

Kreistag Burgenlandkreis

Beschlussvorlage

24/0066

Einreicher: Dezernat II Amt für ländliche Entwicklung	beschließendes Gremium Kreistag	
	Status:	öffentlich
	AZ:	Erstellt am: 11.11.2024

Betreff

Dienstleistungskonzession an die Naumburger Straßenbahn nach de-minimis-Direktvergabe

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Ergebnis
21.11.2024	Wirtschafts-, Tourismus- und Landwirtschaftsausschuss	empfohlen
02.12.2024	Kreisausschuss	empfohlen
09.12.2024	Kreistag Burgenlandkreis	beschlossen

Beschlussentwurf:

Der Burgenlandkreis betraut die Naumburger Straßenbahn GmbH für die Zeit vom 01.01.2025 bis zum 31.12.2029 mit einer Dienstleistungskonzession als de-minimis-Direktvergabe zur Erbringung und Verwaltung des ÖPNV innerhalb des Stadtverkehrs Naumburg auf der Linie 4 vom Naumburger Hauptbahnhof bis Saltor. Der NSB wird als Gegenleistung die Verwertung der Erlöse aus dieser Dienstleistung eingeräumt zuzüglich einer Zahlung von 119.552,47 Euro mit einer jährlichen marktüblichen Kostensteigerung ab dem Jahr 2026.

Rechtliche Grundlagen:

- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007
- § 8 Personenbeförderungsgesetz (PBefG)
- § 4 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Darlegung des Sachverhaltes / Begründung:

Die Naumburger Straßenbahn GmbH (NSB) befährt zurzeit innerhalb des Stadtgebiets von Naumburg (Saale) eine Linie von 2,8 Kilometern, die vom Naumburger Hauptbahnhof bis zum Saltor verläuft. Die NSB hat zurzeit folgende Gesellschafterstruktur:

Monika Friedrich (18%, 9.000,00 DM)
Andreas Plehn (46%, 23.000,00 DM)
Andreas Messerli (36%, 18.000,00 DM)

Als Geschäftsführer fungieren Andreas Plehn (hauptamtlich) und Andreas Messerli (ehrenamtlich).

Die NSB wird im Nahverkehrsplan des Burgenlandkreises für den Zeitraum 2019-2029 wie folgt erwähnt:

- Punkt 2.4.2.1 Erbringung von Verkehrsdienstleistungen im Stadtgebiet Naumburg
- Punkt 2.5.5 Straßenbahnverkehr
- Punkt 2.6.2 Sonderregelungen im BLK (Nutzung MDV-Tarif in der Straßenbahn)
- Punkt 2.8 Infrastruktur und Fahrzeuge
- Punkt 3.11 Tarif
- Punkt 4.1.2/3 Straßenbahnnetz, Stadtnetz Naumburg
- Punkt 4.7 Organisation
- Punkt 9.4 Finanzierung der NSB

Gleichwohl wurde ihr bisher kein öffentlicher Dienstleistungsauftrag erteilt. Hierzu ist der Burgenlandkreis auch nicht verpflichtet. Dazu wurde 2021 ein Rechtsgutachten bei Professor Dr. Matthias Knauff, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena eingeholt.

Es besteht auch keine Allgemeine Vorschrift im Sinne der EU-Richtlinie 1370/2007, mit Ausnahme der Erstattung der Ausfälle aus der Anwendung des Deutschlandtickets seit dem 01.05.2023 (derzeit befristet bis zum 31.12.2024), die den Burgenlandkreis zur Zahlung von Geldleistungen gegenüber der NSB verpflichtet.

Die NSB erhält derzeit jährlich folgende öffentliche Zuschüsse:

- Zuweisungen durch den Burgenlandkreis nach § 8a ÖPNVG LSA, anteilig nach dem Gesamtaufkommen, in 2024 ca. 135.000 Euro
- Zusätzliche Zuwendungen durch den Burgenlandkreis nach § 8b ÖPNVG LSA 70.600 Euro p.a.
- Zahlung der PVG für Tarifausgleich Verbundanerkennung MDV ca. 29.860 Euro (Stand 2024)
- Zuschuss der Stadt Naumburg 25.000 Euro p.a. (in 05/24 und 07/24 einmalige Zusatzzahlungen von je 12.500 Euro)

Die Zuweisungen des Burgenlandkreises werden diesem durch das Land Sachsen-Anhalt in voller Höhe erstattet.

Die NSB signalisierte gegenüber dem Burgenlandkreis spätestens seit Mai 2023, dass der Linienbetrieb mit historischen Straßenbahnen aufgrund finanzieller Schwierigkeiten nicht mehr dauerhaft ohne eine weitere finanzielle Beteiligung des Burgenlandkreises aufrechterhalten werden könne. Jüngst kündigte die NSB an, ohne weitergehende Bezuschussung durch den Burgenlandkreis ihren Verkehr ab 2025 jedenfalls reduzieren zu müssen. Hierüber wurde in einem Artikel im Naumburger Tageblatt vom 23. September 2024 berichtet.

Auf dieser Grundlage führte das Landratsamt 2023 bis zum Frühjahr 2024 unter Beteiligung der Stadt Naumburg (Saale) mehrmonatige Verhandlungen mit den Gesellschaftern der NSB über eine mittelbare Beteiligung des Burgenlandkreises an der NSB selbst und den Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages in Form einer Dienstleistungskonzession.

Ausgangspunkt war dabei das o. g. Rechtsgutachten vom 27.10.2021 von Professor Dr. Matthias Knauff, wonach eine rechtliche Verpflichtung des Burgenlandkreises zum Ausgleich des Defizits nicht besteht und Zahlungen an das Unternehmen generell nur auf der Grundlage eines Dienstleistungsauftrages erfolgen dürfen.

Für die Gespräche hatte der Landrat mehrere Eckpunkte für eine Neuausrichtung der NSB formuliert. Zusammengefasst in drei Punkten lauteten diese:

- langfristige finanzielle und organisatorische Sicherung des regelmäßigen Fahrgastbetriebs der NSB
- Bindung der heutigen Mitarbeiter, insbesondere durch gleiche Entlohnung wie in der PVG
- Erhalt des aktuellen Wissens- und Erfahrungsschatzes und des Engagements der bisherigen aktiven Experten und Ehrenamtler

Die Verhandlungen gestalteten sich sehr schwierig, weil grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen bestehen, ob und wie der Burgenlandkreis tätig werden soll. Aus Sicht der privaten Gesellschafter der NSB wäre ein jährlicher Ausgleich des Defizits durch den Burgenlandkreis ausreichend. Aus Sicht des Burgenlandkreises kam die Erteilung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags nur in Frage, wenn die Steuerung des Unternehmens durch den Aufgabenträger und/oder andere Vertreter der öffentlichen Hand erfolgt.

Hintergrund dafür waren zwei Überlegungen:

Erstens: Der Kreistag erwartet eine große Transparenz der Kosten, die entstehen. Diesen Einblick bekommt man am besten, wenn der Burgenlandkreis als Gesellschafter alle Rechte hat, um die Finanzen einsehen und selbst steuern, ggf. auch gegensteuern zu können.

Zweitens: Die Angebote von Bus und Straßenbahn müssen gut aufeinander abgestimmt sein. Bereits in den jüngsten Verhandlungen mit den privaten Gesellschaftern und zuletzt auch in der öffentlichen Diskussion wurde die Forderung durch die privaten Gesellschafter erhoben, dass die NSB künftig im Viertelstundentakt fahren müsse. Solche Forderungen aus dem Kreis der Nahverkehrsunternehmen selbst sind fehl am Platze, denn der Burgenlandkreis muss bei allem Bemühen um einen guten Nahverkehr auch die regionale Ausgewogenheit mit den Stadtverkehren in Weißenfels und Naumburg und dem Überlandverkehr sowie die Finanzierbarkeit im Auge behalten.

Im Rahmen des im Entwurf ausgehandelten Gesellschaftsvertrages hatten sich die Parteien sodann grundsätzlich auf die mittelbare bzw. unmittelbare Übernahme von 74,9 % der Gesellschaftsanteile an der NSB durch die beteiligten Körperschaften (64,9 % PVG Burgenlandkreis mbH, 10 % Stadt Naumburg) von den bisher privaten Gesellschaftern geeinigt. 25,1 % sollten bei einem der aktuell drei privaten Gesellschafter verbleiben.

Darüber hinaus hatten sich der Burgenlandkreis und die NSB auf Eckpunkte zum Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (nach Anteilsübernahme an der NSB GmbH) im Zuge einer Direktvergabe mit dem Ziel der Bedienung der Linie 4 der historischen Straßenbahn im Stadtgebiet der Stadt Naumburg (Saale) in Form einer Dienstleistungskonzession verständigt.

Danach sollte der NSB als Teil des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs im Burgenlandkreis ein finanzieller Ausgleich für die ungedeckten Kosten zum Betrieb der historischen Straßenbahn gewährt werden.

Nach einem ersten von der NSB im Entwurf vorgelegten 10-jährigen Finanzplan waren zusätzliche finanzielle Aufwendungen i. H. v. ca. 246,5 T€ im ersten Jahr nach Abschluss der Dienstleistungskonzession für den Burgenlandkreis zu erwarten. Diese sollten bis zum Ende der Dienstleistungskonzession auf dann 287,5 T€ p.a. steigen.

Da die vorgelegte Finanzplanung keine jährliche Fortschreibung der Höhe der erwarteten Aufwendungen vorsah, hatte das Landratsamt hierzu eine eigene Berechnung vorgelegt, wonach die jährlichen Zuwendungen an die NSB ab dem Jahr 2024 innerhalb der nächsten 10 Jahre jährlich zwischen 20.000 bis 35.000 Euro ansteigen und sich im Gesamtergebnis vom Jahr 2023 mit rund 299.000 Euro bis zum Jahr 2034 auf rund 570.000 Euro fast verdoppeln.

Vor diesem Hintergrund erschien die Forderung der privaten Gesellschafter für den Abkauf der Gesellschafteranteile bis zu einer Summe von 1,1 Millionen Euro abwegig. Es konnte im Rahmen des im Entwurf ausgehandelten Anteilskaufvertrages keine Einigung über den Kaufpreis erzielt werden. Während der Burgenlandkreis den Unternehmenswert zukunftsorientiert ermittelte, war für die NSB die Bewertung des Substanzwertes (= Bewertung der vier regelmäßig im Einsatz befindlichen Fahrzeuge) ausschlaggebend. Aus Sicht des Burgenlandkreises sollte die Übertragung daher zum Kaufpreis von einem Euro je übernommenem Gesellschaftsanteil erfolgen. Als Basis war ein Stammkapital von 27.000 € vorgesehen. Demnach hätte der Kaufpreis für die Anteile an der NSB für die PVG Burgenlandkreis GmbH bei 17.523 € gelegen.

Der Kreistag des Burgenlandkreises wurde durch den Landrat in seiner Sitzung am 11.03.2024 mit dem Thema befasst. Eine Beschlussfassung des Kreistages unterblieb. Jedoch war erkennbar, dass keine Mehrheit zum Erwerb der Gesellschaftsanteile in Höhe der von den privaten Gesellschaftern benannten Kaufsumme bestand.

Die Gespräche mit der NSB wurden an dieser Stelle unterbrochen und ruhten. Das Landratsamt arbeitete jedoch weiter an einer Möglichkeit, die NSB zu unterstützen und sie in den ÖPNV innerhalb des Stadtverkehrs Naumburg einzubeziehen. Hierzu wurden in den zurückliegenden Monaten geprüft, ob

- eine Abkehr von dem Ansinnen des Burgenlandkreises, Hauptgesellschafter der NSB zu werden, ohne die Steuerungsfunktion bei der NSB vollständig aufgeben zu müssen, möglich ist und
- eine Begrenzung des finanziellen Engagements des Burgenlandkreises auf die Höhe eines (jährlich aufwachsenden) Zuschusses möglich ist, der sich an den „Sowieso-Kosten“ orientiert, die dem Burgenlandkreis als Aufgabenträger entstehen würden, wenn er die derzeit von der Straßenbahn gefahrene Linie mit Bussen abdecken müsste.

Diese „Sowieso-Kosten“ belaufen sich nach Prüfung des Landratsamtes im Jahr 2025 auf 119.552,47 Euro mit einer jährlichen marktüblichen Kostensteigerung ab dem Jahr 2026, deren Höhe noch zu verhandeln wäre.

Hierzu hat sich das Landratsamt eine weitere rechtsgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Knauff eingeholt, die in ihrer Finalfassung am 18.10.2024 vorlag. Danach eröffnet Art. 5 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1370/2007 den zuständigen Behörden für alle Verkehrsarten eine Möglichkeit der Direktvergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen. Dabei besteht keine Beschränkung auf bestimmte Betreiber. Vielmehr kommt jedes Verkehrsunternehmen unabhängig von seiner Gesellschafterstruktur in Betracht, so dass auch (und gerade) Unternehmen in rein privater Trägerschaft von einem Wettbewerbsverzicht des Aufgabenträgers profitieren können. Diese „de-minimis-Direktvergabe“ ist an drei spezifische Voraussetzungen geknüpft, die vollständig erfüllt sein müssen:

1. Es darf kein nationales Recht entgegenstehen.

Nationales Recht steht der „De-minimis-Direktvergabe“ nicht entgegen, da § 8a Abs. 3 PBefG explizit die Möglichkeit von Direktvergaben nach Art. 5 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1370/2007 im straßengebundenen ÖPNV vorsieht, zu dem nach § 1 Abs. 1 PBefG auch Straßenbahnen zählen.

2. Es muss eine Dienstleistungskonzession vorliegen.

Dienstleistungskonzessionen sind nach § 105 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) entgeltliche Verträge, mit denen „Konzessionsgeber ein oder mehrere Unternehmen mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betrauen ...; dabei besteht die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung.“ Gemäß § 105 Abs. 2 GWB muss das Betriebsrisiko für die Verwertung der Dienstleistungen auf den Konzessionsnehmer übergehen. Dies ist der Fall, wenn

- a. unter normalen Betriebsbedingungen nicht gewährleistet ist, dass die Kosten für die Erbringung der Dienstleistungen wieder erwirtschaftet werden können, und
- b. der Konzessionsnehmer den Unwägbarkeiten des Marktes tatsächlich ausgesetzt ist, sodass potenzielle geschätzte Verluste des Konzessionsnehmers nicht vernachlässigbar sind.

Das Betriebsrisiko kann ein Nachfrage- oder Angebotsrisiko sein. Entscheidend dabei ist insbesondere das Betriebsrisiko des beauftragten Unternehmers, der mithin an der Leistungserbringung wirtschaftlich scheitern können muss. Nach der Rechtsprechung ist das erforderliche Betriebsrisiko gegeben, wenn der öffentliche Verkehrsdienst zumindest teilweise über den Kauf von Fahrkarten durch die Benutzer finanziert wird.

Die Voraussetzungen einer Dienstleistungskonzession sind gegeben. Der Burgenlandkreis beabsichtigt, als Konzessionsgeber, die NSB mit der Erbringung des ÖPNV innerhalb des Stadtverkehrs Naumburg auf der Linie 4 Naumburger Hauptbahnhof bis Salztor zu betrauen. Demgegenüber wird der NSB die Verwertung der Erlöse aus dieser Dienstleistung eingeräumt zuzüglich einer Zahlung von 119.552,47 Euro mit einer jährlichen marktüblichen Kostensteigerung ab dem Jahr 2026; Kosten die entstehen würden, wenn er die derzeit von der Straßenbahn gefahrene Linie mit Bussen abdecken müsste. Die Ermittlung dieser „Sowieso-Kosten“ (netto) beruht auf der Plan- und Ist-Trennungsrechnung des Burgenlandkreises mit der PVG Burgenlandkreis mbH

aus dem Jahr 2023, die durch den Wirtschaftsprüfer testiert ist. Danach fährt die NSB im Jahr 62.528 km, wobei für jeden gefahrenen Kilometer im Jahr 2025 1,91 Euro zugrunde gelegt werden. Der Betrag von 1,91 Euro pro km ergibt sich dabei aus der Differenz der Erträge der ÖPNV-Verkehre je ÖPNV-Kilometer und der Summe der Ist-Aufwendungen je Fahrplankilometer.

Das Betriebsrisiko für die Verwertung der Dienstleistungen geht auf die NSB als Konzessionsnehmerin über, denn die NSB könnte ohne personelle Einsparungen und demzufolge einer Reduzierung des Fahrplans nicht gewährleisten, dass die Kosten für die Erbringung der Dienstleistungen wieder erwirtschaftet werden können. Weiterhin ist sie den Unwägbarkeiten des Marktes tatsächlich ausgesetzt. Dies zeigt sich auch daran, dass sich die NSB zumindest teilweise über den Kauf von Fahrkarten durch die Benutzer finanziert.

3. Schwellenwerte dürfen nicht überschritten werden.

Eine de-minimis-Direktvergabe ist an die Nichtüberschreitung zweier in Art. 5 Abs. 4 S. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 normierter Schwellen geknüpft. Dabei handelt es sich um absolute Grenzen. Werden diese absehbar überschritten, ist grundsätzlich ein wettbewerbliches Vergabeverfahren durchzuführen. Ausweislich des eindeutigen Wortlauts stehen diese Schwellen in einem Alternativverhältnis, so dass die Erfüllung einer der Anforderungen genügt. Bei den Schwellen handelt es sich um den Jahresdurchschnittswert und die jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung. Beide werden im Fall der NSB nicht überschritten.

Der in Art. 5 Abs. 4 S. 1 lit. a VO (EG) Nr. 1370/2007 genannte Jahresdurchschnittswert meint den geschätzten jährlichen Wert der auftragsgegenständlichen Verkehrsleistung. Als Wert gilt dabei nach Art. 2 lit. k VO (EG) Nr. 1370/2007 der „Wert eines Verkehrsdienstes, einer Strecke, eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags oder einer Ausgleichsregelung des öffentlichen Personenverkehrs, der den Gesamteinnahmen – ohne Mehrwertsteuer – des Betreibers oder der Betreiber eines öffentlichen Dienstes entspricht, einschließlich der Ausgleichsleistung der Behörden gleich welcher Art und aller Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf, die nicht an die betroffene zuständige Behörde abgeführt werden“. Es kommt mithin insoweit nicht auf die Herkunft der eingesetzten Mittel an. Für öffentliche Dienstleistungsaufträge jenseits öffentlicher Schienenpersonenverkehrsdienste i. S. v. Art. 2 lit. aa VO (EG) Nr. 1370/2007, mithin Eisenbahnverkehren, beträgt der im Hinblick auf eine de-minimis-Direktvergabe nicht zu überschreitende Jahresdurchschnittswert 1 Mio. Euro.

Die NSB erwartet mit Abschluss des Jahres 2024 Einnahmen aus dem Linienverkehr in Höhe von insgesamt 126.215,70 Euro zzgl. Einnahmen aus Sonderfahrten in Höhe von insgesamt 5.229,02 Euro. Die Summe der öffentlichen und sonstigen Zuschüsse wird voraussichtlich 465.463,85 Euro betragen. Die geschätzten Gesamteinnahmen werden somit bei 591.679,55 Euro liegen. Diese Zahlen sind auch belastbar, weil bei Erstellung der Zahlen die Berechnung der Monate Januar bis Oktober 2024 schon abgeschlossen werden konnte.

Bei Hinzurechnung der im Rahmen der Dienstleistungskonzession beabsichtigten Zahlung von „Sowieso-Kosten“ in Höhe von 119.552,47 Euro hätte die NSB Einnahmen von insgesamt 711.232,02 Euro. Diese bewegen sich bei einer jährlichen marktüblichen Preissteigerung in den nächsten 10 Jahren in dem Rahmen des nach der de-minimis-Direktvergabe nicht zu überschreitenden Jahresdurchschnittswert von 1 Mio. Euro.

Bei der nach Art. 5 Abs. 4 S. 1 lit. b VO (EG) Nr. 1370/2007 zugrunde gelegten jährlichen öffentlichen Personenverkehrsleistung handelt es sich um eine entfernungsabhängige

Größe, deren Bezug sich nicht eindeutig ergibt. Es kann auf Fahrplan-, Zug- oder Platzkilometer abgestellt werden. Aufgrund der begrifflichen Anknüpfung an Art. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1370/2007 werden hiervon nur solche Beförderungen erfasst, welche mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbunden und daher Daseinsvorsorgeverkehren zuzurechnen sind. Für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Nichteisenbahnverkehr muss die jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung unter 300.000 km betragen.

Die Fahrplankilometer ohne Sonderfahrten betragen nach Angaben der NSB im Jahr 2024 63.500 km und liegen damit auch unter dem Schwellenwert von 300.000 km.

Um den Wettbewerb möglichst wenig zu verzerren und gleichzeitig die Qualität der Dienste sicherzustellen, müssen öffentliche Dienstleistungsaufträge befristet sein. Im Fall von Dienstleistungsaufträgen für Personenverkehrsdienste mit der Eisenbahn oder anderen schienengestützten Verkehrsträgern ist nach Art. 4 Abs. 3 VO (EG) 1370/2007 eine Laufzeit von höchstens 15 Jahren vorgesehen. In Anbetracht der Laufzeit des Nahverkehrsplans des Burgenlandkreises bis zum 31.12.2029 wird die Dienstleistungskonzession an die NSB vom 01.01.2025 bis zum 31.12.2029 befristet.

Anlagen:

- Artikel im Naumburger Tageblatt vom 23. September 2024
- Gutachten Prof. Dr. Knauff vom 27.10.2021 und vom 18.10.2024
- Darstellung der Leistungen, Einnahmen und Ausgaben der NSB im Wirtschaftsjahr 2024, Stand 06.11.2024 (nichtöffentlich)

Finanzielle Auswirkungen:

<input checked="" type="checkbox"/> Ja		<input type="checkbox"/> Nein	
Die Mittel stehen im Haushalt zur Verfügung:			
<input checked="" type="checkbox"/> Ja		<input type="checkbox"/> Nein	
Produkt	54700		
Sachkonto	531701		
Bemerkung: Vorbehaltlich der Beschlussfassung der Haushaltssatzung 2025			