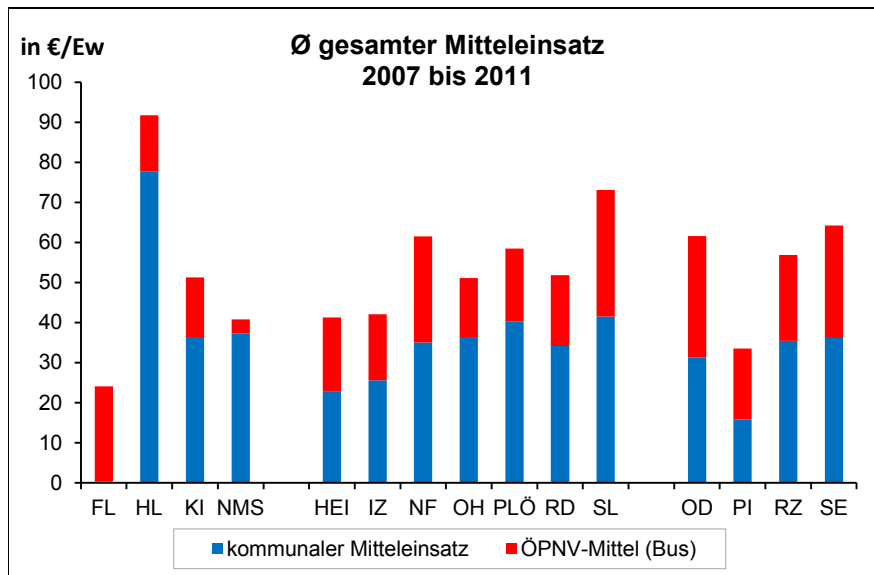
### 1.6.3 **Nettobedarf inklusive ÖPNV-Mittel**

Die isolierte Betrachtung des kommunalen Mitteleinsatzes macht nicht deutlich, in welcher Größenordnung der ÖPNV insgesamt defizitär betrieben wird. Daneben beeinflusst u. a. auch der Umfang der ÖPNV-Mittelzuteilung vom Land, in welcher Höhe die ÖPNV-Aufgabenträger den jeweils fehlenden Differenzbetrag aufzubringen haben.

Das folgende Schaubild und die folgende Wertetabelle zeigen den Gesamtmitteleinsatz und zugleich auch die Verhältnisse zwischen den kommunalen und den Landes-ÖPNV-Mitteln (hier: nur Bus) auf:

---

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt, Erzeugerpreise gewerblicher Produkte - Lange Reihen ab 1976 bis Dezember 2012, Preise für Dieselmotoren an Großverbraucher Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten - Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten, tarifliche Stundenverdienste im Landverkehr, Ausgabe: Oktober 2012.



Den größten Finanzierungsbedarf zeigten hiernach die Hansestadt Lübeck bei den kreisfreien Städten und der Kreis Schleswig-Flensburg bei den Kreisen.

Im Zusammenspiel von kommunaler Finanzierung und ÖPNV-Mitteln des Landes ist eine Bandbreite beim Verhältnis Kommunalfinanzierung zur Finanzierung aus ÖPNV-Mitteln von 0 % : 100 % bis zu 90 % : 10 % zu beobachten.

**Ø gesamter Mitteleinsatz 2007 bis 2011 - in € je Einwohner**

	kommunale Anteile	ÖPNV-Mittel	Σ	Verhältnis in %
FL	0*	24	24	0 / 100
HL	78	14	92	85 / 15
KI	36	15	51	71 / 19
NMS	37	4	41	90 / 10
HEI	23	18	41	56 / 44
IZ	26	16	42	62 / 38
NF	35	26	61	57 / 43
OH	36	15	51	71 / 29
PLÖ	40	18	58	69 / 31
RD	34	18	52	65 / 35
SL	41	32	73	56 / 44
OD	31	30	61	51 / 49
PI	16	18	34	47 / 53
RZ	35	22	57	61 / 39
SE	36	28	64	56 / 44

\* Stadt Flensburg: Städtische Zahlungen saldieren sich mit Gewinnausschüttungen.

Die Anteile an ÖPNV-Mitteln des Landes variieren mitunter sehr stark und stellen einen wichtigen Parameter innerhalb der ÖPNV-Finanzierung dar.

Für Flensburg ergibt sich hierdurch sogar die Möglichkeit des weitgehenden Verzichts auf eine städtische Kofinanzierung.

Bis Ende 2012 sollten in der Regel 90 % der Regionalisierungsmittel zur Abgeltung möglicher Ansprüche von Verkehrsunternehmen auf Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr eingesetzt werden.<sup>18</sup> Der Verteilungsschlüssel für die Regionalisierungsmittel seit 2007 orientierte sich vorrangig an den bis dato tatsächlich abgerechneten Ausgleichsleistungen nach § 45 a PBefG.

Im Jahr 2012 sollte nach den gesetzlichen Vorgaben des ÖPNVG (§ 11) die Höhe der pauschalisierten Zuweisung überprüft und angepasst werden. Die Änderungen ab 2013<sup>19</sup> sind allenfalls marginal und schreiben den Status quo von Anfang 2007 weiterhin fest. Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn der Verteilungsschlüssel als sachgerecht angenommen werden könnte. Die Prozentwerte und die Pro-Kopf-Werte lassen hieran erste Zweifel aufkommen.

#### Verteilungsschlüssel für Busverkehre in 2013

	Vomhundertsatz gemäß Verordnung	entspricht €/Ew
FL	3,61	23
HL	5,09	14
KI	6,09	14
NMS	0,46	3
		<b>Ø 14</b>
HEI	4,31	18
IZ	3,80	16
NF	7,59	26
OH	5,20	15
PLÖ	4,25	18
RD	8,26	18
SL	10,80	31
		<b>Ø 21</b>
OD	11,57	29
PI	9,21	17
RZ	6,92	21
SE	12,84	28
		<b>Ø 24</b>
	100,00	

<sup>18</sup> § 3 Abs. 1 der Landesverordnung über die Finanzierung des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in Schleswig-Holstein vom 31.05.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

<sup>19</sup> §§ 1 und 2 der Landesverordnung über die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen vom 11.04.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 471.



Beträchtliche Unterschiede bei der ÖPNV-Mittelverteilung zeigen bereits die Prozentsätze. Diese werden aber in ihrer Ausprägung noch signifikanter, wenn die ÖPNV-Mittel als Pro-Kopf-Werte ausgewiesen werden. Die Abstände von Schleswig-Flensburg zu den anderen Kreisen und insbesondere zum Kreis Ostholstein provozieren geradezu Fragestellungen. Ähnliche Konstellationen ergeben sich auch im HVV-Gebiet (Pinneberg und Stormarn). Die größte Diskrepanz zeigt sich aber bei Flensburg und Neumünster. Flensburg erhält einwohnerbezogen relativ viele ÖPNV-Mittel und kann offenbar nicht zuletzt aus diesem Grund seinen ÖPNV fast ohne kommunalen Zuschussbedarf betreiben. An dieser Stelle sei jedoch auch angemerkt, dass Flensburg zugleich auch den deutlich geringsten Gesamtmiteinsatz aufweist, also auch sparsam ist.

Da die Neuverteilung eines gleichen Volumens an ÖPNV-Mitteln (Landes- und Regionalisierungsmittel) bedingt, dass es innerhalb der kommunalen Familie Gewinner und Verlierer gibt, war trotz erfolgter Erörterungen bislang eine einvernehmliche Lösung nicht erzielbar, sodass es bei der bisherigen Verteilung blieb.

#### 1.6.4 **Auf welchen Parametern beruht der gegenwärtige Verteilungsschlüssel?**

Als Grundlage für die erstmalige Verteilung der kommunalisierten ÖPNV-Mittel wurden die vom Land erbrachten Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im Durchschnitt von 3 Jahren herangezogen.

Die Ausgleichsleistungen betragen 50 % der Differenz zwischen dem Erlös aus dem Verkauf von ermäßigten Fahrausweisen und dem Produkt aus den bei der Beförderung von Auszubildenden geleisteten Personenkilometern und den durch Verordnung festgesetzten verkehrsspezifischen Kosten pro Personenkilometer. Die Personenkilometer ergaben sich durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite (MRW).

#### **Berechnungsformel nach § 45a Abs. 2 PBefG und PBefAusgIV<sup>20</sup>**

<b>Ausgleich = [(Beförderungsfälle x MRW x Kostensatz] - Einnahmen) / 2</b>	
Beförderungsfälle	= Produkt aus der Anzahl der verkauften Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr, der Fahrtenhäufigkeit für einen Zeitfahrausweis je Gültigkeitstag, der Anzahl der Gültigkeitstage für einen Zeitfahrausweis und <b>ggf. eines Verbundzuschlags</b>
MRW	= mittlere Reiseweite in km
Kostensatz	= spezifischer Kostensatz je Personenkilometer*
Einnahmen	= Einnahmen aus den verkauften Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr

\* gemäß Kostensatzverordnung Personenbeförderung - PBefKostVO -)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusgIV), BGBl. I 1977, S. 1460, zuletzt geändert durch Art. 5 Nr. 3 des Gesetzes vom 23.03.2005, BGBl. I S. 931.

Im Fall von Flensburg machten die 2 dort tätigen Verkehrsunternehmen nachweislich noch bis zur Einführung der Pauschalierung im Jahr 2007 Verbundzuschläge von jeweils über 50 % geltend.

Ein Verbundzuschlag erhöht rechnerisch die Zahl der Beförderungsfälle um 10 %, wenn ein von mehreren Unternehmern gebildetes zusammenhängendes Liniennetz mit einheitlichen oder verbundenen Beförderungsentgelten besteht und je beförderte Person nur ein Fahrausweis ausgegeben wird (§ 3 Abs. 3 PBefAusgIV). Mit dieser Regelung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Beförderungsfälle einem anderen Kooperationspartner des Verkehrsverbunds zugeordnet werden, obwohl ein gewisser Anteil dieser Auszubildenden auch mit Fahrzeugen des antragstellenden Verkehrsunternehmens befördert wird. Wenn nachgewiesen wird, dass von diesem 10 %-Durchschnittswert um mehr als 25 % abgewichen wird, ist der nachgewiesene Wert zugrunde zu legen (§ 3 Abs. 5 PBefAusgIV). Der Nachweis ist durch Verkehrszählung oder in anderer geeigneter Weise zu erbringen.

Ausgehend von vorliegenden Verkehrszählungen des reinen Ausbildungsverkehrs (Schüler, Auszubildende, Studenten etc.), machten beide Unternehmen in Flensburg geltend, dass jeder 2. Fahrgast des Ausbildungsverkehrs mindestens 2 unterschiedliche Verkehrsunternehmen zur Beförderung zwischen seinem Ausgangs- und Zielort in Anspruch nimmt. Im Ergebnis haben beide Unternehmen ihre Beförderungsfälle um mehr als 50 % nach oben gesetzt. Hierdurch erhöhte sich der Kostenausgleich entsprechend.

Die folgende Modellbetrachtung verdeutlicht diese Zusammenhänge.

Im Jahr 2006 betrug der Preis für eine Schülermonatskarte in Flensburg 28,00 €. Bei beiden Verkehrsunternehmen (A und B) löst jeweils ein Schüler einen solchen Fahrausweis. Die Fahrtenhäufigkeit je Gültigkeitstag wurde mit 2,3 Fahrten angesetzt und die Karte war an 21,8 Tagen im Monat nutzbar. Die Verkehrsunternehmen hätten nach praktiziertem Verfahren mit einem Verbundzuschlag von 50 % folgende Ausgleichsleistungen erhalten (vgl. o. a. Berechnungsformel):

$$\begin{aligned} \text{A } & ([1 \text{ P} \times 2,3 \times 21,8 \times 1,5 \times 5 \text{ km} \times 0,2156 \text{ €/Pkm}) - 28,00 \text{ €}) / 2 = 26,54 \text{ €} \\ \text{B } & ([1 \text{ P} \times 2,3 \times 21,8 \times 1,5 \times 5 \text{ km} \times 0,2156 \text{ €/Pkm}) - 28,00 \text{ €}) / 2 = \underline{26,54 \text{ €}} \\ \text{zusammen:} & \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad 53,08 \text{ €} \end{aligned}$$

Im Vergleich dazu ein Einzelunternehmen:

$$\text{C } ([2 \text{ P} \times 2,3 \times 21,8 \times 5 \text{ km} \times 0,2156 \text{ €/Pkm}) - 56,00 \text{ €}) / 2 = \quad \quad \quad 26,05 \text{ €}$$

---

<sup>21</sup> Landesverordnung über die Festlegung der pauschalen Kostensätze für den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonen- und im Eisenbahnverkehr vom 14.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 139.

Hätte es in Flensburg nur ein Verkehrsunternehmen C (ohne Verkehrsverbund) gegeben, hätte dieses für die beiden Schüler eine Ausgleichsleistung von gerade einmal 26,05 € erhalten, also weniger als die Hälfte.

Die Summe aus Fahrgeldeinnahme für die Schülermonatskarte und Ausgleichsleistung (28,00 € + 26,54 € = 54,54 €) überstieg dabei sogar den Normalpreis für eine Monatskarte (39,50 € im Jahre 2006).

Nach Auffassung des LRH führten die Ausgleichsleistungen damit seinerzeit zu einer Überkompensation. Die Ausgleichsleistungen ersetzten nicht nur die Fahrgeldausfälle durch die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs vollständig, sondern finanzierten auch die übrigen Verkehrsdienstleistungen mit, wodurch sich das städtische Engagement aus dem Haushalt der Stadt Flensburg verminderte bzw. es sogar entbehrlich wurde.

Das erklärt die früher relativ hohen Ausgleichsleistungen bzw. die noch aktuell hohe ÖPNV-Mittel-Verteilungsquote für die Stadt Flensburg.

Umgekehrt gab es beispielsweise im Kreis Ostholstein vielfach Verträge für die Schülerbeförderung, ohne dass Zeitfahrausweise eingekauft worden waren. Der fehlende Einkauf von Zeitfahrausweisen bewirkte den Verzicht auf die Ausgleichsleistung und könnte die niedrigere Quote für Ostholstein erklären. Andere Kreise nutzten diesen Zusammenhang im Rahmen der Einrichtung von Linienverkehren. Der Kauf verbilligter Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs führte für die Kommunen als Schulträger in der Regel zu niedrigeren Kosten als die Beauftragung von Schulbusverkehren wegen der Kofinanzierung des Ausgleichs nach § 45a PBefG. Daher sehen viele Schülerbeförderungsverträge den Kauf von Schülerzeitkarten im Linienverkehr in Kombination mit einer Zuzahlung vor. In Kombination mit der oben beschriebenen Verbundregelung konnten die Busunternehmen Ausgleichsmittel geltend machen.

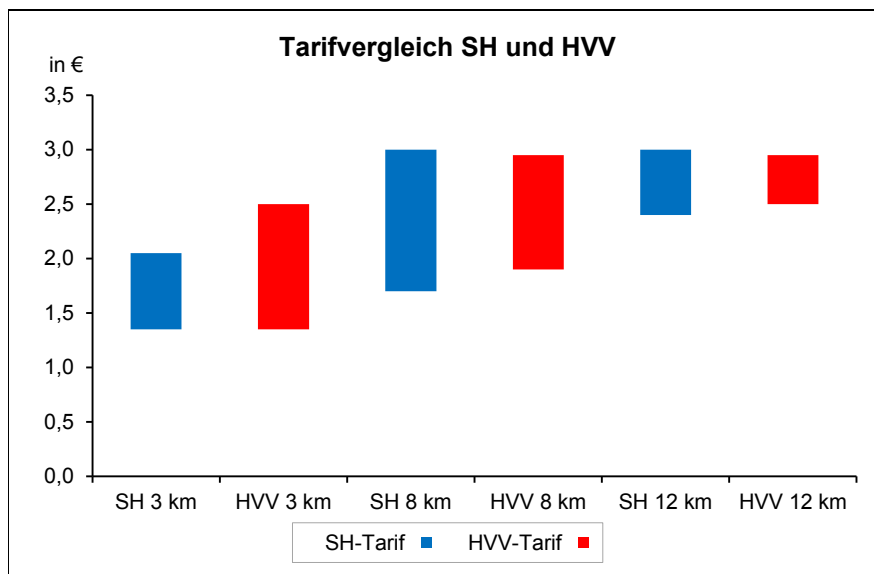
Die früher vom Land gezahlten Ausgleichsleistungen stellen folglich keinen geeigneten Verteilungsschlüssel für die ÖPNV-Mittel (Landes- und Regionalisierungsmittel) dar. Dem Ordnungsgeber wird empfohlen, die Landesverordnung über die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen so zu modifizieren, dass eine Verteilung verursachungsgerecht nach einheitlichen und transparenten Kriterien erfolgt.

#### 1.6.5 **Zum Einfluss der Preisgestaltung auf den Zuschussbedarf**

Neben der Kostenentwicklung und den zuvor beschriebenen externen Mittelzuweisungen bestimmen auch die Fahrgelderlöse die Zuschussbedarfe bei den ÖPNV-Aufgabenträgern. Das Fahrgeldaufkommen ist wiederum abhängig von der Anzahl der Fahrgäste und den Tarifstrukturen.

Während die Tarifgestaltung, bei der die Verkehrsunternehmen ein Vorschlagsrecht haben, im HVV letztlich durch die ÖPNV-Aufgabenträger erfolgt, geschieht dies beim SH-Tarif durch die der NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH angeschlossenen Verkehrsunternehmen in eigener Regie.

Für eine erste grobe Einschätzung der Frage, welches Tarifsysteem günstiger ist, sind exemplarisch Standarddienstleistungen mit Beförderungs-Entfernungen von 3, 5 und 12 km für ausgewählte Strecken zugrunde gelegt worden.<sup>22</sup> Es ergeben sich hierbei folgende Spannweiten (Einzelfahrkarten jeweils günstigste und teuerste Variante):

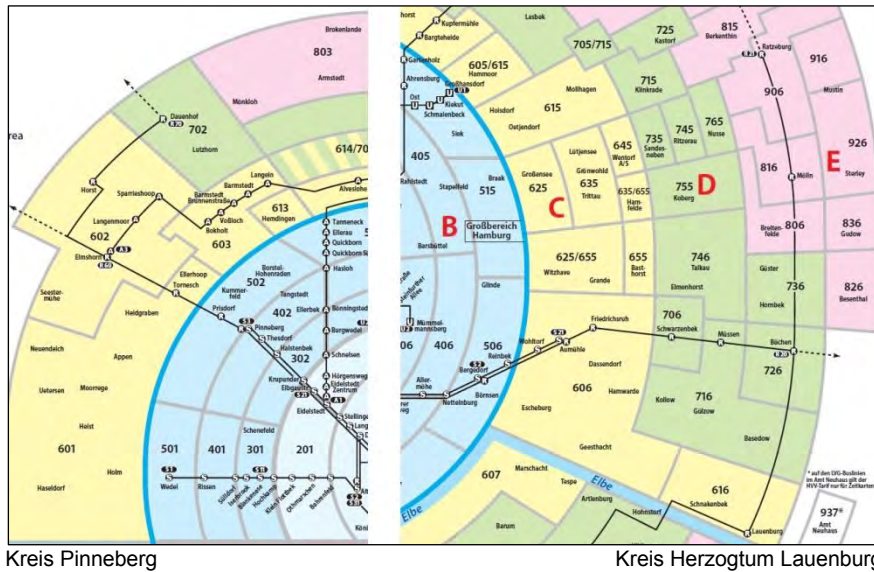


Eine eindeutige Tendaussage lässt sich nicht machen. Während der Maximalwert im HVV-Tarif bei der 3 km-Entfernung erkennbar höher liegt als im SH-Tarif, fallen die Maximalwerte ab 8 km im HVV-Tarif mit 2,95 € geringfügig günstiger aus als im SH-Tarif mit 3,00 €.

Innerhalb der beiden Systeme gibt es zwar halbwegs einheitliche Tarifstrukturen in Gestalt von Regelpreisstufen, die tatsächliche Differenzierung erfolgt jedoch bei beiden über den konkreten Zuschuss (Größe) der jeweiligen Tarifzonen. Die Unterschiede bei der Preisgestaltung erfolgen somit über die Zonenbildung.

Die Tarifzonenkarte des HVV weist zum Beispiel deutliche Größenunterschiede bei der Zonenbildung in den Kreisen Pinneberg und Herzogtum Lauenburg auf (vgl. nachstehende Auszüge aus dem Tarifplan des HVV).

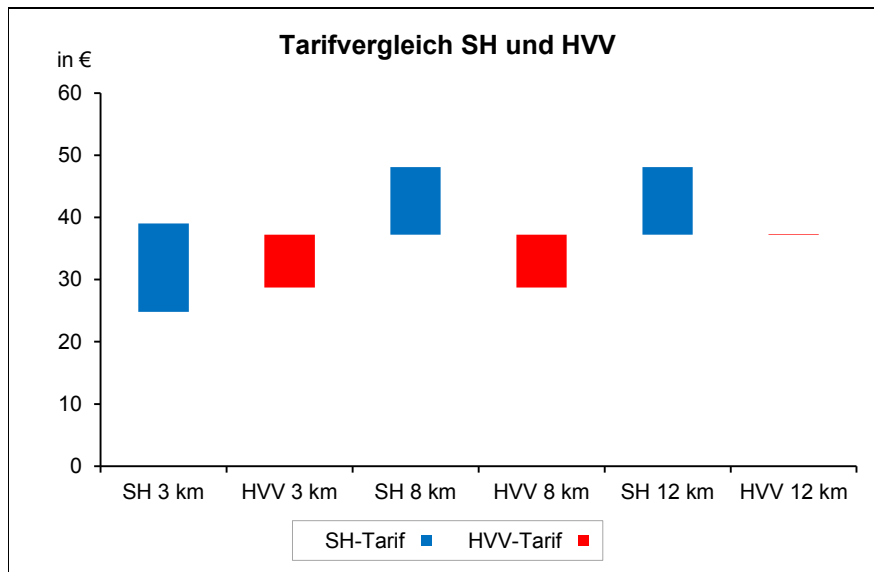
<sup>22</sup> Der Tarifvergleich beruht auf Zahlen der NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH und der Hamburger Verkehrsverbund GmbH.



Dieser Zuschnitt hat zur Folge, dass beispielsweise eine Einzelfahrt von Appen nach Uetersen (innerhalb der Zone 601 ca. 10 km) 1,90 € kostet, während für eine vergleichbare Einzelfahrt von Nusse nach Sandesneben (in den Zonen 735, 745, 765 ebenfalls ca. 10 km) 2,95 € (+55 %) entrichtet werden müssen. Aber auch innerhalb des Kreises Herzogtum Lauenburg gibt es eine großräumige Zone (606), die sich von den übrigen sehr kleinteiligen im Kreis abhebt. Ähnliche Konstellationen gibt es auch im SH Tarifgebiet. Obwohl es einheitliche Preissysteme (SH-Tarif und HVV Tarif) gibt, richten sich die tatsächlichen Preise nach den historischen Zuschnitten der Zonen durch die örtlich etablierten Busverkehrsgesellschaften.

Eine eindeutige Trendaussage zugunsten des HVV ergibt sich hingegen bei den Zeitfahrausweisen für Schüler (Abo).<sup>23</sup> Bei den für die Schülerbeförderung maßgeblichen Entfernungen von mehr als 4 km ist der HVV Tarif deutlich günstiger im Vergleich zum SH-Tarif:

<sup>23</sup> Der Tarifvergleich beruht auf Zahlen der NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH und der Hamburger Verkehrsverbund GmbH.



Aus diesem Grund fallen die Schülerbeförderungskosten der Hamburg-Randkreise tendenziell günstiger aus. Umgekehrt weisen diese Kreise jedoch tendenziell höhere originäre Zuschussbedarfe für den ÖPNV auf, wenn die Fahrgeldeinnahmen aus diesen Zeitfahrausweisen geringer sind.

Ähnliche Konstellationen zeigen sich auch bei den allgemeinen Zeitfahrausweisen insbesondere in verdichteteren Siedlungsräumen (Städte über 20.000 Ew) und deren Randgebieten.

#### 1.6.6 Zuzahlungen für die Anpassung an einheitliche Tarifsysteme

Die Einführung eines einheitlichen Tarifsystems erforderte systembedingt zu Beginn mancherorts die Zahlung von Ausgleichen für dadurch verursachte Mindererträge. Beispielsweise wurde 1998 der Verkehrsverbund Region Kiel (VRK) gegründet. *„Die Zusammenführung der zuvor gültigen Haustarife der einzelnen Verkehrsunternehmen und der Tarifgemeinschaften im Bereich Kiel führte dabei zu einer erheblichen Reduzierung der Fahr-scheinarten von 227 auf nunmehr 66 und brachte damit eine deutliche Steigerung der Übersichtlichkeit mit sich. Darüber hinaus ermöglichte die Gründung des VRK vielfach eine preiswertere Bus- und Bahnnutzung.“*<sup>24</sup> Aufgrund der Durchtarifizierung durch das VRK-Gebiet ergaben sich somit für die Verkehrsgesellschaften vereinzelt Mindererträge, die es - um eine Akzeptanz zu finden - seitens der ÖPNV-Aufgabenträger auszugleichen galt. Solche Verteilungszahlungsströme sind allerdings noch immer anzutreffen.

Soweit noch aktuell Ausgleichsleistungen seitens der ÖPNV-Aufgabenträger wegen der Einführung eines einheitlichen Tarifsystems (z. B. auch SH-Tarif) gezahlt werden, erscheint eine Überprüfung in Bezug auf ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit angezeigt. Insbesondere wenn die aktuellen Fahrgastzahlen im Vergleich zu früher deutlich gestiegen sein sollten, könnten

<sup>24</sup> [www.vrk-sh.de/Wirueberuns/indexp.htm](http://www.vrk-sh.de/Wirueberuns/indexp.htm).

sog. Harmonisierungsausgleiche entbehrlich geworden sein und lediglich noch Mitnahmeeffekte darstellen.

### 1.7 **Im Spannungsfeld von Wünschenswertem und finanziell Möglichem**

Eine befriedigende Bedienung mit Verkehrsmitteln hängt ab von:<sup>25</sup>

- der Streckenführung,
- der zeitlichen Dichte der Verkehrsbedienung,
- den angefahrenen Haltestellen,
- der davon abhängigen Vernetzung mit anderen Relationen,
- der Reisegeschwindigkeit,
- dem Reisekomfort und
- der Höhe der Fahrpreise (ggf. mit Einbindung in ein Tarifsystem).

All diese Parameter und noch viele weitere (u. a. Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Verkehrsunternehmen) beeinflussen letztlich den Umfang des Einsatzes von Steuermitteln für die Bereitstellung der Verkehrsleistungen. Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen einerseits und ggf. zu setzender höherer Prioritäten an anderer Stelle des öffentlichen Aufgabenspektrums andererseits, bedarf es einer Standortbestimmung der ÖPNV-Aufgabe im Lichte der finanziellen Situation der ÖPNV-Aufgabenträger.

#### 1.7.1 **Wie sieht das Verkehrsangebot aus?**

Die Beurteilung der unter Einsatz der erheblichen öffentlichen Mittel schließlich bereitgestellten und tatsächlich genutzten ÖPNV-Verkehrsleistungen gestaltet sich schwierig. Die Personenkilometer spiegeln am ehesten die Verkehrsleistung wider, die sich aus der Multiplikation der Anzahl der Personen mit der zurückgelegten Entfernung ergibt. Im Rahmen dieser Prüfung konnte lediglich die Hälfte der ÖPNV-Aufgabenträger die in ihrer Zuständigkeit geleisteten Personenkilometer benennen. Die gemeldeten Zahlen waren zudem mit Unsicherheiten und Vorbehalten behaftet.

Allein die Fahrplankilometer für die Busverkehre waren für alle ÖPNV-Aufgabenträger (kreisfreie Städte und Kreise) verfügbar. Fahrplankilometer sind Linienkilometer, multipliziert mit der Bedienungshäufigkeit entsprechend dem genehmigten Fahrplan. Diese Zahl sagt jedoch allein nichts darüber aus, ob die Verkehrsmittel auch wirklich genutzt worden sind. Also selbst Fahrten mit leeren Bussen, bei denen lediglich der genehmigte Fahrplan ordnungsgemäß abgefahren wird, fließen in diesen Wert ein. Dennoch bietet dieser Wert einen gewissen Anhalt, welches Verkehrsangebot überhaupt vorgehalten wird. Das Verkehrsangebot steht nach Auffassung des LRH in einer Wechselbeziehung mit der Ausdehnung der erschlossenen Fläche sowie der Einwohnerzahl.

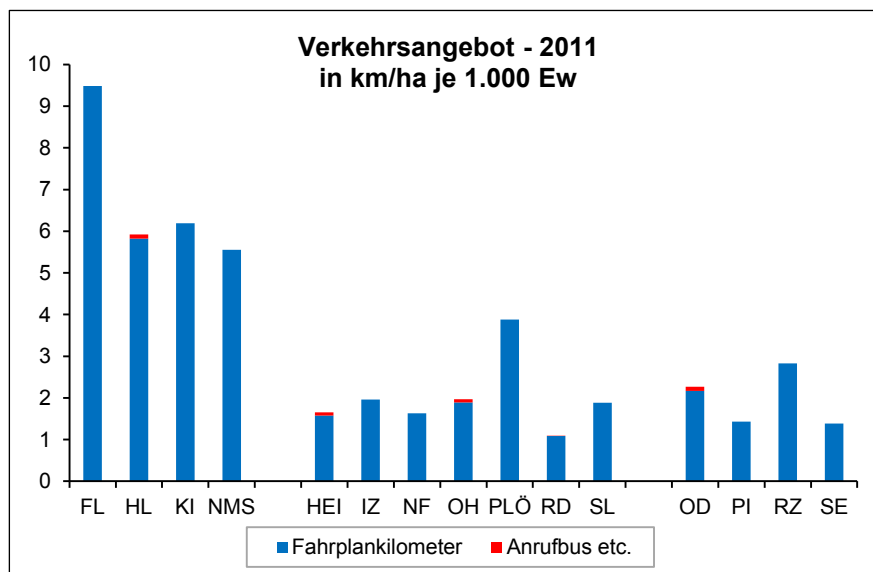
---

<sup>25</sup> Vgl. BVerwG 24.06.2010; Az.: 3 C 14.09.

Zum Zweck der Vergleichbarkeit von verdichteten Siedlungsräumen (viele Einwohner auf kleinem Gebiet) und ländlich strukturierten Gebieten (wenige Einwohner auf großem Gebiet) wurden die Fahrplankilometer des Jahres 2011 in Relation zur Fläche (hier: Siedlungs- und Verkehrsfläche<sup>26</sup>) und den Einwohnern gesetzt. Die Kennzahl ist ausgedrückt in Fahrplankilometer/ha je 1.000 Ew:

$$\frac{\text{Fahrplankilometer}}{\text{Fläche} \times \text{Einwohner}} \times 1.000$$

Hiernach stellt sich das Angebot für die Busverkehre (2011) wie folgt dar:



Bei den kreisfreien Städten und Kreisen, die zwar über Angebote an Bedarfsverkehren verfügen, die aber in der Grafik nicht gesondert dargestellt werden (rot), sind diese Kilometerleistungen zwar in den Fahrplankilometern eingerechnet, ihr Umfang war aber zu vernachlässigen oder diese Daten lagen nicht differenziert vor.

Die kreisfreien Städte Hansestadt Lübeck, Landeshauptstadt Kiel und Neumünster halten in Bezug auf ihre Flächen und ihre Einwohnerzahlen ein etwa gleiches Bus-Verkehrsangebot vor. Die **Stadt Flensburg** weist angesichts ihrer kleineren Fläche ein im Vergleich höheres Angebot auf.

Bei den Kreisen fallen zunächst die Kreise Plön und Herzogtum Lauenburg mit höheren Werten auf. Der Kreis Rendsburg-Eckernförde hingegen zeichnet sich durch ein ausgedünntes Angebot aus. Die relativ niedrigen Werte in den Kreisen Pinneberg und Segeberg werden durch die zusätzlichen Schienenanbindungen beeinflusst, die Busverkehre insoweit nicht erforderlich machen.

<sup>26</sup> Statistikamt Nord „Bodenflächen in Hamburg und Schleswig-Holstein am 31.12.2011 nach Art der tatsächlichen Nutzung“ vom 15.11.2012.



Der **Kreis Herzogtum Lauenburg** zeichnet sich durch eine Vielzahl an eingesetzten etablierten Verkehrsunternehmen aus. Daneben wurde in den Jahren 2009/2010 das Verkehrsangebot u. a. wegen der Umstrukturierung der Schullandschaft (Ganztagsangebote und Schließung von Schulstandorten) neu ausgerichtet. Das neue Verkehrsangebot besteht aus einem Bus-Grundliniennetz, welches auf die Verknüpfungspunkte Bahn-Bus ausgerichtet die zentralen Orte verbindet, und einem Bus-Ergänzungsnetz, das bedarfsorientiert als ein reines Schülerliniennetz zwischen Wohn- und Schulstandorten das Grundliniennetz erweitert. Die Fahrplankilometer haben sich in dieser Zeit wie folgt entwickelt:

#### **Entwicklung der Fahrplankilometer im Kreis Herzogtum Lauenburg**

<b>2009 km</b>	<b>2010 km</b>	<b>2011 km</b>
6.527.676	7.144.322	7.517.371

Dieser deutliche Anstieg der angebotenen Verkehrsleistung um 15 % ging mit entsprechenden Kostenbelastungen für den Kreis einher. Zwischenzeitlich erkannte verkehrliche Parallelstrukturen sind nach Einschätzung der Verwaltung bereits wieder bereinigt worden.

Im **Kreis Plön** zeigt sich ein im Vergleich zu den übrigen Kreisen deutlich stärkeres Verkehrsangebot (z. B. höhere Taktung). Dieses könnte u. a. auf stärkere Schüler- und Pendlerströme nach Kiel - außerhalb des Einzugsbereichs der Kieler Verkehrsgesellschaft - schließen lassen.

#### **1.7.2 Kann man sich das Angebot auch leisten?**

Die Beurteilung eines höheren Verkehrsangebotes ist verknüpft mit den finanzwirtschaftlichen Konsequenzen für den ÖPNV-Aufgabenträger. Soweit das Verkehrsangebot auch tatsächlich von den Fahrgästen angenommen wird, folglich durch höhere Fahrgeldeinnahmen belegt wird und keinen spürbar überdurchschnittlichen Mitteleinsatz der öffentlichen Hand erfordert, ist ein größeres Verkehrsangebot finanzwirtschaftlich zu rechtfertigen. Im Einzelfall kann das Vorhalten eines Angebots, das andernorts durch andere Verkehrsträger (Schiene) gewährleistet wird, ebenfalls eine höhere Mittelverwendung begründen.

Sollten jedoch die beiden vorgenannten Fallgestaltungen nicht vorliegen und dennoch ein höheres Verkehrsangebot bei überdurchschnittlichem Mitteleinsatz gegeben sein, stellen sich die Fragen der Erforderlichkeit und der Leistbarkeit vor dem Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Situation der jeweiligen Kommune.

In den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Plön würde es sich anbieten, das Verkehrsangebot in Bezug auf o. g. Gesichtspunkte zu überprüfen.

Die Bereitstellung eines ausreichenden und verkehrlich sinnvollen ÖPNV-Angebots muss sich letztlich auch an dessen Finanzierbarkeit messen lassen.

### 1.7.3 Mögliche Optimierungspotenziale ausmachen und nutzen

Nicht nur die erkennbar vergleichsweise größeren Verkehrsangebote bedürfen des Abgleichs mit den dadurch entstehenden Kosten. Genauso verdienen vergleichbare Verkehrsangebote, die aber örtlich mit einem deutlich höheren monetären Input betrieben werden, eine entsprechende Beachtung (Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie die Hansestadt Lübeck - vgl. Tz 1.6.3).

In den Kreisen **Nordfriesland** und **Schleswig-Flensburg** könnte bereits das Sichten der diversen Schülerbeförderungs-Einzelverträge und die Integration in das ÖPNV-Finanzierungssystem ein erster Schritt sein.

Eine weitergehende Optimierung des Verkehrsangebotes aufgrund der gebündelten Sicht des ÖPNV-Aufgabenträgers „von oben“ unter Abwägung der ÖPNV-Erfordernisse und der Möglichkeiten des vorhandenen Systems sollten folgen.

In der **Hansestadt Lübeck** fallen die Kosten außerordentlich hoch aus (vgl. Tz. 1.6.2). Da die 3 kreisfreien Städte Flensburg, Kiel und Lübeck über eigene Verkehrsunternehmen und damit über zugängliche Informationen verfügen, bot sich auch der Vergleich von konkreten (Leistungs-) Kennzahlen an, um weitere Besonderheiten zu identifizieren.

#### Kennzahlen eigener Busverkehrsunternehmen im Linienverkehr (2011)\*

	Flensburg	Kiel	Lübeck
<b>Ertragskraft:</b>			
a) Fahrgeldeinnahme je Fahrgast	0,43 €	0,86 €	0,84 €
b) Fahrgeldeinnahme je Nutzwagenkilometer**	2,76 €	2,86 €	2,62 €
<b>Nutzungsgrad:</b>			
a) Nutzwagenkilometer** je Fahrgast	0,16 km	0,30 km	0,32 km
b) Fahrgäste je Ew***	144	99	85
c) Nutzwagenkilometer** je Ew	22 km	30 km	27 km
nachrichtlich: Einwohner im Bedienungsgebiet	63.000	319.568	275.000

\* Gemäß den von den Verkehrsunternehmen an den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen gemeldeten Daten für die VDV-Statistik 2011.

\*\* Nutzwagenkilometer = Anzahl der Kilometer im Linienverkehr ohne Leerkilometer.

\*\*\*Ew = Einwohner im Bedienungsgebiet.

Der Bus-ÖPNV wird in Kiel stärker genutzt als in Lübeck. Rein rechnerisch entfallen in Kiel auf jeden Einwohner 99 Fahrten pro Jahr mit dem ÖPNV (in Lübeck: 85). Aus diesem Grunde fällt der Kennzahlenwert „Nutzwagenkilometer je Fahrgast“ für Lübeck höher aus, während die „Nutzwagenkilometer je Ew“ zurückbleiben. Auch die „Fahrgeldeinnahme je Nutzwagenkilometer“ korrespondiert mit der unterschiedlichen Auslastung. Verstärkt wird dieser Effekt durch ein niedrigeres Fahrpreisniveau in Lübeck (erst seit 01.08.2011 gilt der SH-Tarif in Lübeck).

In Flensburg deckt die städtische Busverkehrsgesellschaft lediglich 65 % des Stadtgebiets ab - die Einwohnerzahl des Bedienungsgebiets beträgt daher auch nur 63.000 Einwohner. Aufgrund der starken Verflechtungen mit dem anderen in Flensburg tätigen Busunternehmen und dessen Bedienungsgebiet in einem Gemeinschaftstarif ergeben sich vergleichsweise hohe Fahrgastzahlen. In der Folge ergibt sich rechnerisch ein extrem hoher Nutzungsgrad bei gleichzeitig extrem niedrigen Kennzahlenwerten pro Fahrgast.

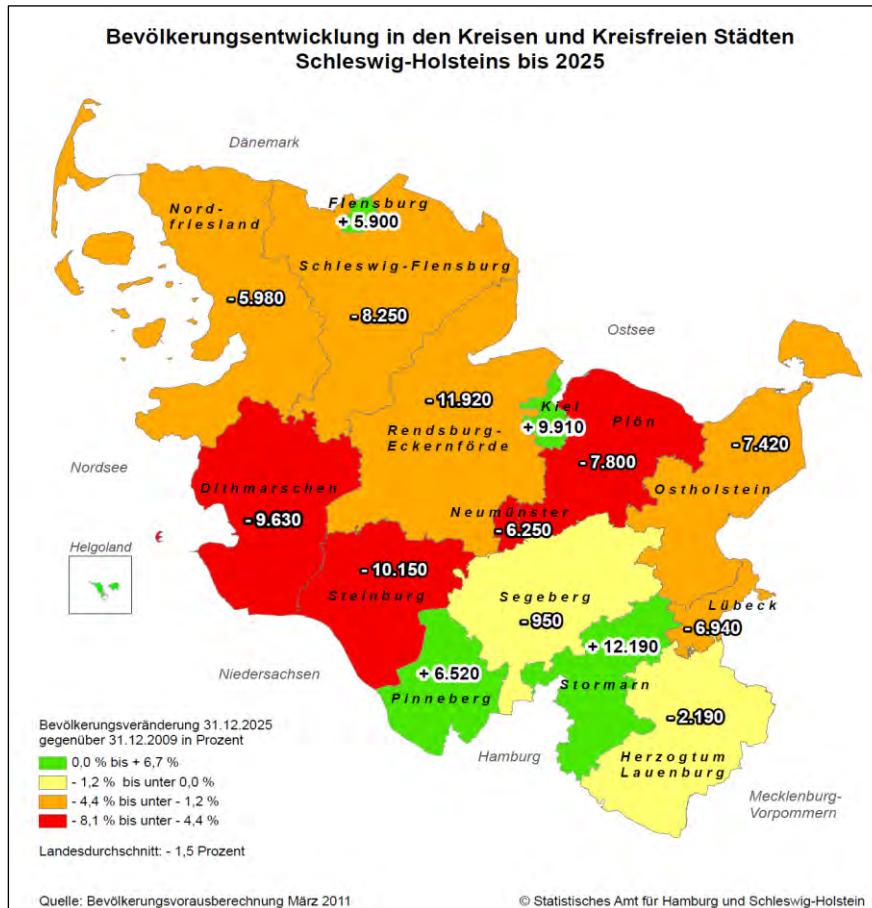
#### 1.8 **Demografische Entwicklung - Auswirkungen auf den ÖPNV**

*„Nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins wird die Einwohnerzahl Schleswig-Holsteins in Zukunft rückläufig sein: 2020 werden nur noch 2,817 Mio. Menschen im Land leben, 2025 noch 2,789 Mio., was einem Rückgang von 1,5 Prozent bzw. knapp 43.000 Personen gegenüber 2009 entspräche. [...] Der demographische Wandel zeigt sich aber nicht nur in einer insgesamt zurückgehenden Bevölkerungszahl, sondern vor allem in den zeitgleich stattfindenden Verschiebungen in der Altersstruktur, d. h. die Zahl der jüngeren Menschen geht zurück und die der älteren steigt. Während Ende 2009 in Schleswig-Holstein rund ein Fünftel der Bevölkerung (20 Prozent bzw. 559.000) jünger als 20 Jahre war, wird es 2025 nur noch ein Sechstel sein (17 Prozent bzw. 466.000). Umgekehrt wird mehr als ein Viertel (27 Prozent bzw. gut 740.000) dann älter als 65 Jahre sein, während es Ende 2009 lediglich ein gutes Fünftel (22 Prozent bzw. gut 612.000) war“.*<sup>27</sup>

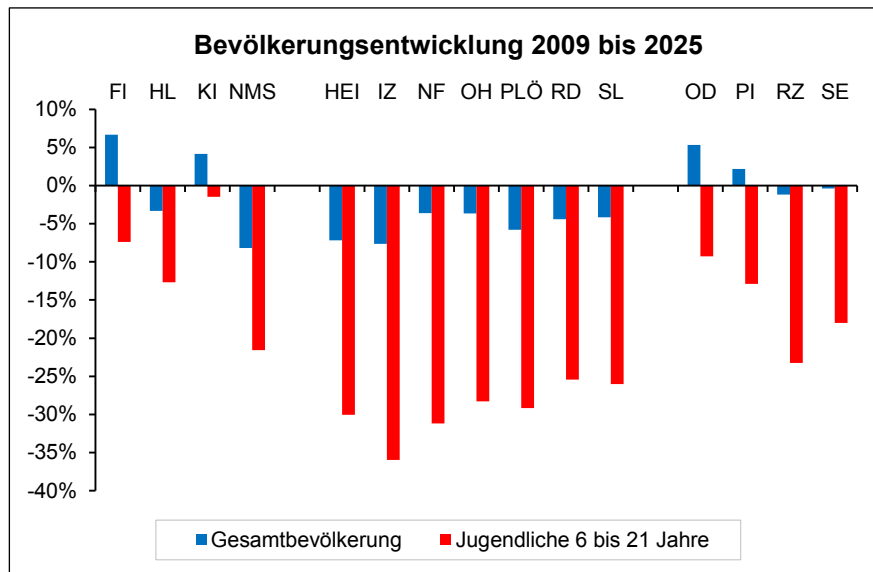
Für die kreisfreien Städte und Kreise stellt sich die prognostizierte Veränderung (2009 zu 2025) absolut und prozentual wie folgt dar:

---

<sup>27</sup> Statistikamt Nord, Statistik informiert ... SPEZIAL Nr. III/2011 vom 16.03.2011.



Bereits eine schwindende Bevölkerungszahl bedeutet tendenziell auch rückläufige Fahrgastzahlen. Dies gilt vor allem dann, wenn insbesondere die Zahl der Kinder und Jugendlichen zurückgeht, die gerade im ländlichen Raum im Rahmen der Schülerbeförderung den Großteil der Fahrgäste im ÖPNV bilden. Das folgende Schaubild zeigt die prognostizierten prozentualen Veränderungen der gesamten Bevölkerung und der Jugendlichen zwischen 6 und 21 Jahren (Klasseneinteilung der amtlichen Statistik 6 bis 10 Jahre, 10 bis 15 Jahre und 15 bis 21 Jahre):



Auch wenn regional die Bevölkerungsabnahme gemäßigt ausfällt oder sogar eine Zunahme absehbar sein sollte, sehr viel stärker wird sich die Verschiebung der Altersgruppen bemerkbar machen. Die Gruppe der Jugendlichen 6 bis 21 Jahre umfasst weitgehend die Schüler und Auszubildenden (Fahrgastgruppe der 6- bis 19-Jährigen). Diese Entwicklung wird Probleme in Bezug auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit des ÖPNV verursachen. Das gilt insbesondere in den Regionen, wo sich das heutige ÖPNV-Angebot letztlich auf die Schülerbeförderung (mit bis zu 90 % Schülerbeförderungsanteil) stützt. In Steinburg droht allein aus diesem Grund ein Fahrgastrückgang von über 30 % (= 36 % x 0,9). Allerdings kann sich, wo es aufgrund von schrumpfenden Schülerzahlen zur Schließung von Schulstandorten kommt, auch eine gegenläufige Entwicklung bei den Fahrschülerzahlen ergeben, wenn diese entfernter gelegene Schulen aufsuchen müssen. Darauf müssen sich die ÖPNV-Aufgabenträger frühzeitig einstellen und Konzepte erarbeiten. Inwieweit es gelingen wird, die Altersklasse „65 Jahre und älter“ neu oder stärker für den ÖPNV zu gewinnen und damit die nachlassende Nachfrage bei den Schülern und Auszubildenden zu kompensieren, wird die Zukunft zeigen. Die Ausrichtung auf diese ältere und tendenziell eher PKW-orientierte Nachfragegruppe geht jedoch zwingend einher mit anderen technische Anforderungen an die Verkehrsmittel. Aus diesem Grund hat beispielsweise der Bundesgesetzgeber in § 8 Abs. 3 PBefG vorgesehen, bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Auch werden die Zuschussmittel für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen steigen. Da es sich bei der Schwerbehindertenbeförderung um eine vollumfängliche Erstattung des Fahrgeldausfalls handelt, werden die eigentlich rückläufigen Erstattungserfordernisse aus den pauschalisierten Ausgleichsleistungen für die Ausbildungsverkehre (= anteilige Kostenerstattung) diese Entwicklung lediglich dämpfen, aber nicht gänzlich auffangen.

## 1.9 **Kostenanstieg - Grenzen des Angebots von Beförderungsleistungen**

Wie bereits ausgeführt, orientiert sich die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsleistungen im ländlichen Raum jenseits der Zentralorte und der Zentren verbindenden Achsen faktisch vorrangig an der von den Schülerinnen und Schülern artikulierten Nachfrage. Nach Aussagen der Kreise liegt der Anteil der Beförderungen dieser Nachfragegruppe zwischen 80 und 90 % der Gesamtinanspruchnahme des dortigen ÖPNV.

In der Vergangenheit trat die Nachfrage nach Verkehrsleistungen durch Schülerinnen und Schüler aufgrund der hergebrachten Standorte der Grundschulen und der weiterführenden Schulen i. V. m. der Vorgabe von Schuleinzugsbereichen und der ehemals üblichen Begrenzung des Unterrichts bis maximal 14:00 Uhr zwar gebündelt zu bestimmten Zeiten auf, dabei aber auch konzentriert auf bestimmte Streckenabschnitte zwischen den Wohnorten und den Schulstandorten. Hierauf hatte sich das Angebot an ÖPNV-Verkehrsleistungen eingestellt.

In den letzten Jahren haben allerdings diverse Reformen des Schulgesetzes zu erheblichen Veränderungen der Schullandschaft geführt. Dies sind u. a.:

- Einführung der freien Schulwahl,
- Schließung/Zusammenlegung von Schulstandorten und
- Offene Ganztagschule.

Diese schulrechtlichen Modifikationen haben Verlagerungen bei den Schülerströmen ausgelöst, wodurch es auch zu Auswirkungen auf die Nachfrage nach Verkehrsleistungen seitens der Schülerinnen und Schüler gekommen ist. So wurde z. B. die Bedienung neuer Streckenabschnitte erforderlich (freie Schulwahl), ebenso wie zusätzliche Fahrten (Verlängerung des Unterrichts in den Nachmittag) und nicht zuletzt erstmalig erforderliche Fahrten für diejenigen Schülerinnen und Schüler, die nicht mehr am Wohnort besult werden. (Schließung bzw. Zusammenlegung von Schulstandorten). Aus der hiermit verbundenen Ausweitung der Fahrplankilometer sowie der Erhöhung der Zahl der Leistungsempfänger resultierte wiederum eine Kostensteigerung bei den kostentragungspflichtigen Kommunen, das heißt insbesondere bei den Kreisen. Und zwar zusätzlich zu der ohnehin vorhandenen allgemeinen Kostenentwicklung für Personal und Kraftstoffe.

Berücksichtigt man zudem, dass sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler aufgrund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren stark vermindern wird, so offenbaren sich erhebliche negative Auswirkungen auf die Effizienz der Beförderung im Rahmen des ÖPNV in der Fläche.

Um bei diesen Rahmenbedingungen einer ansonsten zu befürchtenden Kostenexplosion entgegenwirken zu können, müssen die betroffenen Kreise Forderungen nach der Bereitstellung zusätzlicher Beförderungsleistungen besonders kritisch prüfen. Der LRH gibt in diesem Zusammenhang folgende

Hinweise zur Frage der rechtlichen Notwendigkeit der Bereitstellung von Verkehrsleistungen für die Schülerbeförderung durch die ÖPNV-Aufgabenträger sowie die Träger der Schülerbeförderung.

Die Frage der konkreten Ausgestaltung des Verkehrsangebots (Linienführung, Bedienungszeiten, Taktung etc.) hat sich grundsätzlich an der Nachfrage zu orientieren (egal ob diese durch Schülerinnen und Schüler oder andere Nutzer des ÖPNV artikuliert wird), hierbei sind allerdings auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen ist deshalb im Regionalen Nahverkehrsplan (RNVP) zu konkretisieren, anhand welcher Maßstäbe entschieden wird, ob ein Verkehrsangebot bereitgestellt bzw. aufrechterhalten wird oder nicht (Verhältnismäßigkeits- bzw. Wirtschaftlichkeitsprinzip). Dies bedingt - wie dies zu Tagesrandzeiten und an Wochenenden bereits heute für andere grundsätzlich auf ÖPNV-Leistungen angewiesene Nutzergruppen wie etwa Arbeitnehmer mit ungünstigen Arbeitszeiten, ältere oder auch mobilitäts eingeschränkte Personen etc. der Fall ist -, dass im Extremfall nicht allen Schülerinnen und Schülern zu jeder wünschenswerten Zeit und auf jeder wünschenswerten Strecke Verkehrsleistungen angeboten werden können. Denn der Staat kann - wie in vielen anderen öffentlichen Aufgabenbereichen auch - keine vollständige Gleichbehandlung garantieren.

Soweit die Verlagerung von Schülerströmen zu anderen Schulstandorten und/oder auf andere Abfahrtszeiten dazu führt, dass dadurch auf den neuen Relationen bzw. zu den neuen Zeiten gleichwohl eine als ausreichend zu bewertende Nachfrage nach Verkehrsleistungen existiert, wird diese im Hinblick auf die Vorgaben des ÖPNVG vom zuständigen Aufgabenträger auch zu befriedigen sein. Liegt die neu entstandene Nachfrage allerdings unter einem bestimmten, vom Aufgabenträger festzulegenden Mindestmaß, so ist der ÖPNV-Aufgabenträger - auch im Falle der Beförderung von Schülerinnen und Schülern - nicht gezwungen, das Angebot neu bereitzustellen. Auch können bestehende Relationen betroffen sein, wenn durch die Verlagerung der Nachfrage das oben genannte Mindestmaß unterschritten werden sollte. Auch in diesem Fall ist der Aufgabenträger rechtlich nicht gezwungen, das bisherige Angebot aufrechtzuerhalten.

Im konkreten Fall der Abwägung und Entscheidung über eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Verhältnis zu den dabei zwangsläufig entstehenden Kosten wird es daher wie bisher vorkommen, dass für kleinere Ortschaften - und damit für die dort wohnenden Schülerinnen und Schüler - keine unmittelbare Anbindung an die im Kreisgebiet bereitgestellten Verkehre gewährleistet ist. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass öffentliche Dienste bzw. in großem Umfang öffentlich geförderte Dienstleistungen aus Wirtschaftlichkeitsgründen regelmäßig nie vollständig flächendeckend angeboten werden können. Zwar soll es der ÖPNV der Bevölkerung gerade auch ermöglichen, die in anderen, vor allem den zentralen Orten angebotenen öffentlichen und privaten (Dienst-)Leistungen zu

erreichen. Aber auch hier ist es wirtschaftlich unmöglich, auch die letzte Ortschaft an das Liniennetz anzubinden. So unbefriedigend das für die Betroffenen - auch die dortigen Schülerinnen und Schüler - sein mag: Einen Rechtsanspruch auf Teilhabe an Verkehrsleistungen in unmittelbarer Nähe zum Wohnort gibt es nicht und kann es aus finanzwirtschaftlichen Gründen auch nicht geben.

Im Ergebnis muss der jeweilige Kreis als ÖPNV-Aufgabenträger auf Basis der in seinem RNVP niedergelegten Vorgaben über die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen in seinem Gebiet (§ 1 Abs. 1 ÖPNVG) entscheiden, wobei er gemäß § 1 Abs. 4 ÖPNVG - natürlich - insbesondere die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen hat.

Ein gleichgelagerter Entscheidungsspielraum wie für die Aufgabenträger des übrigen ÖPNV besteht in Schleswig-Holstein ebenfalls für die Träger der Schülerbeförderung. Denn wie noch unter Tz. 1.10.2 näher ausgeführt werden wird, beinhalten die Vorschriften des SchulG keine Anforderungen an die pflichtige Bereitstellung von Beförderungsleistungen für Schülerinnen und Schüler, sondern lediglich Bestimmungen über die etwaige Kostenübernahme. Entsprechend beziehen sich die Aussagen zur Zumutbarkeit in den Schülerbeförderungssatzungen der Kreise auf das Eintreten der Kostenübernahmepflicht, nicht aber auf einen Anspruch auf Beförderung. Dies ergibt sich aus § 136 SchulG, nach dem die Bestimmungen im Sechsten Teil des SchulG (Schullastenausgleich und Schülerbeförderung) *„keine Ansprüche der [...] Eltern, Schülerinnen und Schüler gegen den Schulträger, den Träger der Schülerbeförderung oder das Land“* begründen.

Im Falle einer vom ÖPNV-Aufgabenträger für nicht realisierbar erachteten ÖPNV-Einbindung hat der jeweils betroffene Schulträger gleichwohl zu prüfen, ob aufgrund der besonderen tatsächlichen Umstände vor Ort ausnahmsweise ein freigestellter Schülerverkehr angezeigt ist, und dies mit dem Kreis als Hauptkostenträger entsprechend der jeweiligen Schülerbeförderungssatzung abzustimmen.

Im Ergebnis kann die durch die schulgesetzlichen Änderungen ausgelöste Diversifizierung der Schülerströme in Abwägung mit den von den Aufgabenträgern zu beachtenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dazu führen, dass für Einzelne wünschenswerte Verkehrsleistungen weder im Rahmen des ÖPNV noch im freigestellten Schülerverkehr angeboten werden.

Unabhängig hiervon bleibt es jeder Schulträgergemeinde sowie den Umlandgemeinden selbstverständlich unbenommen, in eigener (Kosten-)Verantwortung eine Beförderung ihrer Schülerinnen und Schüler zu organisieren, sollte der Kreis eine finanzielle Beteiligung ablehnen. In den restlichen Einzelfällen ist es den öffentlichen Aufgabenträgern schließlich mit Blick



auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zuzumuten, die Bereitstellung von tatsächlichen Verkehrsleistungen zu gewährleisten. In diesen Fällen kann lediglich noch eine pauschale Kostenerstattung in Betracht kommen.

Hinsichtlich des bisher lediglich abstrakt angesprochenen Maßstabs für eine wirtschaftliche und sparsame Bereitstellung von Beförderungsleistungen zumindest für Schülerinnen und Schüler mag ein Blick nach Rheinland-Pfalz hilfreich sein. Obwohl hier das Schulgesetz den Kreisen und kreisfreien Städten die (tatsächliche) Beförderung der Schülerinnen und Schüler zur nächstgelegenen Schule als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe auferlegt, sind sie nach der Rechtsprechung des dortigen OVG ausnahmsweise dann nicht zur Einrichtung eines Schulbusverkehrs für die Schülerinnen und Schüler der in ihrem Gebiet liegenden Schulen verpflichtet, wenn sich der Einsatz des Schulbusses als vollkommen unwirtschaftlich erweist. Nach Auffassung des Gerichts räumt das Gesetz in diesem Falle dem Interesse an einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung den Vorrang ein vor dem Bedürfnis nach öffentlicher Schülerbeförderung. Den Betroffenen wird damit zugemutet, die aus der persönlichen Lebensgestaltung resultierenden Nachteile - etwa im Hinblick auf eine vereinzelte und abgelegene Wohnlage - selbst zu tragen.

Was den konkreten Maßstab betrifft, den das Gericht seinerzeit hinsichtlich der Frage der Unwirtschaftlichkeit eines Schulbuseinsatzes zu beurteilen hatte, so findet sich - wie seinerzeit in Rheinland-Pfalz landesweit abgestimmt - auch heute noch in den aktuellen Richtlinien zur Schülerbeförderung rheinland-pfälzischer Kreise die folgende Festlegung:

*„Sind in der Regel weniger als fünf Schülerinnen bzw. Schüler gemeinsam zu befördern, gilt der Einsatz eines Schulbusses als unwirtschaftlich.“*

Nichts anderes kann nach Auffassung des LRH dann gelten, wenn sich die persönliche Lebensgestaltung z. B. in der Form der freien Schulwahl äußert. Die Lösung des damit in der Praxis ggf. ausgelösten Beförderungsproblems kann nicht uneingeschränkt dem Staat angelastet werden, sondern fällt - nach vorheriger Abwägung aller Umstände durch die Aufgabenträger - in letzter Konsequenz schließlich den die Entscheidungsmöglichkeiten des Schulgesetzes nutzenden Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern zu. Gleiches gilt auch bei der Veränderung von Unterrichtsbeginns- und -endzeiten, wenn die Anzahl der dann (noch) regelmäßig zu befördernden Schülerinnen und Schüler unter ein bestimmendes Mindestmaß fällt und sich damit eine völlige Unwirtschaftlichkeit einstellt.

## 1.10 Wettbewerbsrechtliche Vorgaben im ÖPNV- Vergaberecht

Seit dem 03.12.2009 sind Dienstleistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23.10.2007 zu vergeben (im Folgenden EU-VO). Öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne dieser Verordnung sind nicht mit entsprechenden vergaberechtlichen Begriffen in Deutschland zu verwechseln. Sie stellen eine Betrauung mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dar. § 62 PBefG räumte unter Nutzung der Übergangsregelung des Artikel 8 Abs. 2 EU-VO eine Übergangsfrist in Deutschland bis zum 31.12.2013 ein. Hiernach konnten abweichend von Art. 5 Abs. 2 bis 4 EU-VO noch Direktvergaben (auch für Dienstleistungskonzessionen) vorgenommen werden.

Das gilt aber nicht für Dienstleistungsaufträge für den Verkehr mit Bussen und Straßenbahnen, die zugleich öffentliche Aufträge im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 EU-VO). Diese sind seit 03.12.2009 pflichtig auszuschreiben. Die Verpflichtung zur Ausschreibung auf Basis dieses Rechtsrahmens betrifft die Fälle der sog. Bruttoverträge mit genau festgelegtem Leistungsinhalt und -umfang. Das Verkehrsunternehmen rechnet seine erbrachte Leistung bei gleichzeitiger Ablieferung der erzielten Einnahmen ab und trägt kein Risiko aus Schwankungen beim Fahrgastaufkommen. Es handelt sich hierbei um Dienstleistungsaufträge im Sinne der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-VO genannten Vergaberichtlinien (Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG).

Im Gegensatz dazu stehen die Nettoverträge, bei denen das Erlösrisiko beim Verkehrsbetreiber liegt. Lediglich der vom Aufgabenträger zu zahlende Zuschuss wird ausgeschrieben. Den Zuschlag erhält das Verkehrsunternehmen mit dem geringsten Zuschussbedarf. Hierbei handelt es sich nicht um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne des allgemeinen Vergaberechts, sondern um eine Dienstleistungskonzession. Eine Dienstleistungskonzession liegt nach einem Urteil des EuGH (Urteil vom 06.04.2006 - C-410/04) dann vor, wenn sich der Verkehrsbetreiber zumindest teilweise aus Fahrgeldeinnahmen finanziert. Der EuGH verschärfte in seinem Urteil vom 10.11.2011 (C-348/10) das Risikokriterium insoweit, als dass der Konzessionsnehmer einen wesentlichen Teil des Risikos, den Unwägbarkeiten des Marktes ausgesetzt zu sein, übernehmen müsse. Ein vertraglich vereinbarter umfassender Verlustausgleich käme im Ergebnis einem Dienstleistungsauftrag nach allgemeinem Vergaberecht gleich.

Bei Bus und Straßenbahn erfolgt die Vergabe nach Art. 5 Abs. 2 bis 6 der EU-VO bei Vorliegen einer Dienstleistungskonzession, sonst nach den o. g. Vergaberichtlinien (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-VO).

Bei einer Inhouse-Vergabe handelt es sich nicht um einen Dienstleistungsauftrag gemäß Definition in den Richtlinien 2004/17/EG oder 2004/18/EG. Daher sind Inhouse-Vergaben nur nach Maßgabe des Art. 5 Abs. 2 ff. EU-VO zu vergeben (ggf. unter Anwendung der Übergangsbestimmung des § 62

PBefG). Altvergaben, die nicht auf der Verordnung Nr. 1370/2007 beruhen, müssen jedoch auch weiterhin die Altmark-Trans-Kriterien<sup>28</sup>

- Betrauungsakt mit klar definierten Leistungen,
- vorherige transparente Festlegung objektiver Ausgleichsparameter,
- Vermeidung von Überkompensationen und
- Kostenvergleich mit einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen kumulativ erfüllen, damit der Ausgleich nicht als Beihilfe zu qualifizieren ist.

#### 1.10.1 Umsetzung in Schleswig-Holstein

Die Durchführung der ÖPNV-Verkehrsleistungen erfolgte 2011 durch Einbindung der Busverkehrsunternehmen in folgenden Konstellationen:

##### Durchführung der Busverkehre in 2011

	eigen-wirtsch.* Verkehre	Netto- Verträge	Brutto- Verträge	Inhouse- Vergabe
Flensburg	1	-	-	1
Kiel	-	-	-	1
Lübeck	-	-	-	2
Neumünster	-	-	-	1
Dithmarschen	2	-	-	-
Nordfriesland	2	9	-	-
Ostholstein	-	3	-	-
Plön	2	-	-	1
Rendsburg-Eckernförde	-	3	1	-
Schleswig-Flensburg	4	1	-	-
Steinburg	7	1	-	-
Herzogtum Lauenburg	3	-	9	-
Pinneberg	-	-	4	1
Segeberg	-	-	6	-
Stormarn	-	-	6	-

kreisfreie Städte, Kreise und Zweckverband Steinburg als Aufgabenträger - ohne Stadtverkehre in gemeindlicher Aufgabenträgerschaft.

\* tatsächlich bzw. nach Angaben der ÖPNV-Aufgabenträger eigenwirtschaftlich.

In **Neumünster** bedient sich die mit dem ÖPNV betraute städtische GmbH für die tatsächliche Leistungserbringung eines anderen Verkehrsunternehmens. Dies steht an sich im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 2 e der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, wonach bei Einschaltung von Subunternehmen der interne Betreiber verpflichtet ist, den überwiegenden Teil des öffentlichen Personenverkehrsdienstes selbst zu erbringen. Da aber die Betrauung noch am letzten Tag vor Inkrafttreten der EU-Verordnung zustande kam (Bestandsbetrauung), gilt diese aufgrund bestehender Übergangsbestimmungen bis zu ihrem Auslaufen Ende 2015. Die Stadt wird bestrebt sein müssen, für die Zeit ab 01.01.2016 ein rechtliches Konstrukt zu finden,

<sup>28</sup> EuGH-Urteil vom 24.07.2003 - Rechtssache C-280/00.

dass einerseits den europarechtlichen Vorgaben entspricht und zugleich den steuerlichen Querverbund nicht gefährdet.

Brutto-Verträge sind bisher in erster Linie im **Hamburger Umland** (im Tarifgebiet des Hamburger Verkehrsverbundes - HVV) anzutreffen.

Die Inhouse-Vergabe beim **Kreis Plön** wird aus dortiger Sicht als eigenwirtschaftliche Verkehrserbringung eingeordnet, obwohl das bestehende Verkehrsangebot nur aufrechterhalten werden kann, weil der Kreis u. a. auf nennenswerte jährliche Dividendenausschüttungen der E.ON Hanse AG zugunsten seiner Verkehrsgesellschaft verzichtet. Die Eigenwirtschaftlichkeit steht jedoch im Widerspruch zur Einholung eines Gutachtens, mit dem die Kostensituation eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens bestätigt wurde (4. Altmark-Trans-Kriterium).

Die von den Aufgabenträgern als eigenwirtschaftlich erachteten Verkehre stellen sich nach genauer Betrachtung (weitestgehend) als gemeinwirtschaftliche im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und des § 8 Abs. 4 PBefG (neu) dar.

Auf Basis der ÖPNV-Finanzierungs-Verordnung<sup>29</sup>, die bis 31.12.2012 galt, haben die Aufgabenträger „*mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Verkehrsunternehmen Finanzierungsvereinbarungen zur Abgeltung von finanziellen Aufwendungen, die dem Unternehmen mit der Durchführung des vereinbarten oder genehmigten Verkehrsangebotes entstehen,*“ geschlossen. Alternativ wurde dies in Verkehrsverträge integriert und über einen entsprechend erhöhten Finanzierungsbeitrag abgewickelt. Als Beitrag zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung flossen bzw. fließen - auf Basis bestehender Verträge - 90 % der den Aufgabenträgern zur Verfügung gestellten ÖPNV-Mittel an die Verkehrsunternehmen. Damit ist auch ein möglicher Anspruch auf Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr abgegolten.

Seit 01.01.2013 ist die 90 %-Regelung entfallen.<sup>30</sup> Bis zum Auslaufen bestehender Verträge fließen den Verkehrsunternehmen jedoch auch weiterhin Mittel zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung inklusive der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr zu.

Die Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG bzw. die pauschale Abgeltung gemäß § 64 a PbefG und ÖPNV-Finanzierungsverordnung) allein beeinträchtigen grundsätzlich nicht den Charakter der Eigenwirtschaftlichkeit im Sinne von § 8 Abs. 4 PBefG, wenn sie maximal dem Umfang der auszugleichenden Mindererlöse aus den Schüler- bzw. Auszubildendenfahrkarten entsprechen. Daneben berufen sich die ÖPNV-Aufgabenträger auch darauf, dass sie zusätzlich Ausgleichszahlungen für

<sup>29</sup> Landesverordnung über die Finanzierung des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in Schleswig-Holstein vom 31.05.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

<sup>30</sup> Landesverordnung über die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen vom 11.04.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 471.

festgelegte Höchsttarife in Verkehrsverbänden gemäß Artikel 3 Abs. 2 der EU-VO leisten würden. Der SH-Tarif ist aber ein Konstrukt der in der NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH zusammengeschlossenen Verkehrsgesellschaften. Die ÖPNV-Aufgabenträger haben - anders als beim HVV - auf die Preisgestaltung keinen bzw. allenfalls geringen Einfluss. Inwieweit der SH-Tarif die Anforderungen an eine „allgemeine Vorschrift“ im Sinne der EU-VO erfüllt, sei dahingestellt. Die Parameter für die Berechnung der Ausgleichsleistung müssten in jedem Fall objektiv sein und transparent gemacht werden (vgl. Art. 4 der EU-VO). Den Finanzierungsvereinbarungen liegen aber vielerorts lediglich Gutachten zur Beurteilung der Angemessenheit der Ausgleichsleistung zwecks Vermeidung einer beihilfenrechtlich unzulässigen Überkompensation zugrunde. Hierbei werden in Anlehnung an das Altmark Trans-Urteil die tatsächlichen Kilometerkostensätze mit denen eines durchschnittlich gut geführten Busverkehrsunternehmens abgeglichen. Für die Beurteilung eines angemessenen Gewinns werden branchenübliche Umsatzrenditen angelegt. Inwieweit die Einnahmesituation explizit durch vorgegebene Höchsttarife auf Basis allgemeiner Vorschriften beeinflusst wird, die es auszugleichen gilt, bleibt hierbei unberücksichtigt. Beispielsweise ein Vergleich mit der Situation, wenn es die Vorgaben nicht gäbe, könnte ein taugliches Instrumentarium darstellen.

Sobald der oben beschriebene Umfang für den Ausgleich des Ausbildungsverkehrs überschritten wird und nachprüfbar Parameter für einen weiteren Ausgleich - wegen von den Busverkehrsunternehmen selbstbestimmter Höchsttarife - fehlen, ist ein gemeinwirtschaftlicher Verkehr im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 der EU-VO gegeben. Die Finanzierungsvereinbarungen beinhalten folglich - allgemein - auch die Ausgleichsleistung für eine ausreichende Verkehrsbedienung.

Neben diesen Finanzierungsvereinbarungen existieren auch noch andere Kostenbeteiligungen. So bestehen beispielsweise im Kreis Schleswig-Flensburg 49 Schülerbeförderungsverträge zwischen den Schulträgern und den Busverkehrsunternehmen. Die Schülerbeförderung wird im Rahmen des normalen ÖPNV-Liniensverkehrs abgewickelt. Die sich aus den Verträgen ergebenden Pauschalen lassen sich differenzieren in einen Zuschuss für Schülerbeförderung aus einer Zeitkartenabrechnung (77 %) und in einen sog. „ÖPNV-Anteil“ (23 %), der die tatsächlichen Kosten des Buseinsatzes mit abdecken soll. Dieser „ÖPNV-Anteil“, der beim Kreis haushaltsmäßig zwar separat, aber dennoch innerhalb der Schülerbeförderung nachgewiesen wird, stellt eine zusätzliche Zahlung der öffentlichen Hand dar, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen. Ohne diese Zahlungen würden nämlich die Verkehrsunternehmen aller Voraussicht nach die Leistungen nicht bzw. nicht in der gewünschten Weise anbieten. Damit handelt es sich aber eindeutig um eine weitere Ausgleichsleistung für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehre. Nebenbei sei angemerkt, dass zuständige Behörde für die Vereinbarung oder Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im ÖPNV in diesem Fall der Kreis (Kreistag) ist (§ 2

Abs. 4 ÖPNVG). Soweit also die Schülerbeförderung im Rahmen des Linienverkehrs nach § 42 PBefG wahrgenommen wird, verbieten sich derartige Verträge zwischen gemeindlichen Schulträgern und den Busverkehrsunternehmen.

Auch in anderen Kreisen (z. B. Nordfriesland) waren ähnliche systemfremde ÖPNV-Finanzierungs-Konstellationen über die Schülerbeförderung vorzufinden.

Die eigenwirtschaftlichen Verkehre in Gestalt der vorgefundenen Finanzierungsvereinbarungen und ggf. besonderen Schülerbeförderungsverträgen nehmen somit vielmehr den Charakter von Netto-Verträgen und damit von Dienstleistungskonzessionen (Betrabung mit Ausgleichsleistung) an.

#### 1.10.2 **Exkurs: Kreise als Aufgabenträger des übrigen ÖPNV und gleichzeitig Hauptkostenträger bei der Schülerbeförderung**

Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten sind die Kreise in doppelter Hinsicht in die Bereitstellung von Verkehrsleistungen involviert. Einerseits obliegt ihnen die Zuständigkeit als Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV in ihrem Gebiet. Andererseits tragen sie seit Jahrzehnten die finanzielle Hauptlast für die Schülerbeförderung nach dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (SchulG). Insoweit nahmen und nehmen sie über ihre Schülerbeförderungssatzungen Einfluss auf die den Schülerinnen und Schülern durch die Träger der Schülerbeförderung zugänglich gemachten Verkehrsleistungen.

Da die Finanzierungszuständigkeit der Kreise für die Schülerbeförderung bereits vor Inkrafttreten des ÖPNVG und der damit verbundenen Zuweisung der Aufgabenträgerschaft für den übrigen ÖPNV auf die Kreise bestand, haben sich nach Schaffung der neuen Rechtslage offenbar sehr unterschiedliche Entwicklungen ergeben. Der LRH hat im Zuge der Prüfung den Eindruck gewonnen, dass das Festhalten an dem hergebrachten Begriff der Schülerbeförderung in einigen Kreisen den Blick für notwendige Änderungen verstellt hat. Denn der Begriff der Schülerbeförderung suggeriert eine vorrangige Zuständigkeit der Schulträger für die Organisation des Transports der Schülerinnen und Schüler. Tatsächlich werden die Schülerinnen und Schüler allerdings weit überwiegend im normalen Linienverkehr befördert, was nach den Schülerbeförderungssatzungen der Kreise auch so sein soll. Für die Organisation des öffentlichen Linienverkehrs liegt die gesetzliche Zuständigkeit allerdings bei den Kreisen und nicht bei den Schulträgern.

Mit Blick auf die in einzelnen Kreisen vorgefundenen besonderen Konstruktionen bei der Organisation des ÖPNV wird im Folgenden das Verhältnis der Vorschriften des ÖPNVG und des SchulG und die daraus resultierenden Zuständigkeiten gegeneinander abgegrenzt und hieraus Handlungsbedarf für die betroffenen Kreise als ÖPNV-Aufgabenträger abgeleitet.

Wohl aus historischen Gründen wird die schulgesetzlich geregelte Trägerschaft für die Schülerbeförderung (§ 114 SchulG) teilweise offenbar immer noch verstanden als Zuweisung auch der Planungs- und Durchführungsverantwortung für diese Verkehre. Hintergrund hierfür dürfte sein, dass die Schülerbeförderung in der Fläche bis Anfang der 1990er Jahre in weiten Teilen im sog.n freigestellten Schülerverkehr stattfand, also ohne dass Dritte diese Verkehrsleistungen nutzen konnten. Seinerzeit schlossen die Schulträger entsprechende Leistungsverträge mit den Verkehrsunternehmen vor Ort, um die Schülerbeförderung sicherzustellen. Auch stellt die Beförderung von Schülerinnen und Schülern im ländlichen Raum auch heutzutage den mit Abstand größten Anteil an der dortigen Beförderungsleistung dar.

Seit damals haben sich die Rahmenbedingungen allerdings grundlegend geändert. Die ehemals freigestellten Schülerverkehre sind im Laufe der Jahre - was ihre Streckenverläufe betrifft - weitestgehend in für jedermann offene Linienverkehre umgewandelt worden, da die Verkehrsgesellschaften im Rahmen von Verkehrsgemeinschaften kreisweite, für jedermann offene ÖPNV-Verkehrsangebote entwickelt haben. Die Beförderung von Schülerinnen und Schülern findet damit weit überwiegend im normalen ÖPNV statt.

Im Ergebnis ist die Frage zu klären, wer aufgrund welcher Zuständigkeit vorrangig für die Bereitstellung der öffentlichen Verkehrsleistungen zu sorgen hat. Denn ein Nebeneinander der Zuständigkeiten zweier Aufgabenträger für die Bereitstellung von Verkehrsleistungen wäre allgemein unbefriedigend. Dabei stellt sich die rechtliche Situation wie folgt dar.

Gemäß § 1 Abs. 1 RegG stellt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge dar. Die Stellen, die diese Aufgabe wahrzunehmen haben, werden durch Landesrecht bestimmt (§ 1 Abs. 2 RegG).

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG obliegt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung im Übrigen, das heißt dem straßengebundenen ÖPNV, den Kreisen und kreisfreien Städten oder ihren jeweiligen Zweckverbänden. Aus § 1 Abs. 1 ÖPNVG ergibt sich, dass die ausreichende Verkehrsbedienung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes zu erfolgen hat. Gemäß § 1 Abs. 4 ÖPNVG sind bei der Planung und Gestaltung des ÖPNV-Angebots - neben den Bedürfnissen anderer Nutzergruppen - vor allem auch die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen.

Die Kreise haben demnach als ÖPNV-Aufgabenträger die Gesamtbevölkerung in ihrem Zuständigkeitsgebiet einschließlich der Schülerinnen und Schüler in den Blick zu nehmen. Da letztere im ländlichen Raum mit Abstand

die größte Nachfragegruppe nach Verkehrsleistungen im übrigen ÖPNV darstellen, erfolgt die Berücksichtigung ihrer Interessen bei nachfrageorientierter Angebotspolitik quasi automatisch.

Parallel zur allgemeinen ÖPNV-Zuständigkeit der Kreise für eine ausreichende Verkehrsbedienung - einschließlich der Beförderung von Schülerinnen und Schülern - kodifiziert das SchulG eine spezielle Zuständigkeit für die Schülerbeförderung. Nach § 114 Abs. 1 SchulG sind grundsätzlich die Schulträger der in den Kreisen liegenden Schulen auch Träger der Schülerbeförderung, das heißt vor allem die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bei kreiseigenen Schulen und in weiteren im SchulG ausdrücklich festgelegten Fällen obliegt die Trägerschaft der Schülerbeförderung den Kreisen.

Betrachtet man nunmehr die Zuständigkeiten für die Schülerbeförderung nach dem SchulG genauer, so ist zunächst festzustellen, dass das hiesige SchulG - im Gegensatz zu einigen Schulgesetzen anderer Länder - keinerlei Anspruch auf die Beförderung der Schülerinnen und Schüler kodifiziert. Die Analyse zeigt, dass es sich bei der Vorschrift des § 114 SchulG materiell lediglich um eine Vorschrift zur Kostenträgerschaft handelt. Erst durch die Ausgestaltung der in § 114 Abs. 2 SchulG erwähnten (Schülerbeförderungs-)Satzung durch den jeweiligen Kreis bestimmt dieser, welche Kosten für die Schülerbeförderung als notwendig anerkannt werden. Dabei werden - neben Fragen der Kostenträgerschaft - teilweise auch Anforderungen formuliert, aus denen sich Ansprüche im Hinblick auf Beförderungsleistungen ablesen lassen.

Aus den relevanten gesetzlichen Vorschriften ergibt sich damit hinsichtlich der Entscheidung über konkrete Beförderungsleistung im jeweiligen Kreisgebiet eine eindeutige Zuständigkeit ausschließlich für den Träger des übrigen ÖPNV. Schulträger dagegen haben keinerlei Zuständigkeiten im Zusammenhang mit (Linien-)Verkehrsangeboten des ÖPNV.

Dass der ÖPNV Vorrang vor anderen Verkehrsleistungen haben soll ergibt sich mittelbar auch aus dem SchulG. Dort werden in § 114 Abs. 5 Regelungen zum Einsatz von Schulbussen im freigestellten Schülerverkehr getroffen. Die Kosten für den Einsatz eines solchen Schulbusses sind gegenüber dem Träger der Schülerbeförderung danach nur dann erstattungsfähig, wenn der Kreis seinen Einsatz zugelassen hat, *„weil die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht möglich, der Schülerin oder dem Schüler nicht zumutbar oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist.“*

Schülerbeförderung im hergebrachten Sinne, das heißt in der Organisations- und Durchführungsverantwortung des jeweiligen Schulträgers, ist subsidiär zum ÖPNV damit ausnahmsweise nur in besonders gelagerten Fällen vorgesehen. Diese Zuständigkeitsreihenfolge findet sich auch in den Schülerbeförderungssatzungen der Kreise wieder, wenn dort regelmäßig darauf hingewiesen wird, dass vorrangig der ÖPNV in Anspruch zu nehmen ist.



Im Ergebnis sind vorrangig die Kreise als ÖPNV-Aufgabenträger für das Angebot der Verkehrsleistungen im übrigen ÖPNV zuständig. Laut Schulgesetz übernehmen die Schulträger grundsätzlich lediglich die aufgrund der Schülerbeförderungssatzung entstehenden Kosten für den Einkauf von Zeitfahrkarten beim zuständigen Verkehrsunternehmen. Diese Kosten werden anschließend mit dem Kreis und ggf. der Wohnsitzkommune abgerechnet.

Die auch 17 Jahre nach Inkrafttreten des ÖPNVG in mehreren Kreisen vorgefundenen (Alt)Verträge von Schulträger-Gemeinden - z. T. gemeinschaftlich mit dem Kreis - mit den Verkehrsunternehmen über die Bereitstellung von Verkehren, die Teil des öffentlichen Linienverkehrs sind, stellen insofern einen Anachronismus dar, der nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Europarechts einer Änderung bedarf.

Unabhängig von seinen Entscheidungen als ÖPNV-Aufgabenträger kann sich der jeweilige Kreis in besonders gelagerten Einzelfällen über die Regelungen seiner Schülerbeförderungssatzung an einem vom jeweiligen Schulträger für erforderlich gehaltenen freigestellten Schülerverkehr mit seiner Zwei-Drittel-Kostenübernahme finanziell beteiligen. In darüber noch hinausgehenden Ausnahmefällen bleibt es jeder Schulträgergemeinde sowie den Umlandgemeinden selbstverständlich unbenommen, in eigener (Kosten-) Verantwortung einen freigestellten Schülerverkehr zu organisieren, sollte der Kreis eine finanzielle Beteiligung ablehnen. In den restlichen Einzelfällen ist es den öffentlichen Aufgabenträgern schließlich mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zuzumuten, tatsächliche Beförderungsleistungen zu gewährleisten. In diesen Fällen kann lediglich noch eine pauschale Kostenerstattung in Betracht kommen.

Dass es klarer Zuständigkeitsabgrenzungen hinsichtlich der Aufgabenverantwortung für die öffentlichen (Linien-)Verkehrsleistungen bedarf, zeigen auch die folgenden Überlegungen, die die europarechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Mit der EU-VO hat die Kommission klargestellt, dass die Bereitstellung angemessener bzw. ausreichender Verkehrsleistungen in den Mitgliedstaaten als eine öffentliche Leistung der Daseinsvorsorge bzw. als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse angesehen wird. Begründet wird dies damit, dass die gewünschte Verkehrsleistung ohne Bereitstellung öffentlicher Mittel vom Markt nicht in dem als erforderlich angesehenen Maße angeboten würde. In diesen Fällen obliegt die Gewährleistung der gewünschten Verkehrsleistungen öffentlichen Aufgabenträgern bzw. - im Wortlaut der EU-VO - zuständigen örtlichen Behörden. Da diese mit ihren Finanzierungszahlungen Einfluss auf den Wettbewerb zwischen den am Markt existierenden und in die konkrete Leistungserbringung eingeschalteten Verkehrsunternehmen ausüben könnten, hat sich die EU veranlasst gesehen,

mit der o. g. Verordnung Regelungen über öffentliche Personenverkehrs-  
dienste auf Schiene und Straße zu erlassen.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, schreibt die Verordnung Regu-  
larien vor, an die sich die Aufgabenträger bzw. zuständigen Behörden -  
nach bestimmten Übergangsfristen - zu halten haben. Hierzu gehören vor  
allem die grundsätzliche Pflicht zur Vergabe der für erforderlich gehaltenen  
Verkehrsleistungen entweder nach den allgemeinen Vergabevorschriften  
(Bruttoverträge), über den Abschluss von öffentlichen Dienstleistungsauf-  
trägen im Sinne der EU-VO oder aber durch die direkte Vergabe des  
Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber, das heißt ein eigenes  
Verkehrsunternehmen des Aufgabenträgers bzw. der zuständigen Behörde.

Im Zusammenspiel der europarechtlichen Regelungen mit den bundes- und  
landesgesetzlichen Vorschriften kann es sich bei den zuständigen Behörden,  
denen die Gewährleistung der Verkehre obliegt, nur um die ÖPNV-Aufgaben-  
träger gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG handeln. Damit sie ihrer Verant-  
wortung auch gerecht werden können, müssen die betroffenen Kreise ihre  
ÖPNV-Aufgabenträgerschaft annehmen und für den ÖPNV, das heißt den  
Linienverkehr, in ihre zukünftige Bestellerfunktion hineinwachsen.

Maßgeblich für die Umsetzung der notwendigen Veränderungen ist dabei  
eine Vorgehensweise, wie sie vom LRH in denjenigen Kreisen angetroffen  
wurde, die ihre ÖPNV-Aufgabenträgerfunktion bereits zeitnah nach Inkraft-  
treten des ÖPNVG aktiv wahrgenommen haben, und zwar:

1. Bildung von Linienbündeln im RNVP als Grundlage für die europä-  
rechtlich zukünftig erforderliche Ausschreibung der gewünschten Ver-  
kehrsleistungen.
2. Harmonisierung der innerhalb der gebildeten Linienbündel enthaltenen  
Zeiträume, für die bisher die Linienkonzessionen an die Verkehrsunter-  
nehmen vergeben wurden. Dies muss in Absprache mit der Genehmi-  
gungsbehörde auf der Grundlage der im RNVP gebildeten Linienbündel  
geschehen. Die am längsten laufende Konzession determiniert dabei  
den frühesten Zeitpunkt für eine Ausschreibung des Bündels.
3. Übernahme der bisher noch von Gemeinden mit den Verkehrsunter-  
nehmen geschlossenen Verträge, bei denen eine Vertragsverlängerung  
bei gleichzeitiger befristeter Neukonzessionierung vor Ablauf der zeitlich  
letzten Konzession innerhalb des gebildeten Linienbündels erforderlich  
wird.
4. Ausschreibung der gewünschten Verkehrsleistungen der einzelnen  
Linienbündel nach den allgemeinen Vergaberegulungen (Bruttover-  
trag) oder durch Abschluss von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen  
im Sinne der EU-VO.

### 1.10.3 **Brutto- oder Netto-Verträge**

Bei der Neuvergabe ist genau zu überlegen, welcher Vertragsvariante der Vorzug einzuräumen ist.

- Bei **Bruttoverträgen** wird allein die Erbringung der Verkehrsleistung eingekauft (die Fahrgeldeinnahmen werden an den Aufgabenträger abgeführt). Die Verkehrsunternehmen können folglich relativ genau kalkulieren und über die Abrechnungsparameter für den Fahrzeug- und Personaleinsatz (inklusive objektiver Preisgleitklauseln) die entstehenden Kosten (inklusive Gewinnzuschläge) erstattet bekommen. Die entscheidenden Risiken (Schwankungen beim Fahrgastaufkommen) liegen beim Aufgabenträger als Besteller, sodass auf das Einkalkulieren von zusätzlichen Wagnissen (Risikomargen) weitergehend verzichtet werden könnte. Dies müsste sich bei der Vergabe der Verkehrsleistungen folglich in den Angebotspreisen widerspiegeln. Auf Basis der vereinbarten Abrechnungssätze (beispielsweise Kostensatz pro Kilometer, Stundenkostensatz für das Fahrpersonal) lässt sich bei Bedarf die zu erbringende Verkehrsleistung flexibel und sehr transparent anpassen. Dieses Modell setzt aber - idealtypisch - eine Einflussnahme des Aufgabenträgers bei der Fahrpreisgestaltung voraus. Wohl auch aus diesem Grund sind die Brutto-Verträge bisher vornehmlich im HVV-Tarifgebiet anzutreffen.
- Bei den **Nettoverträgen** wird im Grunde der Zuschussbedarf bzw. die Ausgleichsleistung ausgeschrieben. Hierbei wird das Risiko der Schwankungen beim Fahrgastaufkommen und damit der zu erzielenden Gesamtbeförderungsentgelte auf das Verkehrsunternehmen verlagert. Dieses muss folglich die zusätzlichen kalkulatorischen Wagnisse in seinen Angebotspreis einkalkulieren. Daneben müssen nachträglich erforderlich werdende Zusatzleistungen neu vereinbart werden, wobei aber die Kalkulation zum Geschäftsgeheimnis des Verkehrsunternehmens zählt. Die Angemessenheit der Preise lässt sich dann im Regelfall nicht verifizieren. Soweit der Grundvertrag aus Sicht des Verkehrsunternehmens u. U. nicht auskömmlich genug gestaltet war, ergeben sich durch nachträgliche Mehrleistungsverträge somit Möglichkeiten zur Optimierung der Ertrags-situation. Dass die Verkehrsunternehmen von einer solchen Chance keinen Gebrauch machen, ist eher nicht zu vermuten. Daneben ist nicht auszuschließen, dass die Verkehrsunternehmen zur Stabilisierung oder zur Erhöhung ihres Gewinns Strategien zur Kostensenkung entwickeln, die - ggf. unbemerkt - einen Qualitätsverlust bewirken.

Soweit sich die auf das Verkehrsunternehmen verlagerten Risiken realisieren, könnte schlimmstenfalls das Verkehrsunternehmen seine Verkehrsleistung einstellen. Der ÖPNV-Aufgabenträger bleibt hingegen in seiner gesetzlichen Verpflichtung, den ÖPNV sicherzustellen. Diese Drohkulisse könnte zur Beschleunigung von Vertragsabschlüssen über Mehrleistungen genutzt werden.

Auf den ersten Blick überzeugen die Nettoverträge, da die Ausgleichsleistung fixiert bzw. gedeckelt werden kann. Dabei muss die zu erbringende Leistung (z. B. ein bestehendes Netz mit vorhandenem Fahrplan und Qualitätsstandards) auch hier genau vorgegeben werden. Die Nachteile zeigen sich jedoch, wenn das Liniennetz und/oder die Taktung (Fahrplankilometer) verändert werden sollen bzw. müssen, wie dies im Laufe der Zeit häufig bei Schülerbeförderungsleistungen der Fall ist. Mit Brutto-Verträgen lassen sich auf Basis der bekannten Preise für die zu erbringenden Verkehrsleistungen notwendige Änderungen später flexibler vornehmen. Auch kann der Aufgabenträger bei Wünschen von Fahrgästen und/oder dem politischen Ehrenamt die zu erwartenden Kosten bereits im Vorwege selbst ermitteln und benennen.

Die Brutto-Verträge gehen allerdings mit einem tendenziell erhöhten Verwaltungsaufwand aufseiten des Aufgabenträgers einher. Während sich bei den Netto-Verträgen die Sachbearbeitung weitgehend auf die Zahlbarmachung der vereinbarten Ausgleichsleistung beschränkt, bedarf es bei den Brutto-Verträgen einer laufenden Detailabrechnung mit den Verkehrsunternehmen. Der Einkauf der Verkehrsleistung gestaltet sich aber transparenter und flexibler. Bei den Netto-Verträgen lassen sich die Unternehmen das auf sie verlagerte Risiko vergüten, obwohl letztlich - wie oben beschrieben - die Aufgabe beim Aufgabenträger faktisch jederzeit wieder abgeladen werden kann. Der Abstimmungsaufwand bei Leistungsänderungen und Anpassungen der Finanzierung kann zudem den augenscheinlichen Vorteil geringeren Managementaufwands wieder aufheben.

#### 1.10.4 **Direktvergaben versus Wirtschaftlichkeit?**

Bei Direktvergaben findet ein wettbewerbliches Vergabeverfahren nicht statt. Der ÖPNV-Aufgabenträger ist u. a. auch befugt, Verkehrsleistungen selbst zu erbringen oder an interne Betreiber zu vergeben (Inhouse-Vergaben). Der Aufgabenträger muss über den internen Betreiber jedoch eine Kontrolle ausüben können, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht (beherrschender Einfluss).

Ein faires wettbewerbliches Vergabeverfahren für die Dienstleistungskonzessionen bzw. die Ausschreibung für öffentliche Aufträge im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ermöglichen das Wirksamwerden der Marktmechanismen, also der Preisbildung durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf Märkten mit Wettbewerb. Damit haben die Aufgabenträger ein wirksames Instrument zur Erzielung von Effizienz. Die Direktvergaben entziehen sich dieser Konkurrenzsituation und damit dieser Preisfindung. Es ist daher nur schwer einschätzbar, ob sich die direkt mit der Verkehrsleistung betrauten kommunalen Verkehrsunternehmen wirtschaftlich verhalten. Andererseits ermöglicht nur die Direktvergabe den steuerlichen Querverbund.

Die Hansestadt Lübeck beispielsweise bedient sich als Nachweis der Wirtschaftlichkeit des 4. Kriteriums aus dem Altmark-Trans-Urteil.<sup>31</sup> Zur Prüfung, ob die Kostenstrukturen sich im Rahmen des Marktüblichen bewegen, werden in Lübeck die Kosten eines durchschnittlich gut geführten Verkehrsunternehmens angelegt. Dazu werden zuvor herausgerechnet:

- Aufwendungen für die Altersversorgung,
- Aufwendungen, die der ÖPNV-Leistungserstellung nicht direkt zuzuordnen sind (sog. Trennungsrechnung), und
- Kostenparameter (Gesamtkostensatz je Nutzwagenkilometer bzw. Fahrplankilometer).

Nach Auskunft der Verwaltung legen die extern eingeschalteten Gutachter hierbei Vergleichswerte von diversen Verkehrsunternehmen zugrunde.

Über dieses Hilfskriterium wird der Versuch unternommen, eine Marktsituation zu simulieren. Entscheidend hierbei ist natürlich, welche Vergleichsverkehrsunternehmen in die Betrachtung tatsächlich eingeflossen sind.

Das Kriterium aus dem Altmark-Trans-Urteil wurde entwickelt, um die Angemessenheit der Ausgleichsleistung im Lichte der Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können. Es ist aber nur bedingt ein Gradmesser für die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Leistungserstellung. Theoretisch möglich wäre auch ein Vergleich auf hohem Niveau, also ein Vergleich unter Unwirtschaftlichen (ggf. Verkehrsunternehmen, die ebenfalls lediglich betraut worden sind, ohne sich dem Wettbewerb zu stellen). Der Vergleich wird zudem getrübt, wenn bestimmte Aufwendungen wie die für die Altersversorgung unberücksichtigt bleiben.

#### 1.10.5 Sind Gemeinden als ÖPNV-Aufgabenträger sinnvoll?

Wie bereits oben erwähnt, nimmt partiell auch die Gemeindeebene die ÖPNV-Aufgabenträgerschaft wahr (vgl. die Übersicht unter Tz. 1.3). Denn soweit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖPNVG (01.01.1996) kreisangehörige Gemeinden bereits freiwillig die Planung und die Organisation des örtlichen ÖPNV sowie die Finanzverantwortung für den örtlichen ÖPNV wahrgenommen haben, gelten diese Aufgaben als übertragen auf die gemeindliche Ebene. Diese Fallgestaltungen sind bei den etablierten Stadtverkehren gegeben.

Die entsprechenden Städte und Gemeinden nahmen bereits vor Inkrafttreten des ÖPNVG einen bestimmenden Einfluss auf die Linienführung, die Taktung, die Platzierung von Haltestellen etc. wahr. Die damit verbundenen Kosten wurden gemäß ihrer Verursachung seinerzeit von diesen Gemeinden bzw. im Rahmen eines Querverbands von den entsprechenden kommunalen

---

<sup>31</sup> EuGH-Urteil vom 24.07.2003 - Rechtssache C-280/00. Hiernach muss die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes und mit Transportmitteln angemessen ausgestattetes Unternehmen hätte. Für Direkt-Vergaben ab dem 03.12.2009 sieht die Verordnung (EG) 1370/2007 die Bemessung der Ausgleichsleistung allein nach dem Anhang vor.

Gesellschaften getragen. Eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Kreisebene hätte grundsätzlich auch die Übertragung der Finanzverantwortung zur Folge gehabt. Die gesetzliche Regelung zur Bestimmung auch der Gemeindeebene als ÖPNV-Aufgabenträger ist offenbar diesem Zusammenhang geschuldet.

Der ÖPNV kann sinnvoll nicht kleinräumig organisiert werden, insbesondere nicht begrenzt auf ein kleineres Gemeindegebiet. Aus diesem Grund haben sich die Aufgabenträger bei verkehrlichen Verflechtungen, die sich über die Gebietsgrenzen der jeweiligen Aufgabenträger hinaus erstrecken, abzustimmen (§ 6 Abs. 1 ÖPNVG). Die Verflechtungen von Verkehrsströmen über Gemeindegrenzen hinweg innerhalb desselben Kreises erfordern - aus verkehrlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Gründen - eine Zuordnung der Aufgabe zumindest auf die Kreisebene. Vor diesem Hintergrund hat der Landesgesetzgeber die Aufgabenträgerschaft auch grundsätzlich dort angesiedelt. Die Ausnahme von diesem sinnvollen Ansatz für die früheren Stadtverkehre erklärt sich - wie so oft - allein aus den oben dargelegten Kostengründen. Das ÖPNVG weist daneben nur der Kreisebene die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen zu (§ 2 Abs. 4 ÖPNVG). Unmittelbare Zahlungen der Gemeindeebene an die Verkehrsunternehmen wären hiernach gar nicht zulässig. Zudem obliegt allein der Kreisebene die Abwicklung der Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs. Die ÖPNV-Mittel fließen u. a. aus diesem Grund nur den Kreisen zu.

Nach Einschätzung des LRH sollte die Regelung in § 2 Abs. 3 ÖPNVG (Gemeinden als örtliche ÖPNV-Aufgabenträger) kritisch hinterfragt werden. Die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Verkehre durch Gemeinden widerspricht der gesetzlichen Systematik.

Möglichkeiten einer sachgerechten Kostentragung sind durch vertragliche Gestaltungen zwischen dem jeweiligen Kreis und den betroffenen Gemeinden gegeben. Hiervon machen die Kreise teilweise auch schon Gebrauch (beispielsweise der Kreis Pinneberg mit der Stadt Uetersen, die im Jahr 2008 auf eigenen Wunsch die örtliche Aufgabenträgerschaft niedergelegt hat).

Denkbar wäre z. B. auch die Ausgestaltung eines ausreichenden ÖPNV-Angebotes nach den einheitlichen Maßstäben des Kreises. Für weitergehende Verkehrsleistungen nach den individuellen Wünschen einzelner Gemeinden hätten diese die Mehrkosten im Erstattungswege zu tragen.

1.10.6 **„Jeder mischt mit“ oder ein Kreis und fast alle seine Gemeinden sind zusammen Aufgabenträger = Zweckverband ÖPNV Steinburg**

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖPNVG (01.01.1996) existierte bereits der Zweckverband ÖPNV Steinburg, sodass auch diese bestehenden Strukturen im Kreis Steinburg bei Schaffung der gesetzlichen ÖPNV-Grundlage unberührt blieben; die Aufgabenträgerschaft wurde hierbei dem Zweckverband zugewiesen.

Gegründet wurde dieser Zweckverband seinerzeit, um zunächst eine gerechte Finanzierung des Stadtverkehrs Itzehoe (später auch Glückstadt) mit dem Umland zu implementieren. Dem Zweckverband gehören der Kreis Steinburg mit einem Finanzierungsanteil von 40 % sowie nahezu alle kreisangehörigen Gemeinden an - mit Ausnahme von wenigen ganz kleinen Gemeinden, die gar keinen Bedarf an einer ÖPNV-Anbindung haben.

Wie bereits zu den gemeindlichen Aufgabenträgern (vgl. Tz. 1.10.5) ausgeführt, erscheint der Kreis mit seinem willensbildenden Organ Kreistag die richtige Aufgabenebene zu sein. Zwar könnte man einwenden, dass die Zweckverbandslösung darüber hinausgeht und zum einen die Kreis- als auch die Gemeindeinteressen vereinigt. Andererseits hat eine Zweckverbandsstruktur auch Nachteile. So besteht die Verbandsversammlung aus über 110 Vertreterinnen und Vertretern, der Zweckverband verfügt über einen eigenständigen Haushalt und der Vorstandsvorsteher erhält eine Aufwandsentschädigung. Zudem eröffnet sich über die Konstruktion einer Geschäftsführung für den Zweckverband ggf. eine höhere Stellenbewertung, als dies bei einer vergleichbaren ÖPNV-Sachbearbeitung innerhalb der Kreisverwaltung der Fall wäre, wo die bereits vorhandene Leitungsebene anfallende Führungsaufgaben miterledigen könnte. Die örtliche Verbundenheit des Zweckverbands in Form der in der Verbandsversammlung vertretenen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wird zwar als vorteilhaft empfunden, kann sich aber auch als nachteilig erweisen, wenn auf alle Partikularinteressen angemessen reagiert werden soll.

Die Fortführung der Zweckverbandslösung im Kreis Steinburg muss als Kompromisslösung bei Schaffung des ÖPNVG angesehen werden, mit der offenbar der seinerzeitige Status quo aufrecht erhalten werden sollte. Diese organisatorische Lösung erscheint dem LRH weniger wirtschaftlich und systematisch fragwürdig.

Zum Zeitpunkt der Gründung gab es noch kein ÖPNVG, die Gemeinden suchten folglich auf völlig freiwilliger Basis ohne rechtliche Rahmenbedingungen eine Möglichkeit der verursachungsgerechten ÖPNV-Finanzierung. Dies ist über die Zweckverbandslösung damals gelungen, hätte aber auch über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geschehen können. Mit dem ÖPNVG hat der Landesgesetzgeber mit Wirkung ab 1996 ÖPNV-Zuständigkeiten festgelegt und diese grundsätzlich auf Kreisebene angesiedelt wissen wollen. Selbst bei den Zweckverbänden muss es sich dem Wortlaut der Vorschrift

nach um solche der Kreise und/oder der kreisfreien Städte handeln (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG - „*ihrer jeweiligen*“). Für Aufgaben, die im Grunde alle Gemeinden eines Kreises betreffen und zweckmäßigerweise übergemeindlich erledigt werden müssen, gibt es die bestehende Institution des Kreises. Das politische Entscheidungsorgan für die den ganzen Kreis betreffenden Selbstverwaltungsangelegenheiten ist der Kreistag. Warum eine zusätzliche Körperschaft im selben Kreis, bestehend aus dem Kreis und fast vollumfänglich seiner kreisangehörigen Gemeinden geschaffen bzw. erhalten werden muss, erschließt sich daher kaum. Es macht grundsätzlich wenig Sinn, bei kreisweit wahrzunehmenden Kreisaufgaben neben der Kreisverwaltung zusätzliche rechtliche oder auch organisatorische Strukturen zu schaffen, nur damit auch die Gemeindeebene unmittelbar mitbestimmen kann und ggf. die Finanzierung auf andere Umlagegrundlagen als die nach dem FAG vorgesehene Finanzkraft umgestellt wird.

Der ÖPNV im Kreis Steinburg steht vor großen Herausforderungen (demografische Entwicklung, steigende Betriebskosten bei stagnierender Kostenbeteiligung des Landes, beabsichtigte Umstellung auf Bruttoverträge mit entsprechend einhergehendem Verwaltungsaufwand), die zusätzliches finanzielles Engagement der Verbandsmitglieder erfordern werden. Auch ist zu bedenken, dass das Vorhalten von speziellem ÖPNV-Sachverstand einen Grundaufwand bedingt, der für einen kleinen Kreis relativ, das heißt pro Einwohner betrachtet, tendenziell höher ausfällt. Vor diesem Hintergrund regt der LRH eine interkommunale Zusammenarbeit an und verweist auf die Kooperation der Kreise Pinneberg und Segeberg, die sich einer Servicegesellschaft bedienen. Hierfür sprechen die Bündelung von Kompetenz, die Möglichkeit der fachlichen Spezialisierung und bessere Vertretungsmöglichkeiten. Im Idealfall könnte der Kreis Steinburg dieser Kooperation beitreten und damit für sich ein wirtschaftlicheres Ergebnis erzielen.

#### 1.10.7 **Interkommunale Kooperationen denkbar**

Wie sich im Rahmen der Prüfung gezeigt hat, nehmen die Kommunen die ihnen gesetzlich zugewiesene ÖPNV-Aufgabenträgerschaft mit unterschiedlichem Verständnis und folglich in verschiedenartiger Intensität wahr. Während sich die einen zugleich als „Kapitän und Steuermann“ verstehen und mit entsprechendem Verwaltungsaufwand Leistungs- und Finanzziele formulieren und diese aktiv zu erreichen versuchen, nehmen andere Kommunen mit minimalstem Verwaltungsaufwand lediglich die Rolle des „Zahlmeisters“ ein.

Nur vollständige Leistungs- und Kosteninformationen versetzen den Besteller einer Verkehrsleistung in die Lage, eine Nutzenabwägung in Abhängigkeit des tatsächlichen Bedarfs und des zur Verfügung stehenden Budgets zu treffen. Dies lässt sich wiederum nur bewerkstelligen, wenn die hierfür erforderlichen Kapazitäten bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang



gilt es zu überlegen, ob überall dieser Aufwand betrieben werden muss oder ob ggf. eine Zusammenarbeit die effizientere Lösung liefert.

Bündelung von Kompetenz bei gleichzeitiger Fachspezialisierung des Personals (z. B. Verkehrsplanung, Vertragsmanagement, Abrechnung der Verträge) und bessere Vertretungsmöglichkeiten bei Personalausfall stellen eine Optimierung des Ressourceneinsatzes dar. Diese wird sich in erster Linie qualitativ auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken. Im besten Fall können neben der Nutzung der beschriebenen Synergien auch Skaleneffekte erzielt werden, die sich haushaltsmäßig bemerkbar machen.

Zur Umsetzung einer Kooperation bedarf es nicht unbedingt der Neugründung einer Gesellschaft oder eines Zweckverbands. Auch die Aufgabenwahrnehmung auf Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen könnte in Betracht kommen.

Diese überlegenswerten Kooperationen sind nicht zu verwechseln mit einem landesweiten Aufgabenträgerverbund, der ausschließlich für nur gemeinsam durch alle ÖPNV-Aufgabenträger zu erledigende Betätigungsfelder gegründet werden soll (z. B. SH-Tarifgestaltung, kreisgrenzenübergreifende Fahrplanabstimmung, Marketing, einheitliches Erscheinungsbild = Corporate Design, Kundenkontakt etc.).

## 2. **Verträge der Aufgabenträger mit den Leistungserbringern**

### 2.1 **Die Verträge im Einzelnen**

Im Rahmen der Prüfung wurden dem LRH Verkehrsverträge (sog. Bruttoverträge und Nettoverträge), Betrauungsvereinbarungen, Finanzierungsvereinbarungen und Einzelverträge der jeweiligen Schulträger mit den beauftragten Busunternehmen vorgelegt. Durch diese unterschiedlichen Gestaltungsvarianten ergibt sich hinsichtlich der Beauftragungen ein heterogenes Bild. Daher werden nachstehend die jeweiligen Vereinbarungen der kreisfreien Städte, der Kreise und einzelner Stadtverkehre überblickartig dargestellt.

#### 2.1.1 **Stadt Flensburg**

Den ÖPNV im Stadtgebiet Flensburg teilen sich seit vielen Jahren die städtische Aktiv Bus Flensburg GmbH und die private Allgemeine Flensburger Autobusgesellschaft mbH & Co. KG (AFAG). In die Stadt hinein fährt die Autokraft im Regionalverkehr. Durch Abstimmung der beteiligten Verkehrsgesellschaften kann tagsüber im Innenstadtbereich ein 10-Minuten-Takt vorgehalten werden, obwohl die einzelnen Verkehrsgesellschaften ihre Fahrzeuge im 20-Minuten-Takt oder längerer Taktung fahren lassen. In den Abendstunden wird das Angebot sowohl von der Anzahl der Linien, als auch vom Taktangebot deutlich ausgedünnt. Am Wochenende werden Nachtbuslinien angeboten.

Bereits die Struktur des ÖPNV hat für die städtische Gesellschaft wirtschaftliche Vorteile. Diese konnten u. a. auch deshalb erreicht werden, weil alle Beteiligten 1999 den Beschluss fassten und umsetzten, die damalige Verkehrsabteilung der Stadtwerke auszugliedern und in eine eigenständige Tochtergesellschaft einzubringen. Zusätzlich waren sich alle Akteure einig, dass die neue Gesellschaft innerhalb von 5 Jahren die ÖPNV-Defizite auf null zu vermindern habe.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde in die Hand des Unternehmens gelegt und findet seinen entsprechenden Niederschlag im RNVP, der unter der folgenden Prämisse steht: *„Die Maßnahmen und Qualitätsstandards des RNVP sollen die hohen Kostendeckungsgrade der Verkehrsunternehmen der Stadt nicht beeinträchtigen und müssen es erlauben, den Kostendeckungsgrad weiter zu verbessern.“*

Diese Grundeinstellung wird bis heute von allen Beteiligten konsequent durchgehalten und weiterverfolgt.

Eine vertragliche Grundlage zwischen dem Aufgabenträger und den beiden Betreibern des ÖPNV, wie z. B. Verkehrsvertrag oder Betrauungsurkunde, liegt bisher nicht vor, weil beide Betreiber eigenwirtschaftliche Verkehre im

Sinne des § 8 Abs. 4 PBefG betreiben. Eigenwirtschaftliche Verkehre werden durch die EU-VO nicht erfasst und sind auch nicht auszuschreiben.<sup>32</sup>

### 2.1.2 **Landeshauptstadt Kiel**

Der ÖPNV der Landeshauptstadt Kiel ist eingebunden in den Verkehrsverbund Region Kiel. Neben der Kieler Verkehrsgesellschaft mbH (KVG), die den wesentlichen Teil des Stadtverkehrs im ÖPNV erbringt, erstrecken sich auch einige Linien in die benachbarten Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön.

Den Regionalverkehr erbringen überwiegend die Autokraft und die Verkehrsbetriebe Kreis Plön GmbH. Für die Nachtstunden sind die gesamte Woche hindurch Nachtbuslinien eingerichtet worden.

Die Schlepp- und Fährgesellschaft Kiel mbH führt den ÖPNV auf der Förde durch.

Mit Datum vom 15.12.2010 (Laufzeit 01.01.2011 bis 31.12.2020) wurde zwischen dem Eigenbetrieb Beteiligungen der Landeshauptstadt Kiel und der KVG ein Verkehrsvertrag als Inhouse-Vergabe abgeschlossen. Da der Vertrag die Abführung der Fahrgeldeinnahmen von der KVG an den Eigenbetrieb vorsieht und die KVG für die im Vertrag benannten Leistungen ein Entgelt erhält, handelt es sich um einen sog. Bruttovertrag. Das wirtschaftliche Risiko trägt der Eigenbetrieb. Durch ein Bonus/Malus-System im Vertrag trägt die KVG für die definierte Durchführung des Betriebs bei bestimmten Unterschreitungen von Standards ein Vertragsstrafenrisiko, bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte erhält die KVG eine erhöhte Kapitalverzinsung.

Der Vertrag erfüllt die von der EU-VO vorgegebenen Anforderungen.

### 2.1.3 **Hansestadt Lübeck**

Der Stadtbusverkehr wird durch die Stadtverkehr Lübeck GmbH (SL) und deren Tochter Lübeck-Travemünder Verkehrsgesellschaft mbH (LTV) durchgeführt. Der Regionalverkehr wird durch die Regionalbahn SH, durch die Autokraft und anderen Verkehrsgesellschaften betrieben. Die SL und ihre Tochter bedienen auch die angrenzenden Kommunen Stockelsdorf, Grönau, Ratekau, Bad Schwartau und weitere kleinere Gemeinden im Umland. Teilweise werden Taxen im Linienverkehr eingesetzt. Die Erschließungsqualität ist hoch und wurde in den letzten Jahren weiter verbessert. Die City und alle an den Busverkehr angeschlossenen Wohngebiete werden zu allen Verkehrszeiten bedient. In den Abendstunden werden die Busse teilweise durch Taxen ersetzt. Die Erreichbarkeit von Altstadt und ZOB ist von fast allen Stadtteilen als gut zu bezeichnen. Teilweise sind die Fahrzeiten jedoch

---

<sup>32</sup> Vergabekammer Münster zum Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre nach dem PBefG 2013 (Beschluss vom 29.05.2013 - VK 5/13).

relativ lang (im Vergleich zum Individualverkehr). Nach durchgeführten Erhebungen werden im Stadtgebiet Umstiege weit überwiegend vermieden.

Die Hansestadt Lübeck hat mit Datum vom 29.09.2009 ihre beiden Eigenesellschaften mit der Durchführung des ÖPNV im Stadtgebiet betraut und diese Dienstleistungen, nach öffentlicher Bekanntmachung, inhouse vergeben. Die Betrauung hat eine Laufzeit bis zum 31.12.2017, die Direktvergabe begann am 01.01.2011 und endet am 31.12.2020. Die insoweit später erfolgte Direktvergabe war seinerzeit erforderlich, weil die Stadt hierfür erst die organisatorischen Voraussetzungen schaffen musste. Dies ist inzwischen erfolgt.

#### 2.1.4 **Stadt Neumünster**

Wegen ihrer zentralen Lage ist Neumünster Verknüpfungspunkt für den Schienenpersonenverkehr sowohl im Nahbereich als auch im Fernverkehr. Der ein- und durchfahrende Busverkehr wird von Autokraft, den Verkehrsbetrieben Kreis Plön, dem Omnibusbetrieb M. Peters und anderen Verkehrsgesellschaften betrieben. Im Stadtbereich und in den Randgemeinden fährt als Ergänzung zum regulären Linienverkehr ein Anruf-Sammel-Taxi.

Im Stadtbusverkehr wird die Verkehrsleistung ausgeschrieben. Seit 01.01.2008 fährt im Auftrag der Stadtwerke Neumünster die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH), die nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren im Jahre 2007 den Zuschlag erteilt bekam. Die VHH erhält nach dem mit den Stadtwerken abgeschlossenen Anmietvertrag für die erbrachte Leistung ein Entgelt. Die Fahrgeldeinnahmen sind an die Stadtwerke Neumünster abzuführen. Der Vertrag enthält eine Preisgleitklausel zur jährlichen Anpassung des Entgelts. Der Vertrag ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann mit einer Vorlaufzeit von 12 Monaten erstmals zum 21.12.2015 gekündigt werden.

Mit Datum vom 02.12.2009 hat die Stadt Neumünster die Stadtwerke Neumünster Beteiligungen GmbH mit der Durchführung des ÖPNV betraut. Der Betrauungsakt endet am 31.12.2015.

Nach Artikel 5 Absatz 2 e i. V. m. Artikel 4 Absatz 7 EU-VO ist in Fällen *„... einer Unterauftragsvergabe ... der interne Betreiber verpflichtet, den überwiegenden Teil des öffentlichen Personenverkehrsdienstes selbst zu erbringen.“*

Diese Voraussetzung war in Neumünster zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht gegeben, weil weder die Stadt noch der interne Betreiber den öffentlichen Personenverkehr selbst durchführen.

### 2.1.5 **Kreis Dithmarschen**

Im Kreis wurde ein Liniennetz implementiert, das das gesamte Kreisgebiet erschließt. Der Schülerverkehr ist in dieses Netz integriert. Das Liniennetz wird am Tag zwischen ca. 06:00 und 19:00 Uhr durch Busse bedient. Außerhalb dieser Zeiten, insbesondere sonnabendnachmittags und an Sonntagen, können die Nutzer ein Taxi bestellen, das sie vom Wohnort zum Ziel und wieder zurück befördert.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung in 2009 wurde mit dem Verkehrsunternehmen, das den Zuschlag erhielt, eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen. Hiermit werden die dem Kreis vom Land zur Verfügung gestellten ÖPNV-Mittel an das Verkehrsunternehmen zum finanziellen Ausgleich der ermäßigten Schülerfahrkarten weitergeleitet. Weitere Mittel erhält das Verkehrsunternehmen nicht.

Die Finanzierungsvereinbarung begann am 01.01.2010 und endet am 31.12.2015. Daneben haben die Schulträger Beförderungsverträge mit Verkehrsunternehmen abgeschlossen, die die Schülerbeförderung sicherstellen sollen, die durch den allgemeinen ÖPNV nicht befriedigt werden kann. Wie es ab 2016 weitergehen soll, war bei Abschluss der örtlichen Erhebungen noch nicht bekannt, da im Kreis noch keine abgeschlossene Meinungsbildung vorlag.

Insbesondere die zukünftige Finanzierung des ÖPNV, einschließlich der Schülerbeförderung, macht dem Kreis Sorge, zumal das zurzeit mit der Durchführung des ÖPNV beauftragte Verkehrsunternehmen offenbar Defizite erwirtschaftet. Diese Situation deutet darauf hin, dass bei einer zukünftigen neuen Ausschreibung auf den Kreis höhere Kosten zukommen könnten.

### 2.1.6 **Kreis Nordfriesland**

Insgesamt werden im Kreis Nordfriesland 81 Buslinien betrieben, womit der Kreis eine der höchsten Liniendichten aller Kreise aufweist. Auf den Inseln Pellworm, Amrum, Föhr und Sylt werden separate Buslinien betrieben, die nicht in das in 3 Linienbündel aufgeteilte Liniennetz des Kreises einbezogen sind.

Mit Vertrag über die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung von ÖPNV-Leistungen hat der Kreis mit den beauftragten Verkehrsunternehmen die Bedingungen für die Durchführung des ÖPNV (einschließlich der Schülerbeförderung) und deren Finanzierung in den 3 Netzbündeln geschlossen. Die Verträge sind bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH noch nicht unterschrieben gewesen. Gleichwohl wird danach gehandelt. Die Verträge haben eine Laufzeit ab dem 01.12.2009 und enden für das Netz Nord am 31.07.2017, für das Netz Süd am 31.07.2018 und für das Netz

Mitte am 31.07.2019. Mit Auslaufen der Verträge sollen jeweils öffentliche Dienstleistungsaufträge wettbewerblich vergeben werden.

Mit den Schulträgern hat der Kreis Verträge über die Bestellung und Finanzierung der Schülerverkehre geschlossen. Diese Verträge regeln die Zuständigkeit des Kreises für die Bestellung der Schülerverkehre sowie die Beteiligung der Schulträger an den Beförderungskosten.

Der LRH hält es für nicht hinnehmbar, dass die o. g. Verträge nicht zeitnah unterzeichnet wurden. Wenn auch nach den Inhalten der Verträge gehandelt wird, so bleibt die tatsächliche rechtliche Fixierung der Verträge in der Schwebe. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Verträge durch die Unterzeichnung verbindlich zu machen. Allerdings wäre es unter Beachtung der EU-VO ratsam, schnellstmöglich die Voraussetzungen zu schaffen, die gebildeten Linienbündel öffentlich auszuschreiben. Dieses Vorgehen stünde auch im Einklang mit Art. 8 Abs. 2 EU-VO.

Die Stadt Husum betreibt als Aufgabenträger einen eigenen Stadtverkehr. Mit dem Beauftragten für die Durchführung des Stadtverkehrs wurde mit Wirkung vom 01.01.2006 ein Verkehrsvertrag geschlossen, der am 31.07.2012 auslief. Mit Nachtrag dieses Vertrags vom 26.11.2012 wurde die Vertragslaufzeit auf den 31.07.2018 verlängert. Der Vertrag läuft jeweils um 2 Jahre weiter, wenn nicht vor Ablauf des Vertrages mit 12-Monatsfrist gekündigt wird.

In diesem Zusammenhang wird auf Art. 4 Abs. 3 EU-VO (die öffentlichen Dienstleistungsaufträge sind im Busverkehr auf 10 Jahre Laufzeit begrenzt) sowie Art. 8 Abs. 2 EU-VO (Wegfall des Übergangszeitraumes der VO mit Ablauf des 02.12.2019) hingewiesen.

Auch wenn gemäß Art. 8 Abs. 3 EU-VO Altverträge Bestandsschutz genießen, hätte die Stadt Husum unter Beachtung des Art. 8 Abs. 2 EU-VO das Auslaufen des Verkehrsvertrags zum 31.07.2012 nutzen müssen, die Verkehrsleistungen nach den Vorschriften der EU-VO neu zu vergeben.

#### 2.1.7 **Kreis Ostholstein**

Das Kreisgebiet gilt gemäß RNVP als gut erschlossen, weil 95 % der Einwohner den ÖPNV nutzen können. Das Liniennetz deckt den Bedarf für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler. Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern sind entweder nicht an den ÖPNV angebunden oder weisen Erschließungsmängel (weniger als 5 ÖPNV Fahrten pro Tag) auf. In der Gesamtbewertung des ÖPNV kommen die Gutachter des RNVP für den Kreis zu dem Ergebnis, dass für 78 % der Einwohner der ÖPNV im Kreisgebiet sehr gut, gut oder befriedigend einzuschätzen ist.

In Eutin und Heiligenhafen gibt es Stadtverkehre. Der südliche Teil des Kreisgebiets, u. a. die Stadt Bad Schwartau, wird seit langer Zeit durch die Stadtverkehr Lübeck GmbH bedient.

Der Kreis hat mit Ausnahme der Linien, die von der Stadtverkehr Lübeck GmbH bedient werden, seine restlichen Linien in 3 Bündeln zusammengefasst.

Das „Bündel 2“ wurde nach Ausschreibung 2010 vergeben. Der dieser Vergabe zugrunde liegende Vertrag trat am 01.08.2010 in Kraft und endet mit Auslaufen der Linienkonzessionen am 31.07.2018. Nach § 2 Ziffer 4 dieses Vertrags verlängert sich der Vertrag jedoch *„...automatisch um 2 Jahre, wenn die nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 erforderlichen rechtlichen Grundlagen im nationalen Recht für eine Erteilung der Liniengenehmigungen für diesen Zeitraum geschaffen sind.“*

Nach Ausschreibung des Bündels Nord wurde der Zuschlag am 15.08.2011 erteilt. Der Verkehrsvertrag trat am 11.12.2011 in Kraft und endet mit Auslaufen der Konzessionen im Dezember 2021. Auch dieser Vertrag verlängert sich nach § 2 Ziffer 4 *„...um 2 Jahre, wenn die nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 erforderlichen rechtlichen Grundlagen im nationalen Recht für eine Erteilung der Liniengenehmigungen für diesen Zeitraum geschaffen sind und beide Vertragspartner zustimmen.“*

Mitte 2012 wurde schließlich der Zuschlag für die Ausschreibung des Bündels Süd erteilt. Der Verkehrsvertrag datiert vom 12./26.11.2012 und trat im Dezember 2012 in Kraft. Er endet mit Auslaufen der Konzessionen im Dezember 2022.

Wegen der Öffnungsklauseln hinsichtlich der Laufzeiten wird auf Art. 4 Abs. 3 EU-VO verwiesen, die unmittelbar anwendbar ist und gegenüber dem Bundesrecht höherrangiges Recht darstellt.

Die Bedienung des südlichen Kreisgebiets erfolgt historisch bedingt durch die Stadtverkehr Lübeck GmbH. Es besteht hierüber weder ein Vertrag mit der Hansestadt Lübeck noch mit der Stadtverkehr Lübeck GmbH. Es existiert lediglich ein Vertrag, der die Zuschusszahlung durch den Kreis an die Stadtverkehr Lübeck GmbH für einige wenige Teilleistungen (2 Linienteile) in diesem Bedienungsgebiet regelt. Damit finden gemeinwirtschaftliche Verkehre (Linienbündel inkl. Zuschusszahlung) im Kreis Ostholstein statt, für die bislang nicht die in der EU-VO vorgesehenen Vergabemöglichkeiten zum Tragen kamen. Weder liegt eine Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages durch den Kreis Ostholstein an einen Dritten vor noch an einen internen Betreiber (einer des Kreises Ostholstein). Auch kann sich eine Betrauung seitens der Hansestadt Lübeck grundsätzlich nur auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich erstrecken. Die sog. aus- und einbrechenden Verkehre stellen lediglich eine Ausnahme dar, die bei der Beurteilung einer möglichen Wesentlichkeitsschwelle herangezogen werden

könnten. Die dagegen nicht unbedeutenden Verkehre im südlichen Teil des Kreises werden allerdings vollständig von Lübeck aus bedient. Somit bliebe aus Sicht des LRH das rechtliche Konstrukt, den ÖPNV im Randbereich von Lübeck über eine interkommunale Kooperation des Kreises Ostholstein mit der Hansestadt Lübeck zu organisieren. Auf Basis einer solchen Kooperation ließe auch sich die vorgefundene Betrauung rechtfertigen.

Mit Wirkung vom 09.12.2012 wurde ein Vertrag (ohne Vergabeverfahren) über den Betrieb eines Anrufbusses (AnrufBus Ostholstein Nord) geschlossen. Der Vertrag läuft bis 09.12.2017.

### 2.1.8 **Kreis Plön**

Der ÖPNV im Kreis Plön ist wie in den meisten anderen Flächenkreisen (ohne die Hamburger Randkreise) im Wesentlichen durch die Bewältigung der Schülerbeförderungen geprägt. Die zur problemfreien Erledigung dieser Aufgabe erforderlichen Buskapazitäten sind vorhanden. Zukünftig wird jedoch mit sinkenden Schülerzahlen zu rechnen sein.

Der sonstige linienbezogene ÖPNV wird vor allem durch die Verbindung der größeren Orte im Kreisgebiet sowie die Verbindungen nach Kiel und Neumünster geprägt. Diese Verbindungen sind überwiegend zur Bewältigung der Berufspendlerströme erforderlich. Die durch den Kreis führende SPNV-Verbindung Kiel - Plön - Lübeck nimmt einige der Berufspendler auf und entzieht sie somit den Busverbindungen. Weitere nennenswerte Berufspendler und Schülerströme sind vom Kreisgebiet in Richtung Neumünster zu verzeichnen. Geringere Bedeutung haben die Verkehrsbeziehungen nach Lübeck.

Der Kreis ist zusammen mit der Landeshauptstadt Kiel, dem Kreis Rendsburg-Eckernförde und der Stadt Neumünster im VRK organisiert, der den ÖPNV im Wirtschaftsraum Kiel durchführt.

Der Kreis ist Eigentümer einer eigenen Verkehrsgesellschaft (Verkehrsbetriebe Kreis Plön GmbH - VKP -), die weit über 80 % des ÖPNV einschließlich Schülerbeförderung im Kreis organisiert und durchführt. Die Gesellschaft hat den ÖPNV unter Einbeziehung von Ausgleichszahlungen für die ermäßigten Schülerfahrkarten eigenwirtschaftlich betrieben. Seit einigen Jahren macht die Gesellschaft jedoch betriebswirtschaftliche Verluste, sodass die Eigenwirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben ist.

Mit Blick auf die EU-VO und die entsprechende gesetzliche Umsetzung in der Bundesrepublik könnte der Kreis seiner eigenen Verkehrsgesellschaft die Durchführung des ÖPNV ohne öffentliche Ausschreibung und unter den in den Rechtsnormen genannten Voraussetzungen (interner Betreiber) unmittelbar übertragen. Dies ist nicht geschehen. Auch eine andere Form



der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages wurde nicht vorgelegt. Genauso lag bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen eine Finanzierungsvereinbarung nach § 6 der Landesverordnung über die Finanzierung des ÖPNV nicht vor.

Der Kreis ist daher aufgefordert, eine EU-VO-konforme Lösung zu entwickeln und umzusetzen.

#### 2.1.9 **Kreis Rendsburg-Eckernförde**

Auch im Kreis Rendsburg-Eckernförde ist der wesentliche Bestandteil des ÖPNV die Organisation und Durchführung der Schülerbeförderung. Darüber hinaus ist der Kreis Mitglied im VRK, der die Beförderungen im Wirtschaftsraum Kiel und Neumünster organisiert und durchführen lässt.

Für die verkehrliche und tarifliche Gestaltung des ÖPNV im Verkehrsverbund Region Kiel gibt es Vereinbarungen über die jeweiligen Leistungen und Pflichten sowie finanziellen Beiträge. Bei dem regionalen Verkehr im gesamten Kreis wurden 1992 im Rahmen der ÖPNV-Neuordnung Mehrverkehre bestellt und den Unternehmen vergütet. Diese vertraglichen Vereinbarungen gelten noch. Für die Leistungserbringung im Stadtverkehr und im Wirtschaftsraum Rendsburg gibt es seit 2006 eine Vereinbarung über die zu erbringenden Leistungen und die hierfür zu gewährenden Mittel. Die Leistungserbringung im Stadtverkehr Eckernförde wird jeweils mit der Stadt Eckernförde abgestimmt und vom Kreis finanziert.

Für die Bedienung der Gemeinden Wasbek und Padenstedt gibt es Vereinbarungen zur Gestaltung und Finanzierung dieses Verkehrs mit den Stadtwerken Neumünster.

Die zu weiten Teilen im ÖPNV durchgeführte Schülerbeförderung im Kreisgebiet wird durch vertragliche Regelungen zwischen Schulträger und Verkehrsunternehmen geregelt.

Alternative Bedienungsformen (z. B. Anrufsammeltaxi, Linientaxi) wurden verschiedentlich eingeführt und mangels Nachfrage wieder eingestellt.

Noch nicht entschieden wurde, wie die Bedingungen aus der EU-VO im Kreis umgesetzt werden sollen.

#### 2.1.10 **Kreis Schleswig-Flensburg**

Im Kreis Schleswig-Flensburg verkehren insgesamt 106 Buslinien. Damit verfügt der Kreis über eine der höchsten Liniendichten in Schleswig-Holstein und beispielsweise doppelt so viele Buslinien wie der Kreis Steinburg. Das Liniennetz ist von seiner Struktur und der Ausrichtung der Linienführungen her in mehrere, überwiegend räumlich orientierte Segmente unterteilt. Hierbei handelt es sich um die übergeordneten Verbindungen der Siedlungsschwerpunkte und Zentralorte (vielfach auch Kreisgrenzen überschreitend), die hauptsächlich für den Schülerverkehr konzipierten Regionalbusverkehre sowie den Stadtverkehr Schleswig. Die ÖPNV-Verbindungen

sind im Regionalverkehr außerdem auf Flensburg, Eggebek, Tarp, Kropp, Handewitt und Harrislee ausgerichtet. Alternative Bedienungsformen werden mangels Nachfrage so gut wie nicht angeboten.

In der Zeit zwischen dem 01.01.2005 und dem Fahrplanwechsel Dezember 2012 (Auslaufen des Vertrags) bestand ein Verkehrsvertrag zwischen dem Kreis und einer Bietergemeinschaft, bestehend aus den im Kreis bereits in der Vergangenheit tätigen Verkehrsunternehmen. Im Anschluss an diesen Vertrag sollte eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden, die aber bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen noch nicht vorlag. Mit dieser Finanzierungsvereinbarung sollen nicht nur die Leistungsmerkmale für die Zahlungen und die Höhe der Zahlungen festgelegt, sondern auch die Konzessionslaufzeiten synchronisiert werden. Nach jetzigem Stand wird die Finanzierungsvereinbarung mit dem Fahrplanwechsel Dezember 2020 auslaufen. Danach sollen öffentliche Dienstleistungsaufträge ausgeschrieben werden.

Der LRH hält es für bemerkenswert, dass, obwohl die durch die EU-VO geschaffene neue Rechtslage, die seit Oktober 2007 (Veröffentlichung der EU-VO) bekannt ist, das Auslaufen des bestehenden Verkehrsvertrags zum Fahrplanwechsel Dezember 2012 nicht genutzt wurde, die Konzessionen hinsichtlich ihrer Laufzeit zu synchronisieren und damit die Voraussetzungen für eine EU-VO-konforme Ausschreibung der Verkehrsleistungen mit Auslaufen des Verkehrsvertrags zu schaffen.

#### 2.1.11 **Kreis Steinburg**

Der Kreis hat die Organisation des ÖPNV auf den eigens dafür gegründeten „Zweckverband ÖPNV Steinburg“ übertragen. Mitglieder des Zweckverbands sind - mit nur wenigen Ausnahmen - die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreis. Zuständig ist der Zweckverband für den gesamten ÖPNV im Kreis.

Im Kreis Steinburg verkehren insgesamt 44 Buslinien. Damit verfügt der Kreis über eine der geringsten Liniendichten in Schleswig-Holstein. Das ÖPNV-Angebot erscheint wegen der geringen Einwohnerdichte im Kreisgebiet ausreichend zu sein, zumal in den verdichteten Räumen ein ÖPNV-Angebot vorhanden ist und in den Flächenbereichen eine ausreichende Schülerbeförderung stattfindet.

Das Liniennetz ist von seiner Struktur und der Ausrichtung der Linienführungen her in mehrere, überwiegend räumlich orientierte Segmente unterteilt:

- Das Teilnetz Itzehoe mit Schwerpunkt auf dem Stadtverkehr Itzehoe,
- ergänzende übergeordnete Verbindungen der Siedlungsschwerpunkte/Zentralorte (z. T. auch kreisgrenzenüberschreitend) sowie

- den hauptsächlich für den Schülerverkehr konzipierten Regionalbusverkehr.

Dabei basiert der Regionalbusverkehr bis heute mehrheitlich auf zwischen den Schulträgern und den Verkehrsunternehmen abgeschlossenen einzelnen Beförderungsverträgen.

Der aktuelle RNVP (2011-2015) spricht in diesem Zusammenhang von Kompetenzsplitting und parallelen Strukturen, da der Zweckverband de facto nicht die zentrale Kompetenz zur Bestellung, Finanzierung und Steuerung des gesamten ÖPNV im Kreis innehat, die ihm de jure zukommt.

Nicht zuletzt mit Blick auf die europarechtlichen Vorschriften muss der Zweckverband dafür Sorge tragen, dass er seinen Aufgaben als zuständige Behörde bzw. als ÖPNV-Aufgabenträger gem. § 2 Abs. 2 ÖPNVG zukünftig gerecht werden kann.

#### 2.1.12 **Kreise im Hamburger Umland**

Die Kreise **Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn** sind als Hamburger Randkreise vollständig in den HVV einbezogen. Das hat zur Folge, dass die vom Verbund formulierten Qualitätsstandards vorgegeben und die von den Aufgabenträgern entwickelten Fahrpläne in das Gesamtkonzept des HVV integriert werden. Neben der dadurch erfolgenden Anbindung an das Hamburger ÖPNV-Netz für die Pendler existieren ein regionales Grundnetz, z. T. Stadtverkehre mit Linienverkehrstaktung und schließlich ein regionales Ergänzungsnetz mit dem auf die Schülerbeförderung ausgerichteten Fahrzeiten.

Zur Verkehrsversorgung der Kreise werden jeweils mehrere Linienbündel gebildet und unter Inanspruchnahme des Know-hows des HVV öffentlich ausgeschrieben. Die mit den Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Verträge sind standardisiert. Verschiedene alternative Bedienungsformen werden in den nachfrageschwachen Zeiten angeboten.

Durch die seit Jahren erfolgten öffentlichen Ausschreibungen von Linienbündel in allen genannten Kreisen sind die von der EU-VO geforderten Vorgaben als erfüllt anzusehen.

Die operative ÖPNV-Aufgabenträger-tätigkeit des Kreises Pinneberg wird gemeinsam mit dem Kreis Segeberg wahrgenommen. Zu diesem Zweck wurde die SVG Südholstein Verkehrsservicegesellschaft mbH gegründet. Sie ist personell und kostenbezogen als schlanke Dienstleistungseinheit organisiert und erspart damit beiden Kreisen eine eigene vollständige personelle und sächliche Ausstattung zur Durchführung der Aufgabenträgerfunktionen.

Im Kreisgebiet Segeberg gibt es Stadtverkehre in Bad Segeberg, Kaltenkirchen, Bad Bramstedt und in Norderstedt. In Bad Bramstedt wird der Stadtverkehr ausschließlich durch ein Anrufsammeltaxi-System durchgeführt. In Kaltenkirchen gibt es einen eigenständigen Tarif ohne Integration ins Umland.

Auch in Norderstedt ist der ÖPNV in den HVV integriert. Es wird neben dem Busverkehr auch eine U-Bahn betrieben. Die Stadt beteiligt sich finanziell an der vom HVV betriebenen U-Bahn zwischen Garstedt und Norderstedt-Mitte.

Das gesamte Kreisgebiet Stormarn ist in verschiedene Linienbündel einbezogen mit der einzigen Ausnahme der Stadt Reinfeld. In Reinfeld wird als Linienverkehr ein Anrufsammeltaxi betrieben, das von der Stadt Reinfeld beim Kreis Stormarn bestellt wird. Der Kreis beauftragt ein Verkehrsunternehmen mit der Durchführung des Linienverkehrs.

## 2.2 **Fazit**

Die Organisation und Durchführung des straßengebundenen ÖPNV in den kreisfreien Städten und in den Kreisen zeigt ein heterogenes Bild. Die kreisfreien Städte bieten einen ÖPNV an, der sowohl zeitlich als auch räumlich das gesamte Stadtgebiet erfasst. Der Anteil der Schülerbeförderung beträgt ungefähr 40 % und liegt damit deutlich unter dem Beförderungsanteil, wie er in den Kreisen vorzufinden ist.

Die **Stadt Flensburg** hat eine eigene Verkehrsgesellschaft, die sich die Beförderungsleistung im Stadtgebiet historisch mit einem privaten Verkehrsunternehmen teilt. Beide Gesellschaften betreiben den ÖPNV eigenwirtschaftlich. Deshalb hat die Stadt Flensburg die beiden Verkehrsunternehmen weder mit der Durchführung des ÖPNV betraut, noch hat sie mit diesen eine Finanzierungsvereinbarung geschlossen. Mit Blick auf die zum 31.05.2015 auslaufenden Konzessionen hat die Ratsversammlung der Stadt am 26.09.2013 beschlossen, die gesamten Linien des Stadtverkehrs Flensburg ab dem 01.06.2015 an die eigene Verkehrsgesellschaft direkt zu vergeben. Die Ratsversammlung hat diesen Beschluss mit der Erwartung verknüpft, dass die eigene Verkehrsgesellschaft im Rahmen des rechtlich Möglichen für Teile der Verkehrsleistungen ein anderes Unternehmen beauftragt.

Die **Landeshauptstadt Kiel** hat ebenfalls eine eigene Verkehrsgesellschaft. Mit dieser hat der Eigenbetrieb Beteiligungen, dem die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV übertragen wurde, einen Verkehrsvertrag (Inhouse-Vergabe) abgeschlossen. Der Vertrag enthält eine Vielzahl von Regelungen zur Qualitätssicherung und Standardsetzung. Die Verantwortung für die Organisation des ÖPNV liegt beim Eigenbetrieb, die Eigengesellschaft hat den Betrieb durchzuführen. Ein tragendes Element des Vertrags ist neben der vollständigen Abführung der Fahrgeldeinnahmen und sonstiger ÖPNV-

bezogener Einnahmen an den Eigenbetrieb ein Bonus-/Malussystem. Dieses Bonus-/Malussystem ist als echtes Anreizsystem konzipiert und führt zu besonderen Anstrengungen, Minderleistungen zu vermeiden und Übererfüllung zu erreichen.

Mit Betrauungsakt und Direktvergabe hat die **Hansestadt Lübeck** ihren Verkehrsgesellschaften die Durchführung des ÖPNV auferlegt.

Werden, wie im Fall Kiel und Lübeck sowie zukünftig Flensburg, Vergaben ohne wettbewerbliches Verfahren durchgeführt, ist das Überkompensationsverbot zu beachten. Danach darf die Ausgleichsleistung durch die Behörde den finanziellen Nettoeffekt, den die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen für den Betreiber verursacht, nicht überschreiten, ein angemessener Gewinn ist dabei zu berücksichtigen. Sofern Betreiber neben den öffentlichen Verkehren auch solche ohne gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen durchführen, muss zur Vermeidung von Quersubventionen getrennt abgerechnet werden. Weiter soll die Aufrechterhaltung oder Entwicklung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung sowie einer ausreichend hohen Qualität bei der Erbringung der Verkehrsdienste gefördert werden.

Die **Stadt Neumünster** hat die Stadtwerke Neumünster durch Betrauungsakt mit der Durchführung des ÖPNV im Stadtgebiet beauftragt. Dies erscheint nicht unproblematisch zu sein, da zwar die Durchführung des ÖPNV ohne wettbewerbliches Verfahren an einen internen Betreiber möglich ist, dieser aber, wie unter Tz. 2.1.4 ausgeführt, den überwiegenden Teil der Dienstleistung selbst erbringen muss.

Die **Hamburger Randkreise** sind in den HVV integriert und vergeben ihre Verkehrsleistungen daher bereits seit einiger Zeit EU-VO-konform.

**Die übrigen Kreise**, mit Ausnahme des Kreises Plön, haben keine eigenen Verkehrsgesellschaften. Daher können sie ihre Verkehrsleistungen nicht an einen internen Betreiber, sondern müssen sie in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren vergeben. Sie müssen daher die uneingeschränkte Wirksamkeit der EU-VO beachten und berücksichtigen, dass diese Verordnung ab 03.12.2019 vollumfänglich, also auch hinsichtlich der dort normierten Vergaberegelungen, wirksam wird.

Obwohl die EU-VO bereits seit Ende 2007 öffentlich bekannt ist, haben einige Kreise bisher noch nicht die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, ab spätestens 03.12.2019 ihre Verkehrsleistungen EU-VO-konform vergeben zu können. Für diese Kreise besteht dringender Handlungsbedarf.

Auf die Veröffentlichungspflichten gemäß Artikel 7 Absatz 1 EU-VO wird hingewiesen.

#### IV. **Stellungnahmen**

Den kommunalen Landesverbänden, dem Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie wurde Gelegenheit gegeben, zu dem Entwurf der vorliegenden Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen.

Das **Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten** stellt zunächst fest, dass die Prüfungsmitteilung zahlreiche wertvolle Hinweise für die Kommunen in Schleswig-Holstein enthalte. Es falle auf, dass die Umsetzung des EU-Rechts bisher sehr unterschiedlich gehandhabt worden sei. Trotz einer relativ langen Vorlaufzeit seit Bekanntmachung der EU-Verordnung Ende 2007 sei es einigen Kommunen offenbar bisher nicht gelungen, die nötigen Voraussetzungen für eine mit der EU Verordnung konforme Vergabe von Verkehrsleistungen zu schaffen.

Seitens des Ministeriums werde die Umsetzung und Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften im Rahmen der Kommunalaufsicht beobachtet werden. Auch sei beabsichtigt, die Kommunen im Haushaltserlass 2016 noch einmal ausdrücklich auf die Beachtung der EU-Verordnung hinzuweisen. Bei festgestellten Rechtsverstößen werde das Ministerium erforderlichenfalls gegenüber den Gebietskörperschaften tätig werden.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (MWAVT)** führt zunächst grundsätzlich aus, dass sich die Prüfungsmitteilung vorrangig auf kommunale Aspekte des ÖPNV beziehe. Auf Themenbereiche, auf die das Land unmittelbar Einfluss nehmen könne, geht das Ministerium wie folgt ein:

##### ÖPNV-Gesetz

Zu den Ausführungen des LRH betreffend die gesetzliche Einordnung der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe (Tz. 1.3) erläutert das Ministerium, dass diese Zuordnung bei der Erarbeitung des ÖPNVG unter Rückgriff auf die Kommentierung der Kreisordnung vorgenommen worden sei. Es bestünde aus Sicht des Ministeriums kein Grund, die damalige Rechtsauffassung anzuzweifeln, zumal dies auch von kommunaler Seite bisher nicht geschehen sei.

Zur kritischen Einschätzung des LRH hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der Zuweisung der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft auch an kreisangehörige Kommunen (Tz. 1.10.5) verweist das Ministerium darauf, dass die Regelung in § 2 Abs. 3 ÖPNVG historisch begründet sei. Hintergrund sei, dass einzelne Städte und Gemeinden bereits vor dem Inkrafttreten des ÖPNVG die Verantwortung im Busverkehr innegehabt hätten. Die Übertragungsmöglichkeit sei auch im Zusammenhang mit der Zuordnung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe zu sehen. Die Kreise seien frei in ihrer Entscheidung (jeweils in Abstimmung mit der betroffenen Kommune), ob sie von einer Übertragungsmöglichkeit Gebrauch machen oder eine übertragene Zuständigkeit zurückholen.

### Finanzierung des ÖPNV

Zur Anregung des LRH, die den ÖPNV-Aufgabenträgern vom Land über die Finanzierungsverordnung bereitgestellten Mittel nach einem - neuen - verursachungsgerechteren Schlüssel zu verteilen (Tz. 1.6.4), erläutert das MWAVT die seinerzeitigen Schwierigkeiten bei der „Kommunalisierung“ der bis dato aus verschiedenen Töpfen bereitgestellten Finanzierungsmittel. Der Verteilungsschlüssel stelle einen Kompromiss dar, bei dem darauf geachtet wurde, dass bei allen Kreisen und kreisfreien Städten der Status quo gehalten werden konnte, aber auch die Verkehrsunternehmen ihren bisherigen Anteil an den Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr erhielten.

Das Land sei gern bereit, einen neuen, von kommunaler Seite einstimmig vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel für eine Nachfolgeverordnung ab 2018 zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der vom LRH angeregten Dynamisierung der aus Landes- und Regionalisierungsmitteln für den übrigen ÖPNV bereitgestellten Finanzierungsmittel verweist das Ministerium einerseits auf die Sparzwänge des Landes und andererseits auf das Regionalisierungsgesetz. Letzteres befinde sich derzeit in der Revision. Im Ergebnis könne erst nach einer endgültigen Änderung des Regionalisierungsgesetzes über eine Dynamisierung der Mittel aus der Finanzierungsverordnung (Nachfolgeverordnung ab 2018) entschieden werden.

### Schienenpersonennahverkehr durch Kommunen

Zu der vom LRH angesprochenen Sondersituation, dass eine Kommune durch ihre Verkehrsgesellschaft Schienenpersonennahverkehr betreibt und - nach einer Finanzierungsbeteiligung von Kreis und Land - schließlich die verbleibenden Verluste trägt, obwohl die gesetzliche Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr beim Land liegt (Tz. 1.5), verweist das MWAVT auf die zugrundeliegende Historie. Grundlage für den betreffenden schienengebundenen Verkehr und die vom LRH problematisierte Kostentragung sei eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Stadt Norderstedt, dem Kreis Segeberg und dem Land aus dem Jahr 1987. Diese beinhaltete u. a. auch umfangreiche Ausbauinvestitionen. Das ÖPNVG sei erst 1996 in Kraft getreten und damit deutlich nach Abschluss der Vereinbarung. Warum eine entsprechende Ausnahmeregelung wie im übrigen ÖPNV (Gemeindeverkehre) nicht in das ÖPNVG aufgenommen wurde, sei nicht mehr nachvollziehbar. Die Regelungen aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hätten sich bewährt. Auch sei bisher weder seitens der anderen Vertragspartner noch von den Verkehrsunternehmen eine Neuregelung gefordert worden. Angesichts der Gesamt-Konstellation habe das MWAVT eine solche bisher auch nicht für sinnvoll gehalten.

Nach Einschätzung des LRH belegt die Stellungnahme, dass viele Konstellationen historisch begründet sind und durch das ÖPNVG in weiten Teilen

lediglich der seinerzeitige Status quo festgeschrieben wurde. Hierbei entsprechen jedoch die historisch bedingten Gegebenheiten in Teilen nicht der Gesetzeslage, auch wenn sich beim kommunalen Eisenbahnverkehr alle Beteiligten arrangiert haben.

Der LRH würde es im Übrigen begrüßen, wenn das MWAVT eine Neuverteilung der Finanzierungsmittel anstoßen würde, auch wenn dies - wie in Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein ausgeführt - womöglich nicht im Einvernehmen aller Beteiligten geschehen kann.

Die Stellungnahme des **Städteverbandes Schleswig-Holstein** fällt relativ kritisch aus. Einzelne Anregungen und Hinweise des Städteverbandes sind in die Prüfungsmitteilung eingearbeitet worden. Im Übrigen wird in der Stellungnahme Folgendes ausgeführt:

Der Städteverband moniert, dass in dem Bericht nicht deutlich werde, welche konkreten Ergebnisse für die einzelnen Aufgabenträger herausgearbeitet worden seien und welche Schlussfolgerungen der LRH hieraus ziehe. Es gebe Aussagen dazu, wo der ÖPNV „teuer“ und wo er „günstiger“ sei. Es fehlten aber Angaben dazu, wie der LRH auf diese Aussagen gekommen sei, d. h. welche Basiswerte bei welchem Aufgabenträger in die Berechnungen eingeflossen seien. Ohne diese Informationen könnten die Aussagen nicht reflektiert werden.

Des Weiteren würden Aussagen zu den unterschiedlichen Kosten der Unternehmen fehlen, z. B. für „Zahlungen an Altbeschäftigte“. Auch würden bei den vom LRH dargestellten Aktivitäten städtischer Verkehrsgesellschaften zur Kostenreduzierung nur vereinzelte Maßnahmen angesprochen, nicht jedoch die ggf. in vorangegangenen Jahren erfolgten umfangreichen Restrukturierungsaktivitäten, wie sie insgesamt bei allen Verkehrsunternehmen erfolgt seien.

Wünschenswert wäre es auch gewesen, wenn der LRH nicht nur global gesagt hätte, dass eine Zusammenarbeit der Aufgabenträger möglich wäre, sondern wenn er die Möglichkeiten und Arbeitsfelder zur interkommunalen Kooperation konkreter dargelegt hätte.

Darüber hinaus hält der **Städteverband** die Umrechnung der von den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern selbst aufgebrachten Finanzierungsbeiträge auf den Einwohner (Tz. 1.6.2) für nicht aussagekräftig. Denn für einen Vergleich müsste mindestens noch der Faktor Größe des Zuständigkeitsbereiches und ggf. auch des Umlandes, das mitbedient wird, mit einbezogen werden.

Für den **LRH** stellen die - u. a. - verwendeten einwohnerbezogenen Kennzahlen einen ersten Einstieg in einen Vergleich dar. Mit diesem soll zum einen Transparenz hinsichtlich der finanziellen Belastungen aus der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft geschaffen werden und zum anderen sollen aus den ggf. erkennbar werdenden Unterschieden weitere Fragestellungen abgeleitet werden.



Für nicht zielführend beurteilt der **Städteverband** auch die Betrachtungen des LRH zum Thema Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter (Tz. 1.6.1). Der LRH gehe hier sehr detailliert und kritisch auf die Entwicklung der Fahrgelderstattungen insgesamt und auf den Anstieg des Abrechnungsprozentsatzes bei einer einzelnen Verkehrsgesellschaft ein. Letzteres bleibe allerdings weitestgehend unkommentiert und führe zu der Spekulation, dass der LRH dieses Vorgehen missbillige. Der **LRH** will an der entsprechenden Stelle der Prüfungsmitteilung anhand der Daten aus dem Landeshaushalt lediglich den finanziellen Sachverhalt darstellen und den augenfälligen Anstieg der Erstattungsleistungen von 2009 auf 2010 um immerhin 24 % erläutern.

Schließlich setzt sich der Städteverband noch mit den beiden folgenden Punkten ausführlicher auseinander.

Der **Städteverband** führt aus, dass eine Vergleichbarkeit der ÖPNV-Aufgabenträger aufgrund der herrschenden Heterogenität sehr schwierig bis unmöglich sei. Auch im Prüfungsbericht herangezogene Kennzahlen hätten keine große Aussagekraft. Als konkretes Beispiel greift der Städteverband die vom LRH in die Kostenberechnungen für die Landeshauptstadt Kiel einbezogenen Defizite der Fördeschiffahrt auf (Tz. 1.6.2). Bei der Landeshauptstadt seien diese Belastungen nicht in der ÖPNV-Defizit-Bilanz enthalten, da bei Mindereinnahmen im Wasser-ÖPNV diese direkt innerhalb der Fährgesellschaft durch andere Sparten ausgeglichen würden.

Anliegen des **LRH** ist es, Transparenz hinsichtlich der „Kosten des ÖPNV“ zu schaffen, und zwar unabhängig von den in den Kommunen angetroffenen sehr heterogenen Ausgestaltungen des ÖPNV-Angebots und dessen Finanzierung. Dabei ist der Fährverkehr auf der Kieler Förde nach dem Selbstverständnis der Stadt und nach dem Erscheinungsbild seit Jahren Bestandteil des ÖPNV in der Landeshauptstadt Kiel. Es gilt modifiziert das SH-Tarifsystem und die Fährgesellschaft nimmt an der Fahrgeldaufteilung der NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH teil. Um die effektiven finanziellen Belastungen der Kommunen richtig und vollständig darzustellen, war es systematisch zwingend, auch die negativen Spartenergebnisse des Fährverkehrs mitabzubilden. Ohne die Verlustabdeckung durch andere Sparten würden die Ergebnisabführungen der städtischen Gesellschaft an die Stadt deutlich höher ausfallen. In Höhe der fehlenden Gewinnabführungen verursacht der wassergebundene Verkehr eine aus der ÖPNV-Wahrnehmung resultierende finanzielle Belastung für die Landeshauptstadt Kiel, auch wenn diese vor Ort ggf. so nicht wahrgenommen wird.

Ausführlicher geht der **Städteverband** auch auf die Darstellungen in der Prüfungsmitteilung ein, in denen sich der LRH mit der erstmaligen Bemessung des Verteilungsschlüssels für die kommunalisierte Finanzierungsmittel nach der Finanzierungsverordnung auseinandersetzt (Tz. 1.6.4). Der Städteverband führt aus, dass der LRH am Beispiel der Daten für Flensburg die rechnerische Herleitung des Schlüssels darstelle und glaube,

damit nachweisen zu können, dass der Anteil Flensburgs an den kommunalisierten Landesmitteln (3,61 %) unangemessen hoch sei. Auf Basis dieser Einschätzung empfehle der LRH dem Verordnungsgeber schließlich, die Finanzierungsverordnung dergestalt zu modifizieren, dass die Verteilung verursachungsgerecht nach einheitlichen und transparenten Kriterien erfolge.

Der Städteverband beurteilt die Darstellungen in Bezug auf die Höhe des Anteils an den kommunalisierten Landesmitteln, die sich aus Sicht des LRH ausschließlich aus einem Verbundzuschlag (aus der „alten“ Berechnung der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr) im Stadtverkehr Flensburg herleite, für zu kurz gegriffen. Zwar sei es richtig, dass sich historisch gesehen ein Teil des Verbundzuschlages aus dem Engagement von zwei Verkehrsunternehmen mit zwei unterschiedlichen Bediengebieten in Flensburg mit Übersteigertarif bis in die neunziger Jahre begründe. Den wesentlichen Anteil an der Höhe des Verbundzuschlages habe aber der seit dem Jahre 2000 eingeführte Gemeinschaftstarif zwischen den Verkehrsgemeinschaften Flensburg und Schleswig-Flensburg, der dazu geführt hätte, dass die Schüler aus der Region kostenlos vom Stadtverkehr weiterbefördert wurden. Die damit nachweislich einhergegangenen Erlösausfälle seien so z. T. ausgeglichen worden.

Für den **LRH** ist im Ergebnis nicht ausschlaggebend, mit welcher Begründung die in Flensburg tätigen Verkehrsunternehmen seinerzeit ausnahmsweise die erheblichen Verbundzuschläge von jeweils über 50 % anerkannt bekommen haben. Zu berücksichtigen wäre hierbei z. B., dass es bei Bildung von Verkehrsgemeinschaften grundsätzlich zu einer Aufteilung der Einnahmen zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen kommen müsste und nicht zur Inanspruchnahme einer Ausgleichregelung (Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr), die hierfür nicht ausgelegt war. Jedenfalls wird mit Blick auf die Ergebnisse der vom LRH durchgeführten Vergleichsberechnungen deutlich, dass der auf diese Weise herbeigeführte Ausgleich tatsächlich unangemessen hoch ausfiel. Da die Verkehrsunternehmen in Flensburg noch bis zur Einführung der Pauschalisierung 2007 nachweislich ihre Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr nach der vom LRH beschriebenen Systematik abgerechnet haben, wirkt dieser Umstand fort. Denn der Verteilungsschlüssel beruht - wie sich auch aus der Stellungnahme des MWAVT ergibt - bis heute darauf, den seinerzeitigen Status quo zu erhalten.

Ein wichtiges Indiz für die Stichhaltigkeit der Einschätzung des LRH ist die Tatsache, dass - mit Ausnahme der Stadt Flensburg - alle übrigen ÖPNV-Aufgabenträger z. T. erhebliche originäre Finanzierungsbeiträge aufwenden müssen, um ein aus ihrer Sicht angemessenes ÖPNV-Angebot gewährleisten zu können. In Flensburg dagegen saldierten sich in dem vom LRH betrachteten Zeitraum ein durchschnittlicher Eigenmitteleinsatz von 170 T€ pro Jahr mit einer im selben Betrachtungszeitraum leicht darüber liegen-

den durchschnittlichen jährlichen Gewinnausschüttung des Verkehrsunternehmens an die städtische Muttergesellschaft. Auch der einwohnerbezogene Wert der der Stadt Flensburg bereitgestellten Mittel nach der Finanzierungsverordnung (Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011) liegt mit 24 €/Ew deutlich über den entsprechenden Werten der Städte Kiel (15 €/Ew) und Lübeck (14 €/Ew), ohne dass es für diesen erheblichen Unterschied eine auf der Hand liegende Erklärung gäbe (jeweils Bereitstellung eines angemessenen ÖPNV in einem Oberzentrum mit Universität).

Schließlich wird auch in der Stellungnahme des **Städteverbandes** eine Modifizierung der Finanzierungsverordnung für grundsätzlich möglich gehalten, indem sie z. B. an die heutige Altersstruktur angepasst wird. Da die Mittel begrenzt seien, könne allerdings nur eine Umverteilung erfolgen, die bei den Verlierern keine Zustimmung finden werde.

Nach Auffassung des **LRH** ist es geboten, den Verteilungsschlüssel auf eine neue, zeitgemäße Grundlage zu stellen. Sofern die zugrunde gelegten Kriterien kausal relevant für den Umfang eines angemessenen ÖPNV-Angebots in den Kreisen und kreisfreien Städten sind, müsste auch das Ergebnis einer insoweit sachlich gerechtfertigten und aufgabenorientierten Neuverteilung Anerkennung finden. Allein der Umstand, dass es gegenüber einem Status quo zu Mittelverschiebungen kommt, ist jedenfalls kein Grund, sich einer qualifizierten Neuermittlung des Verteilungsschlüssels gegenüber zu verschließen. Hilfreich für die Etablierung eines aufgabenorientierteren Verteilungsschlüssels wäre die zeitgleiche Einführung einer Dynamisierung der vom Land über die Finanzierungsverordnung bereitgestellten Finanzierungsmittel.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** hat eine umfangreiche und konstruktive Stellungnahme abgegeben, in der er zahlreiche konkrete Anregungen und Hinweise redaktioneller und inhaltlicher Art gegeben hat. Diese wurden ausgewertet und in Form von textlichen Änderungen weitgehend in die vorliegende Prüfungsmitteilung eingearbeitet.

In einem zusammenfassenden Abschnitt konstatiert der Landkreistag, dass der LRH mit dem Prüfungsbericht umfassend die Schwierigkeiten beschreibe, denen sich die ÖPNV-Aufgabenträger im Spannungsfeld zwischen Wünschen der Öffentlichkeit einerseits und der Finanzierbarkeit andererseits gegenübersehen. Positiv sei festzustellen, dass der LRH wichtige Themenfelder anspreche. So würden die Auswirkungen der diversen Schulstruktur-reformen ebenso dargestellt wie die Notwendigkeit einer Dynamisierung der Kommunalisierungsmittel oder einer tariflichen Vereinheitlichung im Hinblick auf die Reiseweite.