



|   |                         |                 |
|---|-------------------------|-----------------|
| Verwaltungsleitung                                      | Vorlagenart             | Vorlagennummer  |
| Verantwortlich: Krumböhmer, Jürgen<br>Datum: 20.02.2023 | <b>Beschlussvorlage</b> | <b>2023/034</b> |
| Öffentlichkeitsstatus: öffentlich                       |                         |                 |

**Beratungsgegenstand:**

Strukturgutachten

**Produkt/e:**

547-000 ÖPNV/ Mobilität

**Beratungsfolge:**

| Status | Datum      | Gremium                 |
|--------|------------|-------------------------|
| Ö      | 23.03.2023 | Ausschuss für Mobilität |
| N      | 17.04.2023 | Kreisausschuss          |
| Ö      | 20.04.2023 | Kreistag                |

**Anlage/n:**

Strukturgutachten

Meilensteinplan Verkehrsmanagementgesellschaft

**Beschlussvorschlag:**

1. Das Strukturgutachten in der anliegenden Fassung vom 08.02.2023 (Anlage 1) wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Der Landkreis Lüneburg entscheidet sich für das Modell 2 „Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerverträgen“. Die Funktion der Verkehrsmanagementgesellschaft soll durch die MOIN Mobilitätsinfrastruktur und -betriebs GmbH Lüneburg (MOIN GmbH) übernommen werden. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VO 1370/2007 i.V.m. § 108 GWB ist eine Direktvergabe an die MOIN GmbH beabsichtigt. Ziel ist, die vertragliche und genehmigungsrechtliche Situation zum 01.01.2026 zu vereinheitlichen und aufeinander abzustimmen.
3. Der Landrat wird beauftragt, den anliegenden Meilensteinplan (Anlage 2) umzusetzen, insbesondere
  - a) Vorbereitung einer Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDA) durch den Landkreis Lüneburg an die Mobilitätsinfrastruktur und -betriebs GmbH Lüneburg (MOIN GmbH)
  - b) Vorbereitung eines Antrags für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen
  - c) Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen Landkreisverwaltung und MOIN GmbH

4. Die MOIN GmbH wird beauftragt, die auf sie entfallenden Aufgaben aus dem Meilensteinplan umzusetzen, insbesondere
  - a. Vorbereitung der Vergabe von Subunternehmeraufträgen
  - b. Beantragung von Genehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz
  - c. Aufbau der personellen Ressourcen und Herstellung der Arbeitsfähigkeit
  
5. Die MOIN GmbH wird beauftragt, die öffentliche Förderung für
  - a) zehn
  - b) batterieelektrische
  - c) Kleinbusse
  - d) für den Einsatz als Rufbus/ASM
  - e) beim Land Niedersachsen
  - f) zum 31.05.2023zu beantragen.
  
6. Zur Begleitung der Umsetzung des Strukturgutachtens und des Meilensteinplans sowie für die Projektsteuerung beauftragt der Landkreis Lüneburg eine externe Begleitung.

#### **Sachlage:**

Auf die Vorlagen 2021/015 und 2022/414 wird verwiesen.

Das Strukturgutachten ist vom Auftragnehmer Ernst & Young vorgelegt worden. Es wird durch den Meilensteinplan ergänzt. Im Verlauf des Prozesses wurden in der AG Strukturgutachten Wegweisungen politisch diskutiert, die bereits Eingang in den Haushalt 2023 gefunden haben. Auch die beschlossene Änderung des Gesellschaftsvertrages der Mobilitätsinfrastruktur und -betriebs GmbH Lüneburg (MOIN GmbH) fügt sich in das Konzept ein. Schließlich wurden alle Verträge mit der KVG Stade, der KVG Lüneburg und der VOG noch Ende 2022 zum 31.12.2025 gekündigt. Ab dem 01.01.2026 soll das neue Modell in Betrieb gehen. Mit der Beschlussfassung zum Strukturgutachten erhält die Gesamtstrategie den erforderlichen formalen Rahmen.

Zur Zeit besteht der alte Verkehrsvertrag zwischen KVG und Landkreis aus dem Jahr 2009 im Hintergrund bis zum Ablauf der Kündigungsfrist noch fort. Die bisherige Allgemeine Vorschrift überlagert den Verkehrsvertrag und wird im Verhandlungswege wegen der starken Kostenerhöhungen angepasst. Die Allgemeine Vorschrift und die Änderungen laufen ebenfalls bis Ende 2025. Die Liniengenehmigungen haben unterschiedliche Laufzeiten, die nicht mit den Vertragslaufzeiten übereinstimmen. Diese Situation soll zum 01.01.2026 vereinfacht und vereinheitlicht werden.

Das Modell 2 bedeutet, dass die bereits bestehende MOIN GmbH zur Verkehrsmanagementgesellschaft entwickelt wird. Durch eine Direktvergabe eines Verkehrsvertrages (Öffentlicher Dienstleistungsauftrag-ÖDA) vom Landkreis Lüneburg an die MOIN GmbH, wird diese eine zentrale Rolle im ÖPNV übernehmen. Sie soll zukünftig Inhaberin der Genehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz werden. Aus dieser Position heraus soll sie Subunternehmerverträge ausschreiben und vergeben. Die Verkehrsleistungen können daher auch zukünftig durch private Anbieter erbracht werden – je nach Ausschreibungsergebnis auch durch die KVG.

Die Rolle des Landkreises als alleiniger Gesellschafter der MOIN GmbH wäre aber im Vergleich zur heutigen Situation deutlich stärker. Die MOIN GmbH würde die Fahrleistungen bis hin zu den sogenannten Diensten planen. Das wäre ein wesentliches Element der Verkehrsleistung und würde nach einer Entscheidung des

OLG Düsseldorf für die sogen, Eigenerbringungsquote ausreichen. Dies ist wichtig, weil ein wesentlicher Teil der Verkehrsleistung durch die MOIN GmbH zu erbringen ist, damit sie fähig sein wird, Inhaberin der Genehmigungen nach dem PBefG zu sein.

Die MOIN GmbH als Verkehrsmanagementgesellschaft würde über Daten verfügen, die eine unmittelbare Steuerung von Leistungen und Qualitäten möglich machen würde. Die Umsetzung verkehrspolitischer Maßnahmen wäre flexibler möglich.

Wegen der Einzelheiten wird auf das Gutachten verwiesen.

Der Meilensteinplan zeigt ein ambitioniertes Programm auf. Bis zum 01.01.2026 müssen die Subunternehmerverträge praktisch in die tägliche Umsetzung gehen. Da im Personenbeförderungsrecht rechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind, ist der formale Vorlauf aufwändig. Zur Unterstützung soll eine fachkundige externe Unterstützung gesucht werden. Die bezieht sich auf die Projektsteuerung, aber auch auf die Ausfertigung von Vergabe- und Vertragsunterlagen.

Begonnen werden muss mit der Direktvergabe an die MOIN GmbH. Auch die Vorbereitung der Subunternehmerverträge muss zeitnah ins Werk gesetzt werden. Dazu wird die MOIN GmbH eine/n Verkehrsplaner/in einstellen müssen. Die Vorbereitungen sind bereits angelaufen.

Die neue Geschäftsführung soll noch im ersten Quartal 2023 ausgewählt werden. Büroräume werden angemietet. Entsprechende Verhandlungen laufen. Die technische Ausstattung soll mit der neuen Geschäftsführung abgestimmt werden.

Wesentlich für die weitere Arbeit ist eine klare Rollenverteilung zwischen Landkreisverwaltung und MOIN GmbH. Der inhaltliche Schwerpunkt soll bei der MOIN GmbH liegen. Dies ist mit der neuen Geschäftsführung im Detail festzulegen. Daraus folgt ein Personalkonzept für Verwaltung und GmbH.

Zugleich mit der Entwicklung der Verkehrsmanagementgesellschaft wird eine bereinigte Vertragslage zum 01.01.2026 angestrebt. Durch den immer noch im Hintergrund wirkenden Altverkehrsvertrag, die Allgemeine Vorschrift und deren noch in Verhandlung befindliche Änderung ist eine wenig übersichtliche Situation entstanden. Dies gilt auch bezüglich des Zusammenspiels der vertraglichen Grundlagen mit den Liniengenehmigungen der LNVG. Durch eine zeitliche und inhaltliche Harmonisierung mittels der Direktvergabe und der Genehmigungsinhaberschaft in Händen der MOIN GmbH soll eine klare rechtliche Situation geschaffen werden.

Schließlich ist zu entscheiden, ob die MOIN GmbH Fördermittel für die Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge beantragen soll. Aus Zeitgründen schlägt die Verwaltung vor, sich am Landesprogramm zu beteiligen. Hier läuft die Antragsfrist am 31.05.2023 aus.

Die Überlegungen der Verwaltung gehen in die Richtung, perspektivisch das Rufbussystem in die Hände der MOIN GmbH zu legen. Damit würde die Eigenerbringungsquote gestärkt. Es entstünde ein in sich geschlossenes logistisches System mit Kleinbussen, die aus einer Hand disponiert werden und flexibel auch für andere Aufgaben (Schülerverkehr, ASM) eingesetzt werden könnten. Ergänzt werden würde dies durch eine moderne digitale Disposition, Buchung und Abrechnung.

Falls dieser Weg mitgetragen wird, stellt sich die Frage des Antriebs. Dazu könnte ein längerer Diskussions- und findungsprozess angestoßen werden. Angesichts der globalen technischen Debatte um die richtige Lösung, wird auch der Landkreis Lüneburg keine absolut richtige Entscheidung treffen können. Aus rein praktischer Sicht bieten sich batterieelektrische Lösungen bei Kleinbussen an. Im Zusammenspiel mit dem Einsatz als flexible Bedienform würde sich das Problem eines Betriebshofes auf absehbare Zeit nicht stellen, weil die Ladeinfrastruktur dezentral organisiert werden könnte.

Die Anzahl der Busse wäre festzulegen. In der Vergangenheit war von zehn Bussen die Rede. Dies entspricht annähernd der Zahl der Fahrzeuge, die derzeit im Rufbussystem eingesetzt werden.

Diese Busse könnten mittelfristig die Grundlage für den in der Vergangenheit bereits angedachten klimaneutralen Innenstadtring von Lüneburg sein. Dies wird aber mit dem Mobilitätsgutachten/NUMP näher zu beleuchten sein. Die Option kann für die strategische Entscheidung bedeutsam sein.

### Finanzielle Auswirkungen:

a) für die Umsetzung der Maßnahmen: \_\_\_\_\_ €

b) an Folgekosten: \_\_\_\_\_ €

c) Haushaltsrechtlich gesichert:

im Haushaltsplan veranschlagt

durch überplanmäßige/außerplanmäßige Ausgabe

durch Mittelverschiebung im Budget  
Begründung:

Sonstiges:

d) mögliche Einnahmen:

wenn ja, umsatzsteuerliche Relevanz der Einnahmen:

ja

nein

klärungsbedürftig

### Klimawirkungsprüfung:

Hat das Vorhaben eine Klimarelevanz?

keine wesentlichen Auswirkungen

positive Auswirkungen (Begründung)

negative Auswirkungen (Begründung)

---

Begründung:

# Landkreis Lüneburg - Strukturgutachten ÖPNV

8. Februar 2023



**LANDKREIS LÜNEBURG**

Die vorliegende Ausarbeitung wurde im Auftrag des Landkreises Lüneburg erstellt von:

Ernst & Young Law GmbH  
Rechtsanwalts-gesellschaft  
Steuerberatungsgesellschaft  
Rothenbaumchaussee 78  
20148 Hamburg

in Zusammenarbeit mit

civity Management Consultants GmbH & Co. KG  
Große Reichenstraße 27  
20457 Hamburg

#### **Hinweise zu dieser Stellungnahme**

*Diese Stellungnahme beruht auf den uns überlassenen Unterlagen und mündlich erteilten Auskünften. Für den Fall, dass der dieser Stellungnahme zu Grunde liegende Sachverhalt oder die getroffenen Annahmen unzutreffend sind oder sich ändern, kann sich dies auf die Gültigkeit der Aussagen dieser Stellungnahme auswirken.*

*Diese Stellungnahme beruht auf dem Rechtsstand zum Zeitpunkt des Datums dieser Stellungnahme und gibt unsere Interpretation der relevanten gesetzlichen Bestimmungen und die hierzu ergangene Rechtsprechung wieder.*

*Im Zeitablauf treten Änderungen bei Gesetzen, der Interpretation von Rechtsquellen sowie in der Rechtsprechung ein. Derartige Änderungen können eine Fortschreibung dieser Stellungnahme erforderlich machen.*

*Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass wir ohne gesonderten Auftrag nicht verpflichtet sind, diese Stellungnahme auf Grund einer Änderung der zu Grunde liegenden Fakten bzw. Annahmen oder Änderungen in der Gesetzgebung oder Rechtsprechung zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben.*

*Diese Stellungnahme wurde ausschließlich für unseren Mandanten im Rahmen der mit unserem Mandanten geschlossenen Mandatsvereinbarung erstellt. Sie ist nicht dazu bestimmt, Dritten als Entscheidungsgrundlage zu dienen. Dritten gegenüber übernehmen wir keinerlei Verpflichtungen, Verantwortung oder Sorgfaltspflichten (keine Dritthaftung), es sei denn, wir haben einem Dritten gegenüber im Vorhinein schriftlich etwas Abweichendes bestätigt.*

**Inhalt**

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>A.</b> | <b>Ausgangslage, Auftragsgegenstand, Vorgehensweise .....</b>                                   | <b>5</b>  |
| I.        | Ausgangslage und Auftragsgegenstand .....   | 5         |
| II.       | Vorgehensweise .....  | 8         |
| <b>B.</b> | <b>Rechtliche und organisatorische Bewertungskriterien .....</b>                                | <b>9</b>  |
| I.        | Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität .....                       | 10        |
| II.       | Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb .....                | 10        |
| III.      | Förderkulisse .....   | 10        |
| IV.       | Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer).....                       | 10        |
| V.        | Realisierbarkeit / Transformation .....   | 10        |
| VI.       | Gewichtung der Kriterien.....   | 11        |
| <b>C.</b> | <b>Darstellung und Bewertung der Strukturmodelle .....</b>                                      | <b>12</b> |
| I.        | Modell 1 - Wettbewerbliche Ausschreibung (Bruttovertrag) .....                                  | 12        |
| 1.        | Modellbeschreibung .....  | 12        |
| 2.        | Rechtliche/organisatorische Bewertung.....  | 13        |
| II.       | Modell 2 - Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerausschreibung .....                 | 17        |
| 1.        | Modellbeschreibung .....  | 17        |
| 2.        | Rechtliche / organisatorische Bewertung .....   | 19        |
| III.      | Modell 3 - Verkehrsmanagementgesellschaft mit Kooperation mit einem<br>Verkehrsunternehmen..... | 22        |
| 1.        | Modellbeschreibung .....  | 22        |
| 2.        | Rechtliche / organisatorische Bewertung .....   | 24        |
| <b>D.</b> | <b>Strukturmodelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich und indikative Bewertung.....</b>              | <b>27</b> |
| I.        | Vorbemerkung und Inhalte .....  | 27        |
| II.       | Vorgehensweise .....  | 27        |
| III.      | Prämissen und Treiber .....   | 29        |
| IV.       | Ergebnisse.....   | 32        |
| 1.        | Bewertung ohne Berücksichtigung alternative Antriebe .....                                      | 33        |
| 2.        | Bewertung inklusive Berücksichtigung alternative Antriebe .....                                 | 34        |
| 3.        | Indikative Kostensätze .....  | 35        |
| 4.        | Bewertung der Chancen und Risiken .....   | 36        |
| 5.        | Zusammenfassung Wirtschaftlichkeitsvergleich.....   | 40        |
| <b>E.</b> | <b>Modellempfehlung.....</b>  | <b>42</b> |
| I.        | Zusammenfassung und Empfehlung aus rechtlicher / organisatorischer Sicht .....                  | 42        |
| 1.        | Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität .....                       | 42        |
| 2.        | Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb.....                 | 43        |
| 3.        | Förderkulisse .....   | 44        |
| 4.        | Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer).....                       | 44        |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 5.   | Realisierbarkeit / Transformation .....   | 45 |
| 6.   | Empfehlung aus rechtlich / organisatorischer Sicht .....  | 46 |
| II.  | Wirtschaftliche Bewertung .....   | 46 |
| III. | Gesamtempfehlung .....  | 47 |
| F.   | Transformation zum Vorzugsmodell (Modell 2) .....   | 49 |
| I.   | Umsetzungsschritte für Modell 2 bis zum 01.01.2026.....   | 49 |
| 1.   | Prüfung und (Fein-)konzeption der konkreten Ausgestaltung der Voraussetzungen des Modells 2 .....   | 49 |
| 2.   | Grobkonzept über das gewünschte Verkehrsangebot .....   | 49 |
| 3.   | Beschluss des Kreistags über die Direktvergabe .....  | 50 |
| 4.   | Entwurf der Vorabkennzeichnung über Direktvergabeabsicht nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370 inkl. ergänzendes Dokument.....                           | 50 |
| 5.   | Erarbeitung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007 .....  | 51 |
| 6.   | Ggf. Aktualisierung der Prognosen über Einhaltung der Selbsterbringungsquote und des Wesentlichkeitskriteriums.....                           | 52 |
| 7.   | Vorbereitung der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH... ..   | 52 |
| 8.   | Beschluss des Kreistags über Veröffentlichung der Vorabkennzeichnung im EU-Amtsblatt .....  | 53 |
| 9.   | Veröffentlichung der Vorabkennzeichnung im EU-Amtsblatt .....   | 53 |
| 10.  | Beginn der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH durch Veröffentlichung der Auftragskennzeichnung im EU-Amtsblatt..... | 53 |
| 11.  | Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung (§ 12 Abs. 6 PBefG).....   | 54 |
| 12.  | Frist für Informationsanträge interessierter Dritter (§ 8a Abs. 5 PBefG).....   | 54 |
| 13.  | Abschluss der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH durch Zuschlagserteilung an Bestbieter .....                       | 54 |
| 14.  | Beginn der Rüstzeit für Subunternehmer.....   | 54 |
| 15.  | Wartefrist nach der Vorabkennzeichnung .....  | 54 |
| 16.  | Beschluss des Kreistags über Erteilung des öDA und Umsetzung der Direktvergabe .....  | 55 |
| 17.  | Gesellschafterversammlung Moin GmbH zur rechtsverbindlichen Umsetzung des öDA .....   | 55 |
| 18.  | Veröffentlichung der „Kennzeichnung über vergebene Aufträge“ im EU-Amtsblatt .. ..  | 55 |
| II.  | Genehmigungsrechtliche Umsetzung.....   | 55 |
| III. | Organisatorische Umsetzung.....   | 56 |
| 1.   | Personelle Ausstattung der Moin GmbH .....  | 56 |
| 2.   | Bestellung eines Betriebsleiters und eines Stellvertreters für die Moin GmbH und deren Bestätigung durch LNVG .....                           | 57 |
| 3.   | Beantragung der Förderung für alternativer Antriebe und ggf. Infrastruktur .....  | 57 |

## A. Ausgangslage, Auftragsgegenstand, Vorgehensweise

Einleitend werden die Ausgangslage, der Auftragsgegenstand und die methodische Herangehensweise bei der Bewertung der Strukturmodelle dargestellt, um eine Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu vereinfachen.

### I. Ausgangslage und Auftragsgegenstand

Der Landkreis Lüneburg (Landkreis) ist gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG) in seinem Zuständigkeitsgebiet Aufgabenträger (AT) für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und seit 2004 Mitglied des Hamburger Verkehrsverbunds (HVV). In seiner Funktion als Aufgabenträger obliegt ihm die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV.

Die Verkehrsleistung im Kreisgebiet im Linienverkehr nach §§ 42, 43 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) wird derzeit von der KVG Stade GmbH & Co. KG<sup>1</sup> (KVG), der Verkehrsbetrieb Osthannover GmbH (VOG)<sup>2</sup>, der Kraftverkehr GmbH -KVG<sup>3</sup> (100%-ige Tochtergesellschaft der KVG)<sup>4</sup> und der Verkehrsgesellschaft Ludwigslust-Parchim mbH (VLP) erbracht.

Die Verkehrsleistung verteilt sich im Wesentlichen auf sieben Teilnetze, deren gewerberechtliche Genehmigungslaufzeiten nach PBefG teilweise voneinander abweichen.

Liniengenehmigungen der KVG:

| Teilnetz/Linienbündel   | Ende der Genehmigungslaufzeit |
|-------------------------|-------------------------------|
| Teilnetz 1 (Lüneburg 1) | 31.07.2027                    |
| Teilnetz 2 (Lüneburg 2) | 31.07.2029                    |
| Teilnetz 3 (Lüneburg 3) | 31.07.2029                    |
| Teilnetz 7 (Lüneburg 7) | 31.07.2027                    |
| Teilnetz 9 (Lüneburg 9) | 31.07.2029                    |
| Teilnetz S (Lüneburg S) | 30.11.2023                    |

<sup>1</sup> Verkehrsleistung: Teilnetze 2, 3 und 9.

<sup>2</sup> Mehrheitsgesellschafterin der KVG; Verkehrsleistung: Teilnetze 1 und 7

<sup>3</sup> Verkehrsleistung: Teilnetz S).

<sup>4</sup> Nachfolgend gemeinsam KVG.

Liniengenehmigung der VLP:<sup>5</sup>

| Teilnetz/Linienbündel   | Ende der Genehmigungslaufzeit |
|-------------------------|-------------------------------|
| Teilnetz 4 (Lüneburg 4) | 30.11.2029                    |

Die Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG) als für die obigen Verkehrsleistungen zuständige Genehmigungsbehörde nach PBefG behandelt die vorgenannten Verkehrsleistungen unterschiedlich. Dem Teilnetz/Linienbündel S liegt eine sog. eigenwirtschaftliche Liniengenehmigung zugrunde. Die übrigen Teilnetze/Linienbündel sind gemeinwirtschaftlich genehmigt.

Der Landkreis setzt über den Nahverkehrsplan Rahmenvorgaben für die Ausgestaltung des ÖPNV in seinem Zuständigkeitsgebiet. Der aktuelle 4. Nahverkehrsplan hat eine Laufzeit von 2018 bis 2023. Die Finanzierung der Verkehrsleistung erfolgt über einen Verkehrsvertrag, der in Form einer Allgemeinen Vorschrift (AV) im Sinne des Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (VO 1370/2007) gefasst ist.<sup>6</sup> Danach finanziert der Landkreis den Verkehrsunternehmen das Tarifdefizit, welches diesen durch die Anwendung des HVV-Tarifs im Landkreis entsteht. Im Rahmen der AV stellt der Landkreis zudem quantitative und qualitative Mindestanforderungen an das Verkehrsangebot auf. Eine Bestellung konkreter Verkehrsleistungen im Sinne eines Verkehrsvertrags ist in der AV hingegen nicht vorgesehen. In der Praxis erfolgen vom Landkreis gewünschte Änderungen am Verkehrsangebot daher über Verhandlungen mit den Verkehrsunternehmen. Die konkrete Detailausgestaltung der Verkehrsleistung erfolgt auf Basis dieser Vorgaben durch die KVG als Genehmigungsinhaber. Die AV kann ordentlich mit einer Frist von 36 Monaten zum Ende eines Jahres gekündigt werden.

Aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hat der Landkreis im Jahr 2020 zudem eine Notmaßnahme<sup>7</sup> erlassen, um der KVG die pandemiebedingten Schäden nach dem sog. ÖPNV-Rettungsschirm auszugleichen. Diese Notmaßnahme wurde in den Jahren 2021 und 2022 verlängert und lief zum 31.12.2022 aus. Eine erneute Verlängerung der Notmaßnahme war nach Abstimmung zwischen dem Landkreis und der LNVG nicht möglich. Die LNVG stellte klar, dass eine sich auf die COVID-19-Pandemie stützende Notmaßnahme nach ihrer Rechtsauffassung keine belastbare Rechtsgrundlage mehr darstelle, da die auslaufende Pandemie nicht mehr die Tatbestandsvoraussetzungen der unmittelbaren Gefahr der

---

<sup>5</sup> Aufgrund des Umstands, dass die VLP eine verhältnismäßig geringe Verkehrsleistung im Landkreis erbringt, bezieht sich die nachfolgende Darstellung in erster Linie auf die Verkehrsleistung der KVG.

<sup>6</sup> Vertrag zur Festsetzung und zum Ausgleich von Höchsttarifen im Gebiet des Landkreises Lüneburg vom 29.10.2019.

<sup>7</sup> Notvergabe nach Art. 5 Abs. 5 VO 1370/2007 im Landkreis Lüneburg - Billigkeitsleistungen für Corona-Schäden vom 31.08.2020.

Unterbrechung des Verkehrsdienstes nach Art. 5 Abs. 5 VO 1370/2007 erfülle. Eine weitere Notmaßnahme werde von der LNVG nur akzeptiert, wenn diese sich auf die notwendige Vorbereitungszeit für die Neuausrichtung des ÖPNV stütze.

Um den Verkehr ab dem 01.01.2023 sicherzustellen, wird die AV durch den Landkreis inhaltlich derart angepasst, dass die KVG hierüber einen Ausgleich erhält, der ihr den Betrieb der Verkehrsleistungen auch mit den gestiegenen Personal- und Dieselkosten ermöglicht.

Zugleich wurde die AV mit Frist von 36 Monaten zum 31.12.2025 ordnungsgemäß durch den Landkreis gekündigt.

Der Landkreis hält Aktien der Avacon AG, aus denen er derzeit eine Dividende von rund 1,5 Mio. Euro erhält, wobei davon rund 230.000 Euro Kapitalertragsteuer an das Finanzamt abgeführt werden. Die Erträge aus den Avacon-Aktien stünden potenziell in voller Höhe für die ÖPNV-Finanzierung mit dem Ziel zur Verfügung, die ansonsten an das Finanzamt abzuführende Kapitalertragsteuer - soweit rechtlich/steuerlich möglich - zur Finanzierung der Verkehrsverluste einzusetzen (sog. „kleiner Querverbund“) und dadurch den Haushalt des Kreises zu entlasten.

Für den Landkreis stellt sich die Frage, ob die aktuelle Struktur der ÖPNV-Organisation vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Verkehrswende, des Finanzierungsbedarfs und der Einflussmöglichkeiten des Landkreises auf den ÖPNV noch zukunftsfähig ist. Die Politik des Landkreises hat zudem den Wunsch geäußert, stärker Einfluss auf den ÖPNV zu nehmen und auch dessen Attraktivität zu steigern. Des Weiteren wird eine mangelnde Transparenz hinsichtlich der Kosten des ÖPNV und der Informationen (u.a. Information zu Nutzung der Verkehrsangebote) bemängelt.

Daher wurde vom Landkreis die Erarbeitung des vorliegenden „Strukturgutachtens ÖPNV“ in Auftrag gegeben, welches als Entscheidungsgrundlage für das zukünftige Organisationsmodell dienen soll. Die Erstellung des Strukturgutachtens begleitende AG des Landkreises hat während des Sitzungstermins am 27.06.2022 den Wunsch geäußert, die zu diesem Zeitpunkt näher in Betracht kommenden drei Strukturmodelle im Rahmen einer schriftlichen Gegenüberstellung darzustellen und zu bewerten. Die Gegenüberstellung sollte der Information der Kreistagsmitglieder dienen, damit diese sich einen ersten konkreten Eindruck von den von der AG favorisierten Modellen machen können. Die Gegenüberstellung der Strukturmodelle vom 16.08.2022 beinhaltet hierbei zunächst eine abstrakte Darstellung und strukturelle Bewertung der Modelle, ohne auf spezifische Besonderheiten im Landkreis einzugehen.

Gegenstand der Gegenüberstellung waren die folgende Strukturmodelle:

- Ausschreibung der Verkehrsleistung als Bruttovertrag
- Errichtung einer Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerausschreibung
- Errichtung einer Verkehrsmanagementgesellschaft mit Kooperation mit einem Verkehrsunternehmen

Am 26.10.2022 wurde ein Transformationspapier für das nach der Gegenüberstellung der Strukturmodelle favorisierte Strukturmodell entworfen, welches die Transformation des ÖPNV im Landkreis vom Status Quo zur Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerausschreibung und den entsprechenden Meilensteinplan abbildete.

Das vorliegende Strukturgutachten setzt auf der Gegenüberstellung der Strukturmodelle vom 16.08.2022 sowie dem Transformationspapier vom 26.10.2022 auf, führt deren Ausführungen - insbesondere unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen sachverhaltlichen Entwicklungen - fort und wird um die Ausführungen zum Aufzeigen der Transformation zum Vorzugskonzept ergänzt. Abschließend wird eine Handlungsempfehlung abgegeben.

## **II. Vorgehensweise**

Die Bewertung, die der Gegenüberstellung der Strukturmodelle zugrunde liegt, umfasst rechtlich-organisatorische sowie (verkehrs-)wirtschaftliche Aspekte. Der Bewertung liegen hierbei die unter Ziffer B. (rechtlich-organisatorisch) und Ziffer D. (wirtschaftlich) dargestellten Bewertungskriterien zugrunde.

In rechtlich-organisatorischer Hinsicht werden die drei vorausgewählten Modelle zunächst in Bezug auf die jeweils unterschiedlichen Organisationsstrukturen und der Rolle des Landkreises in der jeweiligen Struktur beschrieben und anschließend einer bewertenden Betrachtung unterzogen. Die Bewertung der Organisationsform erfolgt hierbei unter der Prämisse, dass den praktischen Anforderungen des jeweiligen Modells Rechnung getragen wird; dabei ist darauf hinzuweisen, dass die tatsächliche Ausprägung der jeweiligen Modelle (Vor- und Nachteile sowie Wechselwirkungen) in der Praxis vor allem davon abhängig ist, ob die Organisationsstruktur auch tatsächlich gelebt wird und insb. der Landkreis von den mit den jeweiligen Modellen einhergehenden rechtlichen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten auch Gebrauch macht. Inhaltlich bezieht sich die Bewertung auf die Frage, ob und in welcher Ausprägung ein Kriterium erfüllt ist.

In (verkehrs-)wirtschaftlicher Hinsicht erfolgt im Anschluss an die rechtlich-organisatorische Bewertung eine indikative Bewertung der Wirtschaftlichkeit anhand der Organisationsstruktur und der aus der Struktur des jeweiligen Modells folgenden finanziellen Auswirkungen auf

die Gesamtkosten des ÖPNV. Nach dem bisherigen Arbeitsstand im Rahmen des ÖPNV-Strukturgutachtens sind in dieser Bewertung noch keine Effizienzen oder andere Spezifika berücksichtigt, die sich in den Modellen über die Laufzeit erzielen lassen.

Hierbei werden je nach Bewertungskriterium zunächst aus der Organisationsstruktur resultierende Annahmen getroffen (bspw. zusätzliche Personalbedarfe) und daraus Kosteneffekte für das Verkehrsangebot abgeleitet. Die aus den Kosteneffekten summierten Gesamtkosten werden anschließend in Relation zueinander dargestellt, sodass deutlich wird, welche Kostenverhältnisse sich zwischen den Modellen resultierend aus der Organisation ergeben.

## **B. Rechtliche und organisatorische Bewertungskriterien**

Nachfolgend werden die Bewertungskriterien kurz dargestellt, anhand derer die drei Strukturmodelle bewertet werden. Bei der Bewertung der einzelnen Modelle wird exemplarisch auf folgende praktische Anwendungsfälle eingegangen:

- **Einführung neuer bzw. moderner Verkehrsangebote (bspw. On-Demand-Verkehre)**  
Hiermit ist die spätere Einführung neuer, d.h. nicht bereits bei der Beauftragung der ursprünglichen Verkehrsleistung im Detail vorhersehbarer Verkehrsleistungen oder neuer Verkehrsträger oberhalb der Schwellenwerte gemeint.<sup>8</sup>
- **Nachfrage- bzw. „Kosten-Nutzen“-orientierte Anpassung der Verkehrsleistung**  
Dies betrifft die flexible Umstellung der Verkehrsleistung durch den Landkreis unter Nachfrage- bzw. Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (bspw. Einstellung/Reduzierung nachfrageschwacher Leistungen oder Einsatz kleinerer Fahrzeuge).
- **Auswahl- und Umsetzung von alternativen Antriebstechnologien**  
Dies betrifft die Wahl der Antriebstechnologie (batterieelektrisch oder Brennstoffzelle) bzw. die Umstellung auf oder den Wechsel zwischen den Antriebstechnologien.

---

<sup>8</sup> Liefer- und Dienstleistungsaufträge außerhalb des Sektorenbereichs: 215.000 Euro; Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Sektorenbereich: 431.000 Euro.

## **I. Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität**

Im Ausgangspunkt erfolgt die Gestaltung des Verkehrsangebots über den Nahverkehrsplan (NVP) gemäß § 6 NNVG des Landkreises und die in ihm verankerten Ziele für die Weiterentwicklung des ÖPNV. Beim NVP handelt es sich jedoch lediglich um einen Rahmenplan, der einer Konkretisierung bzw. einer Detailausgestaltung bedarf.

Ob und in welchem Umfang der Landkreis gestaltenden Einfluss auf den ÖPNV im Kreisgebiet nehmen kann, hängt entscheidend davon ab, welche Rolle(n) er im jeweiligen Strukturmodell ausfüllt und welche Rechte ihm zukommen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen seiner Rolle als Besteller der Verkehrsleistungen, seinen Einflussmöglichkeiten auf den Unternehmer im Sinne des PBefG und sein Verhältnis zum Verkehrsunternehmen. Die Flexibilität während der Laufzeit hat rechtliche Grenzen, die vor allem auf die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

## **II. Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb**

Die Transparenz im Hinblick auf Kosten und vor allem Informationen zum laufenden Betrieb hängt elementar von der Stellung des Landkreises im Verhältnis zum Verkehrsunternehmen ab. Der Landkreis in seiner Stellung als bloßer Besteller der Verkehrsleistung erhält – auch wegen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – weniger direkte Informationen im Vergleich zu einer Stellung als Gesellschafter eines Verkehrsunternehmens, in der er gesellschaftsrechtliche Ansprüche und Informationsrechte besitzt.

## **III. Förderkulisse**

Die Chancen in den Genuss von Förderung seitens Dritter (Land Niedersachsen, Bund, EU) insbesondere im Hinblick auf die anstehende Umstellung auf alternative Antriebe (Infrastruktur und Fahrzeuge) zu kommen, ist von hoher Bedeutung für den Landkreis. Die Möglichkeiten, eine Förderung in Anspruch zu nehmen, sind vor allem durch den EU-beihilferechtlichen Rahmen geprägt, den die Organisationsmodelle bieten.

## **IV. Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer)**

Je Modell wird dargestellt, ob sich ein Steuervorteil (Kapitalertragssteuer) aus den Avacon-Anteilen des Landkreises erzielen lässt.

## **V. Realisierbarkeit / Transformation**

Die Frage der rechtssicheren Realisierbarkeit, der Komplexität der Umsetzung und die Zeitachse für die Transformation unterscheidet sich in den Strukturmodellen. Hierbei wird eine ordentliche Kündigung der AV zum Jahresende 2022 unterstellt. Angesichts der 36-

monatigen Kündigungsfrist der AV kann die neue Organisationsstruktur - im Falle einer ordentlichen Kündigung - am 01.01.2026 ihren Betrieb aufnehmen.

Der Betriebsaufnahme zu diesem Zeitpunkt stehen die teils kürzeren und teils längeren Genehmigungslaufzeiten nicht entgegen. Zwar könnte die KVG für das Teilnetz S (Lüneburg S) zum 01.12.2023 erneut eine Genehmigung beantragen. Diese Genehmigung müsste jedoch von der LNVG in ihrer Laufzeit zum 31.12.2025 beschränkt werden, da nur bis zu diesem Zeitpunkt die Finanzierung über die AV und somit die nachhaltige Erbringung der Verkehrsleistung gesichert ist. Vorsorglich sollte dieser Umgang mit dem Teilnetz S mit der LNVG abgestimmt werden. Alternativ müsste der Landkreis sonst rechtzeitig eine Vorabbekanntmachung (Ausschreibung oder Direktvergabe zum 01.01.2026) im EU-Amtsblatt schalten, um eine längere Wiedererteilung zugunsten der KVG zu verhindern.

Die übrigen Liniengenehmigungen müssen zum 31.12.2025 von der LNVG gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 3 PBefG widerrufen werden, da zu diesem Zeitpunkt die Finanzierung über einen wirksamen öffentlichen Dienstleistungsauftrag<sup>9</sup> endet.

Im Ergebnis wird im Rahmen der Realisierbarkeit bzw. Transformation von einem Betriebsstart zum 01.01.2026 ausgegangen.

Auf die mögliche Notwendigkeit von Übergangslösungen wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da dies naturgemäß eine Frage des präferierten Modells und der gewünschten Detailausgestaltung ist.

## **VI. Gewichtung der Kriterien**

Die AG Strukturgutachten hat entschieden, dass die vorgenannten Kriterien untereinander nicht unterschiedlich gewichtet werden sollen, sondern gleichwertig in die Bewertung einfließen sollen. Dies gilt nicht für die Nutzbarkeit des steuerlichen Querverbunds, da der hieraus resultierende Finanzierungseffekt nicht in erheblichem Maße ins Gewicht fällt. Dieser wird im Rahmen der abschließenden Bewertung daher ausgeklammert.

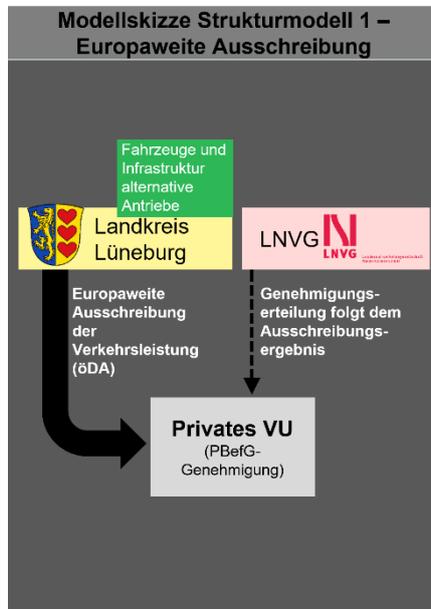
---

<sup>9</sup> Die LNVG stuft die AV im Hinblick auf die Liniengenehmigungen mit Ausnahme des Teilnetzes S als öffentlichen Dienstleistungsauftrag ein.

## C. Darstellung und Bewertung der Strukturmodelle

### I. Modell 1 - Wettbewerbliche Ausschreibung (Bruttovertrag)

#### 1. Modellbeschreibung



Die wettbewerbliche Ausschreibung eines Verkehrsvertrags in Gestalt eines sog. Bruttovertrags ist aktuell in den Fällen, in denen der Aufgabenträger nicht über ein eigenes Verkehrsunternehmen verfügt, das in Deutschland am weitesten verbreitete Organisationsmodell.

Die wettbewerbliche Ausschreibung erfolgt im Falle eines Bruttovertrags aufgrund des Verweises in Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 nach den Vorschriften des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und seiner Vergabeverordnungen (Vergabeverordnung/Sektorenverordnung). Im Rahmen des Bruttovertrags bzw. der Vergabeunterlagen definiert der Aufgabenträger das im Ausgangspunkt gewünschte Verkehrsangebot in qualitativer und quantitativer Hinsicht und legt die Bedingungen für spätere Zu- und Abbestellungen von Fahrleistungen, Verkehrsangeboten oder Qualitäten (bspw. Antriebstechnologien) fest.

Die so definierte Verkehrsleistung wird europaweit ausgeschrieben und der Zuschlag auf das wirtschaftlichste, den gestellten Anforderungen gerecht werdende Angebot erteilt. Das Verkehrsunternehmen, welches die Ausschreibung gewinnt, erhält für die Verkehrsleistung eine Vergütung entsprechend dem von ihm angebotenen Preis. Die zulässige Laufzeit des Verkehrsvertrags beträgt gemäß Art. 4 Abs. 3 VO 1370/2007 höchstens 10 bzw. - soweit die Abschreibungsdauer auf Wirtschaftsgüter dies rechtfertigt - 15 Jahre.

Bezogen auf den Landkreis Lüneburg bedeutet dies, dass er auf Basis des NVP die gewünschte Verkehrsleistung im o.a. Sinne definieren und die Leistung im Rahmen eines europaweiten Verfahrens ausschreiben würde. Mit Blick auf den konkreten Umfang der im Kreisgebiet sicherzustellenden Verkehrsleistungen wird es - aufgrund des Grundsatzes der mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung von Vergabeverfahren nach § 97 Abs. 4 GWB - u.E. nicht möglich sein, diese als einheitliche Gesamtleistung in nur einem Los auszuschreiben. Um auch kleineren und mittleren Unternehmen die Teilnahme an dem Ausschreibungsverfahren zu ermöglichen, wird eine Ausschreibung mehrerer Lose (bspw. entsprechender Teilnetze/Linienbündel) erforderlich sein. Hieraus folgt, dass in diesem Modell mehrere Unternehmen den Zuschlag erhalten könnten und die Verkehrsleistung im Landkreis erbringen würden.

Das Verkehrsunternehmen erhält von der LNVG als zuständige Genehmigungsbehörde die Liniengenehmigungen (§ 13 i.V.m. § 42f. PBefG) und ist somit der

personenbeförderungsrechtliche Unternehmer mit allen gewerberechtlichen Rechten und Pflichten (vgl. § 3 PBefG). Ihm obliegt hierbei - unter Beachtung der Vorgaben des Verkehrsvertrags - die Ausgestaltung des Verkehrsangebots und des Fahrplans. Je nach Ausgestaltung der Ausschreibung kann ihm auch die Aufgabe für Marketing, Vertrieb, Einnahmensicherung etc. übertragen werden.

Hinsichtlich der Infrastruktur und der Fahrzeuge, die für den Umstieg auf alternative Antriebe erforderlich sind, besteht - bei entsprechender Ausgestaltung des Vergabeverfahrens - die Möglichkeit, dass der Landkreis diese selbst beschafft und dem Ausschreibungsgewinner für die Erbringung der Verkehrsleistungen im Kreisgebiet beistellt oder dass die erforderliche Infrastruktur und Fahrzeuge vom Verkehrsunternehmen selbst bereitgestellt werden. Zur Sicherung des Zugriffs des Landkreises auf die Infrastruktur und die Fahrzeuge sollten diese u.E. vom Landkreis beschafft und im Wege der Beistellung an den Ausschreibungsgewinner zur Verfügung gestellt werden.

Der Einfluss des Landkreises auf die Erbringung der Verkehrsleistungen während der Laufzeit des Verkehrsvertrags folgt den vertraglichen Regelungen. Er kann z. B. Zu- und Abbestellungen in dem Umfang vornehmen, wie sie vertraglich vorgesehen sind. Gleiches gilt für die Einführung von neuen Verkehrsangeboten und der Umstellung der Antriebstechnologie, soweit diese im Verkehrsvertrag hinreichend bestimmt sind.

Informationsrechte des Landkreises richten sich ebenfalls nach den Regelungen des Verkehrsvertrags, wobei diese ihre Grenzen in den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des Verkehrsunternehmens finden. Ein Einblick in die spezifische Kostenstruktur, die Gewinnmargen u.ä. ist nicht möglich.

## **2. Rechtliche/organisatorische Bewertung**

### **a. Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität**

Im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung hat der Landkreis im Ausgangspunkt die Gestaltung des ÖPNV in seiner Hand, indem er das gewünschte Verkehrsangebot in den Vergabeunterlagen im Detail festlegt („Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers“, vgl. § 121 GWB). Spätere Änderungen des Verkehrsangebots sind dann nur noch auf Basis des Verkehrsvertrags und dem dort vereinbarten Rahmen (dem Grunde und dem Umfang nach) möglich. Somit hat der Landkreis in diesem Modell auf und nach Maßgabe der ausgeschriebenen vertraglichen Basis einen gestaltenden Einfluss. Dieser kann durch Vertragsstrafen auch sanktioniert und auch schuldrechtlich durchgesetzt werden.

Seine Grenzen findet dieser Einfluss jedoch dort, wo die gewünschten Änderungen am Verkehrsangebot nicht im Verkehrsvertrag als Option angelegt sind bzw. die Grenzen der festgelegten Änderungsmöglichkeiten „sprengt“. Dies betrifft beispielsweise die Aufnahme neuer Linien in das Verkehrsangebot oder auch die Umstellung von Linien- in

Bedarfsverkehr, wenn diese nicht vom Verkehrsvertrag erfasst sind und eine Vertragsanpassung den vergaberechtlichen EU-Schwellenwert überschreitet. In diesem Fall ist nach § 132 Abs. 1 S. 1 GWB die Durchführung eines neuen Ausschreibungsverfahrens notwendig, um die Änderung der Verkehrsleistung, die eine wesentliche Änderung im Sinne des § 132 Abs. 1 S. 2 GWB darstellt, herbeizuführen. In zeitlicher Hinsicht bedarf dies wiederum regelmäßig einer Vorlaufzeit von mindestens 18 bis 24 Monaten, was die Flexibilität im Sinne einer kurzfristigen Umsetzung von gewünschten Anpassungen beeinträchtigt. Ursächlich für diesen langen zeitlichen Vorlauf ist eine Vorgabe des Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007, wonach vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens eine Vorabkennzeichnungfrist von einem Jahr einzuhalten ist. Hinzu kommt das erst nach dem Ablauf dieser Wartefrist innerhalb einer 6-monatigen Regelfrist noch durchzuführende PBefG- Genehmigungsverfahren nach § 12 Abs. 7 PBefG (vgl. hierzu unten Ziffer E.II.1).

Der Einfluss des Landkreises und auch die Flexibilität hängen in diesem Modell vor allem davon ab, inwieweit sich die Gestaltungsbedarfe im ÖPNV vorhersehen und entsprechend auch rechtssicher im Verkehrsvertrag abbilden lassen. Dies gilt auch für die Umstellung der Antriebstechnologie.

#### **b. Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb**

Eine Transparenz hinsichtlich Informationen zum laufenden Betrieb lässt sich durch entsprechende Regelungen im Verkehrsvertrag gestalten. Eine Kostentransparenz lässt sich gegenüber dem Verkehrsunternehmen hingegen nicht vertraglich umsetzen, da es sich bei diesen Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens handelt.

#### **c. Förderkulisse**

Die Chancen in den Genuss von Förderung seitens Dritter (Land Niedersachsen, Bund, EU) - insbesondere im Hinblick auf die anstehende Umstellung auf alternative Antriebe (Infrastruktur und Fahrzeuge) - zu kommen, ist in diesem Modell möglich (zu den Fördermöglichkeiten vgl. Ziffer E.III.3.). Dabei muss aus EU-beihilferechtlicher Sicht grundsätzlich sichergestellt werden, dass keine Weitergabe des Vorteils aus der Förderung an das private Verkehrsunternehmen erfolgt. Hieraus resultiert - in Abhängigkeit der jeweiligen Förderung - die vertraglichen Entgelte zu reduzieren und/oder ggf. am Ende der Vertragslaufzeit verbleibenden Vorteile (wie auch sonstige Nutzungsvorteile) beim Unternehmen abzuschöpfen.

#### **d. Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer)**

Im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibung lässt sich ein Steuervorteil in Bezug auf die Kapitalerträge aus den Avacon-Anteilen nicht realisieren.

#### e. Anwendung auf Praxisbeispiele

Übertragen auf die eingangs genannten praktischen Anwendungsfälle bedeutet Modell 1 Folgendes:

Die **Einführung neuer bzw. moderner Verkehrsangebote (bspw. On-Demand-Verkehre)** ist in Modell 1 nur durch die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens möglich. Dies erfordert eine Vorlaufzeit von 18 bis 24 Monaten vor Inbetriebnahme. Offen ist zudem, welches Unternehmen bei der Ausschreibung zum Zuge kommt.

Eine **Nachfrage- bzw. „Kosten-Nutzen“-orientierte Anpassung der Verkehrsleistung** ist in Modell 1 unter den jeweiligen Bedingungen des Verkehrsvertrags möglich. Ein Defizit besitzt das Modell jedoch unter dem Gesichtspunkt des Informationsflusses zwischen Verkehrsunternehmen und Landkreis. Das Verkehrsunternehmen ist zwar nach Maßgabe des Verkehrsvertrags zur Bereitstellung von Informationen verpflichtet. Es hat jedoch kein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Bereitstellung dieser Informationen, da die wirtschaftliche Effizienz des Verkehrsangebots keinen Einfluss auf die Vergütung hat. Insofern ist es für den Landkreis - selbst bei gründlichem Vertragscontrolling - schwierig Ineffizienzen im laufenden Betrieb aufzudecken und zu beseitigen.

Die **Wahl- und Umsetzung von alternativen Antriebstechnologien** sollte u.E. in Modell 1 beim Landkreis angesiedelt werden. Daher liegt die Gestaltungsfreiheit beim Landkreis. Dies erfordert jedoch entsprechende Ressourcen und Knowhow beim Landkreis, was in der Praxis den weiteren Aufbau von Personal oder einen Rückgriff auf das vorhandene Verkehrsunternehmen erforderlich macht. Im letzteren Fall besteht wiederum das Risiko, dass das Verkehrsunternehmen im Hinblick auf die Wahl- und Umsetzung von alternativen Antriebstechnologien eher im eigenen Interesse als im Interesse des Landkreises handelt. Hieraus können sich einerseits Ineffizienzen ergeben; andererseits besteht die Gefahr, dass sich der Landkreis vom Verkehrsunternehmen faktisch abhängig macht.

#### f. Realisierbarkeit / Transformation

Die wettbewerbliche Ausschreibung von Brutto-Verträgen für die zu bildenden Lose lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen, da es sich um ein durch diverse obergerichtliche Rechtsprechung abgesichertes Modell handelt.

In zeitlicher Hinsicht muss die Absicht zur Durchführung des Vergabeverfahrens mindestens 12 Monate vor Einleitung des Verfahrens im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden. Die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens wird regelmäßig 6 bis 9 Monate (inkl. Zeitpuffer für mögliche Nachprüfungsverfahren) in Anspruch nehmen. Vor dem Hintergrund, dass mögliche Bewerber im Landkreis erst Infrastruktur (bspw. Betriebshof) einrichten müssten, sollte eine adäquate Rüstzeit nach Zuschlagserteilung eingeplant werden. Im Ergebnis sollte die

Vorabkennntmachung zum nach PBefG frühestmöglichen Zeitpunkt 27 Monate<sup>10</sup> vor Betriebsbeginn geschaltet werden und 15 Monate vor Betriebsbeginn das Ausschreibungsverfahren eingeleitet werden.

Da die Leistungsbeschreibung, mögliche Optionen und die Frage des Einsatzes alternativer Antriebe für die Funktionsweise des Modells von herausragender Bedeutung sind, sollte frühestmöglich mit der Konzeption des gewünschten Verkehrsangebots, möglicher Optionen und des Einsatzes alternativer Antriebe (inkl. Fördermöglichkeiten) begonnen werden.

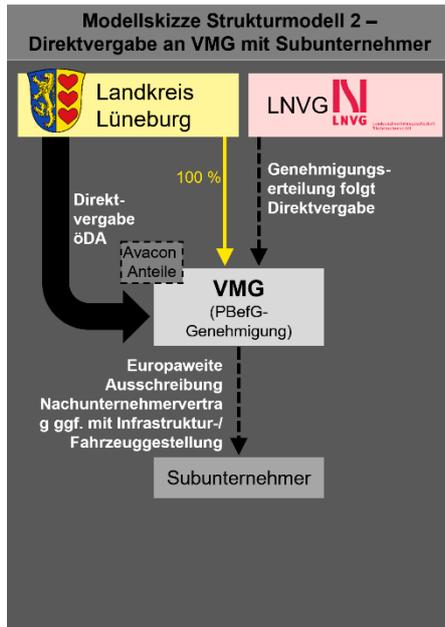
Für den Fall, dass der Landkreis bereits zu Betriebsbeginn Fahrzeuge und Infrastruktur für alternative Antriebe zur Verfügung stellen will, muss mit der diesbezüglichen Konzeption ebenfalls frühzeitig begonnen und die erforderlichen Beschaffungsvorgänge parallel zum Ausschreibungsverfahren angestoßen werden.

---

<sup>10</sup> Gemäß § 8a Abs. 2 PBefG sollen Vorabkennntmachungen nicht früher als 27 Monate vor Betriebsbeginn veröffentlicht werden.

## II. Modell 2 - Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmeraus-schreibung

### 1. Modellbeschreibung



Modell 2 sieht die Errichtung einer Verkehrsmanagementgesellschaft (VMG) vor, die vom Landkreis im Wege einer Inhouse-Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) direkt - d.h. ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens - mit der Erbringung der gesamten Verkehrsleistungen im Kreisgebiet betraut wird. Eine Aufteilung der Verkehrsleistung in Lose ist hierbei nicht erforderlich.

Die Direktvergabe erfolgt dabei nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i.V.m. § 108 Abs. 1 GWB. Die Inhouse-Vergabe nach § 108 Abs. 1 GWB setzt die Einhaltung von 3 Kriterien voraus. Der Landkreis als öffentlicher Auftraggeber gemäß § 99 GWB muss über die VMG, an die der öDA erteilt werden soll, eine ähnliche Kontrolle wie

über seine eigenen Dienststellen ausüben (Kontrollkriterium nach § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB). Zudem müssen mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten der VMG der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie vom Landkreis betraut wurde (Wesentlichkeitskriterium nach § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB). Zuletzt darf an der VMG, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln, keine direkte private Kapitalbeteiligung bestehen (§ 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB).

Der direkt vergebene öDA über Busleistungen kann eine Laufzeit von 10, ggf. aber auch bis zu 15 Jahren haben (vgl. Art. 4 Abs. 3 VO 1370/2007). Die Fortsetzung dieser Ausgestaltung mit dem gleichen Betreiber ist durch eine Anschluss-Direktvergabe ohne weiteres möglich (und in der Praxis üblich).

Der direkt vergebene öDA kann inhaltlich (Leistungserbringung, Fortschreibungsregelungen, Berichts-/Nachweispflichten etc.) deutlich weiter gefasst und mit deutlich mehr Flexibilität und Optionen ausgestaltet werden als ein Verkehrsvertrag, da dieser weder als Kalkulationsgrundlage im Rahmen eines Vergabeverfahrens dient noch eine feste Preisbildung im Sinne eines Angebotspreises erforderlich ist.

Die VMG erhält von der LNVG als zuständige Genehmigungsbehörde auf Basis des direkt vom Landkreis vergebenen öDA die Liniengenehmigungen (§ 13 i.V.m. § 42 f. PBefG) und ist

somit der personenbeförderungsrechtliche Unternehmer nach § 3 PBefG mit allen Rechten und Pflichten. Ihr obliegt - nach Maßgabe der Vorgaben des öDA - die Ausgestaltung des Verkehrsangebots, des Fahrplans. Zudem übernimmt die VMG üblicherweise auch die gesamten Annextätigkeiten der Verkehrserbringung (Marketing, Vertrieb etc.) in eigener Verantwortung.

Die VMG ist gemäß Art. 4 Abs. 7 VO 1370/2007 als interner Betreiber verpflichtet, einen sog. „bedeutenden Teil“ des Personenverkehrsdienstes selbst zu erbringen (Selbsterbringungsquote). Bei dem „bedeutenden Teil“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher - im Gegensatz zum überwiegenden Teil nach Art. 5 Abs. 2 lit. e) VO 1370 - dem Wortlaut nach nicht über 50 % liegen muss und für den in Rechtsprechung und Literatur Prozentwerte von etwa 20-35 % angeführt werden.<sup>11</sup> Nach dem Beschluss des OLG Düsseldorf vom 19.02.2020 bestehe für die zuständigen nationalen Behörden ein weites Ermessen hinsichtlich der Ausgestaltung der Selbsterbringung. Auf der einen Seite sei der ausgewählte interne Betreiber nicht verpflichtet, den überwiegenden Teil des öffentlichen Personenverkehrsdienstes selbst zu erbringen. Auf der anderen Seite dürfe der ausgewählte interne Betreiber gemäß Art. 4 Abs. 7 S. 3 VO 1370/2007 den Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste nur dann vollständig an Subunternehmer übertragen, wenn der öffentliche Dienstleistungsauftrag gleichzeitig Planung, Aufbau und Betrieb dieser Dienste umfasse. Für die Annahme eines bedeutenden Eigenanteils sei zu fordern, dass dem ausgewählten internen Betreiber ein substantieller Teil der Eigenerbringung verbleibe. Er müsse an der Durchführung des Verkehrs in einem angemessenen Umfang beteiligt sein. Dafür müsse er nicht zwingend Fahrbetriebsleistungen selbst erbringen. Vielmehr könne der bedeutende Eigenanteil auch durch Leistungen in der Betriebsorganisation, der Wartung oder technischen Unterstützungsleistungen erbracht werden, solange diese einen spezifischen Bezug zu dem öffentlichen Verkehrsdienst aufwiesen und nicht Vorleistungen mit bloßer Hilfsfunktion seien.

Diese Selbsterbringungsquote kann in diesem Modell sukzessive durch die Beschaffung der für den Betrieb erforderlichen Infrastruktur sowie der Fahrzeuge (insbesondere alternative Antriebe) über die Laufzeit des öDA hergestellt werden.

Die Fahrbetriebsleistungen werden durch die VMG an Subunternehmer vergeben, sodass die VMG keine eigenen Fahrer vorhalten muss und auch für die Zeit des schrittweisen Fahrzeugaufbaus auf die Infrastruktur/Fahrzeuge der Subunternehmer zurückgreifen kann. Für die Ausschreibung der Subunternehmerleistungen gelten die Ausführungen zu Modell 1 entsprechend (insbesondere die Losbildung) mit dem Unterschied, dass die Vergabe zum einen durch die VMG als Sektorenauftraggeber gemäß § 100 GWB nach der Sektorenverordnung (SektVO) erfolgt und zum anderen Gegenstand des Verkehrsvertrags lediglich die rein

---

<sup>11</sup> Vgl. OLG Düsseldorf Beschluss vom 19. Februar 2020 - Verg 26/17, Rn. 73, juris; Linke ÖPV/Bayreuther/Kaufmann/Linke/Lübbig/Prieß, 2. Aufl. 2019, VO (EG) 1370/2007 Art. 4 Rn. 93, mit weiteren Verweisen.

operative Erbringung der Fahrleistung<sup>12</sup> ist, da die Managementaufgaben wie auch die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten eines Betreibers/Verkehrsunternehmens von der VMG selbst über-/wahrgenommen werden.

Die VMG wird (üblicherweise) in Form einer GmbH gegründet bzw. ein bestehender GmbH-Mantel des Landkreises nutzbar gemacht. In den Gremien (Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung) sind alleinig Vertreter des Landkreises vertreten. Vorliegend bietet sich hierbei die Moin GmbH als „Mantel-GmbH“ für die VMG an.

Die Avacon Aktien können in die GmbH eingelegt/eingebracht werden und die Dividenden zur Verkehrsfinanzierung genutzt werden.

## **2. Rechtliche / organisatorische Bewertung**

### **a. Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität**

Im Rahmen des Modells 2 hat der Landkreis - ähnliche wie im Modell 1 - die Gestaltung des ÖPNV im Ausgangspunkt in seiner Hand, indem er das gewünschte Verkehrsangebot im öDA festlegt. Die nicht-wettbewerbliche Direktvergabe an ein eigenes Verkehrsunternehmen bietet zudem die Möglichkeit, die Leistungsbeschreibung der sicherzustellenden Verkehrsleistung sowie die (qualitativen und quantitativen) Fortschreibungsoptionen deutlich weiter zu fassen. Grund dafür ist die Möglichkeit, als Allein-Gesellschafter und sog. kontrollierende Behörde gesellschaftsrechtlich uneingeschränkten Einfluss auf die unternehmerischen Tätigkeiten der VMG nehmen zu können und insofern nicht auf eine rein vertragliche Steuerung des Betreibers beschränkt zu sein. Insofern ist der verkehrliche Gestaltungsspielraum des Landkreises im Verhältnis zu einem eigenen Verkehrsunternehmen deutlich größer und auch tiefergehend als bei einem wettbewerblich vergebenen Verkehrsvertrag an einen „fremden Dritten“.

Selbst wenn sich wegen Überschreitung der im öDA vorgesehenen Fortschreibungsmöglichkeiten einmal die Durchführung einer neuen bzw. ergänzenden Direktvergabe an die VMG als (vergaberechtlich) notwendig herausstellen sollte, um gewollte Änderungen/Ergänzungen der Verkehrsleistung herbeizuführen zu können, bedarf es in zeitlicher Hinsicht lediglich einer Vorlaufzeit von 12 Monaten, um auch die Direktvergabe umzusetzen; schließlich ist auch in dieser Konstellation kein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren erforderlich, sondern lediglich eine Vorabbekanntmachungsfrist von einem Jahr einzuhalten.

Die wettbewerblichen Vergabeverfahren der VMG zur Beschaffung von Subunternehmerleistungen können - mangels der gem. der VO 1370/2007 für Betreibervergaben vorgeschriebenen Vorlaufzeiten insb. betreffend die sog. Vorabbekanntmachung mit einer Frist von

---

<sup>12</sup> Anfangs noch mit eigenen Fahrzeugen. Dieser Anteil verringert sich sukzessive mit dem zunehmenden Aufbau von Fahrzeugen bei der VMG.

mindestens einem Jahr - kurzfristig durchgeführt werden (regelmäßig 6 bis 12 Monate von Ausschreibungsbeginn bis Betriebsaufnahme).

Über seine Stellung als Gesellschafter und über die Entsendung von Aufsichtsräten hat der Landkreis permanent vollumfänglich Einfluss auf die Geschäftsführung der VMG. Zudem rückt die operative Tätigkeit der VMG als kreiseigene Gesellschaft deutlich näher an die Verwaltung und die Politik (Vertretung im Aufsichtsrat) als es bei einem im Wege der wettbewerblichen Vergabe beauftragten „fremden“ Verkehrsunternehmen der Fall wäre.

Insgesamt gewährleistet das Modell 2 einen sehr hohen und nahezu uneingeschränkten Einfluss des Landkreises auf die VMG und eine hohe Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung des ÖPNV.

#### **b. Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb**

Durch die Vertretung in den Organen der VMG (Gesellschafterversammlung/Aufsichtsrat) hat der Landkreis vollumfängliche Einsichts-/Informationsrechte in die Bücher der VMG und entsprechend umfassende Kosten- und Einnahmentransparenz sowie Informationen zum laufenden Betrieb. Er hat zudem direkten Einfluss auf die Wirtschaftsplanung (einschl. Investitionsplanungen) der VMG. Eine Kostentransparenz in Bezug auf die Subunternehmer der VMG lässt sich vertraglich - entsprechend dem Modell - nur eingeschränkt umsetzen, da bestimmte Informationen zumindest für Dritte nicht offenlegungspflichtig sind (Stichwort: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

#### **c. Förderkulisse**

In dem Fall, dass Fahrzeuge und Infrastruktur bei der VMG angesiedelt werden und die VMG einen direkt vergebenen öDA des Landkreises innehat, ist aus EU-Beihilfesicht eine Nutzbarmachung von Fördermaßnahmen von Dritten (insb. Bund und Land) gestaltbar. Grund hierfür ist, dass man einen direkt vergebenen öDA dergestalt konzipieren kann, dass auch die Finanzierung von dritter Seite EU-beihilferechtskonform über den öDA ausgestaltet werden kann.

#### **d. Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer)**

Durch die körperschaftsteuerliche Verrechnung von durch die VMG erwirtschafteten Verkehrsverlusten mit den Dividenden-Erträgen aus den Avacon-Anteilen lässt sich - vorbehaltlich einer erfolgreichen Abstimmung mit der Finanzverwaltung - ein Steuervorteil bzw. eine Entlastung des Haushaltes des Landkreises erzielen.

#### e. Anwendung auf Praxisbeispiele

Übertragen auf die eingangs genannten praktischen Anwendungsfälle bedeutet Modell 2 Folgendes:

Die **Einführung neuer bzw. moderner Verkehrsangebote (bspw. On-Demand-Verkehre)** ist in Modell 2 im Vergleich mit Modell 1 deutlich einfacher und schneller umzusetzen, da einerseits die Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Direktvergabe größer ist und - selbst, wenn die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens formal notwendig würde - lediglich eine Vorlaufzeit von einem Jahr einzuhalten ist. Da es sich bei der VMG um das verantwortliche Verkehrsunternehmen handelt, kann die VMG den Betrieb auch ohne Subunternehmerleistungen umsetzen. Somit besteht auch Wahlfreiheit, ob die VMG den Betrieb selbst übernimmt oder die Leistung an einen Dritten vergibt.

Eine **Nachfrage- bzw. „Kosten-Nutzen“-orientierte Anpassung der Verkehrsleistung** ist in Modell 2 unproblematisch möglich. Die VMG kann die Leistungsanpassung über den Subunternehmervertrag jederzeit umsetzen. Da die VMG als personenbeförderungsrechtlicher Unternehmer einen tiefen Einblick in den laufenden Betrieb hat, besteht in Modell 2 auch kein Informationsdefizit. Insofern ist es für den Landkreis möglich, durch die VMG als kreiseigene Gesellschaft Ineffizienzen im laufenden Betrieb aufzudecken und zu beseitigen.

Die **Wahl- und Umsetzung von alternativen Antriebstechnologien** liegt in Modell 2 bei der VMG. Daher liegt die Gestaltungsfreiheit beim Landkreis in Zusammenarbeit mit der VMG. Ressourcen und Knowhow liegen - ggf. unter Einbindung/Beauftragung Dritter - bei der VMG. Ein Rückgriff auf den Subunternehmer ist nicht erforderlich.

#### f. Realisierbarkeit / Transformation

Die Direktvergabe eines öDA an eine eigene Verkehrsmanagementgesellschaft lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen. Die Anwendbarkeit von Art. 5 Abs.1 S. 2 i.V.m. § 108 GWB ist höchstrichterlich geklärt.<sup>13</sup> Es besteht jedoch im Hinblick auf die Erfüllung der Selbsterbringungsquote durch die Beschaffung von Infrastruktur und Fahrzeugen bisher noch keine obergerichtliche Entscheidung. Die untergerichtlichen Instanzen haben dieses Modell jedoch stets als rechtmäßig anerkannt. Insofern ist u.E. dieses Risiko vertretbar.

In zeitlicher Hinsicht muss die Absicht zur Direktvergabe eines öDA mindestens 12 Monate vor Einleitung des Verfahrens im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden. Weitere Fristen sind für die Direktvergabe nicht zu beachten. Allerdings müssen die Subunternehmerleistungen ausgeschrieben werden. Die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens wird regelmäßig

---

<sup>13</sup> Vgl. EuGH (Vierte Kammer), Urteil vom 21.3.2019 - C-266/17, C-267/17 (Rhein-Sieg-Kreis u.a./Verkehrsbetrieb Hüttebräucker GmbH u.a.), EuGH (Zehnte Kammer), Urt. v. 8.5.2019 C-253/18 (Stadt Euskirchen/Rhenus Veniro GmbH & Co. KG); BGH (XIII. Zivilsenat), Beschluss vom 12.11.2019 - XIII ZB 120/19.

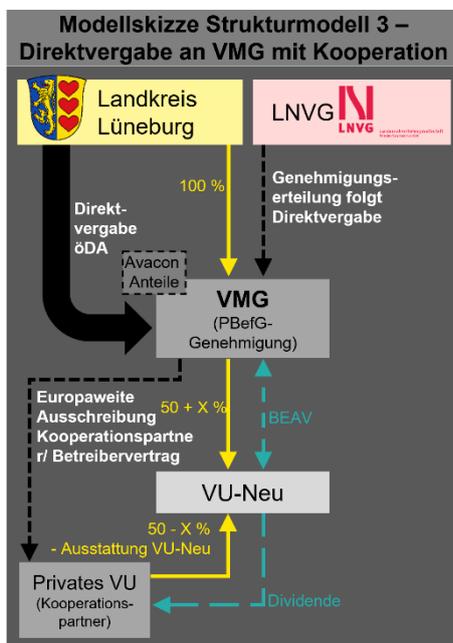
6 bis 9 Monate (inkl. Zeitpuffer für mögliche Nachprüfungsverfahren) in Anspruch nehmen. Vor dem Hintergrund, dass mögliche Bewerber im Landkreis erst Infrastruktur (bspw. Betriebshof) einrichten müssten, sollte eine adäquate Rüstzeit nach Zuschlagserteilung eingeplant werden. Im Ergebnis sollte das Ausschreibungsverfahren 21 bis 27 Monate vor Betriebsbeginn eingeleitet werden.

Dies setzt jedoch voraus, dass zu Ausschreibungsbeginn die Leistungsbeschreibung für die Direktvergabe, mögliche Optionen und die Frage des Einsatzes alternativer Antriebe feststehen, da diese naturgemäß die Grundlage für die Subunternehmerausschreibung bilden. Daher sollte auch in diesem Modell frühestmöglich mit der Konzeption des gewünschten Verkehrsangebots, möglicher Optionen und des Einsatzes alternativer Antriebe (inkl. Fördermöglichkeiten) begonnen werden.

Für den Fall, dass die VMG bereits zu Betriebsbeginn Fahrzeuge und Infrastruktur für alternative Antriebe zur Verfügung stellen will, muss mit der diesbezüglichen Konzeption ebenfalls frühzeitig begonnen und die erforderlichen Beschaffungsvorgänge parallel zum Ausschreibungsverfahren angestoßen werden.

### III. Modell 3 - Verkehrsmanagementgesellschaft mit Kooperation mit einem Verkehrsunternehmen

#### 1. Modellbeschreibung



Auch Modell 3 sieht (wie in Modell 2) die Errichtung einer Verkehrsmanagementgesellschaft (VMG) durch den Landkreis vor, die von diesem im Wege einer Inhouse-Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) direkt - d.h. ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren - mit der Erbringung der gesamten Verkehrsleistungen im Kreisgebiet betraut wird.

Im Unterschied zu Modell 2 sieht das 3. Strukturmodell vor, dass anstelle der Ausschreibung von Subunternehmerleistungen durch die VMG diese eine Kooperationsgesellschaft (VU-Neu) gemeinsam mit einem privaten Verkehrsunternehmen (Kooperationspartner) gründet, die sodann die Verkehrsleistung für die VMG operativ erbringt. Bei ihr (der VU-Neu) werden zum Betriebsstart alle erforderlichen Fahrzeuge und die Infrastruktur angesiedelt. Abweichend hiervon werden die Infrastruktur für die alternativen Antriebe und die Fahrzeuge von der VMG sukzessive beschafft.

Parallel zur Direktvergabe an die VMG wird der Kooperationspartner im Rahmen einer europaweiten Ausschreibungsverfahrens ermittelt.

Die im Alleineigentum des Landkreises stehende VMG hält über die Hälfte der Gesellschaftsanteile und Stimmrechte an der VU-Neu. Die übrigen Anteile/Stimmrechte werden von dem Kooperationspartner gehalten. Das VU-Neu wird mit einem Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag (BEAV) nach § 291 Aktiengesetz analog organschaftlich an die VMG angebunden, sodass es letztlich vollständig von der VMG kontrolliert wird und die VMG im Gegenzug auch die wirtschaftliche Verantwortung für die VU-Neu übernimmt.

Die VU-Neu wird vom Kooperationspartner (über Gestaltungs-/Dienstleistungs-/Nutzungsverhältnisse etc.) mit Personal und Wirtschaftsgütern zur Sicherstellung der operativen Verkehrsleistungen als Nachunternehmer der VMG ausgestattet und übernimmt sodann den Fahrbetrieb für die VMG als Subunternehmer. Die VMG übernimmt die Kosten des VU-Neu auf Basis der zu schließenden Subunternehmerverträge. In Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung erhält der Kooperationspartner von der VU-Neu auf Basis der abzuschließenden Verträge Entgelte für die „Überlassung/Zurverfügungstellung“ (untechnisch) von Fahrzeugen/Personal und/oder der gesellschaftsrechtlich auf Grund des BEAV zwischen der VMG und dem VU-Neu abgeschlossenen BEAV zu gewährende Garantiedividende.

Die gem. der VO 1370/2007 sicherzustellende Selbsterbringungsquote der VMG (vgl. Modell 2) kann - bei entsprechender Ausgestaltung auf Basis der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf<sup>14</sup> - über eine vergaberechtliche Zurechnung der Subunternehmerleistungen erfüllt werden (vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Beschluss des OLG Düsseldorf vom 19.02.2020 unter Modell 2).

Durch dieses Strukturmodell wird erreicht, dass die Beauftragung und die Änderung der Vertragsbeziehungen zwischen VU-Neu und der VMG vergabefrei sind, d.h. es findet kein Vergabeverfahren statt. Hierdurch sind Leistungsänderungen im Verhältnis der VMG zum VU-Neu jederzeit und ohne weiteres möglich.

Zusätzlich kann die VMG im Rahmen der Kooperation die vorhandenen Ressourcen (Fahrzeuge, Fahrer, Betriebshof etc.) und das Knowhow des Kooperationspartners bei entsprechender Ausgestaltung über die VU-Neu nutzbar machen. Dies gilt u.a. auch für die Einführung alternativer Antriebe sowie den Einsatz vorhandener Ressourcen.

Solche gesellschaftsrechtlich ausgestalteten Kooperationen sind - u.a. mit Blick auf den Herstellungsaufwand - üblicherweise auf Dauer angelegt. Die Gründe, aus denen die Partnerschaft ausnahmsweise beendet werden kann, sind in dem Vertrag zwischen VMG und dem Kooperationspartner einschließlich ihrer Rechtsfolgen (insb. Vergütung, Schadensersatz) zu

---

<sup>14</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 19.02.2020, Verg 2/19.

regeln. Hierbei würde auch eine Ausstiegsoption sowie die Möglichkeit der kompletten Übernahme des VU-Neu durch die VMG für den Landkreis nach Ablauf eines Zeitraums von ca. 10 bis 15 Jahren geregelt werden.

## **2. Rechtliche / organisatorische Bewertung**

### **a. Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität**

Im Rahmen des Modells 3 hat der Landkreis die Gestaltung des ÖPNV im Ausgangspunkt in seiner Hand, indem er das gewünschte Verkehrsangebot im öDA gegenüber der VMG festlegt, wobei er die Leistungsbeschreibung der Verkehrsleistung deutlich weiter fassen und mit deutlich mehr Optionen versehen kann, da er auf die unternehmerische Tätigkeit der VMG unmittelbaren Einfluss in seiner Funktion als Gesellschafter hat und insofern nicht auf eine rein vertragliche Steuerung der VMG beschränkt ist. Insofern ist der Gestaltungsspielraum des Landkreises bis zu einer Pflicht zur Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens deutlich größer als bei einem wettbewerblich vergebenen Verkehrsvertrag.

Falls sich die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens einmal formell als notwendig herausstellen sollte, um die Änderung der Verkehrsleistung herbeizuführen, bedarf es in zeitlicher Hinsicht lediglich einer Vorlaufzeit von mindestens 12 Monaten, da kein Ausschreibungsverfahren erforderlich ist und lediglich eine Vorabkennzeichnungsfrist von einem Jahr einzuhalten ist.

Wettbewerbliche Vergabeverfahren für Subunternehmerleistungen während der Laufzeit entfallen, da das VU-Neu jederzeit direkt von der VMG beauftragt werden kann.

Über seine Stellung als Gesellschafter und die Entsendung von Aufsichtsräten hat der Landkreis permanent vollumfänglich Einfluss auf die Geschäftsführung der VMG. Zudem rückt die operative Tätigkeit der VMG als kreiseigene Gesellschaft deutlich näher an die Verwaltung und die Politik (Vertretung im Aufsichtsrat). Über den BEAV beherrscht die VMG bzw. indirekt der Landkreis auch das VU-Neu, sodass gegenüber dem VU-Neu der gleiche Einfluss besteht.

Insgesamt gewährleistet das Modell 3 einen sehr hohen Einfluss des Landkreises und eine sehr hohe Flexibilität.

### **b. Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb**

Durch die Vertretung in den Gremien der VMG hat der Landkreis vollumfänglichen Einblick in die Kosten und in Informationen zum laufenden Betrieb der VMG. Er hat zudem direkten Einfluss auf die Wirtschaftsplanung der VMG. Gleiches gilt über die VMG und den BEAV auch für das VU-Neu.

### c. Förderkulisse

Da die Fahrzeuge und die Infrastruktur für die Antriebstechnologien bei der VMG angesiedelt werden sollen und die VMG einen direkt vergebenen öDA innehat, ist aus EU-Beihilfesicht eine Inanspruchnahme von Förderung durch Dritte gestaltbar, soweit entsprechende Förderprogramme aufgesetzt werden. Grund hierfür ist, dass man einen direkt vergebenen öDA dergestalt konzipieren kann, dass auch die Finanzierung von Dritter Seite über Förderprogramme EU-Beihilferechtlich in sehr hohem Umfang zulässig ist.

### d. Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer)

Durch die körperschaftsteuerliche Verrechnung von durch die VMG erwirtschafteten Verkehrsverlusten mit den Dividenden-Erträgen aus den Avacon-Anteilen lässt sich - vorbehaltlich einer erfolgreichen Abstimmung mit der Finanzverwaltung - ein Steuervorteil bzw. eine Entlastung des Haushaltes des Landkreises erzielen.

### e. Anwendung auf Praxisbeispiele

Übertragen auf die eingangs genannten praktischen Anwendungsfälle bedeutet Modell 2 Folgendes:

Die **Einführung neuer bzw. moderner Verkehrsangebote (bspw. On-Demand-Verkehre)** ist in Modell 3 sehr unkompliziert umzusetzen, da einerseits Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Direktvergabe besteht und - selbst, wenn die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens formal notwendig wird - lediglich eine Vorlaufzeit von einem Jahr einzuhalten ist. Die Beauftragung des VU-Neu erfordert zudem kein Vergabeverfahren.

Eine **Nachfrage- bzw. „Kosten-Nutzen“-orientierte Anpassung der Verkehrsleistung** ist in Modell 3 unproblematisch möglich. Die VMG kann die Leistungsanpassung im Verhältnis zum VU-Neu jederzeit umsetzen, da VU-Neu von der VMG beherrscht wird. Da die VMG als personenbeförderungsrechtlicher Unternehmer und als „herrschendes Unternehmen“ einen tiefen Einblick in den laufenden Betrieb hat, besteht in Modell 3 auch kein Informationsdefizit. Insofern ist es für den Landkreis möglich durch die VMG als kreiseigene Gesellschaft Ineffizienzen im laufenden Betrieb aufzudecken und zu beseitigen.

Die **Wahl- und Umsetzung von alternativen Antriebstechnologien** liegt in Modell 3 bei der VMG. Daher liegt die Gestaltungsfreiheit beim Landkreis in Zusammenarbeit mit der VMG. Hinsichtlich der erforderlichen Ressourcen und Knowhow kann die VMG zudem auf den Kooperationspartner zurückgreifen. Hieraus können sich nicht unerhebliche Synergien ergeben, falls der Kooperationspartner bereits umfangreiche Erfahrungen mit alternativen Antrieben besitzt. Zudem kann die Umstellung unter Rückgriff auf den Kooperationspartner ggf. schneller erfolgen, falls der Kooperationspartner bspw. über entsprechende Fahrzeugressourcen verfügt.

#### f. Realisierbarkeit / Transformation

Die Direktvergabe eines öDA an eine eigene Verkehrsmanagementgesellschaft mit einem Kooperationspartner lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen. Es fehlt für den ÖPNV jedoch an Rechtsprechung zur Ausgestaltung im Detail. Insofern sind Restrisiken nicht völlig ausgeschlossen. Die rechtliche Konzeption, insbesondere die Details der Zusammenarbeit und die Sicherstellung, dass sich der Landkreis bzw. die VMG jederzeit in allen Belangen durchsetzen können und den Kooperationspartner in Bezug auf seine Tätigkeiten in der VU-Neu kontrollieren müssen, ist zeitlich und vom Umfang her herausfordernd und technisch anspruchsvoll.

Für die Direktvergabe an die VMG gelten im Übrigen die Ausführungen zu Modell 2.

In zeitlicher Hinsicht besteht jedoch der Unterschied, dass man das Ausschreibungsverfahren hinsichtlich des Kooperationspartners so schnell wie möglich anstoßen sollte, um Rüst- und Gründungszeiträume nach dem Zuschlag zu gewährleisten.

Dies setzt jedoch voraus, dass zu Ausschreibungsbeginn die Leistungsbeschreibung für die Direktvergabe, mögliche Optionen und die Frage des Einsatzes alternativer Antriebe feststehen. Zudem muss die rechtliche Konzeption der Zusammenarbeit fertiggestellt sein. Daher sollte auch in diesem Modell frühestmöglich mit der Konzeption des Organisationsmodells begonnen werden.

Für den Fall, dass die VMG bereits zu Betriebsbeginn Fahrzeuge und Infrastruktur für alternative Antriebe zur Verfügung stellen will, muss mit der diesbezüglichen Konzeption ebenfalls frühzeitig begonnen und die erforderlichen Beschaffungsvorgänge parallel zum Ausschreibungsverfahren angestoßen werden.

## **D. Strukturmodelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich und indikative Bewertung**

### **I. Vorbemerkung und Inhalte**

Die Bewertung der drei Strukturmodelle beinhaltet neben strategischen, organisatorischen und rechtlichen Implikationen auch die Betrachtung und Bewertung der Dimension Wirtschaftlichkeit. Hierbei wird eine vergleichende Bewertung der jeweiligen Modelle im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit vorgenommen. Ergänzend werden ebenso die Chancen und Risiken jeweils modellspezifisch betrachtet und im Hinblick auf den möglichen Eintritt bewertet.

Die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit erfolgt nachfolgend indikativ und stufenweise sowie mit einem Fokus auf der Kostenseite. Die Bewertung basiert auf einem Mengengerüst aus Primärdaten der derzeitigen Betreiber (KVG und VLP) - in Bezug auf Fahrzeuge, Betriebsleistung und Betriebsstunden. Somit liegen wesentliche Größenordnungen des heutigen Leistungsangebotes der Kalkulation zugrunde, eine exakte Prognose der tatsächlichen Kosten eines neuen Modells ist methodisch jedoch nicht möglich und belastbar, da die individuellen Rahmenbedingungen und Treiber - insbesondere die Wettbewerbssituation und das Wettbewerberfeld sowie deren individuelle Kostenstrukturen - nicht bekannt sind und zwischen Verkehrsunternehmen variieren. Als weiterer Unsicherheitsfaktor ist die gegenwärtige Preisentwicklung wesentlicher Kostenpositionen, u.a. Diesel/Treibstoff, Materialaufwand/Fahrzeugsatzteile etc., zu beachten. Dementsprechend werden die Kosten auf Basis kalkulatorischer und branchenüblicher Prämissen und unter Zugrundelegung des derzeitigen Leistungsbildes des ÖPNV im Landkreis Lüneburg ermittelt. Diese Vorgehensweise erlaubt Aussagen über grundlegende Unterschiede in der Wirtschaftlichkeit zwischen den betrachteten Modellen. Bei den dargestellten Ergebnissen handelt es sich demnach um kalkulatorische Werte und ausdrücklich nicht um Erwartungswerte, die z. B. bei einem Ausschreibungsverfahren erzielt werden könnten. Die Kalkulation fokussiert dabei auf die anfallenden Kosten. Eine Quantifizierung von potenziellen Chancen und Risiken - wie beispielsweise Potenziale hinsichtlich der Fahrgeldeinnahmen durch Qualitätssteigerungen oder Effizienzpotenziale durch eine strukturierende Verkehrsmanagementgesellschaft - ist nicht Gegenstand der direkten Betrachtung und erfolgt separat im Rahmen der Chancen-Risiken-Bewertung.

### **II. Vorgehensweise**

Im Fokus der Wirtschaftlichkeitsbewertung stehen die Strukturen der drei skizzierten Modelle. Dementsprechend erfolgt die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Strukturmodelle auf Basis der o. a. Daten der aktuellen Betreiber zu KVG- und VLP-Leistungen. Diese Daten wurden um Branchenwerte ergänzt und hinsichtlich wesentlicher Faktoren (z. B. durchschnittliche Fahrzeuglaufleistungen) normiert. Jedem Strukturmodell liegt das identische

Leistungsbild zugrunde. In die weitere Betrachtung der Struktur werden die Kosten für die Verkehrserbringung durch das Verkehrsunternehmen einbezogen. Diese Kosten wurden mittels eines branchenüblichen Kalkulationsschemas ermittelt und berücksichtigen sämtliche bei einem Verkehrsunternehmen anfallende Kostenpositionen. Darüber hinaus werden die Kosten einer Verkehrsmanagementgesellschaft (VMG) sowie zusätzliche Kosten für den Landkreis Lüneburg, sofern diese aus im Status quo nicht wahrgenommenen Aufgaben resultieren, berücksichtigt. Zusätzlich werden Grobschätzungen für die Implementierung und Einführung des neuen bzw. angepassten Organisationsmodells in die Betrachtung einbezogen. Für jedes der betrachteten Strukturmodelle wurde eine individuelle Ausprägung der obigen Merkmale zusammengestellt.

Die Ermittlung der Kosten der Strukturmodelle erfolgt insgesamt in zwei Varianten:

- 1) Erbringung der Verkehrsleistungen mit konventionell angetriebenen Fahrzeugen (Diesel)
- 2) Sukzessive Umstellung der Fahrzeugflotte auf alternative Antriebe

Beide Varianten wurden berechnet und bewertet. Hinsichtlich des Eigentums der Fahrzeuge wurden die Ausgestaltungen entsprechend der vorhergehenden rechtlichen Darstellungen zugrunde gelegt.

Aufgrund der relativen Bewertung der Wirtschaftlichkeit und der Darstellung der Unterschiede zwischen den Modellen erfolgt im Gegensatz zur rechtlichen Bewertung keine individuelle Darstellung je Modell. Stattdessen werden im Folgenden zunächst die grundsätzlichen Kostentreiber und ihre Ausprägung in den einzelnen Modellen aufgezeigt. Dies begründet die anschließend aufgezeigten Kostenverhältnisse der drei Modelle untereinander. Auf dieser Basis können sowohl die Kostenverhältnisse zwischen den Modellen als auch die Kostentreiber nachvollzogen werden.

Die bewerteten Kosten (Indexwerte) je Modell wurden abschließend um eine Bewertung der jeweiligen Modellvariante im Hinblick auf Chancen und Risiken ergänzt. Hierzu wurden die Chancen/Risiken zunächst grundsätzlich identifiziert und inhaltlich in Kurzform beschrieben. Anschließend wurde bewertet, inwieweit die Chancen/Risiken auf die jeweilige Modellvariante zutreffen. Darüber hinaus wurden die jeweiligen kostenseitigen Bezugspunkte (VU, VMG, etc.) definiert und, sofern zutreffend, näher spezifiziert, ob es sich um Chancen/Risiken für die jeweiligen Kosten insgesamt oder für spezifischen Kostenarten handelt. Die Bemessung bzw. Quantifizierung der Chancen/Risiken erfolgt indikativ als Grobschätzung der jeweiligen Auswirkung als Prozentwert. Rechnerisch wurde dieser Wert dann auf die spezifischen Indexwerte je Modell angewandt.

In Bezug auf Chancen bzw. Risiken, die eine Wirkung auf die Erlössituation haben, ist eine vereinfachte Abschätzung vorgenommen worden, um eine grundsätzliche Berücksichtigung und Vergleichbarkeit im Rahmen dieses Wirtschaftlichkeitsvergleichs herzustellen. Hierbei

wurden Chancen/Risiken analog zur o.a. Vorgehensweise identifiziert, beschrieben, die Relevanz für die Modelle bewertet und eine relative Grobschätzung der Auswirkung auf die aktuelle Erlössituation vorgenommen. Da keine spezifischen Erlöswerte je Modell ermittelt wurden, ist vereinfachend eine Anwendung auf den Indexwert „1,00“ vorgenommen worden. Hintergrund ist zudem, dass hierbei wesentliche Unsicherheiten in Bezug auf die aktuellen Einnahmen aufgrund von Pandemie-Effekten (Nachfrageentwicklung, Rettungsschirm) sowie bundesweiten Tarifmaßnahmen („9-Euro-Ticket“) bestehen. Darüber hinaus sind in Landkreis und Stadt Lüneburg wesentliche Anpassungen in Bezug auf das Angebot avisiert, deren Wirkung auf die gesamthafte Nachfrage- und Erlössituation in den nächsten Jahren auf Basis des aktuellen Diskussionstandes derzeit im Rahmen des Strukturgutachtens nicht abschätzbar ist.

Die Bewertung erfolgt jeweils indikativ auf Basis kalkulatorischer Erfahrungswerte und unter Berücksichtigung der Wirkung auf konkrete Kosten- bzw. Erlösarten. In die Bewertung werden ebenso die Einschätzungen des Arbeitskreises einbezogen, die im Ergebnis v.a. deutlich gemacht haben, dass Chancen und Risiken gesamthafte und einheitlich zu betrachten sind - eine spezifische Gewichtung erfolgt demnach nicht.

Insofern wird die Chancen-Risiko-Bewertung kostenseitig indexbasiert quantifiziert und indikativ auf die modellspezifischen Kostenstrukturen angewandt, so dass die Kostenstrukturen der Modelle untereinander verglichen werden. Erlösseitig erfolgt eine auf den Status quo der Fahrgeldeinnahmen abstellende Anwendung, so dass ein Vergleich der Strukturmodelle mit der heutigen Situation möglich ist.

### **III. Prämissen und Treiber**

Die Ermittlung der kalkulatorischen Kosten zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit erfolgt mittels eines branchenüblichen Kalkulationsschemas, dem vereinfachend dargestellt die Formel „Menge x Preis“ zugrunde liegt. Dementsprechend ist für jedes Modell je ein strukturspezifisches Mengengerüst und ein dazugehöriges Preisgerüst zu definieren. Dabei werden insbesondere auch die unterschiedlichen Strukturen hinsichtlich der Aufgabenerledigung zwischen den Beteiligten berücksichtigt. Eine Darstellung der wesentlichen Prämissen und Charakteristika hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsbewertung erfolgt nachfolgend:

|                   |   | <b>M1</b> Europaweite Ausschreibung | <b>M2</b> VMG + Subunternehmer | <b>M3</b> VMG + Kooperationspartner |
|-------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Verwaltung</b> |  ▶ Verkehrsmanagementgesellschaft (VMG)              | Nein                                | Ja (vollständig)               | Ja (teilweise)                      |
| <b>VU</b>         |  ▶ Aufschlag Verwaltung                              | Klein                               | Mittel                         | Mittel                              |
|                   |  ▶ Aufschlag Regie                                   | Mittel                              | Klein                          | Groß                                |
|                   |  ▶ Risiko/Gewinn                                     | Mittel                              | Mittel                         | Mittel                              |
| <b>Personal</b>   |  ▶ Tarifvertrag                                      | identisch                           |                                |                                     |
|                   |  ▶ Fahrleistung                                      | identisch                           |                                |                                     |
| <b>Assets</b>     |  ▶ Fahrzeuge mit alternativen Antrieben              | Bei VU                              | Bei VMG                        | Bei VMG                             |
|                   |  ▶ Fahrzeugförderung                                 | Möglich                             | Möglich                        | Möglich                             |
|                   |  ▶ Betriebshof                                       | identisch                           |                                |                                     |
| <b>Weiteres</b>   |  ▶ Preisentwicklung (Personal, Energie, Zinsen, ...) | identisch                           |                                |                                     |
|                   |  ▶ Steuervorteil                                     | Nein                                | Ja                             | Ja                                  |
|                   |  ▶ Transformationsphase                              | Mittel                              | Mittel                         | Hoch                                |

**Verkehrsmanagementgesellschaft (VMG):** In den Modellen 2 und 3 erfolgt eine Direktvergabe der Verkehrsleistung an eine zu gründende Verkehrsmanagementgesellschaft. Die dabei anfallenden Kosten unterscheiden sich nach der konkreten Ausgestaltung der Gesellschaft und deren avisierte Rolle in dem jeweiligen Strukturmodell. In Modell 2 erfolgt die Steuerung und Kontrolle des Subunternehmers (Verkehrsunternehmens) direkt über die Verkehrsmanagementgesellschaft, die für die Erfüllung der PBefG-Vorgaben verantwortlich ist. Entsprechend resultiert ein gewisser Personalbedarf, der im Falle der Ausschreibung (Modell 1) nicht notwendig ist. Im Falle der Kooperation (Modell 3) ergibt sich ein leicht geringerer Personalbedarf für die Verkehrsmanagementgesellschaft. Hintergrund ist die Annahme, dass ein vollständig funktionsfähiges Verkehrsunternehmen existiert, dass selbst einen Großteil der Aufgaben übernimmt. Zudem kann auf Knowhow des Kooperationspartners zurückgegriffen werden.

**Verkehrsunternehmen (VU):** Die unterschiedliche Ausgestaltung des VU zur operativen Erbringung der Verkehre führt zu einem unterschiedlichen finanziellen Aufwand. Dies umfasst die folgenden Aspekte:

**Personal:** Den Strukturmodellen liegt ein identischer Fahrerbedarf zugrunde. Bei Ausgestaltung der Verkehre wird unterstellt, dass bei allen Modellen eine Anstellung des Fahrpersonals gemäß Tarifvertrag des Gesamtverbands Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V. erfolgt.

**Fahrleistung:** Die angenommene Fahrleistung ist für alle drei Modelle identisch. Es wird unterstellt, dass der heutige Fahrplan für alle Modelle gilt. Dementsprechend ergibt sich für

alle drei Modelle die gleiche Fahrzeuganzahl sowie eine identische Laufleistung und eine identische Anzahl Fahrer mit gleichen Personaleinsatzstunden (s.o.).

**Fahrzeuge alternative Antriebe:** Die Stellung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben erfolgt in Modell 1 durch das VU selbst, während in Modell 2 und Modell 3 jeweils eine Stellung durch die VMG erfolgt. Parallel zur Aufstockung der neuen elektrischen Fahrzeugflotte sinkt der Bestand der Altfahrzeuge. Dabei wird jedoch unterstellt, dass die Rahmenbedingungen zur Anschaffung der Fahrzeuge in allen Fällen identisch sind. Aufgrund der oben beschriebenen Annahme, dass zusätzlich eine identische Anzahl an Fahrzeugen erworben wird. Eine Berücksichtigung der Finanzierungsvorteile öffentlicher Unternehmen erfolgt im Rahmen der Chancen- und Risikobetrachtung.

**Fahrzeugförderung:** Eine Förderung der Anschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben ist in allen drei Modellen identisch möglich. In allen Fällen wird eine Förderung der Mehrkosten der Fahrzeuge mit alternativen Antrieben im Vergleich zu herkömmlichen Antrieben um 80 % unterstellt.

**Betriebshof:** Aufgrund der identischen Fahrzeugflotte sowie der identisch verlaufenden sukzessiven Umstellung von Fahrzeugen mit herkömmlichen Antrieben auf solche mit Elektroantrieb bestehen identische Anforderungen an einen Betriebshof. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser im Besitz der VMG ist oder vom VU gestellt wird. Entsprechend ergeben sich keine Unterschiede in den Kosten, die durch die einzelnen Modelle entstehen, vielmehr wird diese Komponente von den konkreten Wettbewerbern/Verkehrsunternehmen und der Frage abhängen, ob diese bereits einen Betriebshof in der Region besitzen.

**Kalkulatorischer Aufschlag „Verwaltung“:** Der Aufschlag umfasst administrative und kaufmännische Tätigkeiten wie beispielsweise die Buchhaltung und das Personalwesen. Dabei wird unterstellt, dass VU im Wettbewerb (Modell 1) effizientere Strukturen haben als VU in einem Marktmodell mit Inhouse-Vergaben (Modelle 2 und 3).

**Kalkulatorischer Aufschlag „Regie“:** Der Aufschlag umfasst die Angebots- und Betriebsplanung inklusive der Disposition. Es wird unterstellt, dass Modell 2 die effizientesten Strukturen für das VU hat, während eine Ausschreibung sowie die Kooperation höhere Kosten verursachen.

**Kalkulatorischer Aufschlag Risiko/Gewinn:** Der Posten umfasst die Kalkulation eines unternehmerischen Risikos sowie eines etwaigen Gewinnaufschlags, der von privatwirtschaftlichen Unternehmen regelmäßig berücksichtigt bzw. kalkuliert wird.

**Weiteres - Preisentwicklung:** Für die Entwicklung der einzelnen Kostenparameter (Personal, Diesel, Strom, Verbraucherpreise etc.) im Zeitablauf wurden Indizes hinterlegt, die diese Entwicklung abbilden. Die dabei prognostizierten Preise entwickeln sich aufgrund

grundsätzlich gleicher Rahmenbedingungen in allen Modellen identisch. Entsprechend ergeben sich keine Unterschiede in den Kosten der einzelnen Modelle.

**Weiteres - Steuervorteil:** Durch die Verrechnungsmöglichkeit im steuerlichen Querverbund ergeben sich für die Modelle 2 und 3 mit einer Direktvergabe an einen Inhouse-Betreiber finanzielle Vorteile. Bei einer wettbewerblichen Ausschreibung ist dieser Vorteil nicht zu realisieren (Modell 1).

**Weiteres - Transformationsphase:** Die Implementierung der einzelnen Modelle und der Transformationspfad vom Status quo hin zum neuen Modell führt zu einem unterschiedlichen Aufwand. Während die wettbewerbliche Ausschreibung (Modell 2) insbesondere vor dem Hintergrund möglichst umfänglich zu definierender Standards Mehraufwand erzeugt, ist die Gründung der VMG und die Ausschreibung an einen Subunternehmer der Haupttreiber in Modell 2. Modell 3 erzeugt kurzfristig hingegen den größten finanziellen Aufwand, da sowohl eine VMG als auch ein VU gegründet werden und die Kooperation mit einem existierenden VU aufzubauen ist.

**Chancen und Risiken:** Entsprechend der dargestellten Vorgehensweise erfolgt eine indikative kostenseitige Quantifizierung auf Basis der indizierten Kostenstruktur sowie erlösseitig eine näherungsweise Betrachtung im Verhältnis zum Status quo. Die getroffenen Prämissen zu den Auswirkungen der Chancen/Risiken sowie die Anwendbarkeit auf die einzelnen Modelle ist als Teil der Ergebnisse dokumentiert. Grundsätzlich handelt es sich hierbei um eine Abschätzung, eine gesonderte Gewichtung erfolgte entsprechend der Diskussion in der Arbeitsgruppe nicht, vielmehr wurden die Chancen/Risiken gleichrangig betrachtet.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausprägungen in Mengen und Preisen der einzelnen Treiber ergeben sich die im Folgenden dargestellten Kostenverhältnisse für die drei Modelle.

#### **IV. Ergebnisse**

Entsprechend der dargestellten Vorgehensweise wurden für die drei Strukturmodelle kalkulatorisch die jeweiligen Kosten ermittelt. Das dargestellte Mengengerüst sowie die strukturelle Ausgestaltung der Modelle bilden die Basis für die Kalkulationen der Kosten der einzelnen Modelle. Hierbei wurde jeweils eine Variante ohne Berücksichtigung alternativer Antriebstechnologien der Fahrzeuge sowie eine Variante unter Berücksichtigung dieser Implikationen erstellt.

Kein Bestandteil der Ergebnisdarstellung ist eine Kalkulation der Mehrkosten durch alternative Antriebstechnologien. Somit sind die dargestellten Indexwerte nur innerhalb der jeweiligen Tabelle vergleichbar, nicht aber zwischen den beiden Tabellen.

## 1. Bewertung ohne Berücksichtigung alternative Antriebe

In einer ersten Variante werden die Strukturmodelle verglichen, ohne dass eine Umstellung auf alternative Antriebstechnologien erfolgt.

In diesem Vergleich erweist sich das Modell 1 „Europaweite Ausschreibung“ als kostengünstigstes Modell.<sup>15</sup> Für dieses Modell fallen die Kosten überwiegend bei dem betreibenden Verkehrsunternehmen an. Die Organisation des Landkreises übernimmt zusätzliche Aufgaben, während der steuerliche Querverbund nicht genutzt werden kann. Die operativen Kosten des Verkehrsunternehmens sind im Modellvergleich aufgrund der dargestellten Prämissen in Modell 1 am günstigsten. Da die Bewertung und der Vergleich Index-basiert erfolgen, wird das Modell 1 als kostengünstigste Variante auf den Faktor 1,0 normiert. Die Bewertung der weiteren Modelle erfolgt dementsprechend und die jeweiligen Indexwerte der Modelle 2 und 3 werden in Relation zu dem Modell 1 gesetzt.

Das Modell 2 zeigt, dass Kosten bei einer Verkehrsmanagementgesellschaft anfallen, die für dieses Modell zu gründen ist und aktiv den ÖPNV koordiniert und verwaltet. Die Kosten des Verkehrsunternehmens liegen Prämissen-bedingt über denen eines Ausschreibungsmodells, während zugleich die Vorteile des steuerlichen Querverbundes realisierbar sind. Wie der untenstehenden Tabelle zur Ergebniszusammenfassung zu entnehmen ist, ergeben sich - entsprechend des Indexwertes 1,05 - im ersten Jahr um 5 % höhere Gesamtkosten für Modell 2 im Vergleich zum Modell 1.

Das Kooperationsmodell 3 liegt etwa 8-Indexpunkte, d.h. 8%, über dem Kostenniveau des Ausschreibungsmodells. Zu beachten sind die geringeren Kosten für die Verkehrsmanagementgesellschaft, während die Kosten des Verkehrsunternehmens über denen der anderen beiden Modelle liegen.

Die skizzierten Unterschiede bestehen sowohl im ersten Jahr des Betriebes als auch über eine fiktive Laufzeit und Fortschreibung über 15 Jahre. Hierbei erweist sich die Kostenstruktur und -verteilung zwischen den Beteiligten als konstant, da keine Verlagerung der in diesem Szenario konventionell angetriebenen Fahrzeuge erforderlich ist.

---

<sup>15</sup> Abweichungen bei der Aufsummierung der einzelnen Kostenparameter zur Angabe der Gesamtkosten ergeben sich aufgrund von Rundungen.

**Zusammenfassung Ergebnisse (ohne alternative Antriebe)**

|                      | <b>M1</b>                              | <b>M2</b>                               | <b>M3</b>                                    |
|----------------------|--|---|--|
|                      | Europaweite Ausschreibung (Wettbewerb) | Direktvergabe an VMG mit Subunternehmer | Direktvergabe an VMG mit Kooperationspartner |
| <b>Jahr 1</b>        |  |   |  |
| <b>Gesamtkosten</b>  | <b>1,00</b>                            | <b>1,05</b>                             | <b>1,08</b>                                  |
| davon LK             | 0,00                                   |   |  |
| davon VMG            |  | 0,02                                    | 0,01   |
| davon VU             | 0,96                                   | 0,99                                    | 1,04   |
| davon Betriebshof    | 0,03                                   | 0,03                                    | 0,03   |
| davon Transformation | 0,01                                   | 0,01                                    | 0,01   |
| davon Steuervorteil  |  | -0,01                                   | -0,01  |

|                          |             |             |             |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Laufzeit 15 Jahre</b> |             |             |             |
| <b>Gesamtkosten</b>      | <b>1,00</b> | <b>1,06</b> | <b>1,08</b> |
| davon LK                 | 0,01        |             |             |
| davon VMG                |             | 0,02        | 0,01        |
| davon VU                 | 0,97        | 1,01        | 1,06        |
| davon Betriebshof        | 0,03        | 0,03        | 0,03        |
| davon Transformation     | 0,00        | 0,00        | 0,00        |
| davon Steuervorteil      |             | -0,01       | -0,01       |

**2. Bewertung inklusive Berücksichtigung alternative Antriebe**

Die Berücksichtigung alternativer Antriebstechnologien führt in der Betrachtung insbesondere zu einer Verschiebung des Fahrzeugeigentums zwischen den Beteiligten im Zeitverlauf. Das grundlegende strukturelle Kostenverhältnis bleibt bestehen. Die Variante 1 stellt bei reiner Kostenbetrachtung das kostengünstigste Modell dar. Entsprechend erfolgt auch hier - analog der eingangs dargestellten Vorgehensweise - eine Normierung des kostengünstigsten Modells 1 auf den Indexwerten der Gesamtkosten von 1,0. Die Modelle 2 und 3 liegen 5- bzw. 8-Indexpunkte über diesem Kostenniveau - die Gesamtkosten fallen entsprechend 5 % (Modell 2) bzw. 8 % (Modell 3) höher aus als die Gesamtkosten von Modell 1. Dieses Verhältnis zeigt sich in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowohl im ersten Jahr als auch im

gesamten Zeitverlauf über einen fiktiven 15-Jahreszeitraum. Die Betrachtung des Mehrjahreszeitraumes macht darüber hinaus für das Modell 3 deutlich, dass die kapitalintensiven Fahrzeuge sukzessive bei einer Verkehrsmanagementgesellschaft aufgebaut werden, während die konventionell angetriebenen Fahrzeuge des Verkehrsunternehmens sukzessive ausgeflottet werden. Dementsprechend verschieben sich in diesem Modell die Kostenanteile. In Summe bleibt das dargestellte Verhältnis der Wirtschaftlichkeit konstant.

|                      | <b>M1</b><br>Europaweite<br>Ausschreibung<br>(Wettbewerb) | <b>M2</b><br>Direktvergabe an VMG<br>mit Subunternehmer | <b>M3</b><br>Direktvergabe an VMG<br>mit Kooperationspartner |
|----------------------|---|---|--|
| <b>Jahr 1</b>        |   |   |  |
| <b>Gesamtkosten</b>  | <b>1,00</b>   | <b>1,05</b>   | <b>1,08</b>  |
| davon LK             | 0,00  |   |  |
| davon VMG            |   | 0,08  | 0,06   |
| davon VU             | 0,96  | 0,94  | 0,98   |
| davon Betriebshof    | 0,03  | 0,03  | 0,03   |
| davon Transformation | 0,01  | 0,01  | 0,01   |
| davon Steuervorteil  |   | -0,01   | -0,01  |

| <b>Laufzeit 15 Jahre</b> |             |             |             |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Gesamtkosten</b>      | <b>1,00</b> | <b>1,05</b> | <b>1,08</b> |
| davon LK                 | 0,01        |             |             |
| davon VMG                |             | 0,39        | 0,36        |
| davon VU                 | 0,96        | 0,64        | 0,70        |
| davon Betriebshof        | 0,03        | 0,03        | 0,03        |
| davon Transformation     | 0,00        | 0,00        | 0,00        |
| davon Steuervorteil      |             | -0,01       | -0,01       |

Eine Aussage über das Kostenverhältnis der Strukturmodelle „mit“ bzw. „ohne“ alternative Antriebstechnologien ist aus den dargestellten Indexwerten nicht ableitbar.

### 3. Indikative Kostensätze

Ergänzend wird auf Basis der Kalkulationen eine Bandbreite kalkulatorischer Kostensätze je Strukturmodell dargestellt. Diese Werte stellen eine Indikation dar. Es handelt sich nicht um Erwartungswerte.

**Indikation Kostensätze 1. Betriebsjahr**

- keine Erwartungswerte ! -

- Gesamtkosten inkl. Mehraufwand LK und VMG)

|                   | <b>M1</b><br>Europaweite<br>Ausschreibung<br>(Wettbewerb) | <b>M2</b><br>Direktvergabe an VMG<br>mit Subunternehmer | <b>M3</b><br>Direktvergabe an VMG<br>mit Kooperationspartner |
|-------------------|---|---|--|
| <b>Jahr 1</b>     |   |   |  |
| <b>Kostensatz</b> |   |   |  |
| von               | 3,37  | 3,53  | 3,64   |
| bis               | 3,87  | 4,06  | 4,18   |

Die Werte sind in ihrer Bandbreite als Indikation zu verstehen. Aufgrund des individuellen Wettbewerbsumfeldes sind bei konkreten Ausschreibungen Abweichungen möglich. Wesentlich für die Betrachtung ist ebenso, dass diese das aktuelle Kostenniveau zu Beginn des Jahres 2022 berücksichtigen, bei einem späteren Betriebsstart sowie im Verlauf der Betriebslaufzeit sind Preisentwicklungen dementsprechend zu berücksichtigen.

**4. Bewertung der Chancen und Risiken**

Die dargestellten Quantifizierungen der Strukturmodelle wurden der Vorgehensweise entsprechend um eine Betrachtung der jeweils realisierbaren bzw. inhärenten Chancen und Risiken ergänzt. Hierbei erfolgte eine indikative Abschätzung der kostenseitigen Chancen und Risiken, die auf die konkreten Indexwerte der Modelle angewendet wurden. Die erlösseitigen Chancen/Risiken wurden in analoger Vorgehensweise ermittelt, jedoch auf einen Index von 1,00 als Basiswert angewendet.

Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass es sich bei den Quantifizierungen um Abschätzungen handelt. Darüber hinaus sind die Unsicherheiten in Bezug auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und Größenordnung des Eintritts zu beachten, die bei einer Zukunftsbeurteilung naturgemäß bestehen.

Chancen bestehen für die dargestellten Modelle sowohl bei der Verkehrsmanagementgesellschaft als auch bei dem Verkehrsunternehmen. Kostenseitige Chancen werden insbesondere durch eine aktive Rolle der Verkehrsmanagementgesellschaft in den Modellen 2 und 3 ermöglicht. Die aktive Steuerung kann in diesen Modellen auf eine sinkende Gesamtkostensituation des Verkehrsunternehmens einwirken. Zu einer Verringerung der Kosten führen

dabei Anreize zur kontinuierlichen wirtschaftlichen Verbesserung sowie die ggü. dem Status quo deutlich intensivere Möglichkeit zu Austausch, Controlling und Steuerung.

Mit der Verkehrsmanagementgesellschaft selbst kann im Zeitverlauf eine wirtschaftlich und unternehmerisch handelnde Organisationseinheit aufgebaut werden, die insbesondere auch in Bezug auf die Angebotsplanung und das Fahrzeugmanagement effiziente und wirtschaftliche Strukturen ermöglicht. Die Modelle 2 und 3 beinhalten in Bezug auf die Fahrzeugfinanzierung ebenso den Vorteil günstigerer Finanzierungsoptionen der öffentlichen Hand, die durch die Verkehrsmanagementgesellschaft realisiert werden könnten. Erlösseitig bieten die Gestaltungsansprüche und -möglichkeiten der Verkehrsmanagementgesellschaft Chancen zur Steigerung der Nachfrage und einer Ausschöpfung des Erlösniveaus. Hierbei sind die Möglichkeiten zur Attraktivierung und nachfrageorientierten Angebotsplanung wesentliche Stellhebel.

Eine tabellarische Übersicht der Chancen und Risiken sowie deren indikative quantitative Bewertung kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden. Dargestellt ist hierbei eine indikative Potenzialschätzung. Diese näherungsweise Bewertung erfolgt auf Basis entsprechender Branchenerfahrungen und Beratereinschätzungen. Die Chancen und Risiken sind nicht für jedes der Modelle relevant - sofern diese von Relevanz sind, wird dieses durch einen Haken dargestellt. Die individuelle Bemessung des Potenzials erfolgt, indem der jeweilige Umfang auf die ursprüngliche, im jeweiligen Modell ermittelte Kostenbasis des Parameters angewendet wird. So ergibt sich beispielsweise für die Gesamtkosten der VMG die Chance, dass durch eine unternehmerisch und fahrgastorientiert handelnde Organisationseinheit der Markt proaktiv gestaltet wird. In diesem Fall wirkt die VMG auf eine optimale Kostenausgestaltung des VU ein, sodass sich in Bezug auf die Basisgröße (0,39 in 2 bzw. 0,36 in 3) um bis zu 15 % geringere Kosten ergeben. Für die Chance in Bezug auf die Gesamtkosten ergibt sich somit ein Wert von 0,06 (Modell 2) bzw. 0,05 (Modell 3).

| Chancen |        |                                  | Bezugsgröße   | Indikative Potenzial-schätzung                           | Wirkung |              |              |              |
|---------|--------|----------------------------------|---|--|---------|--------------|--------------|--------------|
|         |        |                                  |   |  | M1      | M2           | M3           |              |
| VMG     | Erlöse | Nachfrage & Potenziale           | Proaktive Gestaltung eines attraktiven Mobilitätsangebotes durch erfahrene GF/Mitarbeiter im Einflussbereich des Landkreises. | Fahrgeldeinnahmen Gesamtsystem                           | 10%     | 1,00<br>0,00 | 1,00<br>0,10 | 1,00<br>0,10 |
|         | Kosten | Gesamtkosten VU                  | Sukzessiver Aufbau von Know-How durch Wissenstransfer vom Verkehrsunternehmen hin zur VMG.                                    | Gesamtaufwand VU/VMG                                     | -       | -            | -            | -            |
|         | Erlöse | Ausschöpfung Erlös-niveau        | Gestaltung eines nachfrageorientierten Angebotes zur Generierung eines höheren Erlös-niveaus.                                 | Fahrgeldeinnahmen  | 5%      | 1,00<br>0,00 | 1,00<br>0,05 | 1,00<br>0,05 |
|         | Kosten | Finanzierungsvorteil öfftl. Hand | Finanzierungsvorteile der öffentlichen Hand gegenüber privaten Verkehrsunternehmen in der Fahrzeugbeschaffung                 | Investitionen Fahrzeuge (Kapitalkosten Neuanschaffungen) | 10%     | 0,00<br>0,00 | 0,16<br>0,02 | 0,16<br>0,02 |
|         | Kosten | Gesamtkosten VMG                 | Schaffung eine unternehmerisch und fahrgastorientieren handelnden Organisationseinheit.                                       | Gesamtaufwand  | 15%     | 0,00<br>0,00 | 0,39<br>0,06 | 0,36<br>0,05 |
| VU      | Kosten | Optimierung Gesamtkosten VU      | Partizipation des Landkreises an wirtschaftlichen Verbesserungen in der Kostensituation des VU.                               | Gesamtaufwand  | -       | -            | -            | -            |
|         | Kosten | Optimierung Gesamtkosten VU      | Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung, an welcher der Landkreis partizipieren kann.     | Gesamtaufwand  | 2%      | 0,96<br>0,00 | 0,64<br>0,01 | 0,70<br>0,01 |

Während die dargestellten Chancen die Möglichkeit bieten, dass die kalkulatorisch ermittelten Kosten für die jeweiligen Modelle geringer ausfallen, ist zugleich zu beachten, dass mit den Modellvarianten Risiken einhergehen, die zu einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit führen können. Zu diesen Risiken zählt im Modell 1 die Wettbewerbssituation unter den schwierigen derzeitigen Rahmenbedingungen der Branche, die zu ein geringeren Wettbewerbssituation und damit zu höheren Preisen führen kann. In allen Modellvarianten ist der Landkreis von einem Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer abhängig, insofern kann bei verschlechterter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des Unternehmens ein Anpassungsbedarf der Vergütung entstehen. Mit der Verkehrsmanagementgesellschaft werden zudem neue Strukturen aufgebaut, die neben den skizzierten Chancen auch den Aufbau zusätzlicher Personale in etwaigen Doppelstrukturen als grundsätzliches Risiko beinhalten.

Eine Übersicht der Risiken, deren Beschreibung sowie die Bewertung ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

| Risiken |                                  |  | Bezugsgröße  | Indikative Potenzial-schätzung | Wirkung                                     |      |      |
|---------|----------------------------------|--|--|--------------------------------|---|------|------|
|         |                                  |  |  |                                | M1  | M2   | M3   |
| Kosten  | Zusätzlicher Personalaufwand     | Aufbau von (zusätzlichem) Personal als Kostenfaktor.   | Personalaufwand  | -                              | -   | -    | -    |
|         |                                  |  |  |                                | <i>Direkter Bestandteil der Kalkulation</i> |      |      |
| VMG     | Kosten                           | Subunternehmerausschreibung und -betrieb   | Preis- und Mengenrisiken in der initialen Ausschreibung sowie im laufenden Betrieb             | 4%                             | -   | 0,64 | 0,35 |
|         |                                  |  |  |                                | 0,00  | 0,03 | 0,01 |
| Erlöse  | Nachfrage und Kundenorientierung | Geringer direkter Einfluss des Landkreises auf die Gestaltung des Verkehrsangebotes.   | Fahrgeldeinnahmen  | 3%                             | 1,00  | 1,00 | 1,00 |
|         |                                  |  |  |                                | 0,03  | 0,03 | 0,03 |
| Kosten  | Gesamtkosten VU                  | Fehlendes Wettbewerfeld im Ausschreibungsverfahren aufgrund des Vorteils des Bestandsbetreibers (Markteintrittsbarriere)               | Gesamtkosten VU  | 10%                            | 0,96  | 0,64 | 0,70 |
|         |                                  |  |  |                                | 0,10  | 0,00 | 0,00 |
| VU      | Kosten                           | Gesamtkosten VU  | Hohes Kostenniveau aufgrund eines geringen Wettbewerbs in Folge aktueller Marktunsicherheiten. | 10%                            | 0,96  | 0,64 | 0,70 |
|         |                                  |  |  |                                | 0,10  | 0,06 | 0,07 |
| Kosten  | Gesamtkosten VU                  | Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines VU führt zu Unsicherheiten und Anpassungsnotwendigkeiten der Vergütung. | Gesamtkosten VU  | 8%                             | 0,96  | 0,64 | 0,70 |
|         |                                  |  |  |                                | 0,08  | 0,05 | 0,06 |

In Summe können die skizzierten Chancen und Risiken zu einer Veränderung der zunächst kalkulatorischen Kosten und der entsprechend dargestellten Indexwerte je Modell führen. Für jedes der Modelle ist entsprechend obiger Tabelle ein - aufgrund der aktuellen Marktsituation - erhebliches Risiko in Bezug auf die Kostenentwicklung berücksichtigt. Eine Gegenüberstellung der summierten Chancen und Risiken je Modellvariante ist nachfolgend dargestellt.

|        |         | M1   | M2   | M3   |
|--------|---------|------|------|------|
| Kosten | Chancen | 0,00 | 0,07 | 0,07 |
|        | Risiken | 0,27 | 0,14 | 0,14 |
| Erlöse | Chancen | 0,00 | 0,15 | 0,15 |
|        | Risiken | 0,00 | 0,03 | 0,01 |

\* Kosten mit Bezug auf den jeweiligen Index(teil)wert der Modelle.

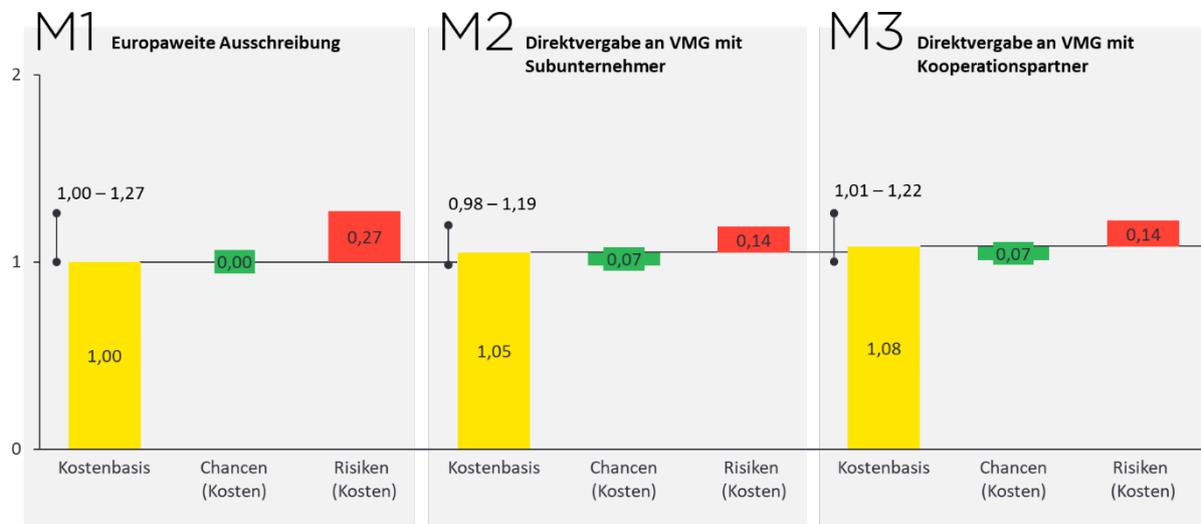
Erlöse generisch im Vergleich zum Status quo.

\*\* Rundungsdifferenzen möglich

Im Ergebnis zeigt sich, dass alle Modelle ein generelles Kostenrisiko aufgrund der aktuellen Preisentwicklungen inhärent ist. Die Modellvariante 1 beinhaltet kostenseitig zusätzliche

Risiken, die aus der (ausbleibenden) Wettbewerbssituation entstehen und damit zu höheren Kosten führen können. Während das Kostenrisiko bei den Modellvarianten 2 und 3 deutlich geringer ausfällt, bestehen hier zusätzlich sogar Chancen zur Verbesserung der Kostensituation. Entsprechend zeigt sich für die Modellvarianten 2 und 3 ein ausgeglicheneres Verhältnis von Chancen und Risiken - insbesondere bei Exkludierung des generellen Kostenrisikos.

Erlösseitig beinhaltet Modellvariante 1 ein Risiko durch die geringere Flexibilität des Landkreises in Bezug auf eine nachfrageorientierte Angebotsgestaltung. Die Modellvarianten 2 und 3 beinhalten diesbezügliche Chancen, die durch die Gestaltungsmöglichkeiten der Verkehrsmanagementgesellschaft realisiert werden könnten. Insofern überwiegen hier die Chancen, welche die Modellvariante 3 beinhaltet, während sich für die Modellvariante 1 in Summe mehr Risiken als Chancen zeigen.



## 5. Zusammenfassung Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die wirtschaftliche Bewertung zeigt die finanzielle Wirkung der organisatorischen Ausgestaltung zwischen den jeweiligen Modellen. Die Bewertung erfolgt auf Basis eines branchenüblichen Kalkulationsschemas unter Berücksichtigung der dargestellten Prämissen.

In der rein kostenseitigen Bewertung der Wirtschaftlichkeit erweist sich das Modell 1 (wettbewerbliche Ausschreibung) als kostengünstigste Variante. Die Varianten 2 und 3 liegen kostenseitig darüber. Diese wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zeigt sich sowohl bei Erbringung der Verkehrsleistung mit konventionell angetriebenen Fahrzeugen als auch bei einer sukzessiven Umstellung auf alternative Antriebstechnologien. Die dargestellte Bandbreite der Kostensätze spiegelt dieses Verhältnis in der Betrachtung entsprechend wider.

Eine ergänzende Betrachtung der jeweiligen Chancen und Risiken der Modelle zeigt, dass die kalkulatorisch im Quervergleich kostengünstigste Modellvariante 1 die wenigstens

zusätzlichen Chancen und dafür die meisten Risiken in Bezug auf die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit der Modelle beinhaltet. Die Modelle 2 und 3 beinhalten hingegen mehr Chancen, die in Summe zu einer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit dieser Modelle führen könnten. Hierbei ist die Rolle der Verkehrsmanagementgesellschaft als aktiver Gestalter eines nachfrageorientierten Angebots und eine ebenso aktive Steuerung des Verkehrsunternehmens der wesentliche Hebel zur Realisierung.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass es sich bei der dargestellten wirtschaftlichen Bewertung um kalkulatorische Werte handelt, die methodisch bedingt ausdrücklich keinen Erwartungswert für die tatsächlichen Kosten einer Ausschreibung oder Vergabe darstellen. Die gesamthafte Bewertung der Modelle erfolgte indikativ unter Berücksichtigung der Chancen und Risiken. Wesentlicher Parameter für die tatsächlichen und individuellen Kosten ist - neben volatilen Preisentwicklungen - insbesondere die konkrete zukünftige Ausgestaltung des ÖPNV- bzw. Mobilitätsangebotes in Landkreis und Stadt Lüneburg.

Auf Basis des dargestellten indikativen Wirtschaftlichkeitsvergleichs, der Diskussion der Chancen und Risiken sowie unter Berücksichtigung der weiteren Faktoren kann eine gesamthafte Bewertung der Passfähigkeit der Modelle für den Landkreis Lüneburg vorgenommen werden.

## **E. Modellempfehlung**

### **I. Zusammenfassung und Empfehlung aus rechtlicher / organisatorischer Sicht**

Zunächst werden die Ergebnisse der Bewertungskriterien für das jeweilige Strukturmodell kurz zusammengefasst und am Ende ein Zwischenergebnis je Bewertungskriterium dargestellt. Abschließend erfolgt die Empfehlung für ein Strukturmodell aus rechtlicher / organisatorischer Sicht.

#### **1. Gestaltender Einfluss des Landkreises auf den ÖPNV und Flexibilität**

##### **a. Modell 1**

Im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung hat der Landkreis im Ausgangspunkt die Gestaltung des ÖPNV durch Gestaltung der Vergabeunterlagen in seiner Hand. Spätere Änderungen des Verkehrsangebots sind dann nur noch auf Basis des Verkehrsvertrags sowie darüber hinaus bis zur Grenze des § 132 GWB möglich.

In zeitlicher Hinsicht bedürfen Änderungen regelmäßig einer Vorlaufzeit von mindestens 18 bis 24 Monaten, was die Flexibilität im Sinne einer kurzfristigen Umsetzung von gewünschten Anpassungen beeinträchtigt.

##### **b. Modell 2**

Im Rahmen des Modells 2 hat der Landkreis - ähnlich wie im Modell 1 - die Gestaltung des ÖPNV im Ausgangspunkt durch Gestaltung des öDA in seiner Hand. Die nicht-wettbewerbliche Direktvergabe an ein eigenes Verkehrsunternehmen bietet zudem aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Kontrolle die Möglichkeit, die Leistungsbeschreibung der sicherzustellenden Verkehrsleistung sowie die Fortschreibungsoptionen deutlich weiter zu fassen. Insofern ist der verkehrliche Gestaltungsspielraum des Landkreises im Verhältnis zu einem eigenen Verkehrsunternehmen deutlich größer und auch tiefergehend als bei einem wettbewerblich vergebenen Verkehrsvertrag an einen „fremden Dritten“.

In zeitlicher Hinsicht ist bei Änderungen/Ergänzungen der Verkehrsleistung, die über die Fortschreibungsmöglichkeiten des öDA nicht mehr abgedeckt werden, lediglich die Vorabkennzeichnungsfrist von 12 Monaten einzuhalten.

Insgesamt gewährleistet das Modell 2 einen sehr hohen und nahezu uneingeschränkten Einfluss des Landkreises auf die VMG und eine hohe Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung des ÖPNV.

c. Modell 3

Einfluss und Flexibilität bestehen wie in Modell 2.

Abweichend von Modell 2, entfällt das wettbewerbliche Vergabeverfahren für Subunternehmerleistungen während der Laufzeit, da das VU-Neu jederzeit direkt von der VMG beauftragt werden kann.

Insgesamt gewährleistet das Modell 3 einen sehr hohen Einfluss des Landkreises und eine sehr hohe Flexibilität.

d. Zwischenergebnis

Für das Bewertungskriterium des gestaltenden Einflusses auf den ÖPNV im Landkreis und eine damit einhergehende Flexibilität, zeichnen sich Modell 2 und Modell 3 nahezu gleichermaßen aus, da beide Modelle durch die VMG einen sehr hohen Einfluss und eine hohe Flexibilität bieten.

## **2. Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb**

a. Modell 1

Eine Transparenz hinsichtlich Informationen zum laufenden Betrieb lässt sich im Verkehrsvertrag gestalten. Eine Kostentransparenz lässt sich hingegen nicht vertraglich umsetzen (Stichwort: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

b. Modell 2

Durch die Vertretung in den Gremien der VMG hat der Landkreis vollumfänglichen Einblick in die Kosten und in Informationen zum laufenden Betrieb der VMG. Er hat zudem direkten Einfluss auf die Wirtschaftsplanung der VMG. Eine Kostentransparenz in Bezug auf die Subunternehmer der VMG lässt sich vertraglich nur eingeschränkt umsetzen (Stichwort: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

c. Modell 3

Durch die Vertretung in den Gremien der VMG hat der Landkreis vollumfänglichen Einblick in die Kosten und in Informationen zum laufenden Betrieb der VMG. Er hat zudem direkten Einfluss auf die Wirtschaftsplanung der VMG. Gleiches gilt über die VMG und den BEAV auch für das VU-Neu.

d. Zwischenergebnis

Hinsichtlich der Transparenz im Hinblick auf Kosten und Informationen zum laufenden Betrieb empfiehlt sich aufgrund der vollumfänglichen Transparenz sowohl auf Ebene der VMG

als auch des VU-neu das Modell 3, dicht gefolgt von Modell 2, welches lediglich auf der Ebene des Subunternehmers Nachteile in der Transparenz aufweist.

### **3. Förderkulisse**

#### a. Modell 1

Die Chancen in den Genuss von Förderung seitens Dritter (Land Niedersachsen, Bund, EU) - insbesondere im Hinblick auf die anstehende Umstellung auf alternative Antriebe (Infrastruktur und Fahrzeuge) - zu kommen, ist in diesem Modell - bei EU-beihilfenrechtskonformer Vertragsgestaltung - möglich.

#### b. Modell 2

In dem Fall, dass Fahrzeuge und Infrastruktur bei der VMG angesiedelt werden und die VMG einen direkt vergebenen öDA des Landkreises innehat, ist aus EU-Beihilfesicht eine Nutzbarmachung von Fördermaßnahmen von Dritten (insb. Bund und Land) gestaltbar.

#### c. Modell 3

Da die Fahrzeuge und die Infrastruktur für die Antriebstechnologien bei der VMG angesiedelt werden sollen und die VMG einen direkt vergebenen öDA innehat, ist aus EU-Beihilfesicht eine Inanspruchnahme von Förderung durch Dritte gestaltbar.

#### d. Zwischenergebnis

Da in jedem Modell durch entsprechende Ausgestaltung eine EU-beihilfenrechtskonforme Inanspruchnahme der Förderung seitens Dritter möglich ist, unterscheiden sich die drei Modelle bei diesem Bewertungskriterium nicht.

### **4. Nutzbarkeit „kleiner steuerlicher Querverbund“ (Kapitalertragsteuer)**

#### a. Modell 1

Im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibung lässt sich ein Steuervorteil in Bezug auf die Kapitalerträge aus den Avacon-Anteilen nicht realisieren.

#### b. Modell 2

Durch die körperschaftsteuerliche Verrechnung von durch die VMG erwirtschafteten Verkehrsverlusten mit den Dividenden-Erträgen aus den Avacon-Anteilen lässt sich - vorbehaltlich einer erfolgreichen Abstimmung mit der Finanzverwaltung - ein Steuervorteil bzw. eine Entlastung des Haushaltes des Landkreises erzielen.

c. Modell 3

Ein Steuervorteil bzw. eine Entlastung des Haushaltes des Landkreises lässt sich wie in Modell 2 nutzbar machen.

d. Zwischenergebnis

Hinsichtlich des Bewertungskriteriums der Nutzbarkeit des „kleinen steuerlicher Querverbands“ bieten sich Modell 2 und Modell 3 in gleichwertiger Weise an.

## 5. Realisierbarkeit / Transformation

a. Modell 1

Die wettbewerbliche Ausschreibung von Brutto-Verträgen für die zu bildenden Lose lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen.

In zeitlicher Hinsicht muss die Absicht zur Durchführung des Vergabeverfahrens mindestens 12 Monate vor Einleitung des Verfahrens im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden, jedoch sollte die Vorabbekanntmachung zum nach PBefG frühestmöglichen Zeitpunkt 27 Monate vor Betriebsbeginn geschaltet und 15 Monate vor Betriebsbeginn das Ausschreibungsverfahren eingeleitet werden.

b. Modell 2

Die Direktvergabe eines öDA an eine eigene Verkehrsmanagementgesellschaft lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen. Es besteht jedoch im Hinblick auf die Erfüllung der Selbsterbringungsquote durch die Beschaffung von Infrastruktur und Fahrzeugen bisher noch keine obergerichtliche Entscheidung. Die untergerichtlichen Instanzen haben dieses Modell jedoch stets als rechtmäßig anerkannt. Insoweit ist u.E. dieses Risiko vertretbar.

In zeitlicher Hinsicht muss die Absicht zur Direktvergabe eines öDA mindestens 12 Monate vor Einleitung des Verfahrens im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden. Allerdings müssen die Subunternehmerleistungen ausgeschrieben werden, dessen Durchführung 6 bis 9 Monate in Anspruch nehmen wird. Vor dem Hintergrund einer adäquaten Rüstzeit für die Einrichtung der Infrastruktur sollte das Ausschreibungsverfahren 21 bis 27 Monate vor Betriebsbeginn eingeleitet werden.

c. Modell 3

Die Direktvergabe eines öDA an eine eigene Verkehrsmanagementgesellschaft mit einem Kooperationspartner lässt sich grundsätzlich rechtssicher umsetzen. Es fehlt für den ÖPNV jedoch an Rechtsprechung zur Ausgestaltung im Detail. Insofern sind Restrisiken nicht völlig ausgeschlossen. Die rechtliche Konzeption ist zeitlich und vom Umfang her herausfordernd und technisch anspruchsvoll.

Für die Direktvergabe an die VMG gelten im Übrigen die Ausführungen zu Modell 2, mit dem Unterschied in zeitlicher Hinsicht, dass das Ausschreibungsverfahren hinsichtlich des Kooperationspartners so schnell wie möglich angestoßen werden sollte, um Rüst- und Gründungszeiträume nach dem Zuschlag zu gewährleisten.

d. Zwischenergebnis

Unter dem Aspekt der Realisierbarkeit / Transformation ist das Modell 2 mit einem geringen rechtlichen Restrisiko und dem geringsten zeitlichen Aufwand insgesamt vorzugswürdig.

## 6. Empfehlung aus rechtlich / organisatorischer Sicht

In der Gesamtschau der fünf Bewertungskriterien liegen die Modelle 2 und 3 dicht beieinander, sie liegen in der Bewertung entweder gleich auf (Bewertungskriterium 1, 3 und 4) oder stellen das bestgeeignete Modell dar (Modell 2 hinsichtlich der Realisierbarkeit / Transformation und Modell 3 hinsichtlich der Transparenz). Modell 1 hingegen kann in keinem Kriterium im Modellvergleich überzeugen.

Aus rechtlich / organisatorischer Sicht können zwar sowohl Modell 2 als auch Modell 3 grundsätzlich empfohlen werden, für den Landkreis empfehlen wir jedoch aus der Gesamtschau der Bewertungskriterien Modell 2, da dies die fünf Bewertungskriterien sehr gut erfüllt und sich dabei vor allem bei dem Bewertungskriterium der Realisation / Transformation durch ein geringeres Restrisiko und einen geringeren Zeit- und Umsetzungsaufwand hervorhebt. Diese Stärke gleicht u.E. den geringfügigen Nachteil gegenüber Modell 3 hinsichtlich des gestaltenden Einflusses und der Flexibilität aus, welcher ohnehin auch in Modell 2 durch vertragliche Gestaltung beherrschbar ist.

## II. Wirtschaftliche Bewertung

Die Bewertung der drei Strukturmodelle beinhaltet neben der strategischen-organisatorischen und der rechtlichen Implikationen auch die indikative Bewertung der Wirtschaftlichkeit. Dazu wurden auf Basis sämtlicher anfallenden Kostenpositionen mittels eines branchenüblichen Kalkulationsschemas die Gesamtkosten je Modell errechnet. Anschließend wurden die Ergebnisse indexiert und als vergleichende Kennzahl ausgegeben.

Im Rahmen der Bewertung wurden gemeinsam mit dem Landkreis und der begleitenden „AG Strukturgutachten“ Prämissen hinsichtlich der Ausgestaltung der drei Modelle aufgestellt. Diese umfassen insbesondere die unterschiedlichen Strukturen hinsichtlich der Aufgabenerledigung zwischen den Beteiligten sowie die Entwicklung von Personal und Assets (insb. Fahrzeuge). Hierbei wurde jeweils eine Variante ohne Berücksichtigung alternativer Antriebstechnologien der Fahrzeuge sowie eine Variante unter Berücksichtigung dieser Implikationen erstellt.

In beiden Fällen zeigt sich, dass das Modell 1 (Europaweite Ausschreibung/Wettbewerb) sowohl kurzfristig im ersten Jahr als auch langfristig über einen Zeitraum von 15 Jahren das kostengünstigste Modell ist. Entsprechend ergibt sich bei einer indexierten Wirtschaftlichkeitsbewertung die Normierung von 1,0. Das Modell 2 (Direktvergabe an VMG mit Subunternehmer) ist sowohl kurz- als auch langfristig das zweitkostengünstigste Modell. Nach Indexierung der Gesamtkosten im Verhältnis zum günstigsten Modell 1 ergibt sich ein Wert von 1,05 bzw. für das langfristige Szenario ohne alternative Antriebe 1,06 - Modell 2 ist folglich 5 % bzw. 6 % teurer als Modell 1. Die Bewertung zeigt zudem, dass das Modell 3 (Direktvergabe an VMG mit Kooperationspartner) in allen vier Fällen - kurzfristig bzw. langfristig sowie mit und ohne Alternative Antriebe - das Modell mit den höchsten Kosten im Quervergleich ist. In allen vier Fällen ergibt sich ein Indexwert von 1,08, was bedeutet, dass das Kostenniveau des Modells 8 %-Punkte über denen des Modells 1 liegt.

Darüber hinaus wurde die Wirtschaftlichkeitsbewertung um eine Betrachtung der jeweils realisierbaren bzw. inhärenten Chancen und Risiken ergänzt. Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere die Modelle 2 und 3 deutliche potenzielle Chancen bieten. Grund dafür ist die Möglichkeit für den Landkreis, mit einer Verkehrsmanagementgesellschaft den Markt proaktiv zu gestalten und die Organisation aktiv zu steuern. Anreize für eine kontinuierliche wirtschaftliche Verbesserung sowie intensiverer Austausch, Controlling und Steuerung können zu einer deutlichen Verringerung der Kosten führen. Während Modell 1 vor allem durch das Risiko einer geringeren oder gar ausbleibenden Wettbewerbssituation geprägt ist, zeigen die Modelle 2 und 3 ausgewogenere Verhältnisse zwischen Chancen und Risiken.

Insgesamt ergibt sich aus Perspektive des Landkreises aus rein kostenstruktureller Sicht das Modell 1 (wettbewerbliche Ausschreibung) als kostengünstigste Variante. Die Varianten 2 und 3 liegen kostenseitig darüber. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Chancen und Risiken zeigt sich jedoch, dass die Kosten in Modell 1 durchaus deutlich höher ausfallen können. Bei vollständiger Ausübung einer proaktiven Marktgestaltung durch die Verkehrsmanagementgesellschaft bieten die Modelle 2 und 3 daher insgesamt die wirtschaftlicheren Strukturen als Modell 1. Dabei ist die Umsetzung von Modell 2 aufgrund der günstigeren Kostenstrukturen wirtschaftlich sogar noch vorteilhafter im Vergleich zu Modell 3.

Unter der Prämisse einer solch proaktiven Marktgestaltung durch die Verkehrsmanagementgesellschaft und der Realisierung der einhergehenden Chancen empfehlen wir aus wirtschaftlicher Perspektive daher Modell 2 (Direktvergabe an VMG mit Subunternehmer).

### **III. Gesamtempfehlung**

In der Gesamtbewertung aus rechtlicher / organisatorischer sowie wirtschaftlicher Bewertung der drei Strukturmodelle empfehlen wir das Modell 2, d.h. die Transformation des ÖPNV im Landkreis zur Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerausschreibung. Dieses Modell erfüllt die gewünschten Bewertungskriterien in rechtlicher / organisatorischer

Hinsicht insgesamt am besten. Es ist das Modell, mit dem der Landkreis den gewünschten Einfluss auf den ÖPNV und die Flexibilität gewinnt, welches transparent in Hinblick auf die Kosten und Informationen ist, unter dem sowohl die Förderung von Dritten als auch der „kleine steuerliche Querverbund“ nutzbar sind und welches vor allem rechtssicher und in der gegebenen Zeit umgesetzt werden kann. Zudem stellt Modell 2 nach dem Wirtschaftlichkeitsvergleich - unter der Prämisse einer proaktiven Marktgestaltung durch die Verkehrsmanagementgesellschaft und der Realisierung der einhergehenden Chancen - das insgesamt wirtschaftlichste Modell dar.

## **F. Transformation zum Vorzugsmodell (Modell 2)**

Eine Darstellung der Transformation des ÖPNV im Landkreis vom Status Quo zur Verkehrsmanagementgesellschaft mit Subunternehmerausschreibung erforderlichen Umsetzungsschritte wird nachfolgend beschrieben und detailliert im Meilensteinplan (**Anlage**) zusammengefasst.

### **I. Umsetzungsschritte für Modell 2 bis zum 01.01.2026**

#### **1. Prüfung und (Fein-)konzeption der konkreten Ausgestaltung der Voraussetzungen des Modells 2**

Im 1. Halbjahr 2023 muss die Feinkonzeption des Modell 2 erfolgen. Diese sollte im Frühjahr 2023 abgeschlossen sein, damit die frühzeitige Einleitung des Direktvergabeverfahrens an die Moin GmbH<sup>16</sup> (Verkehrsmanagementgesellschaft) sichergestellt werden kann. Neben der rechtlichen Ausgestaltung des Direktvergabeverfahrens im Detail wird es im Rahmen der Konzeption vor allem um das Verkehrsangebot gehen, welches im Ausgangspunkt zum Stichtag 01.01.2026 an die Moin GmbH vergeben werden soll.

#### **2. Grobkonzept über das gewünschte Verkehrsangebot**

Ausgangspunkt für die Festlegung des Verkehrsangebots ist der Nahverkehrsplan des Landkreises vom November 2018. Hinzukommen sollten bereits vorhandenen Erkenntnisse oder Entwicklungsmöglichkeiten aus dem in Auftrag gegebenen Mobilitätsgutachten. Auch wenn das Gutachten erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen wird als das Grobkonzept des Verkehrsangebots, sollten wesentliche Leitlinien bereits früher in ein Grobkonzept fließen können, wobei mögliche Entwicklungen aus dem Mobilitätsgutachten als Optionen aufgenommen werden sollten. Aus dem Grobkonzept sollte zumindest hervorgehen, in welchem Umfang (Anzahl der Linien, Beschreibung des Bedienebiets, als Gesamtleistung), in welcher Bedienform (Linienverkehr, Bedarfsverkehr etc.) mit welchen Fahrzeugen (Antrieb) die Verkehrsleistung im Landkreis im Ausgangspunkt zum 01.01.2026 erbracht werden soll. Das Grobkonzept sollte auch beschreiben, auf welchem Weg (Beistellung von Fahrzeugen und/oder Infrastruktur) die Selbsterbringungsquote des Art. 4 Abs. 7 VO 1370/2007 eingehalten werden kann.

Ziel sollte es sein, in Vorbereitung auf den Grundsatzbeschluss des Kreistags ein Grobkonzept erstellt zu haben, welches die Direktvergabe in ihren wesentlichen Zügen darstellt und auf dessen Basis die Direktvergabe weiter vorangetrieben werden kann.

Letztlich sollte im Rahmen der Konzeptionierung auch die perspektivisch erforderliche personelle Ausstattung der Moin GmbH erfolgen und geprüft werden, inwieweit schon zum

---

<sup>16</sup> Wir unterstellen, dass als Verkehrsmanagementgesellschaft die Moin GmbH genutzt werden soll.

31.05.2023 Förderanträge auf Fahrzeug- bzw. Infrastrukturförderung gestellt werden sollten.

### **3. Beschluss des Kreistags über die Direktvergabe**

Der Kreistag sollte mit einem Grundsatzbeschluss die Direktvergabe der Verkehrsleistungen nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 VO 1370/2007 i.V.m. § 108 GWB auf Basis der Feinkonzeption an die Moin GmbH beschließen. Zugleich sollte der Grundsatzbeschluss einen Auftrag an die Verwaltung enthalten, die erforderliche Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 sowie den Entwurf des öDA vorzubereiten und die erforderlichen weiteren Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Zur Vorbereitung des Grundsatzbeschlusses sollte das Grobkonzept (vgl. oben Ziffer E.I.2) sowie die Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen feststehen. In rechtlicher Hinsicht sind hierzu insbesondere die Einhaltung der Inhouse-Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 GWB, also das Kontrollkriterium (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB), das Wesentlichkeitskriterium (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB) und das Bestehen von keinerlei privaten Kapitalbeteiligungen, sowie die Einhaltung der Selbsterbringungsquote des Art. 4 Abs. 7 VO 1370/2007, ggf. über einen Vergabevermerk, darzulegen.

### **4. Entwurf der Vorabbekanntmachung über Direktvergabeabsicht nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370 inkl. ergänzendes Dokument**

Nach dem Beschluss des Kreistags ist die für eine Direktvergabe erforderliche Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 i.V.m. § 8a Abs. 2 PBefG vorzubereiten.

Die Vorabbekanntmachung dient der Konkretisierung der „ausreichenden Verkehrsbedienun-“ nach § 8a Abs. 1 PBefG durch den Landkreis. Die Festlegungen in der Vorabbekanntmachung dienen Verkehrsunternehmen, die einen eigenwirtschaftlichen Antrag stellen wollen, als Vorgaben für ihren Antrag und gleichzeitig auch als Prüfungsmaßstab für die Genehmigungsbehörde, ob etwaige eigenwirtschaftliche Anträge den vom Landkreis festgelegten Anforderungen an die „ausreichende Verkehrsbedienun-“ gerecht werden oder der Antrag aufgrund des Nichterfüllens der Anforderungen abzulehnen ist.

In der Vorabbekanntmachung ist die beabsichtigte Verkehrsleistung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung so konkret wie möglich zu beschreiben. Mindestinhalte sind:

- der Name und die Anschrift der zuständigen Behörde,
- die Art des geplanten Vergabeverfahrens,
- die von der Vergabe möglicherweise betroffenen Dienste und Gebiete,
- die Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards sowie
- die Angabe, inwieweit eine Vergabe als Gesamtleistung beabsichtigt ist (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie).

In der Praxis hat es sich bewährt, die Anforderungen über den „zeichenbegrenzten“ Vorabkennzeichnungstext im EU-Amtsblatt hinaus in einem sog. „Ergänzenden Dokument“ zu beschreiben und die beabsichtigte Verkehrsleistung damit vollumfänglich darzustellen. Dabei sind die Anforderungen so genau und soweit es zum Zeitpunkt der Erstellung möglich ist, zu beschreiben. Inhalte, die noch nicht konkret feststehen, wie z.B. die Antriebsart der Fahrzeuge oder ein On-demand-Angebot, können als Optionen in die Vorabkennzeichnung aufgenommen werden. Durch die Aufnahme von Optionen können sich zum einen Verkehrsunternehmen auf diese zukünftigen Entwicklungen einstellen und in ihrem etwaigen eigenwirtschaftlichen Antrag entsprechend berücksichtigen. Zum anderen kann der Landkreis von der Option in Einklang mit § 132 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GWB Gebrauch machen, so dass die Anpassung des Auftrags (öDA) keine wesentliche Änderung darstellt, die zur Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens verpflichten würde.

Die Vorabkennzeichnung ist frühestens 27 Monate und nicht später als 12 Monate vor Betriebsbeginn zu veröffentlichen. In Hinblick auf das erst nach dem Ablauf der Wartefrist innerhalb einer 6-monatigen Regelfrist noch durchzuführende PBefG- Genehmigungsverfahren nach § 12 Abs. 7 PBefG (vgl. hierzu unten Ziffer E.II.1) sollte die Vorabkennzeichnung jedoch grundsätzlich nicht später als 18 Monate vor Betriebsbeginn erfolgen. Allenfalls eine weitere Reduzierung durch Verkürzung des Genehmigungsverfahrens um 3 Monate ist noch möglich.

Für den Betriebsbeginn am 01.01.2026 bedeutet dies, dass die Veröffentlichung der Vorabkennzeichnung unter Einhaltung des Regelverfahrens nach § 12 Abs. 7 PBefG spätestens zum 01.07.2024 erfolgen sollte.

#### **5. Erarbeitung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007**

Anschließend sollte der öDA erarbeitet werden. In dem öDA ist nach § 4 Abs. 1 VO 1370/2007 insbesondere die „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ (Art. 2 lit. e) VO 1370/2007), also die Anforderung an die Erbringung der öffentlichen Personenverkehrsdienste im Landkreis durch die Moin GmbH, unter Berücksichtigung der in der Vorabkennzeichnung festgelegten Inhalte, sowie die Gewährung von Ausgleichsleistungen für die Erbringung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung unter Berücksichtigung des Anhangs der VO 1370/2007 festzulegen.

Zudem ist die Laufzeit (10, ggf. 15 Jahre) des öDA nach § 4 Abs. 3 VO 1370/2007 festzulegen.

Darüber hinaus ist in dem öDA auch anzugeben, wie die Selbsterbringung des „bedeutenden Teils“ der Personenverkehrsdienste (etwa 20 - 25 %) nach Art. 4 Abs. 7 VO 1370/2007 eingehalten wird.

Der direkt vergebene öDA an die Moin GmbH kann im Unterschied zu einem wettbewerblich vergebenen Auftrag weitaus flexibler gestaltet werden. So können dem Landkreis insbesondere direktere Einflussmöglichkeiten auf die Leistungserbringung eingeräumt werden, wenn diese verkehrlich erforderlich ist. Ebenso können großzügige Fortschreibungsregeln insbesondere im Hinblick auf die Ergebnisse des Mobilitätsgutachtens aufgestellt werden und auch die Berichts- oder Nachweispflichten können in Anbetracht der gesellschaftsrechtlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten weniger streng ausgestaltet werden, als dies bei einem fremden Unternehmen der Fall wäre.

Für die Vorabbekanntmachung ist der Entwurf des öDA nicht erforderlich, es sollte lediglich frühzeitig mit dem Entwurf begonnen werden. Der öDA ist erst zum Beschluss des Kreistags nach Ablauf der Wartefrist der Vorabbekanntmachung final fertig zu stellen (vgl. Ziffer E.I. 15.)

#### **6. Ggf. Aktualisierung der Prognosen über Einhaltung der Selbsterbringungsquote und des Wesentlichkeitskriteriums**

Vor dem Beschluss des Kreistags über die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung sollte die Prognose über die Einhaltung der Selbsterbringungsquote, ggf. unter Berücksichtigung des Mobilitätsgutachtens, und des Wesentlichkeitskriteriums aktualisiert werden, um deren Einhaltung sicherzustellen.

Spätestens jedoch zum Beschluss des Kreistags nach Ablauf der Wartefrist der Vorabbekanntmachung sind die Prognosen zu aktualisieren (vgl. Ziffer E.I. 15.)

#### **7. Vorbereitung der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH**

Nach dem Grundsatzbeschlusses des Kreistages sollte - im Hinblick auf die personelle Ausstattung der Moin GmbH (vgl. hierzu unten Ziffer E.I.1) - so früh wie möglich, mit der Vorbereitung der Ausschreibung der Subunternehmerleistungen durch die Moin GmbH begonnen werden.<sup>17</sup>

Die Moin GmbH ist im Hinblick auf diese Ausschreibung Sektorenauftraggeber nach §§ 100 Nr. 2 b), 102 Abs. 4 GWB und kann die Ausschreibung daher nach der SektVO durchführen.

In Vorbereitung auf die Ausschreibung hat die Moin GmbH zunächst die Verfahrensart nach § 13 Abs. 1 SektVO zu wählen. Wir empfehlen das offene Verfahren nach § 14 SektVO, in

---

<sup>17</sup> Sollte die Vorbereitungszeit nicht ausreichen oder sollte es zu starken Verzögerungen aufgrund von Vergabebachprüfungsverfahren kommen, besteht die Möglichkeit die Verkehrserbringung über Interimsvergaben zu sichern.

dem jedes Unternehmen ein Angebot abgeben kann, da es das kürzeste und unaufwändigste Verfahren ist.

Des Weiteren sind die Vergabeunterlagen zu entwerfen, also insbesondere die Bewerbungsbedingungen und die Leistungsbeschreibung (v.a. Entwurf eines Verkehrsdurchführungsvertrags) sowie die Auftragsbekanntmachung.

In diesem Zuge hat sich die Moin GmbH auch Gedanken über die Losaufteilung nach § 27 SektVO zu machen, die aufgrund des Umfangs der auszuschreibenden Verkehrsleistungen im Hinblick auf die Mittelstandsförderung nach § 97 Abs. 4 GWB erforderlich sein dürfte.

Die Ausschreibung sollte in enger Abstimmung mit den Inhalten der Vorabbekanntmachung erstellt werden, um das auszuschreibende Leistungsbild einheitlich und korrekt wiederzugeben. Gleichzeitig muss das Leistungsbild hinreichend flexibel ausgestaltet werden, sodass Ergebnisse des Mobilitätsgutachtens auch gegenüber dem Subunternehmer umgesetzt werden können (Ab-/Zubestellungen, Wechsel der Bedienungsform etc.).

#### **8. Beschluss des Kreistags über Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt**

Dem Kreistag ist der Entwurf der Vorabbekanntmachung samt des „ergänzenden Dokuments“ und zur Erteilung des Auftrags an die Verwaltung zu deren Veröffentlichung zur Beschlussfassung vorzulegen.

#### **9. Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt**

Im unmittelbaren Anschluss an den Kreistagsbeschluss kann und sollte die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im Supplement zum EU-Amtsblatt durch die Verwaltung angestoßen werden.

#### **10. Beginn der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH durch Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung im EU-Amtsblatt**

Der Ausschreibungsbeginn für die Subunternehmerleistungen sollte so gewählt werden, dass zum einen ausreichend Puffer für die Durchführung des Vergabeverfahrens unter Berücksichtigung etwaiger Verzögerungen durch Vergabenachprüfungsverfahren und zum anderen ausreichend Rüstzeit für den Ausschreibungsgewinner besteht, um Fahrzeuge zu beschaffen, Fahrpersonal einzustellen und ggf. auch Infrastruktur (Betriebshof) einzurichten.

Unter der Prämisse, dass das Vergabeverfahren innerhalb von 6 Monaten, einschließlich eines Puffers für ein Vergabenachprüfungsverfahren, abgeschlossen ist, empfehlen wir die Ausschreibung - parallel zur Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung - spätestens zum 01.07.2024 zu beginnen.

### **11. Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung (§ 12 Abs. 6 PBefG)**

Die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt löst die dreimonatige Frist für die Stellung eigenwirtschaftlicher Anträge gemäß § 12 Abs. 6 PBefG aus. Bei dieser Frist handelt es sich um eine reine Verfahrensfrist, die kein Tätigwerden seitens des Landkreises erfordert.

### **12. Frist für Informationsanträge interessierter Dritter (§ 8a Abs. 5 PBefG)**

Ebenso löst die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt die sechsmo-  
natige Antragsfrist für Informationsanträge interessierter Dritter nach § 8a Abs. 5 PBefG aus. Bei dieser Frist handelt es sich um eine reine Verfahrensfrist, die ein Tätigwerden sei-  
tens des Landkreises nur auf Antrag eines Unternehmens erfordert.

Nur auf entsprechenden Antrag sind Unternehmen über die Gründe für die beabsichtigte Direktvergabe zu informieren.

### **13. Abschluss der Ausschreibung der Subunternehmerleistung durch die Moin GmbH durch Zuschlagserteilung an Bestbieter**

Der Abschluss der Ausschreibung der Subunternehmerleistung erfolgt durch Zuschlagser-  
teilung auf das bzw. die wirtschaftlichsten Angebote durch die Moin GmbH nach § 52  
SektVO.

Der Zeitpunkt des Abschlusses des Vergabeverfahrens steht in Abhängigkeit davon, ob es zu Verzögerungen, insbesondere durch ein Vergabenachprüfungsverfahren, kommt. Ohne Verzögerungen könnte ein offenes Verfahren nach § 14 SektVO, in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Verfahrensablaufs (insbesondere durch Festlegung des Zeitraums für Bieterfragen, der Angebotsfrist sowie des Zeitraums für die Angebotsprüfung) in den Be-  
werbungsbedingungen, nach frühestens 2-3 Monaten abgeschlossen werden.

### **14. Beginn der Rüstzeit für Subunternehmer**

Nach Abschluss des Vergabeverfahrens durch Zuschlagserteilung beginnt die Rüstzeit, um Fahrzeuge zu beschaffen, Fahrpersonal einzustellen und ggf. auch Infrastruktur (Betriebs-  
hof) einzurichten.

### **15. Wartefrist nach der Vorabbekanntmachung**

Die einjährige Wartefrist des Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007, welches durch die Veröffentli-  
chung der Vorabbekanntmachung ausgelöst wird, ist abzuwarten, bevor der öDA an die Moin  
GmbH vergeben wird.

Die Direktvergabe darf nicht vor Ablauf der Wartefrist erteilt werden, andernfalls wäre sie als unzulässige“ De-Facto-Vergabe“ nach § 135 Abs. 1 GWB unwirksam.

### **16. Beschluss des Kreistags über Erteilung des öDA und Umsetzung der Direktvergabe**

Nach Ablauf der Wartefrist hat der Kreistag über die Erteilung des öDA auf Basis des ihm vorzulegenden finalen öDA-Entwurfs zu entscheiden und die Vertreter des Landkreises in der Gesellschafterversammlung der Moin GmbH zu beauftragen den Geschäftsführer der Moin GmbH über einen entsprechenden Weisungsbeschluss zur Umsetzung der Direktvergabe anzuweisen.

### **17. Gesellschafterversammlung Moin GmbH zur rechtsverbindlichen Umsetzung des öDA**

Der Geschäftsführer der Moin GmbH ist durch einen Gesellschafterbeschluss zur rechtsverbindlichen Umsetzung des Kreistagsbeschlusses bzgl. des öDA anzuweisen.

### **18. Veröffentlichung der „Bekanntmachung über vergebene Aufträge“ im EU-Amtsblatt**

Zum Abschluss der vergaberechtlichen Umsetzung ist die Direktvergabe des öDA an die Moin GmbH mit der „Bekanntmachung über vergebene Aufträge“ im EU-Amtsblatt bekannt zu geben.

## **II. Genehmigungsrechtliche Umsetzung**

Die Moin GmbH hat die PBefG-Genehmigungen bei der LNVG als zuständiger Genehmigungsbehörde unter Einreichung der erforderlichen Unterlagen nach § 12 Abs. 1, Nr. 1, 3, 3a PBefG zu beantragen.

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 PBefG hat der Antrag zu enthalten:

- Namen sowie Wohn- und Betriebssitz des Antragstellers, bei natürlichen Personen außerdem Geburtstag und Geburtsort,
- Angaben darüber, ob der Antragsteller bereits eine Genehmigung für eine Verkehrsart besitzt oder besessen hat,
- eine Darstellung der Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit des beantragten Verkehrs entsprechend den Aussagen im Nahverkehrsplan,
- Beginn und Ende der beantragten Geltungsdauer,
- den Nachweis über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der VO 1370/2007.

Bei einem Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen sind nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 PBefG ergänzend folgende Angaben zu machen:

- eine Übersichtskarte in der Kraftfahrzeuglinien eingezeichnet sind,
- die Länge der Linie, bei Unterwegsbedienung auch der Teilstrecken, in Kilometern,
- Angaben über die Zahl, die Art und das Fassungsvermögen (Sitz- und Stehplätze) der zu verwendenden Fahrzeuge,
- Beförderungsentgelte und Fahrplan.

Bei einem Linienbedarfsverkehr mit Kraftfahrzeugen sind nach § 12 Abs. 1 Nr. 3a PBefG ergänzend folgende Angaben zu machen:

- eine Übersichtskarte, in der das beantragte Gebiet und alle in dem Gebiet bereits vorhandenen Verkehre eingezeichnet sind,
- Angaben über die Anzahl, die Art und das Fassungsvermögen der zu verwendenden Fahrzeuge und
- Beförderungsentgelte und Bedienzeiten.

Wie bereits oben dargestellt, liegt die Regelfrist für dieses Verfahren nach § 12 Abs. 6 PBefG bei 6 Monaten; welche bei Bedarf auf 3 Monate reduziert werden kann. Wir haben in dem Meilensteinplan mit dem Regelverfahren gerechnet.

### **III. Organisatorische Umsetzung**

#### **1. Personelle Ausstattung der Moin GmbH**

Die neu gegründete Moin GmbH ist personell auszustatten, so dass sie ihrer Aufgabe als Verkehrsmanagementgesellschaft nachkommen kann.

Zwingend ist die Bestellung eines Geschäftsführers gemäß § 6 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) durch die Gesellschafterversammlung nach §§ 46 Nr. 5, 48 Abs. 1 GmbHG.

Des Weiteren ist der Aufsichtsrat entsprechend den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags sowie des § 138 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) mit Vertretern des Landkreises zu besetzen.

Nicht zuletzt sind auch Mitarbeiter einzustellen, die die operative Tätigkeit der Moin GmbH erledigen (Koordination zwischen Landkreis und Subunternehmer, Kontrolle des Subunternehmers, Abrechnung, Vorbereitung und Begleitung von Ausschreibungen etc.). Der Landkreis hat hierfür im Rahmen der Feinkonzeption zu prüfen, in welchem Umfang der personelle Bedarf besteht.

In zeitlicher Hinsicht sollte die personelle Ausstattung nach dem Grundsatzbeschluss über die Direktvergabe an die Moin GmbH abgeschlossen werden, um die Subunternehmervergabe vorzubereiten und durchzuführen. Um entsprechend schnell handlungsfähig zu sein, könnte der Landkreis zeitlich befristet kommunales Personal stellen.

## 2. Bestellung eines Betriebsleiters und eines Stellvertreters für die Moin GmbH und deren Bestätigung durch LNVG

Die Moin GmbH ist aufgrund der an sie erteilten PBefG-Liniengenehmigungen Unternehmer im Sinne des § 3 PBefG, sie trifft dadurch u.a. die Pflicht zur Betriebsleitung nach § 3 Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft). Zur Wahrnehmung dieser Pflicht kann der Landkreis einen Betriebsleiter nach § 4 Abs. 1 BOKraft, sowie einen Stellvertreter nach § 4 Abs. 3 BOKraft, einstellen.

Die Bestellung des Betriebsleiters und des Stellvertreters bedarf der Bestätigung durch die LNVG als zuständige Genehmigungsbehörde. Sie setzt aber nicht voraus, dass der Betriebsleiter oder sein Stellvertreter bei der Moin GmbH angestellt sein müssen. Es ist ausreichend, wenn beispielsweise im Rahmen der Subunternehmerbeauftragung ein separates Dienstverhältnis mit Mitarbeitern des Subunternehmers geschlossen wird.

## 3. Beantragung der Förderung für alternativer Antriebe und ggf. Infrastruktur

Für die Beschaffung von Bussen mit alternativen Antrieben stehen Förderprogramme des Bundes sowie des Landes Niedersachsen zur Verfügung.

Das **Förderprogramm des Bundes**<sup>18</sup>, die „Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe von Bussen im Personenverkehr“<sup>19</sup> (Förderrichtlinie Bund) ist technologieoffen gestaltet, im Fokus der Förderung steht die Beschaffung (und Umrüstung) von Bussen mit alternativen Antrieben auf Basis von Batterie- und Brennstoffzellentechnologie sowie von Bussen, die zu 100 % mit aus Biomasse erzeugtem Methan betrieben werden. Neben der Förderung der Busbeschaffung ist die Förderung der Beschaffung von Lade- sowie Wasserstoff- und Methan-Betankungsinfrastruktur für den Betrieb der Busse und bei der Erstellung von Machbarkeitsstudien vorgesehen. Die Höhe der Förderung ist bei der Beschaffung von Bussen auf maximal 80 % und bei der Beschaffung von Infrastruktur auf maximal 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben begrenzt (vgl. Ziffer 5.1 der Förderrichtlinie Bund).

Mit der Abwicklung der Fördermaßnahme des Bundes ist der Projektträger Jülich (PtJ)<sup>20</sup> sowie die Programmgesellschaft NOW GmbH<sup>21</sup> beauftragt, auf deren Internetseiten weitere Informationen zum Ablauf der Verfahren sowie zu aktuellen Fristen abrufbar sind. Das

---

<sup>18</sup> Unter der Pressemitteilung „EU-Kommission genehmigt Förderung für saubere Busse“ auf der Internetseite des Bundesministeriums für Digitalisierung und Verkehr sind weitere Informationen abrufbar: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/103-scheuer-foerderung-saubere-busse.html> (abgerufen am 20.10.2022).

<sup>19</sup> Abrufbar unter: [https://www.ptj.de/lw\\_resource/datapool/systemfiles/cbox/7952/live/lw\\_bekdoc/foerder-richtlinie\\_bus\\_07092021.pdf](https://www.ptj.de/lw_resource/datapool/systemfiles/cbox/7952/live/lw_bekdoc/foerder-richtlinie_bus_07092021.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).

<sup>20</sup> Internetseite der PtJ: <https://www.ptj.de/projektfoerderung/busfoerderung> (abgerufen am 16.01.2023).

<sup>21</sup> Internetseite der NOW GmbH: <https://www.now-gmbh.de/foerderung/foerderprogramme/busse-mit-alternativen-antrieben/> (abgerufen am 16.01.2023).

Verfahren des Bundesförderprogramms ist grundsätzlich zweistufig ausgestaltet, vgl. Ziffer 7.2. der Förderrichtlinie Bund. In der ersten Stufe ergeht ein Aufruf zur Einreichung von Projektskizzen, in der zweiten Stufe werden ausgewählte Antragsteller zur Vorlage förmlicher Förderanträge aufgerufen. Gegenwärtig besteht der 2. Förderaufruf zur Skizzeneinreichung bis zum 28.02.2023.<sup>22</sup> Die Internetseiten der Projektträger sind bezüglich weiterer Förderaufrufe regelmäßig im Blick zu behalten.

Nach dem Förderprogramm des Landes Niedersachsen, der Richtlinie<sup>23</sup> über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von Omnibussen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) vom 02.03.2022, sind nur Busse förderfähig. Es werden sowohl dieselbetriebene Busse als auch Fahrzeuge mit alternativen Antriebsformen wie Elektro-, Voll-Hybrid- und Erdgasantrieb gefördert. Daneben werden bei Diesel- und Erdgasfahrzeugen zusätzliche Mild-Hybridmodule bezuschusst. Der Fördersatz beträgt für Neufahrzeuge bis zu 40 % und für Gebrauchtfahrzeuge bis zu 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Förderanträge sind bis zum 31. Mai eines Jahres für Anschaffungen, die im Folgejahr getätigt werden sollen, vollständig einzureichen. Wir empfehlen daher so früh wie möglich einen Förderantrag zu stellen, spätestens bis zum 31.05.2024, um die Fahrzeuge im Jahr 2025 zu beschaffen und rechtzeitig zum 01.01.2026 zur Verfügung zu haben.

---

<sup>22</sup> [bus\\_aufruf\\_studien\\_2022.pdf \(ptj.de\)](#) (abgerufen am 16.01.2022).

<sup>23</sup> Abrufbar auf der Seite der LNVG unter: <https://www.lnvg.de/foerderung/oepnv-foerderung/oepnv-linien-busse#:~:text=Der%20F%3%B6rdersatz%20betr%3%A4gt%20f%3%BCr%20Neufahrzeuge,eine%20F%3%B6rderung%20ist%20die%20Barrierefreiheit> (abgerufen am 16.01.2023).

## Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

| Nr.   | Maßnahme   | Inhalt  | Adressat der Maßnahme | Datum <sup>1</sup>                    | ggf. Ende |
|---|--|---|-----------------------|---------------------------------------|-----------|
| A. Umsetzungsschritte Modell 2 bis zum 01.01.2026 |  |   |                       |                                       |           |
| 1.  | Beschluss des Kreistags über Gestaltung des ÖPNV ab dem 01.01.2026                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidung für Modell 2 ab dem 01.01.2026 (Direktvergabe an Verkehrsmanagementgesellschaft (Moin GmbH) im Wege einer Inhouse-Vergabe nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. § 108 GWB),</li> <li>- Prüfung und (Fein-) Konzeption der konkreten Ausgestaltung der Direktvergabe</li> <li>- Grobkonzept über das gewünschte Verkehrsangebot</li> <li>- Auftrag an Verwaltung zur Vorbereitung der Vorabbekanntmachung und des öffentlichen Dienstleistungsauftrags und</li> <li>- ggf. Beschluss zur Errichtung eines Haushaltspostens für die Vorbereitungsmaßnahmen</li> </ul> | Kreistag              | 20.04.2023<br>(Sitzung des Kreistags) |           |
| 2.  | Prüfung und (Fein-) Konzeption der konkreten Ausgestaltung der Voraussetzungen des Modells 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherstellung der Inhouse-Voraussetzungen nach § 108 GWB (Kontroll- und Wesentlichkeitskriterium sowie keine private Kapitalbeteiligung an der Moin GmbH) zwischen LK und Moin GmbH</li> <li>- Sicherstellung der Selbsterbringungsquote des Art. 4</li> </ul>  | Verwaltung            | Im 1. Halbjahr 2023                   |           |

<sup>1</sup> Je nach Fortschritt der Bearbeitung kann es im Verlauf der Umsetzung zu Verschiebungen auf der Zeitachse kommen.

## Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

|    |   |   |            |                        |  |
|----|---|---|------------|------------------------|--|
|    |   | <p>Abs. 7 VO 1370 (bspw. durch Beistellung von Fahrzeugen/Infrastruktur, Übernahme von Verwaltungstätigkeit/Marketing etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ermittlung des Personalbedarfs der Moin GmbH</li> </ul>  |            |                        |  |
| 3. | Grobkonzept über das gewünschte Verkehrsangebot   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aus Nahverkehrsplan ggf. i.V.m. Zwischenergebnissen des Mobilitätsgutachtens abzuleiten</li> <li>- Qualitative und quantitative Beschreibung des gewünschten Verkehrsangebots ab dem 01.01.2026</li> <li>- Darstellung von Optionen (bspw. zukünftige Einführung weiterer Bedienformen (z.B. On-demand-Verkehr) oder alternativer Antriebe)</li> </ul> | Verwaltung | Im 2./3. Halbjahr 2023 |  |
| 4. | Entwurf der Vorabbekanntmachung über Direktvergabeabsicht nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwurf der Vorabbekanntmachung über Direktvergabeabsicht nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007</li> <li>- Entwurf des sog. „Ergänzendes Dokuments“ für die Definition der Verkehrsleistung und weiterer Qualitätsanforderungen</li> </ul>   | Verwaltung | Im 2./3. Quartal 2023  | im 3. Quartal 2023   |
| 5. | Erarbeitung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370     | <p>Im öDA insbesondere festzulegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anforderungen an die Erbringung der öffentlichen Personenverkehrsdienste („gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“),</li> <li>- Gewährung von Ausgleichsleistungen,</li> <li>- Laufzeit,</li> </ul>   | Verwaltung | Ab 2. Halbjahr 2023    | Spätestens bis zum Beschluss des Kreistags über die Erteilung des öDA (vgl. Ziffer 15) |

## Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

|     |   |  |            |   |                               |
|-----|---|--|------------|---|-------------------------------|
|     |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einhaltung der Selbsterbringungsquote</li> </ul>  |            |   |                               |
| 6.  | Vorbereitung der Ausschreibung der Subunternehmerleistung                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wahl der Verfahrensart</li> <li>- Entwurf der Vergabeunterlagen (Bewerbungsbedingungen, Verkehrsdurchführungsvertrag, Losbildung etc.)</li> <li>- Vorbereitung der Auftragsbekanntmachung</li> </ul>  | Moin GmbH  | Im 2. Halbjahr 2023                         | Spätestens bis zum 01.07.2024 |
| 7.  | Beschluss des Kreistags über Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidung über die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370 im EU-Amtsblatt</li> </ul>  | Kreistag   | 28.09.2023                                  | Bis spätestens 28.06.2024     |
| 8.  | Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370 im EU-Amtsblatt</li> </ul>  | Verwaltung | Frühestens zum 01.10.2023                   | Bis spätestens 01.07.2024     |
| 9.  | Beginn der Ausschreibung der Subunternehmerleistung                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Ausschreibung beginnt mit der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung im EU-Amtsblatt</li> </ul>  | Moin GmbH  | Frühestens zum 01.04.2024                   | Bis spätestens 01.07.2024     |
| 10. | Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung (§ 12 Abs. 6 PBefG)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interessierte Unternehmen können innerhalb von 3 Monaten nach der Vorabbekanntmachung eigenwirtschaftliche Anträge bei der LNVG stellen</li> <li>- Werden keine Anträge gestellt, kann Direktvergabe weiterverfolgt werden,</li> <li>- Gehen Anträge ein, ist Ergebnis der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit durch LNVG abzuwarten</li> </ul> | Verwaltung | Ab Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung | 01.01.2024                    |

## Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

|     |  |   |            |   |                       |
|-----|--|---|------------|---|-----------------------|
| 11. | Frist für Informationsanträge interessierter Dritter (§ 8a Abs. 5 PBefG) | - Interessierte Unternehmen können beim Landkreis die Gründe für Direktvergabe erfragen   | Verwaltung | Ab Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung             | 01.04.2024            |
| 12. | Abschluss der Ausschreibung der Subunternehmerleistung                   | - Abschluss des Vergabeverfahrens durch Zuschlagserteilung an Bestbieter  | Moin GmbH  | 01.01.2025  |                       |
| 13. | Beginn der Rüstzeit für Subunternehmer                                   | - Beschaffung von Fahrzeugen<br>- Beschaffung von<br>- Einstellung Fahrpersonal   | Bestbieter | Ab 01.01.2025   |                       |
| 14. | Wartefrist nach der Vorabbekanntmachung                                  | - Vor Erteilung des öDA ist der Ablauf der einjährigen Wartefrist einzuhalten   | Verwaltung | Ab Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung             | 01.10.2024            |
| 15. | Beschluss über Erteilung des öDA   | - Entscheidung über die Erteilung des öDA an die Moin GmbH im Wege einer Inhouse-Vergabe nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. § 108 GWB und<br>- Entscheidung über die gesellschaftsrechtliche Umsetzung der Direktvergabe per Weisungsbeschluss | Kreistag   | Frühestens ab 01.10.2024                                | Spätestens 01.10.2025 |
| 16. | Gesellschafterversammlung Moin GmbH zur Umsetzung des öDA                | - Anweisung des Geschäftsführers zur rechtsverbindlichen Umsetzung des öDA  | Moin GmbH  | Unmittelbar nach Kreistagbeschluss über öDA-Erteilung   |                       |
| 17. | Vergabebekanntmachung  | - Über die Erteilung des öDA ist mit Veröffentlichung der „Bekanntmachung über vergebene Aufträge“ im EU-Amtsblatt zu informieren   | Verwaltung | 30 Tage nach gesellschaftsrechtlicher Umsetzung des öDA |                       |

| Nr.       | Maßnahme                                | Inhalt | Adressat der Maßnahme | Datum | ggf. Ende |
|-----------|---|--------|-----------------------|-------|-----------|
| <b>B.</b> | <b>Genehmigungsrechtliche Umsetzung</b> |        |                       |       |           |

## Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

|                                      |  |   |  |  |  |
|--------------------------------------|--|---|--|--|--|
| 1.                                   | Beantragung der PBefG-Genehmigungen                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- PBefG-Genehmigungen für das Verkehrsangebot nach der Direktvergabe sind bei der LNVG als zuständiger Genehmigungsbehörde zu beantragen</li> <li>- In der Regel ist der Antrag spätestens 6 Monate vor Betriebsbeginn zu stellen</li> <li>- Er kann in Ausnahmefällen auf 3 Monate verkürzt werden</li> </ul> | Moin GmbH  | 01.07.2025   | bis spätestens 01.10.2025  |
| <b>C. Organisatorische Umsetzung</b> |  |   |  |  |  |
| 1.                                   | Personelle Ausstattung der Moin GmbH                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestellung Geschäftsführer</li> <li>- Bestellung Aufsichtsrat</li> <li>- Einstellung Mitarbeiter / zeitweise Personalgestellung vom Kreis</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Moin GmbH</li> <li>- Ggf. Verwaltung</li> </ul> | Beginn je nach Bedarf ab 2. HJ 2023  | bis Mitte/Ende 2025  |
| 2.                                   | Bestellung eines Betriebsleiters und eines Stellvertreters       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Für die Moin GmbH ist ein Betriebsleiter und ein Stellvertreter zu bestellen</li> <li>- Deren Bestellung erfordert Bestätigung der LNVG</li> </ul>   | Moin GmbH  | Im Laufe des Jahres 2024   | Bis spätestens zum 01.07.2025  |
| 3.                                   | Förderprogramme für alternativer Antriebe und ggf. Infrastruktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prüfung der Fördermöglichkeiten für alternativer Antriebe und ggf. Infrastruktur</li> <li>- Beantragung der Förderungen</li> <li>- Beschaffung von Fahrzeugen / Infrastruktur nach Vorgaben der Förderbescheide</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landkreis</li> <li>- Moin GmbH</li> </ul>       | <u>Förderprogramm Bund:</u><br>2. Förderaufruf bis zum 28.02.2023<br><br><u>Förderprogramm Land:</u><br>31.05.2023 | <u>Förderprogramm Bund:</u><br>Aktuell 2. Förderaufruf zur Skizzeneinreichung bis zum 28.02.2023.<br><br><u>Förderprogramm Land:</u><br>Förderanträge sind bis zum 31. Mai eines Jahres für Anschaffungen, die im Folgejahr getätigt werden sollen, einzureichen |

# Meilensteinplan Direktvergabe Landkreis Lüneburg (Stand: 07.02.2023) - Vertraulich – Keine Dritthaftung -

|       |                  |  |  |            |  |
|-------|------------------|--|--|------------|--|
| Final | Betriebsaufnahme |  |  | 01.01.2026 |  |
|-------|------------------|--|--|------------|--|

\*\*\*