



Beschlussvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **VI/2018/04422**
Datum: 22.10.2018
Bezug-Nummer.
PSP-Element/ Sachkonto:
Verfasser: FB Planen
Plandatum:

Beratungsfolge	Termin	Status
Ausschuss für Planungsangelegenheiten	06.11.2018	öffentlich Vorberatung
Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften	13.11.2018	öffentlich Vorberatung
Hauptausschuss	14.11.2018	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	21.11.2018	öffentlich Entscheidung

Betreff: Sicherung eines hochwertigen ÖSPV-Angebots in Halle (Saale) – Fortschreibung des Nahverkehrsplans und Direktvergabe eines öDA

Der Stadtrat beschließt:

1. Dem fortgeschriebenen Nahverkehrsplan der Stadt Halle (Saale) wird zugestimmt.
2. Die Stadt Halle führt im Jahr 2020 für Bus und Straßenbahn ein kostenloses Schülerticket ein, unter dem Vorbehalt eines ausgeglichenen Haushaltes.
3. Die Stadt Halle (Saale) beabsichtigt, die Durchführung der öffentlichen Personenverkehrsdienste mit Straßenbahnen und Bussen im Stadtgebiet an die HAVAG als sog. „interner Betreiber“ gem. Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) direkt zu vergeben. Die Direktvergabe soll für die Laufzeit vom 01.01.2021 bis zum 30.06.2043 erfolgen. Die Direktvergabe umfasst das Gesamtnetz des „Stadtverkehrs Halle (Saale)“ einschließlich der gebietsüberschreitenden Buslinien 35 und 36; davon ausgenommen den in das Stadtgebiet einbrechenden Regionalbusverkehr sowie den

Betrieb der Straßenbahnlinie 5, soweit dieser Betrieb außerhalb des Stadtgebiets erfolgt.

4. Die Stadtverwaltung wird beauftragt,
 - a. die Absicht der Direktvergabe im Rahmen einer Vorabbekanntmachung gemäß Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 und § 8a Abs. 2 PBefG im Anschluss an den Ratsbeschluss im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen,
 - b. das notwendige Vergabeverfahren für eine Direktvergabe des öDA durchzuführen sowie die notwendigen Dokumente, insbesondere den öDA auf Basis des gültigen Nahverkehrsplans in der Fassung dieses Stadtratsbeschlusses sowie der Vorabbekanntmachung zu erarbeiten sowie
 - c. im Benehmen mit dem Landkreis Saalekreis die Voraussetzungen für eine rechtskonforme Mitfinanzierung der Straßenbahnlinie 5 (außerstädtischer Teil) zu schaffen.

Dr. Bernd Wiegand
Oberbürgermeister

René Rebenstorf
Beigeordneter

Darstellung finanzielle Auswirkungen

Für Beschlussvorlagen und Anträge der Fraktionen

Finanzielle Auswirkungen ja nein
 Aktivierungspflichtige Investition ja nein

Ergebnis Prüfung kostengünstigere Alternative

Im Nachgang zur Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung der Direktvergabeabsicht wird sich herausstellen, ob es ein Verkehrsunternehmen gibt, das den Stadtverkehr Halle (Saale) zu den Bedingungen des Nahverkehrsplans ohne Finanzierungsmittel des steuerlichen Querverbunds der Stadtwerke Halle GmbH und ohne Betriebskostenzuschuss der Stadt zu betreiben gewillt ist (3-Monats-Frist für eigenwirtschaftliche Anträge Dritter ab EU-weiter Vorabbekanntmachung der Direktvergabeabsicht).

Folgen bei Ablehnung

Wettbewerbliche Ausschreibung der Verkehrsleistungen für den Zeitraum nach Auslaufen des Verkehrsbedienungsfinanzierungsvertrags (VBFV) am 31.12.2021 und damit verbundener Bestandsgefährdung der HAVAG mit unabsehbaren Kosten und Schäden für die Stadtgesellschaft.

A	Haushaltswirksamkeit HH-Jahr ff.	Jahr	Höhe (Euro)	Wo veranschlagt (Produkt/Projekt)
Ergebnisplan	Ertrag (gesamt)			
	Aufwand (gesamt)	2018 2019 2020 2021 2022	5.228.000,00	1.54702
Finanzplan	Einzahlungen (gesamt)			
	Auszahlungen (gesamt)			

Anmerkung: Aufwand setzt sich zusammen aus den Kostenarten 53153004 Zuschuss HAVAG zum Stadtwerkeausgleich und 53162000 Ausgleich verbundbedingter Belastungen; beide resultierend aus Verträgen mit HAVAG. Keine finanziellen Auswirkungen für 2021, da öDA keine Mehrkosten im Vergleich zum ansonsten bis Ende 2021 laufenden VBFV hervorruft.

B Folgekosten (Stand:		ab Jahr	Höhe (jährlich, Euro)	Wo veranschlagt (Produkt/Projekt)
A. Nach Durchführung der Maßnahme zu erwarten	Ertrag (gesamt)			
	Aufwand (ohne Abschreibungen)			
	Aufwand (jährliche Abschreibungen)			

Auswirkungen auf den Stellenplan
Wenn ja, Stellenerweiterung:

ja

nein

Stellenreduzierung:

Familienverträglichkeit:

ja

Gleichstellungsrelevanz:

ja

Zusammenfassende Sachdarstellung und Begründung
Sicherung eines hochwertigen ÖSPV-Angebots in Halle (Saale)
– **Fortschreibung des Nahverkehrsplans und Direktvergabe eines öDA**

1 FORTSCHREIBUNG DES NAHVERKEHRSPANS

1.1 Veranlassung

Der zurzeit gültige Nahverkehrsplan der Stadt Halle (Saale) ist seit 2012 rechtskräftig (Stadtratsbeschluss vom 12.12.2012, geändert mit Stadtratsbeschluss vom 25.09.2013), wodurch einige Aussagen inzwischen an Aktualität eingebüßt haben sowie neue Aspekte aufgrund demografischer, ökonomischer, sozialer und technischer Entwicklungen hinzutreten. Konkrete Anlässe für die nunmehr erfolgte Fortschreibung waren

- das Auslaufen des Finanzierungs- und des Investitionsplans Ende 2017
- die vorgesehene Direktvergabe der ÖSPV-Leistungen an die HAVAG gemäß Art. 5 (2) VO (EG) 1370/2007
- die gesetzliche Verpflichtung (PBefG) zur Schaffung vollständiger Barrierefreiheit im ÖPNV bis 01.01.2022
- der Stadtratsbeschluss VI/2017/03188 von September 2017 über die künftige Ausgestaltung des Halleschen ÖSPV (Attraktivierungsmaßnahmen)

1.2 Zusammenfassung der Änderungen zum Nahverkehrsplan 2012

Der fortgeschriebene Nahverkehrsplan ist als Anlage 1 beigefügt. Wesentliche Änderungen im Festsetzungsteil (Kap. 5-7) sind:

Kapitel/Festsetzung (F)	Thema	Änderungsinhalt
5.1.2	Verkehrszeiten	Anpassung an den aktuellen Tagesgang der Fahrgastnachfrage
F 5.2.4	Straßenbahnnetz (Bestanderneruerung)	Bekanntnis zu Stadtbahnprogramm Stufe III
F 5.3.2, F 5.4.5	Stadtbusnetz (Taktung und Anschlüsse)	Verknüpfung mit S-Bahn (im Einzelfall)
F 5.3.3	Straßenbahnnetz (Bedienungshäufigkeiten)	Höherstufungen gemäß verbessertem Fahrplanangebot
F 5.3.9	Reisezeit, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit	Verfrühung ausschließen
F 5.4.4	Vernetzung (auf Schulwegen)	Ausdehnung auf alle Grundschulen
F 5.4.7	Intermodale Vernetzung (Fahrrad)	Anpassung an Radverkehrskonzeption
F 5.4.8	Intermodale Vernetzung (Fahrrad)	Anpassung an Radverkehrskonzeption
5.5	Herstellung Barrierefreiheit	neu gem. § 8 Abs. 3 PBefG
F 5.6.5	Haltestellen (Gestaltung)	Bezug zu Gestaltungshandbuch Stadtbahnprogramm Halle
F 5.6.6	Haltestellen (Ausstattung)	Abbildung der Beschlüsse VI/2016/02146 und V/2014/12465
F 5.6.8 – F 5.6.13	Haltestellen (Barrierefreiheit)	neu gem. § 8 Abs. 3 PBefG

Kapitel/Festsetzung (F)	Thema	Änderungsinhalt
F 5.6.15	Betriebsleitsystem	zusätzliche Funktionalitäten
F 5.6.16	Betriebshöfe	neu in Vorbereitung der Direktvergabe
F 5.7.2	Fahrzeuge (Eigenschaften)	Freihaltung Fensterfläche
F 5.7.4	Fahrzeuge (Elektro-Busse)	Prüfauftrag
F 5.7.5	Fahrzeuge (Assistenzsysteme)	Prüfauftrag
F 5.7.6 – F 5.7.9	Fahrzeuge (Barrierefreiheit)	neu gem. § 8 Abs. 3 PBefG
F 5.8.2	Tarif (Fahrradmitnahme)	Abbildung von Beschluss V/2014/12503 und Anpassung an Radverkehrskonzeption
F 5.8.3	Tarif (Kombi-Tickets)	Abbildung von Beschluss V/2017/02909
F 5.9.10	Informationen (Umgang mit Daten)	Open Data, Nutzungsrechte für Aufgabenträger, Übergabe an NASA (Fördervoraussetzung)
F 5.9.11	Informationen (Barrierefreiheit)	neu gem. § 8 Abs. 3 PBefG
F 5.9.16	Personal	präzisiert und erweitert in Vorbereitung der Direktvergabe
F 5.9.17, F 5.9.18	Sicherheit	neu angesichts gesellschaftlicher Entwicklungen
F 5.9.23	Marketing (Großkunden)	Key-Account-Management, Job-Tickets
F 5.9.27, F 5.9.28	Qualitäts- und Beschwerdemanagement	neu in Vorbereitung der Direktvergabe
F 6.2.4	SPNV (MDV und MDSB)	neu angesichts zunehmender Verflechtungen in der Region
F 6.3.1	Regionalbusverkehr (Integration mit Stadtverkehr)	neu angesichts zunehmender Verflechtungen in der Region; Aufnahme des Anstoßes aus dem neuen Nahverkehrsplan des Saalekreises
F 7.1.2	Organisation (Beauftragung ÖSPV-Leistungen)	Bekanntnis zu Direktvergabe an die HAVAG
F 7.1.3	Organisation (Subunternehmer)	3. Streichung der Vorgabe zu Taxen- und Mietwagenverkehr aufgrund fehlender Ermächtigungsgrundlage; 4. Korrektur angesichts mehrerer repräsentativer Tarifverträge
F 7.1.5	Organisation (Betreiberwechsel)	keine Verpflichtung eines neuen Betreibers zur Personalübernahme, da rechtlich nicht durchsetzbar
F 7.1.5	Organisation (Verbundmitgliedschaft)	Verpflichtung eines neuen Betreibers zum MDV-Beitritt
F 7.2.1	Organisation (Linienbündelung)	neu in Vorbereitung der Direktvergabe
8.2, 8.3	Finanzierung und Investitionen	Planung für 2018 bis 2022

1.3 Attraktivierungsmaßnahmen

Die Attraktivierungsmaßnahmen sind Inhalt des sog. Green City Plans und sollen mittels Fördermitteln finanziert werden.

A Haushaltswirksamkeit		Jahr	Höhe (€)	Wo veranschlagt (Produkt/Projekt)
Ergebnisplan	Ertrag (gesamt)			
	Aufwand (gesamt)	20xx	0	
		20xx + 1	0	
		20xx + 2	0	
		20xx + 3	0	
20xx + 4	0			
Finanzplan	Einzahlungen (gesamt)			
	Auszahlungen (gesamt)			

B Folgekosten		ab Jahr	Höhe (jährlich, €)	Wo veranschlagt (Produkt/Projekt)
Nach Durchführung der Maßnahme zu erwarten B.	Ertrag (gesamt)			
	Aufwand (ohne Abschreibungen)	20xx	0	
		20xx + 1	0	
		20xx + 2	0	
		20xx + 3	0	
	Aufwand (jährliche Abschreibungen)	20xx + 4	0	
		20xx	0	
		20xx + 1	0	
		20xx + 2	0	
	20xx + 3	0		
20xx + 4	0			

1.4 Sozialstandards

Hinsichtlich der in F 7.1.3 bis F 7.1.5 geforderten „Sozialstandards“ bzw. Vermögensübernahme im Fall eines Betreiberwechsels muss darauf hingewiesen werden, dass entsprechende Maßnahmen genauso wie eine Personalübernahme eigenwirtschaftlichen Wettbewerbern nach herrschender Meinung nicht abverlangt werden dürfen – die Bestimmungen letztlich nicht gerichtlich durchsetzbar sind.

Entsprechende Instrumente bzw. Rechtsgrundlagen sind gemeinhin gegeben, wenn z. B. ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Wettbewerb vergeben wird. Im Fall von Direktvergaben stellt die Direktvergabe selbst bereits das den kommunalen Betrieb und seine Beschäftigten schützende Modell dar, weil die dort etablierten Sozialstandards (genauso wie die Verkehrsleistung) fortgeführt werden.

Bislang fehlen im PBefG die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten zur verbindlichen Vorgabe von sozialen Standards für eigenwirtschaftliche Verkehre. Zwar hatte der Bundesrat noch am 10.02.2017 beschlossen, entsprechende Änderungen zum Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen, um den im PBefG enthaltenen Vorrang der eigenwirtschaftlichen Verkehre zu begrenzen. Eine Beschlussfassung des Bundestags erfolgte in der letzten Legislaturperiode aber nicht mehr.

Die Nicht-Durchsetzbarkeit bzw. Angreifbarkeit entsprechender Bestimmungen wird aber auch von anderen Kommunen mitunter in Kauf genommen. Jedenfalls lassen sich entsprechende Formulierungen – zwar weniger in Nahverkehrsplänen, aber in manchen Vorinformationen zu Direktvergaben – finden. Regelungen zur Personalübernahme sind indes – da rechtlich unstreitig fehlgehend – inzwischen in der Praxis nicht mehr üblich.

1.5 Beteiligungsverfahren

Im Prozess der Fortschreibung des Nahverkehrsplans wurde zweimal der Nahverkehrsbeirat einberufen und dessen Mitgliedern die Möglichkeit gegeben, Anregungen und Hinweise für den neuen Nahverkehrsplan einzubringen bzw. sich zum Planentwurf zu äußern (siehe Anlage 2). Einige Vorschläge konnten in den Plan aufgenommen werden.

2. EINFÜHRUNG EINES KOSTENFREIEN SCHÜLERTICKETS

Es ist für die Stadt Halle ein entscheidender Schritt, um die Zukunft des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) zu fördern. Derzeit werden die Grenzwerte für den Ausstoß von Stickoxiden nicht eingehalten. Daneben drohen in Deutschland gerichtlich erzwungene Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge.

Zur Verbesserung der Luftqualität soll die Zahl privater Fahrzeuge auf den Straßen verringert werden, parallel wird mit weiteren Maßnahmen in den kommenden Monaten der Radverkehr weiter gefördert.

Etwa 30.000 Schülerinnen und Schüler würden von einem solchen Ticket profitieren. Pro Jahr würden sich die Gesamt-Kosten der Stadt auf etwa 7,25 Millionen Euro belaufen. Derzeit zahlt die Stadt rund 2,1 Mio. Euro für Schülerverkehrsleistungen an die HAVAG.

Die Fahrkarten sollen nicht nur für den Schulweg gelten, sondern auch für sämtliche Strecken, die Schülerinnen und Schüler in ihrer Freizeit zurücklegen. Damit soll ein Schritt in Richtung eines kostenlosen öffentlichen Nahverkehrs eingeleitet werden. Das Ticket soll die Chancengleichheit erhöhen und Teilhabe verbessern.

Zudem sollen mehr Kinder und Jugendliche auf Bus und Bahn umsteigen. Der Autoverkehr an den Schulen durch die sogenannten [Elterntaxis](#) soll sich dadurch erheblich verringern. Voraussetzung für den Erhalt des Tickets ist, dass sich der Hauptwohnsitz in Halle (Saale) befindet und eine hallesche Schule besucht wird; die Schülerinnen und Schüler erhalten ein Ticket für die Tarifzone Halle.

Für einkommensschwache Fahrgäste wird derzeit ein zusätzlicher ÖPNV-Mobilitätsbonus verhandelt, insgesamt rechnet die Stadt mit Kosten in Höhe von ca. 2,4 Mio. Euro ab dem Jahr 2020.

3. DIREKTVERGABE EINES ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGS-AUFTRAGS

3.1 Ausgangslage

In Halle (Saale) wird der öffentliche Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) in der Form des Stadtverkehrs mit Straßenbahnen und Bussen von der HAVAG betrieben und verantwortet. Im Konzernverbund mit der Stadtwerke Halle GmbH (SWH) agiert die HAVAG im Rahmen des durch die Stadt definierten öffentlichen Verkehrsinteresses.

Das Leistungsvolumen des Stadtverkehrs wird sich 2018 auf rd. 8,5 Mio. Fahrplan-Kilometer belaufen und bezieht sich auf derzeit insgesamt 13 Straßenbahn- sowie 22 Stadtbuslinien (und SEV), wovon zwei Linien nur zu Schultagsbeginn- und -ende, zwei Linien nur in der

Nachtverkehrszeit und die übrigen 18 Linien in den Schwachverkehrszeiten, wenn überhaupt, bedarfsorientiert in Form von Rufbussen verkehren. Die HAVAG führt den Stadtverkehr auf Basis der erteilten Linienverkehrsgenehmigungen nach dem PBefG durch.

Durch die HAVAG werden jährlich ca. 60 Mio. Personen befördert (sogen. Linienbeförderungsfälle). Nach einem kontinuierlichen Rückgang bis 2014 ist seit 2015 ein deutlicher Anstieg der Nachfrage des ÖSPV zu verzeichnen (+13 %). Die im Hinblick auf das Stadtbahnprogramm Halle weitergehend angestellten Fahrgastprognosen mit Planungshorizont 2030 bestätigen die in den letzten Jahren eingeleitete Trendumkehr hin zu einer weiter zunehmenden Nutzung des städtischen ÖSPV.

Während die Angebotsmaßnahmen des Stadtbahnprogramms, namentlich die Verbesserung des Linien- und Fahrplanangebots neben vielerlei weiteren Maßnahmen in Zusammenarbeit von ÖSPV-Aufgabenträger und HAVAG einen maßgeblichen Erfolgsfaktor darstellen, wird der ÖSPV in Halle (Saale) zudem grundlegend durch die seit etwa 2010 zu verzeichnende positive Einwohnerentwicklung unterstützt. Insgesamt sind zuletzt zunehmende Fahrgastströme auf fast allen Streckenabschnitten im Innenstadtbereich abzulesen. Es wirken sich dabei nachweislich die wachsende Bevölkerung sowie die Maßnahmen des Stadtbahnprogramms entsprechend positiv aus, wobei eine weitere Zunahme an Fahrgästen mit der Umsetzung der Stufe 3 des Stadtbahnprogramms zu erwarten ist. Die HAVAG treibt diese Entwicklung mit zusätzlichen Maßnahmen insbesondere im Bereich der Fahrzeugflotte, der Tarifgestaltung sowie des Marketings voran, wobei der kontinuierliche Abgleich von Markt- und Kundenbedürfnissen mit dem ÖSPV-Angebot im Fokus steht. Für die kommenden Jahre ist daher mit einer weiterhin positiven Entwicklung der Fahrgastnachfrage zu rechnen.

Der Stadt obliegt als Trägerin der kommunalen Daseinsvorsorge u. a. die Aufgabe, die gesetzliche Vorgabe der ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sicherzustellen. Die ÖSPV-Aufgabenträgerschaft der Stadt beruht dabei auf § 4 Abs. 1 ÖPNVG LSA. Der Stadt erwächst aus dieser Behördenzuständigkeit für den ÖSPV zum einen die Gestaltungsaufgabe, die Anforderungen an Umfang und Qualität des Stadtverkehrs nach ihrem Ermessen zu bestimmen, was zuletzt durch die hier zu beschließende Fortschreibung des Nahverkehrsplans erfolgt ist. Zum anderen ist die Stadt als Aufgabenträger des ÖSPV dafür zuständig, die Auswahl des Betreibers des lokalen ÖSPV zu treffen. Diese Zuständigkeit besteht grundsätzlich dann, wenn das Erfordernis für eine Mitfinanzierung des ÖSPV durch die Stadt bzw. die SWH besteht.

Die Stadt will der positiven Entwicklung des kommunalen ÖSPV und der - insbesondere mit dem Stadtbahnprogramm zu verbindenden - Entwicklungsperspektive des Stadtverkehrs mit der Direktvergabe eines sog. öffentlichen Dienstleistungsauftrags (öDA) an die HAVAG Rechnung tragen. Dabei soll angeknüpft werden an den Status quo der Finanzierung des ÖSPV, die unter maßgeblicher Beteiligung des SWH-Konzerns erfolgt (steuerlicher Querverbund). Insoweit ist die HAVAG in beihilferechtskonformer Weise bereits heute mit Beschluss des Stadtrats vom 30.03.2001 mit der Erbringung des Stadtverkehrs betraut (Verkehrsbedienungsfinanzierungsvertrag). Die beabsichtigte Direktvergabe ist das zulässige Handlungsinstrument, um die Kontinuität des Stadtverkehrs in kommunaler Hand für die Zukunft sicherzustellen.

3.2 Zielsetzung

Der bestehende Verkehrsbedienungsfinanzierungsvertrag soll mit Wirkung ab dem 01.01.2021 im Wege der Vergabe eines öDA an die HAVAG abgelöst werden, wobei die „Querverbund-Finanzierung“ des ÖSPV im SWH-Konzernverbund als eine der wesentlichen Finanzierungsgrundlagen des Stadtverkehrs auch in Zukunft beibehalten werden soll. Die Stadt beabsichtigt, zur Fortsetzung der Erbringung des Stadtverkehrs durch die HAVAG eine Direktvergabe auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 umzusetzen.

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (VO 1370/2007) stellt seit dem 03.12.2009 die europarechtliche Rechtsgrundlage für die Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße sowie die Gewährung finanzieller Ausgleichsleistungen und ausschließlicher Rechte an Verkehrsunternehmen dar. Entsprechend angepasst an den neuen Ordnungsrahmen wurde mit Wirkung zum 01.01.2013 das nationale Personenbeförderungsgesetz (PBefG), welches nunmehr auch spezielle vergaberechtliche Vorschriften hinsichtlich der Erteilung öffentlicher Dienstleistungsaufträge in Bezug auf die Gewährung finanzieller Ausgleichsleistungen für den ÖPNV enthält. Dieser Rechtsrahmen ist für die ab dem 01.01.2021 zum Tragen kommende Vergabe des öDA an die HAVAG zu beachten.

Vergabereife besteht mit dem beabsichtigten Inkrafttreten des öDA zum 01.01.2021 bereits heute, weil am 31.12.2020 eine wesentliche Linienverkehrsgenehmigung der HAVAG ihr Laufzeitende erreicht haben wird (Buslinienbündel Ost). Zum einen soll die Wiedererteilung dieser Linienverkehrsgenehmigung durch das Direktvergabeverfahren für die HAVAG gesichert werden, um einer potenziellen Zersplitterung des Bedienungsgebietes entgegenzuwirken. Da weitere Linienverkehrsgenehmigungen in den Folgejahren enden, soll ab dem 01.01.2021 zudem eine Harmonisierung der Laufzeiten des öDA (Betrattung) und des Linienverkehrsgenehmigungsbestands für den gesamten Straßenbahn- und Busbetrieb greifen. Diese Laufzeitkongruenz schafft rechtliche Planungssicherheit sowohl auf Unternehmensseite (insb. HAVAG, SWH) als auch bezüglich des Fortbestands des kommunalen Betriebs des ÖSPV in der Regie der Stadt. Da nach geltendem Recht mit einem zeitlichen Vorlauf von max. 27 Monaten das formale Direktvergabeverfahren in Gang zu setzen und durchzuführen ist, soll die obligatorische öffentliche Bekanntmachung der Direktvergabeabsicht im Anschluss an die Beschlussfassung des Stadtrats erfolgen.

Durch die Zusammenfassung des Stadtverkehrs mit Straßenbahnen und Bussen als einheitlichem Vergabegegenstand im Wege eines integrierten Gesamtnetzes „Stadtverkehr Halle (Saale)“ ist mit dem jüngst fortgeschriebenen und zu beschließenden Nahverkehrsplan eine wichtige Grundlage für die Direktvergabe geschaffen worden. Insbesondere enthält der Nahverkehrsplan die objektiv – d. h. von jedem potenziellen Betreiber des Stadtverkehrs – zu erfüllenden qualitativen und quantitativen Anforderungen an den Stadtverkehr. Diese Anforderungen stellen eine Mindestbedienung dar, die nicht unterschritten werden darf. Die Stadt stellt mit der Direktvergabe sicher, dass die von ihr gewünschte Verkehrsbedienung mit Straßenbahnen und Bussen sowie sonstigen Kraftfahrzeugen (einschl. bedarfsorientierter Verkehre) nachhaltig durch die HAVAG – und mithin in kommunaler Hand – erfüllt wird. Die wesentlichen Gründe für die Direktvergabe werden unter Ziff. 2.5 näher ausgeführt.

3.3 Direktvergabevoraussetzungen

Die beabsichtigte Direktvergabe an die HAVAG erfolgt in einem förmlichen (Direkt-) Vergabeverfahren und ist nur unter Beachtung allgemeiner und besonderer Voraussetzungen zulässig. Wesentliche Anforderungen an die Direktvergabe von finanziellen Ausgleichsleistungen an einen internen Betreiber sind im Überblick:

- a) Kein Vorrang des allgemeinen Vergaberechts (sog. Kartellvergaberecht) gegenüber dem Sondervergaberecht der VO 1370/2007.
- b) Tatsächliche Kontrolle der Stadt über die HAVAG „wie über eine eigene Dienststelle“.
- c) Keine Teilnahme der HAVAG an wettbewerblichen Vergaben von öffentlichen Personenverkehrsdiensten außerhalb der räumlichen Zuständigkeit der Stadt.
- d) Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste durch die HAVAG nur auf dem Stadtgebiet; zulässig sind indessen grundsätzlich abgehende (grenzüberschreitende) Linien in Nachbargebiete
- e) Überwiegende Selbsterbringung der betrauten Personenverkehrsdienste durch die HAVAG.

Die Voraussetzungen für eine Direktvergabe wurden unter Einschaltung der PwC Legal AG Rechtsanwalts-gesellschaft (PwC Legal) gutachterlich geprüft und es wurde eine Empfehlung zur Zeit-/ Maßnahmeplanung abgegeben (Konzeptpapier vom 20.02.2017). Die Direktvergabevoraussetzungen wurden mit dem Ergebnis geprüft, dass der öDA, der direkt an die HAVAG (gleichwohl unter Beteiligung der SWH) vergeben werden soll, inhaltlich als sog. Inhouse-Geschäft auszugestalten ist. Das erfordert, dass für die Direktvergabe sowohl die allgemeinen vergaberechtlichen, als auch die für den ÖPNV spezifischen Inhouse-Kriterien insbesondere nach Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erfüllt sein müssen. Die Prüfung ergab, dass diese Voraussetzungen vorliegen bzw. es wurden Maßnahmen empfohlen, die bereits umgesetzt worden sind bzw. sich in der Umsetzung befinden, um die Direktvergabe rechtlich abzusichern. Diesbezüglich ergibt sich – im Überblick – folgender Befund:

Die HAVAG ist ganz wesentlich auf die Durchführung des Stadtverkehrs beschränkt und erbringt ihre Leistungen überwiegend mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen. Das Örtlichkeitskriterium wird mit dem auf die Verkehrsleistungen im Stadtgebiet bezogenen Geltungsbereich des zur Vergabe beabsichtigten öDA (indessen einschließlich der abgehenden Buslinien 35 und 36) erfüllt. Im Hinblick auf die Direktvergabe und deren Voraussetzungen hat die HAVAG ihre Beteiligung an der (wettbewerblich orientierten) OBS GmbH bereits im Vorfeld der beabsichtigten Direktvergabe veräußert. Ausgenommen von der Direktvergabe ist weiterhin die Straßenbahnlinie 5, soweit diese auf dem Gebiet des Saalkreises verläuft. Insoweit beabsichtigen die Stadt und die HAVAG im Benehmen mit dem Landkreis Saalekreis auf eine verordnungskonforme Finanzierung hinzuwirken (Direktvergabe eines „öDA Linie 5 – außerstädtischer Teil“ durch eine Behördengruppe mit dem Landkreis).

Durch die GmbH-Rechtsform der SWH wird im Verhältnis der Stadt zur SWH die gesellschaftsrechtliche Kontrolle durch die Stadt sichergestellt. Damit die erforderliche Kontrolle auch in der „Kette“ zur HAVAG durchgreifen kann, ist per Stadtratsbeschluss VI/2018/04315 vom 26.09.2018 bestimmt, das Verhältnis der SWH zur HAVAG auf die Grundlage eines Beherrschungsvertrages zu stellen, um das Kontrollkriterium zu erfüllen. Die Direktvergabe an die HAVAG lässt schließlich die Regionalbusverkehre anderer Verkehrsunternehmen (derzeit v.a. OBS GmbH) mit ihrer Bedienungsfunktion nach dem Nahverkehrsplan unberührt. Auch bleibt die Einbindung mittelständischer Unternehmen durch Unterauftragsvergaben der HAVAG nach erfolgter Direktvergabe erlaubt, wobei eine Selbsterbringungsquote der HAVAG von etwa 70 % aus europarechtlichen Gründen dauerhaft nicht unterschritten werden soll.

Aufgrund dieses Status quo ist die Einhaltung der Direktvergabevoraussetzungen gegeben bzw. in der Umsetzung begriffen. Auch wenn aufgrund der Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter und der (teilweise) noch nicht ergangenen bzw. noch nicht einheitlichen Rechtsprechung zum ÖPNV-spezifischen Vergaberecht rechtliche „Angriffe“ Dritter auf die Direktvergabe nicht per sé ausgeschlossen werden können, ist für die Direktvergabeentscheidung als solcher von einer hohen Rechtssicherheit auszugehen.

Aufgrund der rechtlichen Komplexität sowie der gesetzlichen Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter in Bezug auf die Direktvergabe bedient sich die Stadt einer bundesweit erfahrenen externen Rechtsberatung (PwC Legal), die die Vorbereitung und Durchführung des Direktvergabeverfahrens beratend begleitet, um die verfahrens-, vergabe- und beihilferechtliche Rechtssicherheit der Direktvergabe in einem von wettbewerbsorientierten Betreibern mitgeprägten Marktumfeld zu gewährleisten. Soweit aufgrund neuerer Entwicklungen (z. B. Rechtsprechung) noch vor der Vergabe des öDA bestimmte Maßnahmen ergriffen werden oder Prüfungen veranlasst werden müssen, um eine rechtssichere Direktvergabe an die HAVAG zu gewährleisten, wird die Stadt das Erforderliche veranlassen.

3.4 Laufzeit der Direktvergabe und Vorabbekanntmachung

Die Direktvergabe des Stadtverkehrs soll für die Laufzeit von 22,5 Jahren erfolgen.

Diese Laufzeit überschreitet die Regellaufzeit i. S. d. Art 4 Abs. 3 VO 1370/2007 (15 Jahre) um 50 % (7,5 Jahre). Indessen sieht Art. 4 Abs. 4 VO 1370/2007 eine entsprechende Laufzeitgestaltung insbesondere zur Absicherung langfristig zu amortisierender Wirtschaftsgüter ausdrücklich vor. Vorliegend ist es auch so, dass die HAVAG als Betreiber des ÖSPV den wesentlichen Anteil der für die Erbringung des Stadtverkehrs erforderlichen Wirtschaftsgüter bereitstellt und die Betriebsmittel für das vom öDA erfasste Verkehrsangebot tatsächlich eingesetzt werden. Insbesondere bei Direktvergaben in Bezug auf Stadtverkehre der mittelgroßen Städte und Großstädte in Deutschland, die über Bus- und schienengebundene Verkehrsmittel verfügen, wird die Laufzeit des öDA daher oftmals auf 22,5 Jahre bestimmt (z.B. Dresden, Cottbus, Hannover, Köln, Dortmund, Erfurt).

Die Erteilung des Dienstleistungsauftrages für eine Laufzeit von 22,5 Jahren erfolgt mit dem Ziel, die für Stadt und Stadtkonzern angestrebte Planungssicherheit zu schaffen und mittel- bis langfristig einen ungesteuerten Wettbewerb zu Lasten des kommunalen Betreibers zu vermeiden, wobei die nach den Linienverkehrsgenehmigungen erforderlichen Betreiberpflichten naturgemäß über die gesamte Laufzeit nachprüfbar gegeben sein müssen.

Naturgemäß wird auch der öDA konkrete Regelungen dazu enthalten, um – auch angesichts der erheblichen Laufzeit des öDA – eine hinreichend flexible und dabei rechtssichere Finanzierung des ÖSPV zu gewährleisten. Ziel ist es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Betreiberpflichten und den Beiträgen der HAVAG für die strategische Weiterentwicklung des Verkehrsangebots einerseits und den kommunalen Gestaltungsinteressen andererseits im öDA abzubilden. Der öDA wird mit Schwerpunkt in 2019 ausgearbeitet und bis spätestens II. Quartal 2020 dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die Direktvergabe an die HAVAG lässt die Regionalbusverkehre anderer Verkehrsunternehmen mit ihrer Bedienungsfunktion grundsätzlich unberührt (vgl. oben Ziff. 3). Die Einbindung kleiner und mittelständischer Unternehmen als Subunternehmer will die HAVAG im bisher praktizierten Rahmen fortsetzen.

Die Vorabbekanntmachung der Direktvergabeabsicht der Stadt ist europaweit zu veröffentlichen, was frühestens ab dem 01.10.2018 erfolgen darf. Die Vorabbekanntmachung nimmt insbesondere Bezug auf die (Mindest-)Anforderungen des Nahverkehrsplans für den Betrieb des Stadtverkehrs, wobei sich diese Anforderungen auch in dem öDA mit der HAVAG widerspiegeln werden.

Die Vorabbekanntmachung der Direktvergabe bindet die Genehmigungsbehörde für den ÖSPV insbesondere bei der Prüfung sogenannter eigenwirtschaftlicher Anträge dritter Verkehrsunternehmen, die zum Beispiel bemüht sein könnten, nur einzelne, besonders attraktive Straßenbahn- bzw. Busverkehrsleistungen in Halle (Saale) für sich zu gewinnen. Um einem „Rosinenpicken“ entgegenzuwirken, wird neben der Bezugnahme auf die Anforderungen des Nahverkehrsplans auch bekanntgemacht werden, dass die Stadt den Stadtverkehr gemäß Nahverkehrsplan als Gesamtnetz „Stadtverkehr Halle (Saale)“ zu vergeben beabsichtigt, sodass das Stadtverkehrsangebot nur von einem für sämtliche Verkehre verantwortlichen Betreiber betrieben werden kann.

Die Vorabbekanntmachung soll in Folge des Ratsbeschlusses – wie ausgeführt – veröffentlicht werden. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union wird eine Dreimonatsfrist in Gang gesetzt (vgl. § 12 Abs. 6 Satz 1 PBefG), binnen derer andere Verkehrsunternehmen einen eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag für den von der beabsichtigten Direktvergabe umfassten Stadtverkehr stellen können.

3.5 Einzelbegründungen für eine Direktvergabe an die HAVAG

Die Stadt nutzt mit der Direktvergabe die ihr durch die VO 1370/2007 eingeräumte Möglichkeit, den Stadtverkehr mit einem eigenen Verkehrsunternehmen unter Beachtung der allgemeinen und speziellen „Inhouse“-Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 fortzusetzen. Sie ist damit bereit, eine Erfüllungsverantwortung für den Stadtverkehr auf ihrem Gebiet zu übernehmen und ein aus ihrer Sicht über viele Jahre erfolgreiches Modell der Aufgabenerledigung – der ÖSPV ist in Halle (Saale) seit über 100 Jahren kommunal organisiert – nachhaltig zu sichern.

Im Zuge der Entscheidungsfindung hat die Stadt die in der Vergangenheit mit der Betrauung der HAVAG gemachten Erfahrungen im Hinblick auf die von der Stadt verfolgten Ziele eines attraktiven und wirtschaftlichen ÖSPV indessen auch kritisch reflektiert. Die Stadt ist zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Direktvergabe an die HAVAG gegenüber einer wettbewerblichen Vergabe eindeutig vorzugswürdig ist.

Soweit der Stadt von Rechts wegen – neben der ausdrücklich zulässigen, indessen nicht voraussetzungsfreien – Direktvergabe eines öDA (vgl. Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007) grundsätzlich die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens als Handlungsalternative zur Verfügung steht, sprechen insbesondere die nachfolgend dargelegten Gründe für die Direktvergabe an die HAVAG:

3.5.1 Synergievorteile der Gesamtvergabe an die HAVAG

Die HAVAG leistet einen wesentlichen Beitrag zur Planung und Organisation des Stadtverkehrs und hält in einem erheblichen Umfang die dafür erforderliche Infrastruktur vor. Die erforderlichen Anlagen wie Straßenbahnen, Busse, Betriebshöfe und sonstige Betriebsanlagen stehen zu einem wesentlichen Teil im Eigentum der HAVAG.

Das Verkehrsangebot ist das Ergebnis einer integrierten und zwischen HAVAG und Stadt abgestimmten Planung des Gesamtnetzes „Stadtverkehr Halle (Saale)“. Dies wird nicht zuletzt greifbar mit dem laufenden Programm zum Ausbau von Straßenbahnstrecken des Stadtverkehrs zur Stadtbahn Halle, welches ebenfalls von der beabsichtigten Direktvergabe erfasst und als solches unterstützt wird.

Das Fahrplanangebot ist auf die Bedürfnisse der Fahrgäste ausgerichtet, mit Priorität auf Vermeidung von Umsteigevorgängen, zentralen Verknüpfungspunkten sowie funktionierenden Anschlüssen und Übergängen auf andere Verkehrsmittel. Durch die Erschließung des gesamten Stadtgebiets aufgrund der Linienführung wird dem Fahrgast in Halle (Saale) ein Angebot „aus einem Guss“ geboten.

Die Bedienung des gesamten Stadtnetzes durch die HAVAG erlaubt dabei eine optimale Betriebsdurchführung auf der Grundlage einer integrierten Umlauf- und Dienstplanung, die einen wirtschaftlichen Einsatz von Fahrpersonal und Fahrzeugen erlaubt. Über eine zentrale Disposition, entsprechende Leitstellen und Betriebsleitsysteme findet die tägliche Steuerung des operativen Betriebs aus einer Hand statt.

Die Vergabe als Gesamtleistung sichert den größtmöglichen Ausgleich zwischen ertragsstarken und ertragsschwachen Verkehren, um den geringstmöglichen finanziellen Ausgleichsbedarf für den „Konzern Stadt“ zu erzielen.

3.5.2 Steuerung des Stadtverkehrs durch die Stadt

Die umfassende Direktvergabe an die HAVAG bietet das größtmögliche Maß an Gestaltbarkeit und kommunalen Einfluss auf das gesamte Stadtverkehrsangebot auf Straße und Schiene. Der Angebotsumfang und die Angebotsqualität, die in einem dynamischen System wie dem ÖSPV nicht starr sein dürfen, lassen sich im Rahmen der Direktvergabe schnell und flexibel gestalten, wohingegen eine wettbewerbliche Vergabe durch eine enge

Leistungsbeschreibung mit tendenziell geringeren Handlungsspielräumen gekennzeichnet wäre.

Die Stadt ist alleinige Gesellschafterin der SWH, die ihrerseits 100%-ige Aktionärin der HAVAG ist. Aufgrund ihrer beherrschenden Stellung, der Vertretung der Stadt in den Aufsichtsräten von SWH und HAVAG sowie dem vorgesehenen Beherrschungsvertrag zwischen SWH und HAVAG wird die Stadt jederzeit in der Lage sein, den erforderlichen Einfluss auszuüben. Weiterhin wird der öDA zu Gunsten der Stadt adäquate Kontrollrechte und die Möglichkeit zur Einflussnahme vorsehen. Die Stadt hat somit – anders als dies im Verhältnis zu einem „fremden“ Verkehrsunternehmen der Fall wäre – die Möglichkeit, nicht nur auf der Grundlage eines öDA, sondern auch kommunal- und gesellschaftsrechtlich auf die Art und Weise der Gestaltung des Stadtverkehrs Einfluss zu nehmen. Auch dadurch kann auf Veränderungen des öffentlichen Verkehrsinteresses flexibel und schnell reagiert werden.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt gegenüber der HAVAG als internem Betreiber ermöglichen somit die Nutzung der verkehrlichen und wirtschaftlichen Potenziale ohne langwierige und durch gegenläufige Interessen geprägte Abstimmungsprozesse.

3.5.3 Wirtschaftliche Leistungserstellung

Die HAVAG erbringt mit angemessenen operativen Kostenstrukturen ein qualitativ hochwertiges und gut nachgefragtes Verkehrsangebot im Stadtverkehr.

Durch den bestehenden steuerlichen Querverbund zwischen der HAVAG und der SWH können Steuerbelastungen vermieden werden. Eine wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistung an ein fremdes Verkehrsunternehmen macht die Nutzung der Steuervorteile des Querverbunds unmöglich. Die Direktvergabe an die HAVAG bietet auch künftig die Möglichkeit, die Vorteile des steuerlichen Querverbunds zu nutzen.

3.5.4 Qualität des Stadtverkehrs

Die von der HAVAG erbrachten Verkehrsleistungen weisen eine sehr gute Qualität auf. Die Mittelverwendung ist belegbar effizient. Die Entwicklung des Verkehrsangebots erfolgt stetig und insbesondere am Fahrgast orientiert. Die konzertierte Umsetzung des Stadtbahnprogramms durch Stadt, SWH und HAVAG stellt ein herausragendes Beispiel für eine Stadtentwicklung und Verkehrsplanung dar, die auch angesichts der öffentlichen Diskussion um Feinstaub-, NO_x und CO₂-Konzentration in den deutschen Innenstädten Halle (Saale) positiv hervorzuheben vermag.

Die HAVAG verfügt gegenüber stadtfremden Betreibern schließlich über eine herausragende Kenntnis der lokalen und regionalen Gegebenheiten. Sie verfügt über langjährige Markterfahrung, auf deren Grundlage sie das Verkehrsangebot bedarfsorientiert ausgestalten kann, um die Wirtschaftlichkeit des Stadtverkehrs weiter steigern zu können.

Die HAVAG ist aus Sicht der Stadt ein erwiesener Garant für einen hochwertigen Stadtverkehr im Interesse der Fahrgäste, aber auch der sonstigen Nutznießer des ÖPNV und damit der Entwicklung der Stadt Halle (Saale) insgesamt.

Mit einer Direktvergabe an die HAVAG als internem Betreiber gemäß Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 sichert sich die Stadt mithin eine Vielzahl langjährig bewährter Vorteile gegenüber einer ergebnisoffenen Wettbewerbsvergabe.

3.6 Eckpunkte für das weitere Verfahren

- zu Beginn des auf diesen Beschluss folgenden Monats: Veröffentlichung der Vorabinformation der Direktvergabeabsicht der Stadt nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 i. V. m. §§ 8a, 12 PBefG im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union

- 3 Monate nach Veröffentlichung der Vorabinformation, frühestens 01.03.2019: Ablauf der Dreimonatsfrist für eigenwirtschaftliche Anträge (§ 12 Abs. 6 Satz 1 PBefG)
- 2019 bis I. Quartal 2020: Abstimmung der Ausgestaltung des öDA zwischen Stadt, HAVAG und SWH
- I./ II. Quartal 2020: Stadtratsbefassung und Beschluss zur Umsetzung des öDA (frühestens ein Jahr nach Veröffentlichung der Vorabinformation zulässig)
- II./ III. Quartal 2020: Beantragung der Linienverkehrsgenehmigungen durch die HAVAG
- 01.01.2021: Laufzeitbeginn öDA

4 Familienfreundlichkeit

Die Sicherung eines attraktiven ÖSPV-Angebots für die Zukunft ist familienfreundlich.

Anlagen:

Anlage 1 – Nahverkehrsplan der Stadt Halle (Saale) 2018

Anlage 2 – Abwägung der Stellungnahmen aus dem Nahverkehrsbeirat

Anlage 3 – Vorabbekanntmachung der Direktvergabe-Absicht (unveröffentlichter Entwurf)