



Verwaltungsleitung	Vorlagenart	Vorlagennummer
Verantwortlich: Krumböhmer, Jürgen Datum: 26.10.2018	<b>Beschlussvorlage</b>	<b>2018/044</b>
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich		

## **Beratungsgegenstand:**

Allgemeine Vorschrift für den Landkreis Lüneburg  
(im Stand der 2. Aktualisierung vom 26.10.2018)

## **Produkt/e:**

547-000 Einrichtungen des ÖPNV

## **Beratungsfolge**

Status	Datum	Gremium
Ö	21.02.2018	Ausschuss für Wirtschaft, Touristik, Verkehrsplanung und ÖPNV
Ö	23.08.2018	Ausschuss für Wirtschaft, Touristik, Verkehrsplanung und ÖPNV
N	22.10.2018	Kreisausschuss
Ö	05.11.2018	Kreistag

## **Anlage/n:**

- 1 – VNO – Die allgemeine Vorschrift zur Finanzierung des ÖPNV im Landkreis Lüneburg
- 2 – Vertrag zur Festsetzung und zum Ausgleich von Höchsttarifen
- 3 – Vertrag zur Festsetzung und zum Ausgleich von Höchsttarifen in der Fassung vom 25.09.2018
- 4 – Anlagen zum Vertrag zur Festsetzung und zum Ausgleich von Höchsttarifen in der Fassung vom 26.10.2018

## **Beschlussvorschlag:**

Der allgemeinen Vorschrift für den Landkreis Lüneburg wird gemäß der anliegenden Fassung zugestimmt.

## **Sachlage:**

Der Landkreis Lüneburg ist Aufgabenträger für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). In dieser Funktion ist er für den öffentlichen Busverkehr zuständig. Er erbringt die Verkehrsleistungen nicht selbst. Dies übernehmen Busunternehmen. Das sind im Landkreis Lüneburg im Wesentlichen die KVG und die VOG, die gesellschaftsrechtlich miteinander verknüpft sind und praktisch wie ein einziges Unternehmen auftreten. Im rechtselbischen Gebiet des Landkreises Lüneburg ist die Verkehrsgesellschaft Ludwigslust-Parchim mbH als Verkehrsunternehmen tätig. Sie ist eine Tochter des Landkreises Ludwigslust-Parchim.

Meistens sind Verkehrsverträge Grundlage für die Bestimmung von Verkehrsleistungen und die finanziellen Gegenleistungen. Daneben stehen weitere Bestimmungen, die sich aus der Mitgliedschaft des Landkreises Lüneburg im Hamburger Verkehrsverbund (HVV) und verschiedenen Gesetzen ergeben. So ist der Landkreis Lüneburg auch Träger der Schülerbeförderung. Er erhält pauschale

Geldleistungen vom Land Niedersachsen aus dem Nahverkehrsgesetz. Außerdem werden für die Beförderung von Schwerbehinderten gesonderte Ausgleichszahlungen geleistet.

Verkehrsverträge sind auszuschreiben. Die Rechtsgrundlage dafür ergibt sich aus europäischem Recht, insbesondere der EU-Verordnung 1370/2007, die mittlerweile durch das neue Personenbeförderungsgesetz in nationales Recht transformiert worden ist. Nach der EU-Verordnung 1370/2007 gelten die Regelungen in einer Übergangsphase seit dem 03.12.2009. Kurz zuvor hatte der Landkreis Lüneburg mit KVG/VOG neue Verkehrsverträge abgeschlossen. Nach der zehnjährigen Übergangsphase, also ab dem 03.12.2019, gelten die Vergabevorschriften uneingeschränkt; ein Verkehrsvertrag wird also auszuschreiben sein.

Jedoch sieht die EU-Verordnung 1370/2007 eine Alternative zum Verkehrsvertrag vor: die allgemeine Vorschrift. Dabei kann es sich um eine Satzung, eine Richtlinie oder einen Mustervertrag handeln. Der Landkreis Lüneburg hat sich als Aufgabenträger für diesen Weg entschieden. Auf die Sitzungsvorlage 2015/189 und das Protokoll der Kreistagssitzung vom 21.12.2015 wird verwiesen. Somit kann jedes Verkehrsunternehmen ab Ende 2019 aus eigenem Antrieb Verkehrsleistungen erbringen und nach der allgemeinen Vorschrift abrechnen. Der Inhalt der Verkehrsleistung wird vom Aufgabenträger im Nahverkehrsplan definiert. Eine Ausschreibung dieser Verkehrsleistung durch den Landkreis als Aufgabenträger findet nicht statt.

Damit nun aber nicht unkoordiniert ÖPNV-Leistungen erbracht werden, sieht der Gesetzgeber neben dem Verkehrsvertrag oder der allgemeinen Vorschrift eine Genehmigung von Verkehrsleistungen vor. Dabei handelt es sich um das exklusive Recht, bestimmte Verkehrsleistungen zu erbringen, aber auch um eine Betriebspflicht. Die Genehmigung bezieht sich immer auf einzelne Linien oder Linienbündel. Was der Genehmigung unterliegt, definiert der Landkreis in seinem Nahverkehrsplan. Zurzeit sind die Genehmigungen im Landkreis Lüneburg in sieben Teilnetzen zusammengeführt.

Zuständig für die Erteilung der Genehmigungen ist die Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG), eine beliebige Tochter des Landes Niedersachsen. Anstelle des Ausschreibungswettbewerbes um einen Verkehrsvertrag findet im Falle einer allgemeinen Vorschrift ein Wettbewerb um die Genehmigung statt. Mehrere Verkehrsunternehmen können sich bei Neuerteilung um die Vergabe der Genehmigungen bewerben. Die Entscheidung liegt bei der LNVG auf der Grundlage des Nahverkehrsplans.

### **Was ist eine allgemeine Vorschrift?**

Ein Vertrag wird nur zwischen den Vertragsparteien geschlossen und gilt deshalb nur zwischen ihnen. Eine allgemeine Vorschrift gilt im Prinzip für jedermann. Das wird in der Form einer Satzung besonders deutlich. Sie würde vom Kreistag einseitig beschlossen werden und damit "allgemein" gelten. Nachteil der Satzung ist, dass das Verkehrsunternehmen gegenüber dem Landkreis keine vertragliche Bindung einght. Rechtliche Handhabungen bei Regelverstößen sind schwerer umzusetzen.

Das ist anders, wenn die Form des Mustervertrages gewählt wird. Dieser ist inhaltlich für jedes Unternehmen gleich. Praktisch kann aber nur das Unternehmen etwas mit dem Mustervertrag anfangen, das auch Inhaber der Genehmigung des LNVG ist. Zuerst wird der Genehmigungswettbewerb durchgeführt, und die Unternehmen, die eine Genehmigung erhalten haben, können sich den Mustervertrag abholen und ihn ohne weitere Vertragsverhandlungen unterschreiben.

Der Mustervertrag ist die Grundlage für die Abrechnung.

## Wie funktioniert die Abrechnung?

Die Kreisverwaltung schlägt vor, sich an dem sogenannten Braunschweiger Modell zu orientieren, mit dem seit 2010 Erfahrungen vorliegen. Die Landkreise Stade und Lüneburg, die sich beide für die allgemeine Vorschrift entschieden haben, lassen sich durch das Rechtsanwalts- und Wirtschaftsprüferbüro Rödl & Partner beraten und unterstützen. Rödl & Partner haben dieses Modell entwickelt und in den letzten Jahren viele praktische Erfahrungen in der Umsetzung gesammelt. Dort liegen mittlerweile viele Datensätze zu unterschiedlichen Verkehrsunternehmen und Landkreisen vor. Diese Datensätze sind wichtig, um sinnvolle Vergleiche anzustellen.

Die Abrechnung aufgrund der bisherigen Verkehrsverträge ist im Detail schwierig, im Prinzip jedoch einfach. Seit dem Beitritt des Landkreises Lüneburg zum HVV gelten die abgesenkten HVV-Tarife. Die Verkehrsunternehmen mussten somit eine Absenkung ihrer Einnahmen hinnehmen. Dazu waren sie nur bereit, wenn ihnen ihre Alteinnahmen weiterhin zugesichert wurden zuzüglich eines jährlichen Ausgleichs für Kostensteigerungen. Vereinfacht gesagt erbringen die Verkehrsunternehmen eine Dienstleistung und erhalten dafür das, was sie vor der HVV-Erweiterung an Einnahmen hatten.

Diese Systematik wird mit der allgemeinen Vorschrift grundsätzlich verändert, indem nicht mehr auf die alten Einnahmen, sondern auf die aktuellen betriebsindividuellen Kosten geschaut wird. Die Verkehrsunternehmen müssen ihre Kosten offenlegen und erhalten auf Dauer nur diese Kosten zuzüglich eines angemessenen Aufschlags für Wagnis und Gewinn gewährt.

Dabei erhält der Landkreis nicht selbst Einblick in die Unternehmensdaten. Zum Schutz der Betriebsdaten wird mit zwei Wirtschaftsprüfern gearbeitet. Der Wirtschaftsprüfer des Verkehrsunternehmens bereitet die Daten ohnehin auf, nicht zuletzt für den Jahresabschluss und für das Finanzamt. Daneben muss das Unternehmen auch aus Gründen des Beihilferechts eine sogenannte Trennungsrechnung durchführen. Diese ordnet Kosten und Erlöse einzelnen Verkehrsleistungen zu, sodass die Ergebnisse für einzelne Linien, Linienbündel oder Teilnetze nach bestimmten Regeln transparent werden.

Diese Daten werden einem zweiten Wirtschaftsprüfer übermittelt, der zur Verschwiegenheit verpflichtet, aber im Auftrag des Landkreises tätig ist. Er prüft die Daten auf innere Schlüssigkeit. Er kann sie mit Vorjahresdaten und mit Daten anderer Verkehrsunternehmen vergleichen. An dieser Stelle spielt es eine Rolle, ob der Wirtschaftsprüfer solche Daten überhaupt hat. Rödl & Partner könnte auf Daten von mehr als 50 Verkehrsunternehmen zurückgreifen. In diesem Zuge wird zudem eine Prüfung vorgenommen, ob das Verkehrsunternehmen durchschnittlich gut geführt ist. Dabei werden nur Kosten angesetzt, die bei einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen anfallen. Schließlich wird geprüft, ob höhere Gewinne angefallen sind, als in der allgemeinen Vorschrift festgelegt worden sind (Überkompensationskontrolle). Ist dies der Fall, muss ein Teil des zusätzlichen Gewinns an den Landkreis ausbezahlt werden (Rückführungsmechanismus).

Auf diese Art und Weise entsteht eine Gewähr, dass der Landkreis nicht mehr zahlt als erforderlich.

Über die Jahre passen sich Zahlungen und Kosten immer wieder an. Das geht auf den Mechanismus zurück, dass die Vorauszahlungen für ein Ausgleichsjahr grundsätzlich auf den Ergebnissen des letzten abgerechneten Wirtschaftsjahres beruhen. Dabei gilt die Besonderheit, dass zu Beginn des

Abrechnungszeitraums noch keine Werte aus den Vorjahren der Anwendung der allgemeinen Vorschrift vorliegen. Deshalb behilft man sich mit den letzten Werten aus der Zeit vor Inkrafttreten der allgemeinen Vorschrift. Diese Werte werden zu Beginn der Abrechnung festgelegt.

Sie beruhen auf dem Verkehrsangebot vor Einführung der allgemeinen Vorschrift und berücksichtigen die Vorgaben des Nahverkehrsplans einschließlich der dort verankerten Verbesserungsmaßnahmen aus dem Integrierten Mobilitätskonzept.

Im Verlauf der Jahre werden Leistungen zu- oder abbestellt. Das kann nur einvernehmlich zwischen Landkreis und Verkehrsunternehmen abgesprochen werden. So wird es auch heute auf der Grundlage des Verkehrsvertrages gemacht. Keine Seite kann die andere einseitig zwingen, eine neue Leistung zu erbringen oder diese einzustellen. Heute werden die zusätzlichen oder die entfallenden Leistungen nach einer bestimmten Formel finanziell bewertet und entsprechend vergütet. Zukünftig finden sich diese Aufwandsveränderungen in den Jahresergebnissen wieder.

### **Wie können Qualitäten vereinbart und Standards festgelegt werden?**

Plastisch wird dies bei neuen Systemen wie Echtzeitinformation, E-Ticketing oder z. B. die Beschaffung von E-Bussen. Viele Qualitäten ergeben sich aus der Mitgliedschaft des Landkreises Lüneburg im HVV. Die Verkehrsunternehmen unterwerfen sich den Regularien des HVV durch einen eigenständigen Vertrag. Was im HVV allgemein vereinbart ist, gilt auch für den Landkreis Lüneburg und die hier tätigen Verkehrsunternehmen.

Unabhängig davon kann der Landkreis durch Sondervereinbarungen weitere Leistungen bestellen. So kann er den Einsatz von E-Bussen bestellen und wird ihn separat bezahlen. Wichtig: Über die allgemeine Vorschrift wird nur der Unterschied zwischen dem abgesenkten HVV-Tarif und dem Tarif, den das Unternehmen aufgrund der eigenen Unternehmensdaten erheben würde, ausgeglichen - mehr nicht! Deshalb brauchen alle weiteren Leistungen eine eigene Rechtsgrundlage. Der Vorteil ist, dass diese Leistungen im Einzelnen besprochen werden können. So ist z. B. bei der Einführung von E-Bussen viel zu regeln, was im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift praktisch nicht möglich ist.

### **Wie ist der Zeitplan?**

Aus den rechtlichen Regeln ergibt sich eine klare Abfolge:

Zunächst entsteht aus dem Integrierten Mobilitätskonzept der Entwurf des Nahverkehrsplans. Nach Beteiligung verschiedener Stellen - darunter die Kommunen und Verkehrsunternehmen - entsteht daraus ein Vorschlag für den Kreistag, über den am 5. November 2018 zu entscheiden sein wird, damit für alle nachfolgenden Schritte die notwendige Grundlage vorhanden sein wird.

Mit dieser Vorlage wird zeitlich parallel die Beratung zur allgemeinen Vorschrift eingeleitet, die ebenfalls am 5. November 2018 zur Entscheidung im Kreistag ansteht. Vorab sollte jedoch die Kreispolitik schon über den Entwurf informiert sein, weil vor Beschlussfassung noch die Verkehrsunternehmen beteiligt werden. Da die Materie ungewöhnlich und komplex ist, wird der Kreistag schon jetzt eingebunden, damit genug Zeit zur Beratung besteht.

Nach Beschluss des Nahverkehrsplans werden künftig Genehmigungen der LNVG auf dessen Basis erteilt. Anträge für eigenwirtschaftliche Genehmigungen müssen spätestens ein Jahr vor Inkrafttreten

gestellt werden. Sollten also mit Inkrafttreten der allgemeinen Vorschrift zum 03.12.2019 Anträge für eigenwirtschaftliche Verkehre gestellt werden, müssten allgemeine Vorschrift und Nahverkehrsplan spätestens ein Jahr vorher feststehen.

Im Verlauf des Jahres 2019 wird die LNVG über die Erteilung der zu dieser Zeit auslaufenden Genehmigungen entscheiden. Danach besteht Zeit, um die allgemeine Vorschrift mit den betreffenden Unternehmen abzuschließen. Die Einstiegswerte werden mit der allgemeinen Vorschrift beschlossen.

Im Jahr 2019 wird das erste Rumpffahr auf der Basis der allgemeinen Vorschrift, bezogen auf die Zeit zwischen dem 04.12. und 31.12., abgewickelt und das vereinbarte Entgelt gezahlt. Auch 2020 und 2021 werden noch nach den vorher festgelegten Abschlagzahlungen abgerechnet.

Für die ersten 3 Jahre (2019 - 2021) wird also das vereinfachte Verfahren angewandt. In 2021 wird auf der Basis des Ergebnisses für 2020 die Vorausberechnung für 2022 vorgenommen, danach ergibt sich ein jährlich wiederkehrendes Verfahren.

### **Vergleich zum Verkehrsvertrag**

Vergleicht man das Abrechnungssystem der allgemeinen Vorschrift mit dem eines Verkehrsvertrages, so ergeben sich durchaus prinzipielle Unterschiede. Die allgemeine Vorschrift bietet Gewähr, dass die kommunale Zahlung über eine mittelfristige Betrachtung den tatsächlichen Kosten und Einnahmen entspricht und nicht ungünstiger ausfallen als bei einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen.

Am 12.02.2018 findet im Sitzungssaal des Landkreises ab 16:00 Uhr ein Workshop zum Thema statt. Gesondert eingeladen sind die Mitglieder des Wirtschaftsausschusses, die zugleich Kreistagsmitglieder sind, und die Fraktionsvorsitzenden. Weitere interessierte Kreistagsabgeordnete können ebenfalls teilnehmen. Der Workshop wird von Herrn Rechtsanwalt Niemann von Rödl & Partner durchgeführt. Die VNO wird auch vertreten sein.

### **Aktualisierte Sachlage vom 14.08.2018:**

Diese Aktualisierung der Vorlage dient der Zwischeninformation. Die Beschlussfassung wird mit abgestimmten Entwürfen und Anlagen noch in die Septembersitzung des Wirtschaftsausschusses gehen. Der Mustervertrag zur allgemeinen Vorschrift ist geringfügig geändert worden. Die aktuelle Fassung wird mit der Anlage 3 zur Verfügung gestellt. Dazu gehören auch die Anlagen, aus denen Finanzdaten hervorgehen. Die finanziellen Angaben geben den derzeitigen Stand wieder. Wie bereits mitgeteilt, hat die KVG angekündigt, dass für die Verkehrsleistungen, die dem Status Quo entsprechen, zusätzliche Mittel von etwa 1,5 Mio. € anfallen werden. Die Verwaltung hat das Beratungsunternehmen Rödl & Partner mit einer Prüfung dieser Angaben beauftragt. Das endgültige Ergebnis liegt noch nicht vor. Sobald die Zahlen bestätigt sind, werden die Anlagen in ihrer verbindlichen Form ausgefertigt, sodass der Kreistag am 05.11.2018 entscheiden kann.

### **Aktualisierte Sachlage vom 26.10.2018:**

In der Anlage 3 wurden redaktionelle Änderungen der Allgemeinen Vorschrift vorgenommen und in Anlage 4 die Höhe der Mittel aktualisiert. Sie enthalten die ermittelten Beträge für die Umsetzung des Nahverkehrsplans auf der Basis pauschaler Kostensätze der Gutachterschätzung.