



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.16.05

**205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler
Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht
für den Rheingau-Taunus-Kreis**

13. April 2018

205. Vergleichende Prüfung
„Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung
kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)
im Auftrag
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht
für den
Rheingau-Taunus-Kreis

Ernst & Young GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Mergenthalerallee 3-5, 65760 Eschborn/Frankfurt/M.

E-Mail: wolfram.gierer@de.ey.com
Internet: www.de.ey.com

Stand: 13. April 2018

Inhaltsverzeichnis

Ansichtenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VII
Glossar	IX
1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse	1
1.1 Prüfungsvolumen	1
1.2 Ergebnisverbesserungspotenziale.....	3
1.3 Rückstände	5
1.4 Rechtliche Feststellungen	5
1.5 Aufgabenträgerbezogene Feststellungen	7
1.6 Feststellungen zu den Nahverkehrsorganisationen	8
1.7 Vergleichende Feststellungen	9
1.8 Empfehlungen und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung.....	10
2. Auftrag und Prüfungsverlauf	12
3. Zusammenfassender Bericht	13
4. Überblick über den ÖPNV	14
4.1 Rechtliche Grundlagen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften	14
4.2 Aufgabenfelder ÖPNV	23
4.3 Methode	25
4.4 Vergleich des lokalen ÖPNV in den Landkreisen	26
5. Organisation des ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis	33
6. Aufgabenträgerbezogene Feststellungen	35
6.1 Feststellungen zur Haushaltslage des Rheingau-Taunus-Kreises	35
6.1.1 Kapitalerhaltung und Substanzerhaltung.....	35
6.1.2 Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre	39
6.1.3 Ordnungsmäßigkeit	40
6.2 Beteiligungen des Rheingau-Taunus-Kreises.....	42
6.3 Beteiligungsmanagement.....	43
6.4 Aufgabenträger Rheingau-Taunus-Kreis	48
7. Aufgabenträgerorganisation RTV mbH.....	52
7.1 Zuständigkeit lokale Verkehre	52

7.2	Organisation und Aufgaben RTV mbH.....	54
7.3	Prüfung der Aufgabenerfüllung RTV mbH	56
7.3.1	Vergabe von Verkehrsleistungen	56
7.3.2	Qualitätssicherung der Leistungserbringung	64
7.3.3	Sonstige Aufgabenerfüllung.....	69
7.4	Schülerbeförderung.....	71
8.	Finanzierung ÖPNV	75
8.1	Finanzbeziehungen ÖPNV	75
8.2	Finanzanalyse ÖPNV	78
9.	Rechtliche Risiken aus der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften	86
9.1	Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen	86
9.2	Weitere rechtliche Risiken aus der Betätigung.....	90
10.	Zusammenfassung zur Organisation und Finanzierung.....	93
10.1	Kennzahlen zur Leistungserbringung.....	93
10.2	Vorschläge zur organisatorischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung sowie Effizienzsteigerung.....	99
11.	Schlussbemerkung	104
12.	Anlagenband.....	106
12.1	Anlagen Rheingau-Taunus-Kreis.....	106
12.1.1	Grunddaten ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis und RTV mbH gesamt	106
12.1.2	Weitere Kennzahlen und Grunddaten Rheingau-Taunus- Kreis	107
12.2	Vergleichende Grunddaten.....	110

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Rheingau-Taunus-Kreis	1
Ansicht 2: Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich.....	2
Ansicht 3: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Rheingau- Taunus-Kreis	2
Ansicht 4: Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich.....	3
Ansicht 5: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis.....	5
Ansicht 6: Balanced Scorecard Rheingau-Taunus-Kreis.....	11
Ansicht 7: Das Hessische Modell.....	16
Ansicht 8: Möglichkeiten der Vergabe von Verkehrsleistungen im ÖPNV	22
Ansicht 9: Organisation des ÖPNV in den Landkreisen	27
Ansicht 10: Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen	28
Ansicht 11: Struktur des ÖPNV in den Landkreisen	30
Ansicht 12: Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016	32
Ansicht 13: Kreiskarte Rheingau-Taunus-Kreis	33
Ansicht 14: Strukturdaten lokaler ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis	34
Ansicht 15: Beurteilung Kapitalerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis.....	36
Ansicht 16: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis	37
Ansicht 17: Beurteilung Substanzerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis.....	38
Ansicht 18: Schuldenübersicht 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis.....	39
Ansicht 19: Beurteilung Haushaltslage Rheingau-Taunus-Kreis.....	40
Ansicht 20: Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich	41
Ansicht 21: Beteiligungen des Rheingau-Taunus-Kreises zum 31. Dezember 2015	42
Ansicht 22: Beteiligungsverwaltung im Vergleich.....	45
Ansicht 23: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich	48
Ansicht 24: Gesamtsumme der Fahrgäste zwischen Wiesbaden und den Gemeinden des Rheingau-Taunus-Kreises sowie zwischen den Gemeinden im Rheingau-Taunus-Kreis	49
Ansicht 25: Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich.....	51
Ansicht 26: Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis	53
Ansicht 27: Liniennetzplan Rheingau-Taunus-Kreis	54
Ansicht 28: Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Rheingau-Taunus-Kreis	55
Ansicht 29: Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis	58
Ansicht 30: Vertragsstrafen Rheingau-Taunus-Kreis.....	65

Ansicht 31: Qualitätsmanagement im Vergleich.....	67
Ansicht 32: Bus der RTV mbH.....	70
Ansicht 33: Aufwand Schülerbeförderung Rheingau-Taunus-Kreis.....	71
Ansicht 34: Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich....	74
Ansicht 35: Teilergebnisrechnung ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis	78
Ansicht 36: Beratungskosten RTV Rheingau-Taunus-Kreis.....	79
Ansicht 37: Beratungskosten im Vergleich.....	80
Ansicht 38: Fahrgeldeinnahmen Rheingau-Taunus-Kreis (Ergebnis EAV) 81	
Ansicht 39: Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb RTV Rheingau-Taunus- Kreis.....	82
Ansicht 40: Vertriebsanreiz RMV im Vergleich.....	82
Ansicht 41: Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis 83	
Ansicht 42: Aufwandsstruktur ÖPNV 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus- Kreis.....	84
Ansicht 43: Kostendeckungsgrad ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis	85
Ansicht 44: Zuschussbedarf je Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis.....	86
Ansicht 45: Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich	89
Ansicht 46: Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016	93
Ansicht 47: Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich	94
Ansicht 48: Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum.....	95
Ansicht 49: Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer im Prüfungszeitraum im Vergleich	96
Ansicht 50: Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich.....	97
Ansicht 51: Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich	98
Ansicht 52: Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum für.....	100
Ansicht 53: Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)	102
Ansicht 54: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis.....	104
Ansicht 55: Grunddaten ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis.....	106
Ansicht 56: Strukturräumliche Kategorien Rheingau-Taunus-Kreis.....	107
Ansicht 57: Gewinn- und Verlustrechnung RTV mbH Rheingau-Taunus- Kreis.....	108
Ansicht 58: Aufwandsstruktur ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis	109
Ansicht 59: Vergleichende Grunddaten ÖPNV Durchschnitt Prüfungszeitraum	111
Ansicht 60: Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich..	112
Ansicht 61: Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)	113

Ansicht 62: Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen).....	114
---	-----

Redaktioneller Hinweis:

Im Allgemeinen ist ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet worden. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde grundsätzlich darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden. Daher ist mit dem männlichen Begriff die weibliche und die männliche Person gemeint.

1 Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
ALT	Anruflinientaxi
AST	Anrufsammeltaxi
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPNV	Regionaler Buspersonennahverkehr
BÜSV	Betriebsführungsübertragungs- und Subunternehmervertrag
BÜV	Betriebsübertragungsvertrag
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DB AG	Deutsche Bahn AG
EAV	Einnahmeaufteilungsverfahren beim RMV
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVP	Ergebnisverbesserungspotenzial(e)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GNO	Gemeinsame Nahverkehrsorganisation
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKO	Hessische Landkreisordnung
HH	Haushalt
KGg	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
LNO	Lokale Nahverkehrsorganisation
NVP	(lokaler) Nahverkehrsplan
NVV GmbH	Nordhessischer Verkehrsverbund; Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH, Kassel

Nwkm	Nutzwagenkilometer	1
öDA	Öffentlicher Dienstleistungsauftrag	2
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	3
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen	4
ÖRV	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	5
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr	6
PBefG	Personenbeförderungsgesetz	7
QM	Qualitätsmanagement	8
RegG	Regionalisierungsgesetz	9
RMS mbH	Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH	10
RMV GmbH	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH, Hofheim	11
RP	Regierungspräsidium	12
RTV	Rhein-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH	13
SchwBG	Schwerbehindertengesetz	14
SGB	Sozialgesetzbuch	15
SPNV	Schienenpersonennahverkehr	16
TAV	Tarifanwendungsverträge	17
VLÜ	Verkehrsleistungsübertragungsvertrag	18
VO	Verordnung	19
VRN GmbH	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH	20
VSV	Verkehrsservicevertrag	21
VU	Verkehrsunternehmen	22

1 Glossar

Anruflinientaxi (ALT)	Das Anruflinientaxi gehört zu den flexiblen Bedienungsformen im Sinne des § 2 Absatz 9 ÖPNVG. Das Anruflinientaxi verkehrt bei Bedarf auf Routen, die sonst von Bussen des Linienverkehrs wahrgenommen werden. Das ALT fährt den im Fahrplan angegebenen Linienweg ab. Eine telefonische Anmeldung des Bedarfs ist erforderlich.
Anrufsammeltaxi (AST)	Das Anrufsammeltaxi gehört zu den flexiblen Bedienungsformen im Sinne des § 2 Absatz 9 ÖPNVG. Im Vergleich zum Anruflinientaxi verkehrt es nur zwischen einzelnen Haltestellen einer Linie, fährt aber nicht die gesamte Linie ab. Wie das ALT verkehrt es nur bei Anforderung.
Aufgabenträger	In Hessen sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern Aufgabenträger für den ÖPNV. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG).
Aufgabenträgerorganisationen	Aufgabenträgerorganisationen sind die Verkehrsverbünde, die lokalen und die gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen (Nahverkehrsorganisationen) (§ 2 Absatz 6 ÖPNVG). Die Verkehrsverbünde sind für den Regionalen Busnahverkehr (RBNV), den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Verbundbusverkehr zuständig, die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen für den lokalen Öffentlichen Personennahverkehr (lokaler ÖPNV).
Einnahmearaufteilungsverfahren (EAV)	Das Einnahmearaufteilungsverfahren umfasst die Regeln zur Aufteilung der Einnahmen aus dem Verkauf von Verbundfahrausweisen in einem Verkehrsverbund (§ 2 Absatz 5 ÖPNVG).
Fahrplanfahrten	Fahrplanfahrten stellen alle nach dem Regel-Fahrplan vorgesehenen Fahrten im Linienverkehr des lokalen Busverkehrs dar. Die Bedienung einer Linie wird jeweils als eine Fahrplanfahrt gezählt.
Flexible Bedienungsformen	Unter flexiblen Bedienungsformen werden im Vergleich zum herkömmlichen Linienverkehr (feststehende Linienführung,

	<p>feststehender Fahrplan, feststehende Haltestellen) räumlich und/oder zeitlich flexibilisierte Angebotsformen verstanden; dazu gehören etwa Anruflinientaxis oder Anrufsammeltaxis. Regelmäßig ist eine vorherige Anmeldung des Fahrtwunsches erforderlich, die innerhalb vorgegebener Fristen erfolgen muss (zum Beispiel bis maximal eine Stunde oder halbe Stunde vor gewünschter Fahrt).</p>
Freigestellter Schülerverkehr	<p>Unter einem freigestellten Schülerverkehr versteht man die für Schüler unentgeltlich durchgeführte Beförderung zum und vom Unterricht mit Kraftfahrzeugen. Ein freigestellter Schülerverkehr muss immer dann vom Schulträger eingerichtet werden, wenn für den Schüler keine andere Möglichkeit besteht, zum Unterricht zu kommen. Dies ist z. B. der Fall, wenn keine öffentliche Linie existiert und aus wirtschaftlichen Gründen nicht eingerichtet werden kann. Ein freigestellter Schülerverkehr wird außerdem notwendig, wenn die Beförderung mit der öffentlichen Linie nicht möglich ist, z. B. wenn eine körperliche, geistige oder psychische Behinderung des Schülers gegeben ist.</p>
Lokaler Öffentlicher Personennahverkehr (lokaler ÖPNV)	<p>Lokaler ÖPNV ist der Verkehr, der nicht auf einer Eisenbahninfrastruktur erbracht wird und der nicht als regionaler Verkehr in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist (vergleiche Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Regionaler Busnahverkehr (RBNV)).</p>
Nutzwagenkilometer (Nwkm)	<p>Mit den Nutzwagenkilometern werden die tatsächlich erbrachten Betriebsleistungen für die Verkehrsbedienung erfasst, das heißt Leerfahrten zum Betriebshof werden hier nicht berücksichtigt.</p>
Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	<p>Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne des ÖPNVG ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Eisenbahnen und mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr sowie in alternativen Bedienungsformen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der</p>

	Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 2 Absatz 1 ÖPNVG).
Rechnungskilometer	auf Grundlage einer Äquivalenzziffer für Fahrzeugtypen und der Verkehrsleistung (Nwkm) abgeleitete Kennzahl für die Kapazität, Bestandteil der Ergebnisrechnung (Ist) des RMV als Grundlage des EAV.
Regiekosten	Regiekosten sind die Kosten für Personal- und Sachmittel der Aufgabenträgerorganisationen (§ 2 Absatz 7 ÖPNVG).
Regionaler Busnahverkehr (RBNV)	Regionaler Busnahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und der deshalb als regionale Linie in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist. Der übrige öffentliche Personennahverkehr ist lokaler Verkehr (§ 2 Absatz 4 ÖPNVG).
Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	Schienenpersonennahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erbracht wird. Schienenpersonennahverkehr ist auch der öffentliche Personennahverkehr, der sowohl auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Satz 1 als auch auf einer Schieneninfrastruktur im Sinne des § 4 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und dessen regionaler Charakter von Bedeutung ist (§ 2 Absatz 2 ÖPNVG).
Streckenkilometer	tatsächliche Beförderungsentfernung der einzelnen Linien vom Start- zum Endhaltepunkt; Bestandteil der Ergebnisrechnung (Ist) des RMV als Grundlage des EAV
Verbundbusverkehr	Verbundbusverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der alternativ zum Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erbracht wird (§ 2 Absatz 3 ÖPNVG).
Verkehrsinfrastrukturunternehmen	Verkehrsinfrastrukturunternehmen sind Eigentümer oder Besitzer von Verkehrsinfrastruktur und für deren Erhalt, Ausbau und Betriebsfähigkeit verantwortlich (§ 2 Absatz 8 ÖPNVG).

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

1.1 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen informiert über die durch die Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Es weist auf die Bedeutung der untersuchten kommunalen Aufgaben hin. Für die 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ zogen wir die Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung in den Landkreisen heran. Ansicht 1 zeigt das Prüfungsvolumen im Rheingau-Taunus-Kreis.

Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen für den ÖPNV	14,2 Mio. €	14,0 Mio. €	13,6 Mio. €	15,3 Mio. €	15,3 Mio. €	14,5 Mio. €
Aufwendungen Schülerbeförderung	6,6 Mio. €	7,2 Mio. €	7,0 Mio. €	6,9 Mio. €	7,5 Mio. €	7,0 Mio. €
Prüfungsvolumen	20,9 Mio. €	21,1 Mio. €	20,5 Mio. €	22,3 Mio. €	22,8 Mio. €	21,5 Mio. €
Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis	180.911	181.190	182.117	184.114	n.v.	182.083
Prüfungsvolumen je Einwohner ¹	115 €	116 €	113 €	122 €	125 €	118 €

1: bezogen auf den Mittelwert der Einwohner, die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)
Quelle: Jahresabschlüsse Rheingau-Taunus-Kreis und RTV mbH

Ansicht 1: Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Rheingau-Taunus-Kreis

Das Prüfungsvolumen des Rheingau-Taunus-Kreises betrug rund 21,5 Millionen Euro im Prüfungszeitraum. Bezogen auf den Mittelwert der Einwohner stieg es im Prüfungszeitraum von 115 Euro auf 125 Euro an.

Das Prüfungsvolumen setzte sich neben den Aufwendungen für die Schülerbeförderung und aus den Aufwendungen für den ÖPNV bei Aufgabenträger und (lokaler beziehungsweise gemeinsamer) Aufgabenträgerorganisation zusammen. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH) war Aufgabenträgerorganisation für den regionalen ÖPNV. In den Aufwendungen für den ÖPNV waren die Aufwendungen für den RMV enthalten. Für den lokalen Verkehr hatten die Landkreise lokale oder gemeinsame Aufgabenträgerorganisationen eingerichtet.

Nach ÖPNVG sind die Landkreise die Aufgabenträger (Ebene 1). Sie können Nahverkehrsorganisationen einrichten (Ebene 2). Die Verkehrsunternehmen erbringen die Verkehrsleistungen (Ebene 3) auf Bestellung und mit Überwachung durch die Aufgabenträger oder Nahverkehrsorganisationen. Dieses Modell wird als „Drei-Ebenen-Modell“ bezeichnet (Abschnitt 4.1).

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte als lokale Nahverkehrsorganisation die Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH (RTV) gegründet. Aufwendungen im Rheingau-Taunus-Kreis fielen auf Landkreisebene und bei der RTV an.

Folgende Ansicht weist das Prüfungsvolumen der in die Prüfung einbezogenen Landkreise für das Jahr 2016 im Vergleich aus:

Prüfungsvolumen im Vergleich

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich				
Landkreis	Aufwendungen ÖPNV	Aufwendungen Schülerbeförderung	Prüfungsvolumen	Prüfungsvolumen je Einwohner
Darmstadt- Dieburg	20,0 Mio. €	3,6 Mio. €	23,6 Mio. €	81,99 €
Hochtaunuskreis	12,1 Mio. €	5,5 Mio. €	17,6 Mio. €	98,94 €
Limburg- Weilburg	8,1 Mio. €	8,2 Mio. €	16,3 Mio. €	95,80 €
Main-Taunus- Kreis	9,9 Mio. €	4,4 Mio. €	14,3 Mio. €	62,27 €
Odenwaldkreis	11,3 Mio. €	3,8 Mio. €	15,1 Mio. €	156,10 €
Offenbach	7,5 Mio. €	4,0 Mio. €	11,5 Mio. €	33,83 €
Rheingau- Taunus-Kreis	15,3 Mio. €	7,5 Mio. €	22,8 Mio. €	125,22 €
Wetteraukreis	16,3 Mio. €	8,0 Mio. €	24,3 Mio. €	81,76 €
Median	11,7 Mio. €	4,9 Mio. €	17,0 Mio. €	88,89 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2016 der Landkreise und Beteiligungen

Ansicht 2: Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies den dritthöchsten Aufwand für den lokalen ÖPNV auf. Auch bei der Schülerbeförderung lag er über dem Median. Bezogen auf die Zahl der Einwohner war es ebenfalls der zweithöchste Wert.

Zuschussbedarf zum
ÖPNV

Der Zuschussbedarf ergibt sich aus dem Saldo der Aufwendungen und Erträge für den ÖPNV (Ansicht 3).

Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Zuschussbedarf ÖPNV im Landkreis	6,7 Mio. €	6,7 Mio. €	6,7 Mio. €	6,6 Mio. €	6,6 Mio. €	6,6 Mio. €
Einwohner Landkreis	180.911	181.190	182.117	184.114	n.v.	182.083
Zuschussbedarf ÖPNV je Einwohner ¹	36,53 €	36,55 €	36,53 €	36,50 €	36,45 €	36,51 €

1: bezogen auf den Mittelwert der Einwohner, die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)
Quelle: Jahresabschlüsse des Rheingau-Taunus-Kreis und RTV

Ansicht 3: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Rheingau-Taunus-Kreis

Der Zuschussbedarf (Ergebnis ÖPNV) lag im Prüfungszeitraum konstant bei 36,50 Euro je Einwohner. In absoluter Höhe betrug der Zuschussbedarf rund 6,6 Millionen Euro.

Zuschussbedarf zum
ÖPNV im Vergleich

Ansicht 4 weist den Zuschussbedarf der in die Prüfung einbezogenen Landkreise für das Jahr 2016 im Vergleich aus:

Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich		
Landkreis	Zuschussbedarf	Zuschussbedarf je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	8,5 Mio. €	29,48 €
Hochtaunuskreis	5,5 Mio. €	30,70 €
Limburg-Weilburg	2,2 Mio. €	12,80 €
Main-Taunus-Kreis	7,3 Mio. €	31,75 €
Odenwaldkreis	4,7 Mio. €	48,51 €
Offenbach	2,2 Mio. €	6,56 €
Rheingau-Taunus-Kreis	6,6 Mio. €	36,45 €
Wetteraukreis ¹	1,7 Mio. €	5,67 €
Median	5,1 Mio. €	30,09 €

1: Beim Wetteraukreis ist zu berücksichtigen, dass der verbleibende Zuschussbedarf ÖPNV maßgeblich durch die Nutzung des steuerlichen Querverbands beeinflusst wurde.

Quelle: Jahresabschlüsse 2016 der Landkreise und Beteiligungen

Ansicht 4: Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich

Der Zuschussbedarf beim Rheingau-Taunus-Kreis war im Vergleichsring über dem Durchschnitt der Landkreise. Bezogen auf die Zahl der Einwohner stellten die 36,45 Euro den zweithöchsten Zuschuss dar.

1.2 Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale können die kommunalen Körperschaften mit wirtschaftlichem und sachgerechtem Handeln erreichen. Sie werden grundsätzlich aus der in der Vergleichenden Prüfung festgestellten kommunalen Praxis abgeleitet. Sie setzen sich zusammen aus Einnahmeverbesserungen, Senkungen von Zuwendungen, Prozessoptimierungen und Reduzierungen von Leistungen.

Ob und in welchem Umfang die Körperschaften die Ergebnisverbesserungen ausschöpfen, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens in den Körperschaften.

Bezüglich Ergebnisverbesserungspotenzialen war für den Rheingau-Taunus-Kreis Folgendes festzustellen (Abschnitt 10.2):

- Durch die Zusammenarbeit bei der Verkehrsplanung (gemeinsamer Nahverkehrsplan) mit der Landeshauptstadt Wiesbaden war eine interkommunale Zusammenarbeit umgesetzt, die auch zu Synergieeffekten führen sollte. Die Reduzierung der Verkehrsleistung bei steigenden Fahrgeldeinnahmen deutete auf die Realisierung von Verbesserungspotenzialen hin, aber gerade im Bereich Erlössteigerung bestanden weitere Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 1,5 Millionen Euro. Einfluss auf die Preisgestaltung können die Landkreise nur indirekt über die Gremien des RMV nehmen, da die Festlegung des Tarifs in der Zuständigkeit des RMV liegt.

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die Erlöse im Prüfungszeitraum bereits verbessert. Verstärkte Kontrollen der Einnahmen, der Qualität und die durchgeführten Leistungskürzungen haben die Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer signifikant steigen lassen (vgl. Ausführungen zu Erlössteigerungen auf Seite 103). Aber der Weg mit Leistungskürzungen und weiterer Einnahmekontrolle muss weiter beschritten werden, um wirtschaftlichere Relationen zu erreichen. Die durchschnittlichen Aufwendungen für Verkehrsleistungen lagen mit 2,96 Euro je Nutzwagenkilometer im Vergleich deutlich höher als bei anderen Landkreisen (Unteres Quartil: 2,58 Euro je Nutzwagenkilometer). Hier waren die Gestaltungsmöglichkeiten durch die vorgegebene vereinbarte Vertragslaufzeit und die Vertragskonditionen eingeschränkt auf Neuausschreibungen.

- Die Belastung je Einwohner (Mittelwert) blieb im gesamten Prüfungszeitraum konstant bei rund 36,50 Euro. Der tatsächliche Zuschussbedarf berechnet sich aus dem Zuschuss des Rheingau-Taunus-Kreis abzüglich dem Jahresergebnis der RTV mbH. Der Kreis hat im Durchschnitt rund 900.000 Euro zu viel an Zuschüssen bezahlt. Je Einwohner wäre das eine Entlastung von fünf Euro gewesen. Sie stellen ein strukturelles Ergebnisverbesserungspotenzial dar.

Im Haushaltsplan 2017 wurde der Ansatz für die Umlage an die RTV von bisher 6,75 Mio. € um 500.000 € auf 6,25 Mio. € reduziert. Für den Haushalt 2018 wurde eine weitere Reduzierung der RTV-Umlage von 250.000 € eingestellt. Dies soll als Kompensation der Steigerung der Hallennutzungsgebühren im Jahr 2018 um weitere 250.000 € dienen. Im vom KA festgestellten Haushaltsentwurf wurde die Umlagezahlung auf 6 Mio. € reduziert. Dieser Vorgang wurde vom Hessischen Finanzministerium mit Schreiben vom 20.09.2017 genehmigt. Auch für das Jahr 2019 bestehen bereits Überlegungen, die dann fällige nochmalige Erhöhung der Hallennutzungsgebühren von weiteren 250.000 € durch eine entsprechend hohe erneute Reduzierung der RTV-Umlage auf dann noch 5,75 Mio. € zu kompensieren.

Mit diesem dritten Schritt würde die ursprüngliche Umlage von 6,75 Mio. € innerhalb von drei Jahren um 1,0 Mio. € reduziert. In Summe würden somit in den Jahren 2017 bis 2019 insgesamt 2,25 Mio. € weniger an die RTV fließen.

Dieses Vorgehen wird empfohlen, um den Rheingau-Taunus-Kreis als Schuttschirmkommune auf dem Abbaupfad weiter zu unterstützen.

- Der Personalaufwand fiel im Vergleich höher aus als bei anderen Landkreisen. Von den Beschäftigten waren zwei VZÄ in der Mobilitätsinfo in Taunusstein eingesetzt. Hinzu kamen Stellen für Beschwerdemanagement, Qualitätskontrollen, Haltestellenmanagement und Busdrucker, die andere LNOs extern vergeben hatten.

Im Bereich Personal bestanden Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 16.000 Euro.

- Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale bestanden bei den Aufwendungen für Verkehrsleistungen (rund 1,6 Millionen Euro) sowie bei Erlössteigerungen (rund 1,5 Millionen Euro) (Abschnitt 10.2).

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale des Rheingau-Taunus-Kreises:

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis			
	Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Aufwendungen für Verkehrsleistungen	Personal- aufwand	Beratungskosten
EVP aus Kennzahlen	1.612.506 €	16.480 €	4.015 €
EVP aus Erlössteigerung			1.531.858 €
EVP struktureller Natur			908.207 €
Summe EVP Landkreis			4.073.065 €
Quelle: eigene Berechnungen			

Ansicht 5: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund vier Millionen Euro auf. Davon entfielen rund 1,6 Millionen Euro auf die Verkehrsleistungen und 1,5 Millionen Euro auf Erlössteigerungen bei Fahrgeldeinnahmen. Rund 900.000 Euro waren struktureller Natur aus der Überzahlung bei der Umlage des Rheingau-Taunus-Kreis an die RTV mbH.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die Erlöse im Prüfungszeitraum bereits verbessert. Verstärkte Kontrollen der Einnahmen, der Qualität und die durchgeführten Leistungskürzungen haben die Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer signifikant steigen lassen (vgl. Ausführungen zu Erlössteigerungen auf Seite 103). Aber der Weg mit Leistungskürzungen und weiterer Einnahmekontrolle muss weiter beschritten werden, um wirtschaftlichere Relationen zu erreichen. Auch die Aufwendungen für Verkehrsleistungen lagen im Vergleich deutlich höher als bei anderen Landkreisen. Hier waren die Gestaltungsmöglichkeiten durch die vorgegebene vereinbarte Vertragslaufzeit und die Vertragskonditionen eingeschränkt auf Neuausschreibungen.

1.3 Rückstände

Rückstände sind finanzielle Mittel, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen. Die Prüfung zeigte, dass beim Rheingau-Taunus-Kreis keine Hinweise für Rückstände bestanden.

1.4 Rechtliche Feststellungen

Wir haben folgende Feststellungen zur Rechtmäßigkeit des Handelns der geprüften Organisationseinheiten getroffen:

- Der Nahverkehrsplan (NVP) 2015 enthält zwar die gesetzlich vorgeschriebenen Aussagen im Hinblick auf Angebotsplanung und Infrastruktur, aber keine ausreichenden Aussagen hinsichtlich der Finanzierung. Insofern sind die rechtlichen Anforderungen aus dem ÖPNVG nicht vollständig erfüllt.

Wir erwarten, dass der Rheingau-Taunus-Kreis, diese Anforderungen bei der Fortschreibung des NVP oder bei der Aufstellung eines neuen NVP beachtet (Abschnitt 6.4).

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

- Die RTV mbH vergab sämtliche Verkehrsleistungen im Wettbewerb. Bei der Vorabkennzeichnung für die einzige von der RTV mbH im Prüfungszeitraum vorgenommene Vergabe im Jahr 2014 (Linienbündel Rheingau, Aar/Hühnerkirche, Stadtverkehr Idstein, Niedernhausen/Idstein, die Rufbusverkehre Untertaunus, Rheingau sowie Aar) unterblieb der gesetzlich vorgeschriebene Hinweis auf die Frist zur Stellung von eigenwirtschaftlichen Anträgen. Das Unterlassen dieses Hinweises stellt einen Verstoß gegen § 8a Absatz 2 Satz 2 PBefG¹ dar (Abschnitt 7.3.1).
- Auch verfasste die RTV mbH nur eine Auftragskennzeichnung nach den allgemeinen Vergaberichtlinien auf der hierfür vorgesehenen Internetseite der Europäischen Kommission. Nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 ist jedoch spätestens ein Jahr vor Einleitung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens, also ein Jahr vor der Auftragskennzeichnung nach den allgemeinen Vergaberichtlinien, eine weitere, zeitlich vorgelagerte Vorabkennzeichnung zu schalten. Das Unterlassen dieser Vorabkennzeichnung stellt einen Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 dar.

Wir erwarten, dass die RTV mbH bei künftigen Vorabkennzeichnungen öffentlicher Dienstleistungsaufträge sorgfältiger auf die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften achten wird (Abschnitt 7.3.1).

- Die RTV mbH war auch im Vertrieb tätig, so dass der Rheingau-Taunus-Kreis auch durch den Vertrieb entstehende Kosten ausgleicht. Soweit die RTV mbH Tätigkeiten einer LNO nach dem ÖPNVG nachgeht, stellt die Finanzierung dieser Tätigkeiten durch den Rheingau-Taunus-Kreis keine Beihilfe dar. Im Hinblick auf Vertriebsaktivitäten ist jedoch unsicher, ob diese nach dem ÖPNVG zu den Aufgaben einer LNO gehören. Dennoch ist es sinnvoll, dass der RTV mbH Vertriebsaktivitäten entfaltet (Abschnitt 9.2).
- Ein weiterer Sachverhalt betraf Rückstellungen, die die RTV mbH im Zuge der Ausführung eines Gesellschafterbeschlusses vom 10. September 2015 zu Gunsten eines Verkehrsunternehmens im Jahr 2015 bildete. Die Auszahlung aus der gebildeten Rückstellung bei der RTV mbH an das Verkehrsunternehmen wäre beihilfenrechtswidrig.

Wir erwarten daher, dass die RTV mbH, die zu Gunsten des Verkehrsunternehmens gebildeten Rückstellungen auflöst (Abschnitt 9.2).

¹ § 8a PBefG – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge:

(2) Sind öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für den Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder mit Kraftfahrzeugen zugleich öffentliche Aufträge im Sinne des § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, gilt der Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die zuständige Behörde ist auch in diesem Fall zur Veröffentlichung nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (Vorabkennzeichnung) verpflichtet; die Veröffentlichung soll nicht früher als 27 Monate vor Betriebsbeginn erfolgen und hat den Hinweis auf die Antragsfrist in § 12 Absatz 6 zu enthalten. In der Vorabkennzeichnung sollen die mit dem beabsichtigten Dienstleistungsauftrag verbundenen Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards angegeben werden. Es kann angegeben werden, inwieweit eine Vergabe als Gesamtleistung beabsichtigt ist (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie). Die Angaben können auch durch Verweis auf bestimmte Inhalte des Nahverkehrsplans im Sinne des § 8 Absatz 3 oder durch Verweis auf andere öffentlich zugängliche Dokumente geleistet werden.“

1.5 Aufgabenträgerbezogene Feststellungen

Folgende aufgabenträgerbezogenen Feststellungen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften haben wir für den Rheingau-Taunus-Kreis und die RTV mbH getroffen:

- Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV auf RTV mbH übertragen und außerdem die RTV mbH mit der Aufgabe der Schülerbeförderung beliehen. Beim Landkreis verblieben damit keine Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem ÖPNV standen.

Die vorgenommene Übertragung der Aufgabenträgerstellung gibt die Möglichkeit zur höheren Effizienz und zur Erzielung von Synergien. Die Beleihung der RTV mbH mit der Schülerbeförderung eröffnete ebenfalls die Möglichkeit zur höheren Effizienz und zur Erzielung von Synergien. Beide Abweichungen von der im ÖPNVG angelegten Grundstruktur sind zulässig und sachgerecht (Kapitel 9).

- Beim Rheingau-Taunus-Kreis fand eine anlassbezogene Mandatsträger-vorbereitung für die Kreisgremien statt. Der Landrat wurde über alle relevanten Sachverhalte im Zusammenhang mit Beteiligungen informiert. Ein quartalsweises Controlling und Berichtswesen war bei den Beteiligungen gegeben. Der Beteiligungsbericht wurde nicht jährlich veröffentlicht, enthielt aber weitgehend die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben. Die Veröffentlichung der Vergütung der Geschäftsführung oder der Aufsichtsgremien war nicht flächendeckend gewährleistet, aber angedacht. Bei sachgerechtem und wirtschaftlichem Einsatz kann die Beteiligungssoftware die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen verbessern (Abschnitt 6.3).
- In den Jahren 2012 bis 2015 erwirtschaftete der Rheingau-Taunus-Kreis negative ordentliche Ergebnisse und Jahresergebnisse. Im Jahr 2016 gelang es erstmals mit über neun Millionen Euro ein positives Jahresergebnis zu erzielen. Auch für das Jahr 2017 rechnete der Rheingau-Taunus-Kreis mit einem positiven Jahresergebnis (Abschnitt 6.1.1).
- Im Prüfungszeitraum war ein Rückgang der Schulden beim Rheingau-Taunus-Kreis festzustellen. Die Entwicklung der Schulden war maßgeblich durch die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm ab dem Jahr 2012 geprägt. Im Jahr 2016 bestanden Kassenkredite beim Rheingau-Taunus-Kreis in Höhe von 354 Millionen Euro. Der Rheingau-Taunus-Kreis sollte überlegen, ob er an dem neu geschaffenen Programm der Hessenkasse teilnimmt und Kassenkredite durch das Land Hessen ablösen lässt (Abschnitt 6.1.1)².
- Alle Haushaltsjahre waren als instabil einzustufen. Trotz der positiven Beurteilung der Kapitalerhaltung im Jahr 2016 war diese Beurteilung vorzunehmen, da der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten negativ war. Zusammenfassend kann die Haushaltslage über den Prüfungszeitraum als konsolidierungsbedürftig beurteilt werden (Abschnitt 6.1.2).

² Der Kreistag des Rheingau-Taunus-Kreises hat am 6. März 2018 beschlossen, das Angebot des Landes zur Kassenkreditschuldung im Rahmen der Hessenkasse anzunehmen.

- Der Organisationsaufbau des ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis entsprach im Prüfungszeitraum dem Drei-Ebenen-Modell und damit auch den Organisationsvorstellungen, die dem ÖPNVG zugrunde lagen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine klare Trennung zwischen Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen umgesetzt (Kapitel 5).

1.6 Feststellungen zu den Nahverkehrsorganisationen

Folgendes haben wir zur Betätigung bei den Nahverkehrsorganisationen festgestellt:

- Der maßgebliche Posten auf der Aufwandsseite der RTV mbH waren die Leistungen an Busunternehmen, die im Prüfungszeitraum kontinuierlich von 12,7 Millionen Euro auf 13,6 Millionen Euro (2016) anstiegen. Dies war vor allem auf die zu höheren Preisen vergebenen Verkehrsleistungen zurückzuführen. Vor allem diese Entwicklung beeinflusste das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit und die Erträge aus Verlustübernahme.

Die Aufwendungen stiegen von rund 14 Millionen Euro auf rund 15,1 Millionen Euro. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit war sehr stabil und betrug rund 5,7 Millionen Euro Fehlbetrag im Durchschnitt.

Die Umlage des Landkreises wurde als außerordentlicher Ertrag vereinnahmt und betrug im Durchschnitt 6,7 Millionen Euro. Rund eine Million Euro verblieben jährlich als Jahresüberschuss, die den Rücklagen zugeführt wurden. (Abschnitt 8.2).

- Der Kostendeckungsgrad entwickelte sich positiv. Betrug er im Jahr 2012 noch 43 Prozent lag er im Jahr 2016 bei 45 Prozent. Mit Abgeltungszahlungen und ohne Umlagen lag der Kostendeckungsgrad bei rund 51 Prozent im Prüfungszeitraum. Der Kostendeckungsgrad 3 mit allen Zuschüssen lag im Durchschnitt bei über 100 Prozent im Prüfungszeitraum. Für vergleichende Zwecke wird der Kostendeckungsgrad 2 herangezogen (Abschnitt 8.2).
- Der RTV mbH ist es im Prüfungszeitraum gelungen, die Verkehrsleistungen in Abstimmung mit den betroffenen Städten und Gemeinden zu kürzen und unwirtschaftliche Linien und Fahrtstrecken zu streichen. Damit konnte die Wirtschaftlichkeit des lokalen ÖPNV erhöht werden. Auch die Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Wiesbaden im Bereich der lokalen Nahverkehrsplanung führt zu Synergieeffekten und verbesserte die Wirtschaftlichkeit des Angebots (Abschnitt 7.3.3).
- Zum 1. Januar 2010 trat rückwirkend ein Änderungsvertrag zwischen einer DB-Konzerntochter (ORN GmbH) und der RTV mbH in Kraft. Gegenstand war eine weitere Deckelung der ursprünglich in den Verkehrsverträgen von 2007 vereinbarten Vertragsstrafen-Höchstsätzen. Dieser Vorgang fand zu einem Zeitpunkt statt, als auf allen von der ORN GmbH damals bedienten Linienbündeln bereits erhebliche Probleme mit der Ausführung der vertraglich vereinbarten Verkehrsleistungen zu beobachten waren.

Das Vorgehen der RTV mbH halten wir nicht für sachgerecht. Der nachträgliche Änderungsvertrag sah eine einseitige Belastung der RTV mbH vor, obwohl die Ursache für die Probleme bei der Ausführung der Verkehrsleistung ausschließlich aus der Sphäre der ORN GmbH stammte.

Wir empfehlen der RTV mbH, in einer solchen Situation nicht nur einseitig auf einen Teil der ihr vertraglich zustehenden Vertragsstrafen zu verzichten, sondern beispielsweise zugleich eine Klausel zu vereinbaren, die eine Verrechnung des Verzichts der RTV mbH mit künftigen Gewinnen des Verkehrsunternehmens beinhaltet (Abschnitt 7.3.2 und 9.2).

1.7 Vergleichende Feststellungen

- Die RTV mbH vergab alle Verkehrsleistungen im Wettbewerb. Im Vergleich beruhten die Verträge und Vergabeunterlagen im Wesentlichen auf den Vorlagen eines Dienstleisters, der bei allen geprüften LNOs – bis auf die des Odenwaldkreises – tätig war. Bei der im Jahr 2014 durchgeführten Vergabe wechselte die RTV mbH den Dienstleister. Dementsprechend unterscheidet sich der Aufbau der Verkehrsverträge aus dem Jahr 2014 mit dem der Verkehrsverträge aus den vorherigen Ausschreibungsverfahren (Abschnitt 7.3.1).
- Die RTV mbH setzte zudem im gesamten Prüfungszeitraum lediglich objektive Vertragsstrafen ein. Andere LNOs hatten zeitweise auf subjektiven Kriterien (beispielsweise Kundenzufriedenheit) beruhende Kriterien eingeführt, nahmen hiervon jedoch im Prüfungszeitraum wieder Abstand. Dies belegt, dass gerade die subjektiven Kriterien, die auf Kundenbefragungen beruhen, bei LNOs und Verkehrsunternehmen auf wenig Akzeptanz stoßen und streitträchtig sind (Abschnitt 7.3.2).
- Die RTV mbH ging bei Leistungsstörungen auf den Linien, für die sie die Aufgabenträgerschaft hatte, zu sehr auf Forderungen der Verkehrsunternehmen ein, ohne die nachhaltigen wirtschaftlichen Folgen hieraus für die RTV mbH ausreichend zu berücksichtigen. Es waren Gestaltungsmöglichkeiten denkbar, die ebenso die jeweiligen Probleme bei der Erbringung der Verkehrsleistung einer Lösung zugeführt hätten, aber zugleich die Verkehrsunternehmen finanziell an der Lösung beteiligt hätten (Abschnitt 7.3.2).
- Der Rheingau-Taunus-Kreis wies mit 79 Euro den zweithöchsten Aufwand für den ÖPNV je Einwohner auf. Nur der Odenwaldkreis lag mit 118 Euro je Einwohner noch höher. Der Kostendeckungsgrad des Rheingau-Taunus-Kreis von 51 Prozent lag unter dem Median von 59 Prozent. Der Zuschussbedarf (Ergebnis des ÖPNV) lag mit 37 Euro je Einwohner über dem Median von 30 Euro und stellte den zweithöchsten Wert nach dem Odenwaldkreis dar (Abschnitt 10.1).
- Mit rund 5,4 Millionen Nutzwagenkilometern wies der Rheingau-Taunus-Kreis einen überdurchschnittlichen Wert auf. Die Nutzwagenkilometer sind eine wichtige Kennzahl für das Leistungsangebot. Auch wenn es dem Rheingau-Taunus-Kreis gelungen ist im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden das Leistungsangebot herunterzufahren, war das Angebot im Vergleich immer noch überdurchschnittlich (Abschnitt 10.1).
- Die personelle Besetzung im Rheingau-Taunus-Kreis mit 8,6 VZÄ lag geringfügig über dem Median (8,4 VZÄ). Bei der Kennzahl Nutzwagenkilometer je VZÄ wies der Rheingau-Taunus-Kreis den dritthöchsten Wert auf (816). Bei der Zahl der Einwohner je VZÄ lag der Wert

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

des Rheingau-Taunus-Kreis unter dem Median, was eher für eine überdurchschnittliche Zahl der Beschäftigten spricht.

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies einen Gesamtaufwand von rund 2,5 Millionen Euro je VZÄ auf. Der Zuschussbedarf je VZÄ belief sich auf rund 670.000 Euro. Je lokalem Nutzwagenkilometer war ein Aufwand von 3,96 Euro gegeben und ein Zuschussbedarf von rund einem Euro.

Bezogen auf die Zahl der Nutzwagenkilometer lagen der Aufwand und der Zuschussbedarf unter oder nah dem Median. Bezogen auf die Vollzeitäquivalente waren überdurchschnittliche Werte feststellbar.

Der Personalaufwand je VZÄ belief sich beim Rheingau-Taunus-Kreis auf rund 70.000 Euro, was einem überdurchschnittlichen Wert entsprach. Bei Personalbedarf je Einwohner lag der Rheingau-Taunus-Kreis ebenfalls über dem Median. Auch beim Personalaufwand zeigten sich Ergebnisverbesserungspotenziale beim Rheingau-Taunus-Kreis (Abschnitt 10.1).

1.8 Empfehlungen und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung

Die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen des Rheingau-Taunus-Kreis von rund 4,9 Millionen Euro stellten im Vergleich den dritthöchsten Wert dar. Bezogen auf die Nutzwagenkilometer lagen sie unter dem Median ebenso bezogen auf die Fläche. Bei der Kennzahl Fahrgeldeinnahmen je Einwohner wies er den vierthöchsten Betrag auf.

Dies bedeutet, dass der Rheingau-Taunus-Kreis gute Ausgangsbedingungen hat, das Ergebnis des ÖPNV weiter zu verbessern, wenn es ihm gelingt die im Vergleich hohen Aufwendungen (u.a. Leistungen für Verkehrsleistungen, Personalaufwand) zu reduzieren (Abschnitt 10.1). Dies ist abhängig von der politischen Entscheidung des Rheingau-Taunus-Kreises. Insbesondere gilt dies hinsichtlich des Verkehrsleistungsangebots.

205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

Balanced Scorecard Rheingau-Taunus-Kreis										
Bereich	Indikator	Wert	Vergleich			Kreisprofil				
			Min	Median	Max	--	-	o	+	++
	Mittelwert									
Struktur ÖPNV	Einwohner	182.083	96.483	205.661	340.898			o		
	Fläche in km²	811	222	641	1.101				+	
	Nutzwagenkilometer (in 1.000)	5.364,4	1.761,7	3.519,1	6.661,1				+	
	Nutzwagenkilometer je Einwohner	25,8	10,6	15,6	30,1				+	
	Fahrplanfahrten	435.548	100.733	257.273	449.900					++
	Haltestellen je km² Fläche	0,6	0,6	0,8	1,7	--				
Haushaltsstabilität Landkreis										
Ordentliches Ergebnis	€ je Einwohner	50 €	-107 €	43 €	64 €				+	
Mittelfluss aus lfd. Verwaltungstätigkeit	€ je Einwohner	36 €	-108 €	38 €	116 €			o		
Pro-Kopf-Verschuldung	€ je Einwohner	2.422 €	604 €	1.738 €	5.043 €		-			
Kosten ÖPNV										
Zuschussbedarf	€ je Einwohner	36,5 €	3,8 €	29,9 €	51,2 €			o		
Kostendeckungsgrad 2	%	51%	50%	59%	81%			o		
Aufwand für Verkehrsleistungen	Aufwand Verkehr je Nwkm	3,0 €	2,3 €	2,7 €	3,2 €		-			
Personal	Personalausstattung (VZÄ)	8,6	3,3	8,4	14,4		-			
	Nwkm je VZÄ	815.875	340.509	536.647	987.306				+	
Schülerbeförderung	Kosten Schülerbeförderung je Schüler	120 €	55 €	122 €	289 €	--				
Fahrgeldeinnahmen	Zugeschiedene Einnahmen je Nwkm	0,91 €	0,91 €	1,23 €	2,62 €	--				
Qualität ÖPNV										
Nahverkehrsplan	Definierte Kriterien	88%	50%	75%	88%					++
Qualitätsmanagement	Kontrollen, Betriebsaufnahmemanagement	88%	38%	81%	100%				+	
Ordnungsmäßigkeit										
Aufstellung und Prüfung Jahresabschluss	Einhaltung Fristen HGO	67%	0%	50%	67%					++
Vergabepaxis	Anteil Nwkm Wettbewerb	100%	0%	83%	100%					++
Einschätzung Rechtliche Risiken	Vergabe, Beihilfenrecht u.a.									+

Ansicht 6: Balanced Scorecard Rheingau-Taunus-Kreis

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708) die 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg mit Zweckverband, Hochtaunuskreis mit Zweckverband, Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und Wetteraukreis mit Zweckverband vorzunehmen. Die Pilotprüfung fand beim Wetteraukreis und dem Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV) statt.

Inhalt der Prüfung

Bei den acht Landkreisen untersuchten wir, wie die Landkreise die ihnen nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG) in Hessen als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesene Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs erfüllten³. Hatte der Landkreis die Funktion des Aufgabenträgers auf einen Zweckverband übertragen, war dieser ebenfalls Prüfungsgegenstand. Hinzu trat die Prüfung der Einrichtung und Steuerung der Aufgabenträgerorganisationen.

Außerdem traten ergänzend als Prüfungsmaßstäbe die Regelungen des Gemeindefinanzrechts hinzu, im Besonderen zur wirtschaftlichen Betätigung (§ 121 ff. HGO).

Ferner betrachteten wir in dieser Prüfung die sonstigen lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen und sonstigen Beteiligungen der Landkreise, die in Verbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr standen, und die Beziehung zum Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH) als regionale Aufgabenträgerorganisation. Die Mitgliedschaften in Zweckverbänden betrachteten wir auftragsgemäß nach den gleichen Maßstäben.

Prüfung Rheingau-Taunus-Kreis

Dem Rheingau-Taunus-Kreis wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 18. November 2016 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der der Landkreis über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 18. Juli 2017 statt. Wir prüften vor Ort in der Zeit vom 18. Juli 2017 bis zum 28. Juli 2017. Die Nacherhebungen fanden in der Zeit vom 13. September 2017 bis zum 15. September 2017 statt.

Inhalt der Prüfung war die Betätigung des Landkreises bei Verkehrsgesellschaften im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2016. Vergleiche wurden entweder zum Stichtag 31. Dezember 2016 oder über den Durchschnitt des Prüfungszeitraums vorgenommen.

Aufgrund des nachträglich stattfindenden Einnahmeaufteilungsverfahrens mit dem Rhein-Main Verkehrsverbund lagen Informationen zu Verkehrsleistungen sowie die Jahresabschlüsse der Beteiligungen für das Jahr 2016 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor. Die Werte für das Jahr 2016 wurden nachgereicht.

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke des Rheingau-Taunus-Kreises und der zu prüfenden Beteiligungen geordnet und

³ ÖPNVG vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I S. 466).

prüffähig zur Verfügung. Die erbetenen Auskünfte und Nachweise erhielten wir vollständig und fristgerecht.

Ferner berücksichtigten wir nach § 5 Absatz 5 ÜPKKG die Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamts des Rheingau-Taunus-Kreises zu den Jahresabschlüssen 2012 bis 2015. Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt.

Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

der Überörtlichen Prüfung	FOR Becker
des Rheingau-Taunus-Kreises	OAR Vay
des Prüfungsbeauftragten Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft	Dipl.-Verw.wiss. Gierer

Mit der Prüfungsanmeldung erhielt der Landkreis Gelegenheit die Tatsachen zu benennen, von denen er glaubte, dass sie sich als spezifisches Unterscheidungsmerkmal von den übrigen in die Prüfung einbezogenen Körperschaften eignen. Der Landkreis wies mit Schreiben vom 8. Juni 2017 darauf hin, dass die RTV mbH die gesamte Druckerinfrastruktur in den Bussen zur Verfügung stellte. Dieser Sachverhalt wurde bei der Berichterfassung berücksichtigt (Seiten 55, 64), stellt die grundsätzliche Vergleichbarkeit des Rheingau-Taunus-Kreises nicht in Frage.

Der Projektleiter des Rheingau-Taunus-Kreis, Herr Vay, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat uns beauftragt, in diesen Bericht die Grunddaten aller an der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ beteiligten Körperschaften in einem Anlagenband aufzunehmen.

Die Erörterungsbesprechung fand am 27. Juli 2017 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt der Rheingau-Taunus-Kreis mit Schreiben vom 17. November 2017. Die Interimbekprechung zur Vergleichenden Prüfung fand am 12. Dezember 2017 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 13. Februar 2018 mit Frist zur Stellungnahme bis 9. März 2018 zugeleitet. Der Rheingau-Taunus-Kreis nahm dazu unter dem 9. März 2018 Stellung. Die Schlussbesprechung fand am 11. April 2018 statt. Über deren Ergebnis wurde ein Protokoll gefertigt, das von der Überörtlichen Prüfung, dem Rheingau-Taunus-Kreis und dem Prüfungsbeauftragten unterzeichnet wurde.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ werden voraussichtlich in den 31. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2018 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter <https://rechnungshof.hessen.de> veröffentlicht.

4. Überblick über den ÖPNV

4.1 Rechtliche Grundlagen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein Teil des öffentlichen Verkehrs (ÖV) und Personenverkehrs im Nahverkehr. Er grenzt sich so vom Individualverkehr, Güterverkehr und Fernverkehr ab. Je nach Verkehrsmittel wird er in den (öffentlichen) Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den (öffentlichen) Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) gegliedert.

Der ÖPNV fällt als Aufgabe der Daseinsvorsorge unter die kommunale Selbstverwaltung (Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz)⁴. Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind das Personenbeförderungsgesetz⁵ (PBefG) und die Nahverkehrsgesetze der Länder sowie das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs⁶ – Regionalisierungsgesetz (RegG), in dem die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ bezeichnet wird (Artikel 1 Absatz 1 RegG).

In Hessen sind die Rahmenbedingungen für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen⁷ (ÖPNVG) geregelt.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)

Artikel 28 Grundgesetz

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Aus dem in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip ergibt sich eine Pflicht des Staats, bestimmte grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen (vgl. Huster/Rux, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 31. Ed. (2016), Art. 20 Rn. 206). Aus der grundsätzlichen Allzuständigkeit der Gemeinde für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG), ergibt sich deren Zuständigkeit für die lokale Daseinsvorsorge (Heberlin, NVwZ 1995, 1052, 1054). Dies gilt auch für die Landkreise im Hinblick auf die diesen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG).

⁵ Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082).

⁶ Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), zuletzt geändert durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

⁷ ÖPNVG vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I S. 466).

Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (§ 5 ÖPNVG)⁸. Der Aufgabenträger kann für die Belange des lokalen Verkehrs in seinem Gebiet eine lokale Nahverkehrsorganisation (LNO) einrichten (Aufgabenträgerorganisation)⁹.

Die folgende Ansicht zeigt die verschiedenen Ebenen, die das ÖPNVG unterscheidet:

⁸ § 5 ÖPNVG – Aufgabenträger

(1) Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

(2) Die Aufgabenträger stellen eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen des betreffenden Nahverkehrsplanes nach § 14 sicher. Sie sind zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Hierzu geben sie den Aufgabenträgerorganisationen nach § 6 verbindliche Vorgaben, die sich insbesondere darauf beziehen, wie

1. das öffentliche Personennahverkehrsangebot zu entwickeln und zu planen ist,
2. die Bestellerfunktion auszuüben ist,
3. die Aufgaben wahrzunehmen sind, die der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 dienen.

(3) Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können im Einverständnis mit dem Landkreis und nach Maßgabe des Nahverkehrsplanes nach § 14 freiwillig Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Landkreise haben diese Verkehre bei ihrer Planung zu berücksichtigen. Hieraus erwächst jedoch keine Verpflichtung der Aufgabenträger, diese Verkehre zu übernehmen oder zu finanzieren.

(4) Der Aufgabenträger ist zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU Nr. L 315 S. 1). Die zuständige Behörde ist insbesondere befugt, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen. Im Falle des § 5 Abs. 3 Satz 1 ist die kreisangehörige Gemeinde zuständige Behörde nach Satz 1.

⁹ § 6 ÖPNVG - Aufgabenträgerorganisation

(1) Die Aufgabenträger können zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 7 Abs. 2 Nahverkehrsorganisationen einrichten und die Zuständigkeit nach § 5 Abs. 4 ganz oder teilweise durch Beleihung auf diese übertragen. Benachbarte Aufgabenträger eines Verbundes können gemeinsame Nahverkehrsorganisationen einrichten. Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können mit ihrer Zustimmung an der Nahverkehrsorganisation beteiligt werden

(2) Die Aufgabenträger nehmen die Aufgaben nach § 7 Abs. 1 gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr und sind auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Anforderungen an den öffentlichen Personennahverkehr in den unterschiedlichen Räumen bedacht. Verkehrsverbände sind der Nordhessische Verkehrsverbund (NW) und der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Der Kreis Bergstraße kann dem Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) angehören. Im Verkehrsverbund Rhein-Neckar gelten im Übrigen die zwischen den beteiligten Bundesländern vereinbarten Regelungen. Das Land ist auf Grund vertraglicher Regelungen Mitglied oder Gesellschafter in den Verkehrsverbänden und Mitglied im Zweckverband des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar.

(3) Die Aufgabenträger können den Verkehrsverbund mit Aufgaben der Nahverkehrsorganisationen betrauen, wenn die Aufgabenträger neben den Kosten für die Aufgaben auch die Regiekosten hierfür übernehmen.

(4) Die Verbände sind zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU Nr. L 315 S. 1). Die zuständige Behörde ist insbesondere befugt, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen.

(5) Die Aufgabenträgerorganisationen sind Träger öffentlicher Belange; bei regional bedeutsamen Vorhaben stimmen sie ihre Stellungnahmen aufeinander ab.

(6) Die Verkehrsverbände können ihre Aufgaben nach § 7 Abs. 1 gemeinschaftlich wahrnehmen. Zu diesem Zweck schließen sie entsprechende Kooperationsverträge oder gründen gemeinschaftliche Organisationen. Die Verkehrsverbände können einer gemeinschaftlichen Organisation die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen. Die Verbände können untereinander Aufgaben übertragen, wenn die Aufgabenträger zustimmen. Die Aufgabenwahrnehmung nach Satz 1 soll möglichst unter Einschluss auch des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) erfolgen, soweit der Kreis Bergstraße diesem angehört.



Ansicht 7: Das Hessische Modell

Europarecht -
Beihilfen zugunsten
der LNO

Die Kosten der Verkehrserbringung können im ÖPNV, deutschlandweit betrachtet, häufig nicht alleine am Fahrgastmarkt gedeckt werden.¹⁰ In diesen Fällen ist eine Leistungserbringung nur auf Grundlage einer teilweisen staatlichen Finanzierung durch die Aufgabenträger möglich. Die staatliche Finanzierung privater (Verkehrs-)Unternehmen kann eine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹¹ verbotene staatliche Beihilfe darstellen.

Die Frage nach dem Vorliegen einer Beihilfe stellt sich zunächst im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den geprüften Landkreisen und der jeweiligen LNO, da regelmäßig auf Ebene der LNO erwirtschaftete Verluste durch den Landkreis ausgeglichen werden.

Damit die Förderung eine Beihilfe darstellt, müssen die Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe sämtlich erfüllt sein. Hierfür ist erforderlich, dass es sich bei der LNO um ein „Unternehmen“ im beihilfenrechtlichen Sinn handelt. „Unternehmen“ im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einrichtung unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, wobei eine wirtschaftliche Tätigkeit dann vorliegt, wenn Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden.¹² Bei der Beurteilung des Wesens der Einkaufstätigkeit kann dabei nach Auffassung des EuGH der Kauf eines Erzeugnisses nicht von dessen späterer Verwendung getrennt werden, so dass der wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Charakter der späteren Verwendung des erworbenen Erzeugnisses zwangsläufig den

¹⁰ vgl. BT-Drs. 18/8180 zum Kostendeckungsgrad von Verkehrsgesellschaften in Deutschland.

¹¹ Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47 vom 26. Oktober 2012 (konsolidierte Fassung).
Artikel 107

(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

¹² vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006, Rs. C-205/03 P (FENIN/Kommission), Rn. 25 m.w.N.

Charakter der Einkaufstätigkeit bestimmt.¹³ Im Hinblick auf staatliche Beschaffungstätigkeit bedeutet das, dass sie nur dann dem europäischen Wettbewerbsrecht und damit auch dem Beihilfenrecht unterfällt, wenn für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit beschafft wird.

Entscheidend ist daher, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Eine LNO nimmt die den Aufgabenträgern oder Aufgabenträgerorganisationen zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben nach dem ÖPNVG wahr. Hauptaufgabe einer LNO ist die Bestellung der Verkehrsleistung. Eine LNO beschafft Verkehrsleistungen letztlich in Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem ÖPNVG. Selbst wenn in der Tätigkeit der LNO eine Tätigkeit zu sehen ist, die ein Dritter auch gegen Entgelt erbringen könnte, ist zu berücksichtigen, dass der hessische Landesgesetzgeber insoweit keinen Markt eröffnet. Selbst wenn somit ein Markt existieren würde, läge durch den Verlustausgleich keine Wettbewerbsverfälschung vor. Schließlich handelt es sich bei den Tätigkeiten nach dem ÖPNVG um Tätigkeiten, die auf Grundlage eines Monopols nur von LNOs erbracht werden können.¹⁴ Die Finanzierung von gesetzlich den LNO zugewiesenen Tätigkeiten stellt damit unseres Erachtens keine Beihilfe dar.

Auf europäischer Ebene regelt die Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 (nachfolgend: VO 1370/2007) vom 3. Dezember 2007 - in Kraft seit dem 3. Dezember 2009 - das Tätigwerden der Öffentlichen Hand im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Schwerpunkte der Regelungen der VO 1370/2007 sind die Vergabe ausschließlicher Rechte, Ausgleichsleistungen und „öffentlicher Dienstleistungsaufträge“ auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, letztlich also die Durchführung des öffentlichen Nahverkehrs.

VO 1370/2007

Die VO 1370/2007 hat die europäische Rechtslage im Vergleich zur Rechtslage unter der aufgehobenen Vorgängerverordnung grundlegend verändert. Der europäische Gesetzgeber hat klargestellt, dass die bisher im kommunalen Bereich übliche Finanzierung der Verkehrsleistung über „sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinn“¹⁵ grundsätzlich zu einer Ausschreibungspflicht führt, wenn nicht die Ausnahmeregelungen zu einer möglichen Direktvergabe erfüllt werden. Lediglich dann, wenn auch nach den neuen Regelungen (VO 1370/2007 sowie dem daraufhin ebenfalls geänderten Personenbeförderungsgesetz) ein „eigenwirtschaftlicher Verkehr“ vorliegt, können seitens der Verkehrsunternehmen und unabhängig vom Aufgabenträger Liniengenehmigungsanträge bei der Genehmigungsbehörde beantragt werden. Liegen mehrere Genehmigungsanträge vor, hat die Genehmigungsbehörde, also das Regierungspräsidium Darmstadt, demjenigen Antragsteller mit dem besten Verkehrsangebot die Liniengenehmigung zu erteilen. Dieses Verfahren wird „Genehmigungswettbewerb“ genannt. Das Regierungspräsidium Darmstadt, als zuständige Genehmigungsbehörde für den Rheingau-Taunus-Kreis, wählt in einem solchen Fall nach Anhörung des Aufgabenträgers aus, wem eine Genehmigung zu erteilen ist. Die Auswahl wird danach getroffen, welches

¹³ EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006, Rs. C-205/03 P (FENIN/Kommission), Rn. 26.

¹⁴ vgl. Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C 262/1 vom 19. Juli 2016, Rn. 188.

¹⁵ § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG in der bis 31. Dezember 2012 geltenden Fassung.

Unternehmen die beste Verkehrsbedienungsleistung anbietet (§ 13 Absatz 2b Satz 1 PBefG). Bei einem Genehmigungswettbewerb hat damit der Aufgabenträger grundsätzlich keinen entscheidenden Einfluss darauf, welches Verkehrsunternehmen die Verkehrsleistungen erbringt. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens kann der Aufgabenträger lediglich seine Auffassung über die verkehrliche Bewertung der Genehmigungsanträge einbringen.

Erheblichen Einfluss auf den Aufwand der Verkehrssteuerung hat nach wie vor, ob ein „eigenwirtschaftlicher“ Verkehr vorliegt oder nicht. Liegt kein „eigenwirtschaftlicher“ Verkehr vor, hat der Aufgabenträger die notwendige Verkehrsleistung zu bestellen und zu überwachen. Durch die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes änderte der Gesetzgeber die Instrumente, mit denen der Aufgabenträger selbst über seine zukünftige Rolle bei der Verkehrsleistungserbringung entscheiden kann. Beispielsweise kann der Aufgabenträger über den Erlass von „allgemeinen Vorschriften“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 VO 1370/2007 den Anteil eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen erhöhen, da die Ausgleichsleistungen über die allgemeinen Vorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungserbringung nicht beeinträchtigen.

Hessisches Modell

Schon auf Basis des alten europäischen Rechtsrahmens hat in Hessen – anders als in den anderen Bundesländern – der Landesgesetzgeber eine grundsätzliche Verpflichtung zur Durchführung von wettbewerblichen Verfahren gesehen („Hessisches Modell“). Er führte daher ein deutlich ausgeprägtes Besteller/Erstellerprinzip durch das „Drei-Ebenen-Modell“ ein. Danach gibt es die Ebenen „Aufgabenträger“, „Lokale Nahverkehrsorganisation“ (Aufgabenträgerorganisation) und „Verkehrsunternehmen“. Die Neufassung des hessischen ÖPNV-Gesetzes zum 1. Januar 2013 gab den Aufgabenträgern die Entscheidungsfreiheit zurück, ob sie eine organisatorisch getrennte Bestellerorganisation vorhalten wollen oder nicht. Eine Rückkehr zum „Zwei-Ebenen-Modell“ ist möglich. Dies hat zur Folge, dass die Aufgaben der lokalen Nahverkehrsorganisation vom Aufgabenträger wahrgenommen werden. Allerdings darf die Aufgabenträgerorganisation, sofern eine solche eingerichtet ist, nicht Unternehmer im Sinne des PBefG sein (§ 8 Absatz 3 ÖPNVG).¹⁶

Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit öffentlichen Verkehrsmitteln (§ 1 Absatz 1 PBefG). Die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen oder im Linien- oder Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen ist genehmigungspflichtig (§ 2 Absatz 1 Satz 1 PBefG). Die Genehmigung wird durch das zuständige Regierungspräsidium erteilt (§ 1 Nummer 2 der hessischen Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz, PBefGZustV¹⁷). Die Genehmigung wird für den Bau, den Betrieb und die Linienführung erteilt (§ 9 PBefG). Für den Rheingau-Taunus-Kreis war das Regierungspräsidium

¹⁶ § 8 ÖPNVG – Erbringen von Verkehrsleistungen (Durchführung des Verkehrs)

(3) Die Aufgabenträgerorganisation darf nicht Unternehmer im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes oder des Personenbeförderungsgesetzes sein, um Personen im öffentlichen Personennahverkehr zu befördern.

¹⁷ GVBl. I 1997 S. 370 vom 29. Oktober 1997, zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 12. November 2013 (GVBl. I S. 640).

Darmstadt zuständig (§ 2 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen, RegBezG¹⁸).

Die Genehmigung darf gemäß § 13 Absatz 1 PBefG nur erteilt werden, wenn

Voraussetzung der Genehmigung

- „1. die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sind,
2. keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun,
3. der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist und
4. der Antragsteller und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben“.

Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen zwei Genehmigungsformen:

- eigenwirtschaftliche (§ 8 Absatz 4 PBefG) und
- gemeinwirtschaftliche Verkehre (§ 8a PBefG)¹⁹,

wobei eigenwirtschaftliche Verkehre vorzuziehen sind (§ 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG).

„Eigenwirtschaftlich“ sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der VO 1370/2007 und sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne, soweit diese keine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 1 der VO 1370/2007 darstellen und keine ausschließlichen Rechte gewährt werden (§ 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG).

Eigenwirtschaftliche Verkehre

Ergreift ein Verkehrsunternehmen die Initiative und beantragt direkt bei der Genehmigungsbehörde, im Fall des Rheingau-Taunus-Kreises also beim Regierungspräsidium Darmstadt, eine Liniengenehmigung, hat der Aufgabenträger nur einen sehr begrenzten Einfluss.²⁰ Der Einfluss beschränkt sich weitgehend auf die Gestaltung des Nahverkehrsplans, dessen Beachtung die Genehmigungsbehörde vor der Genehmigungserteilung zu prüfen hat (§ 13 Absatz 2a PBefG) sowie gegebenenfalls die Vorabbekanntmachung einer geplanten wettbewerblichen Vergabe von Verkehrsleistungen²¹.

¹⁸ GVBl. I 2011 S. 420 vom 27. September 2011.

¹⁹ Der Begriff „gemeinwirtschaftliche Verkehre“ wird im Gesetzestext des PBefG nach der Novelle 2012 nicht mehr ausdrücklich verwendet, ist aber in der Literatur in Abgrenzung zum in der Novelle 2012 neu definierten „eigenwirtschaftlichen Verkehr“ nach wie vor gebräuchlich. Auch hier wird der Begriff „gemeinwirtschaftlicher Verkehr“ in Abgrenzung zum „eigenwirtschaftlichen Verkehr“ verwendet.

²⁰ Einflussmöglichkeiten sieht das PBefG dann vor, wenn von Qualitätsanforderungen abgewichen wird. Dies ist – abgesehen von im PBefG genannten Ausnahmen – nur zulässig, wenn der Aufgabenträger sein Einverständnis hierzu erklärt (§ 13 Absatz 2a Satz 2 PBefG). Ansonsten sind die Aufgabenträger darauf beschränkt, im seitens der Genehmigungsbehörde durchzuführenden Anhörungsverfahren nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 PBefG ihre – nicht verbindliche - Stellungnahme zu dem Genehmigungsantrag abzugeben.

²¹ In die Vorabbekanntmachung kann der Aufgabenträger die Angabe aufnehmen, inwieweit eine Vergabe als Gesamtleistung (Netz, Teilnetz, Liniendübel, Linie) beabsichtigt ist (§ 8a Absatz 2 Satz 4 PBefG). Eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge, die von den Anforderungen der Vorabbekanntmachung

Neben den unternehmensinitiierten eigenwirtschaftlichen Verkehren können eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge auch bei behördeninitiierten Verkehren gestellt werden. Wird die Behörde durch Bekanntgabe einer Vorabinformation nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 aktiv, lösen sie eine Dreimonatsfrist zur Stellung eigenwirtschaftlicher Anträge aus.²² Allerdings können die Behörden in der Vorabbekanntmachung weitere, gegebenenfalls über den Nahverkehrsplan hinausgehende Quantitäts- und Qualitätsanforderungen festlegen. Diese sind grundsätzlich von den Verkehrsunternehmen bei Stellung des eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigungsantrags zu beachten. Werden diese Quantitäts- und Qualitätsanforderungen nicht beachtet, sind die eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigungsanträge grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Werden diese Anforderungen aber beachtet, sind die eigenwirtschaftlichen Anträge gegenüber einer seitens des Aufgabenträgers beabsichtigten Direktvergabe oder einem beabsichtigten wettbewerblichen Verfahren vorrangig.²³ Über diese Gestaltung können die Aufgabenträger einen über den Nahverkehrsplan hinausgehenden Einfluss auf die Verkehrsleistungserbringung erhalten. Für die Aufgabenträger ist daher die Entscheidung wesentlich, ob sie durch ihr Aktivwerden einen in deutlich erhöhtem Umfang ihrem Gestaltungswillen unterliegenden behördeninitiierten Verkehr schaffen oder es bei einem unternehmensinitiierten Verkehr belassen wollen.

Eigenwirtschaftliche Anträge führen dazu, dass die ÖPNV-Aufgabenträger ihre Vergabeabsichten nicht umsetzen können. Da die Genehmigungsbehörde darüber entscheidet, ob sie einem eigenwirtschaftlichen Antrag entspricht, haben die Aufgabenträger nur einen begrenzten Einfluss darauf, ob einem solchen Antrag entsprochen wird. Insbesondere die Gewerkschaften kritisieren an der derzeitigen Regelung, dass sie kommunale Gestaltungsspielräume einenge, zu einem Lohn-beziehungsweise Sozialdumping führe und die Pflichten der Genehmigungsbehörde zur Prüfung der Kalkulation eines eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrags nicht ausreiche, um sicherzustellen, dass der Verkehr über die gesamte Genehmigungslaufzeit tatsächlich eigenwirtschaftlich erbracht werden könne.²⁴

Wird kein eigenwirtschaftlicher Antrag gestellt oder ist ein solcher nicht genehmigungsfähig, eröffnet dies der zuständigen Behörde, also dem ZOV, nach den landesgesetzlichen Regelungen des ÖPNVG der Aufgabenträger, die Möglichkeit, für eine gemeinwirtschaftliche Erbringung der Verkehrsleistungen nach einem in der VO 1370/2007 vorgesehenen Verfahren zu sorgen. Danach

Gemein-
wirtschaftliche
Verkehre

abweichen, sind nur unter engen Voraussetzungen (in der Regel nur bei unwesentlichen Abweichungen, § 13 Abs. 2a PBefG) ohne Zustimmung des Aufgabenträgers zu den Abweichungen genehmigungsfähig.

²² § 12 PBefG – Antragstellung

(6) Beabsichtigt die zuständige Behörde die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Artikel 5 Absatz 2 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 oder nach dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, ist der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr spätestens drei Monate nach der Vorabbekanntmachung zu stellen. Die Genehmigungsbehörde kann im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger verspätete Anträge zulassen. Das Einvernehmen des Aufgabenträgers nach Satz 2 gilt als erteilt, wenn der von dem Aufgabenträger beauftragte Verkehr den im Rahmen der Vorabbekanntmachung gesetzten Anforderungen nach § 8a Absatz 2 Satz 3 bis 5 nicht entspricht.

²³ § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG

²⁴ Diese Kritik findet sich in einem Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Bundesrat, in dem diese beantragen, den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre zwar beizubehalten, aber Regelungen zu sozialen Standards und einer vertieften Prüfung der Kalkulation im Genehmigungsverfahren vorschlagen (BR-Drs. 741/16 vom 7. Dezember 2016).

kann die zuständige Behörde Verkehrsleistungen nach den allgemeinen Vergaberichtlinien ausschreiben (Artikel 5 Absatz 1 VO 1370/2007). Will die zuständige Behörde dagegen eine Dienstleistungskonzession²⁵ vergeben, bei der definitionsgemäß das überwiegende Einnahmenrisiko bei dem Verkehrsunternehmen liegen muss, bestehen die Vergabemöglichkeiten nach Artikel 5 Absatz 2 bis Absatz 6 VO 1370/2007. Die zuständige Behörde kann die Verkehrsleistung unter den Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 VO 1370/2007 selbst erbringen oder an einen sogenannten „internen Betreiber“²⁶ direkt vergeben.²⁷ Unter Einhaltung der Vorgaben des Artikels 5 Absatz 4 („Bagatellvergabe“) oder Artikel 5 Absatz 5 („Notvergabe“) VO 1370/2007 sind ebenfalls Direktvergaben zulässig. Schließlich kann eine Dienstleistungskonzession an Dritte im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens vergeben werden (Artikel 5 Absatz 3 VO 1370/2007). Ein Vorgehen über die VO 1370/2007 deckt dabei sowohl die vergaberechtlichen als auch die beihilfenrechtlichen Erfordernisse einer staatlich bezuschussten Verkehrserbringung ab. Bei der wettbewerblichen Vergabe eines Verkehrsvertrags nach den Vorgaben der allgemeinen Vergaberichtlinien sind zudem bei entsprechender Detailtiefe des Verkehrsvertrags die Vorgaben des sog. „Altmark-Trans-Urteils“ des EuGH²⁸ erfüllt, so dass schon aus diesem Grund keine Beihilfe zugunsten des Verkehrsunternehmens vorliegt.

Eine Betrauung allein unter Berücksichtigung der Kriterien des „Altmark-Trans“-Urteils²⁹ würde zwar die beihilfenrechtliche Dimension abdecken, berücksichtigt

²⁵ Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn der Auftragnehmer das Recht oder die Pflicht zur Erbringung einer Dienstleistung erhält und die Gegenleistung des Auftraggebers allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht. Damit liegt das Einnahmerisiko beim Auftragnehmer. Bei einem Dienstleistungsauftrag erbringt der Auftragnehmer dagegen eine Dienstleistung gegen Zahlung einer Vergütung. Welche Gestaltung vorteilhaft ist, hängt insbesondere vom Einnahmerisiko ab. Wenn sich die Einnahmen voraussichtlich nach oben entwickeln werden, ist die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags vorteilhafter, ansonsten die Vergabe einer Dienstleistungskonzession. Zu beachten ist auch, dass die Verkehrsunternehmen das Risiko, das auf sie übertragen wird, ebenfalls berücksichtigen und dementsprechend eine höhere zusätzliche Zahlung verlangen werden. Beide Gestaltungen bieten damit Vor- und Nachteile. Wenn für Verluste eine Verrechnungsmöglichkeit im steuerlichen Querverbund besteht dürfte ceteris paribus die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags zu geringeren Zahlungen an das Verkehrsunternehmen führen.

²⁶ Dies ist eine juristische Person, über die der Auftraggeber eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt. An eine solche Rechtsperson kann der Auftraggeber einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt vergeben, wenn die weiteren Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 VO 1370/2007 erfüllt sind.

²⁷ Bei einer Direktvergabe nach Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 ist umstritten, ob neben den dort aufgeführten Direktvergabe Voraussetzungen, die an die Inhousevoraussetzungen des allgemeinen Vergaberechts angelehnt sind, zwingend auch eine Dienstleistungskonzession vorliegen muss oder ob bei Vorliegen der Direktvergabe Voraussetzungen des Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 auch die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags im Sinne des allgemeinen Vergaberechts zulässig ist. Einige Oberlandesgerichte sprechen sich für die letztgenannte Auffassung aus (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 2. März 2011 – VII-Verg 48/10 –, Rn. 62, juris; OLG München, Beschluss vom 22. Juni 2011 – Verg 6/11 –, Rn. 48, 63, juris; Beschluss vom 31. März 2016 – Verg 14/15 –, Rn. 149, juris; a.A.: OLG Frankfurt, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 11 Verg 15/13 –, Rn. 42f., juris). Das OLG Düsseldorf hat dem EuGH diese Frage inzwischen vorgelegt (OLG Düsseldorf, EuGH-Vorlage vom 3. Mai 2017 – VII-Verg 17/16 –, juris). Bei Abfassung der Berichte lag hierzu noch keine Entscheidung des EuGH vor (Aktenzeichen beim EuGH: Rs. C-266/17).

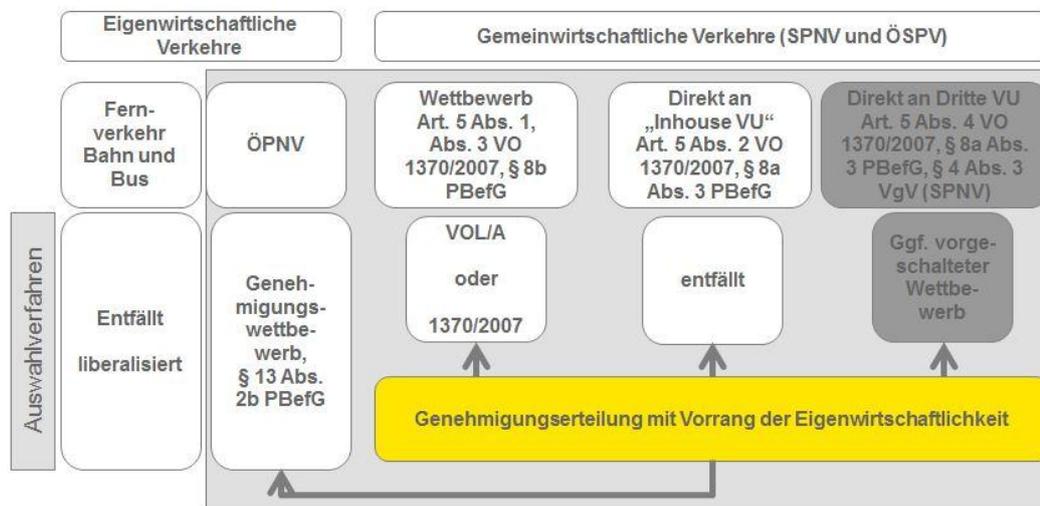
²⁸ EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans u.a./Nahverkehrsgesellschaft Altmark), Rn. 95: Tatsächliche Betrauung des begünstigten Unternehmens mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und klare Definition dieser Verpflichtungen, Ausgleichparameter zuvor objektiv und transparent aufgestellt, Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zuzüglich eines angemessenen Gewinns zu decken, Auswahl des Dienstleistungserbringers im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens.

²⁹ EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans u.a./Nahverkehrsgesellschaft Altmark, Rn. 87ff. Nach diesem Urteil sind Zahlungen für die Erbringung von Daseinsvorsorgetätigkeiten (im Europarecht: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) keine staatlichen Beihilfen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

aber nicht das spezielle Vergaberechtsregime der VO 1370/2007 für den öffentlichen Personenverkehr. Die Voraussetzungen der VO 1370/2007 müssen nach einem neueren Urteil des Europäischen Gerichtshofs³⁰ auch dann beachtet werden, wenn eine Vergabe nach allgemeinen „Inhouse-Regeln“ erfolgen soll. Diesbezüglich ist insbesondere das Selbsterbringungsgebot aus Artikel 4 Absatz 7 VO 1370/2007 zu nennen.

Die zuständige Behörde ergreift die Initiative bei der Vergabe der gemeinwirtschaftlichen Verkehre. Nach Durchführung der Direktvergabe oder des Vergabeverfahrens ist zusätzlich durch das Verkehrsunternehmen, wie auch beim eigenwirtschaftlichen Verkehr, eine Liniengenehmigung bei der Genehmigungsbehörde einzuholen.

Ansicht 8 zeigt die Systematik der verschiedenen Genehmigungs- und Vergabeformen von Verkehrsleistungen.



Quelle: eigene Darstellung

Ansicht 8: Möglichkeiten der Vergabe von Verkehrsleistungen im ÖPNV

Das PBefG lässt eine linienübergreifende, gebündelte Erteilung von Liniengenehmigungen zu (§ 9 Absatz 2 PBefG). Mit Linienbündeln kann eine dauerhafte kostengünstige Verkehrsbedienung mit dem Ausgleich zwischen ertragsstarken und ertragschwachen Linien umgesetzt werden. So kann bei

„- Erstens ist das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden;

- zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden;

- drittens geht der Ausgleich nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken;

- viertens ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“ (EuGH, a.a.O., Rn. 95).

³⁰ EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, Rs. C-292/15 (Hörmann Reisen/Stadt Augsburg u.a.), Rn. 41.

Ausschreibungen Einfluss genommen werden, dass wirtschaftliche Teilnetze gebildet werden. Mit einer Bündelung wird zudem eine gemeinsame Vergabe und Genehmigung von mehreren Linien ermöglicht. Insofern führt eine Linienbündelung auch zur Verfahrensvereinfachung.

4.2 Aufgabenfelder ÖPNV

Die Aufgaben der Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen sind in § 7 Absatz 1 des Hessischen ÖPNVG definiert:

1. Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrsangebots entsprechend den Mobilitätsbedürfnissen unter Berücksichtigung flexibler Bedienungsformen,
2. Sicherstellung der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 ÖPNVG,
3. Festlegung der Nahverkehrsleistungen nach Quantität und Qualität,
4. Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren für das Erbringen von Nahverkehrsleistungen,
5. Überwachung der Leistungserbringung entsprechend der vereinbarten Quantität und Qualität,
6. Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen nach § 10 ÖPNVG,
7. Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen nach § 9 ÖPNVG,
8. Aufstellung eines verbundweiten Nahverkehrsplans nach § 14 ÖPNVG.

Die Aufgaben nach Nummer 1 bis Nummer 7 waren nach § 7 Absatz 2 Satz 1 ÖPNVG den Nahverkehrsorganisationen und Aufgabenträgern für den lokalen Verkehr zugewiesen. Nummer 8 war nur für die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV) relevant.

Die Aufgabenträger nehmen die Belange des regionalen Verkehrs gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr. Ein Verkehrsverbund ist ein rechtlicher und organisatorischer Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, also Landkreisen oder kreisfreien Städten sowie den Verkehrsunternehmen einer Region zur gemeinsamen und abgestimmten Durchführung des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Verkehrsverbände

In Hessen sind insgesamt drei Verkehrsverbände tätig³¹, wobei der RMV mit einer Fläche von 14.000 km², über 10.000 Haltestellen und 727 Millionen beförderten Kunden pro Jahr einer der größten Verbände in Deutschland ist:

- NVV Nordhessischer Verkehrsverbund
- RMV Rhein-Main-Verkehrsverbund (übergreifend nach Rheinland-Pfalz)

³¹ Dies ergibt sich aus § 6 Absatz 2 Sätze 2, 3 ÖPNVG, wonach der NVV und der RMV Verkehrsverbände sind und der Kreis Bergstraße dem VRN angehören kann.

- VRN Verkehrsverbund Rhein-Neckar (übergreifend nach Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz)

Die zu prüfenden acht Landkreise waren neben dem Land Hessen, den elf kreisfreien und (Sonderstatus-) Städten sowie weiteren sieben Landkreisen Gesellschafter des RMV mit einem jeweiligen Anteil von 3,7 Prozent.

RMV

Die Belange des regionalen Verkehrs³² (nach § 2 Satz 2 und 4 ÖPNVG: Schienenpersonennahverkehr und regionaler Busnahverkehr, vergleiche Glossar) nehmen die Aufgabenträger gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr (§ 7 Absatz 1 ÖPNVG). Im Jahr 1995 gründeten 15 Landkreise und 11 Städte die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH.

Die RMV GmbH ist somit für die Organisation und Koordination des regionalen Personennahverkehrs sowie für das übergeordnete Marketing in ihrem Gebiet zuständig. Hierfür bediente sie sich auch ihrer Tochterunternehmen oder Dritten.

Zu ihren Aufgaben gehören:

- Verkehrs- und Mobilitätsplanung/Infrastruktur Regionalverkehr
- Tarifgestaltung (einheitlicher Verbundtarif)
- Kundeninformation (Fahrpläne, Mobilitätszentralen, Internet unter anderem)
- Ausschreibungen im regionalen Busverkehr und Schienenverkehr, Leistungsbestellung
- Qualitäts- und Infrastrukturmanagement
- Marketing, Vertrieb und Innovation

Die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen hatten die Möglichkeit das vom RMV genutzte Qualitätsmanagement-System für die lokalen Verkehre ebenfalls anzuwenden, indem sie den entsprechenden Dienstleister inklusive der Bereitstellung der Hintergrundsoftware beauftragten. Hiermit waren je nach Ausprägung und Leistungsumfang entsprechende Aufwendungen verbunden (vergleiche Abschnitt 7.3).

Die Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen hatten die Möglichkeit weitere Leistungen durch den RMV oder Partnerunternehmen des RMV erbringen zu lassen. Zu diesen Aufgaben gehörten unter anderem Gestaltung Internetauftritt, Betrieb Mobilitätszentralen, Vertragsmanagement, Qualitätsmanagement,

³² § 2 ÖPNVG – Begriffsbestimmungen

(2) Schienenpersonennahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. September 2012 (BGBl. I S. 1884), erbracht wird. Schienenpersonennahverkehr ist auch der öffentliche Personennahverkehr, der sowohl auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Satz 1 als auch auf einer Schieneninfrastruktur im Sinne des § 4 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2272), erbracht wird und dessen regionaler Charakter von Bedeutung ist.

(4) Regionaler Busnahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und der deshalb als regionale Linie in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist. Der übrige öffentliche Personennahverkehr ist lokaler Verkehr.

Durchführung Vergabeverfahren, Erstellung Nahverkehrsplan und Erhebung Fahrgastzahlen.

Abgeleitet aus dem ÖPNVG lassen sich für die am ÖPNV beteiligten Akteure (Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisation und Verkehrsunternehmen) folgende Aufgabenfelder bestimmen:

Aufgaben
lokalen ÖPNV im

- Strategische Planungsfunktionen (Nahverkehrsplan, konzeptionelle ÖPNV- und Verkehrsplanung)
- Bestellfunktionen (Vergabekonzeption, Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren, Abschluss von Vereinbarungen mit Leistungserbringern)
- Regiefunktionen (Finanzierung, Tarifpolitik, Einnahmeverteilung, Fahrplanintegration, Qualitätssicherung der Leistungserbringung, Vertragskontrolle und Sanktionierung)
- Marketing- und Kommunikationsaufgaben (Vertriebskonzeption, Produktplanung, Kundenkontakte)
- Sicherung der Infrastruktur (Haltestellen, Betriebsleitsystem, Fahrweg, Fahrgastinformationssysteme, Drucker)
- Betriebsfunktionen (Fahrzeugvor- und -instandhaltung, Dienst- und Einsatzplanung, Einsatzsteuerung, Fahrplan-, Anschlusssicherung).

4.3 Methode

Einen unmittelbaren Einfluss übten die Landkreise als Aufgabenträger lediglich auf den lokalen Verkehr aus, da der regionale Verkehr seit dem Jahr 1995 von den Aufgabenträgern gemeinsam im Verkehrsverbund RMV durch die Verbundgesellschaft RMV GmbH organisiert und koordiniert wird.

Die Beziehungen mit dem RMV als regionaler Aufgabenträgerorganisation zogen wir in die Betrachtung ein, da relevante Finanzierungssachverhalte im ÖPNV über den RMV abgewickelt wurden. Der RMV als organisatorische Einheit war nicht Prüfungsgegenstand.

Um der unterschiedlichen Organisation des ÖPNV in den Landkreisen gerecht zu werden und eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, betrachteten wir die Aufgaben im ÖPNV somit aggregiert. Wir fassten die Aufgaben und deren Erledigung losgelöst von der Zuordnung auf einzelne Ebenen zusammen.

Das bedeutet, dass wir Kennzahlen und finanzielle Ausprägungen aus der Gesamtschau eines Landkreises berechneten. Durchlaufende Posten sowie Aufwendungen und Erträge für die gleichen Sachverhalte auf den verschiedenen Ebenen haben wir konsolidiert³³.

³³ Einwohnerbezogene Kennzahlen haben wir auf den Mittelwert der Einwohner im Prüfungszeitraum berechnet, um gegenläufige demografische Entwicklungen aus den Kennzahlen zu eliminieren (2012-2015). Durchschnittsbetrachtungen wurden auf Grundlage des Medians berechnet. Ergebnisverbesserungspotenziale auf Basis des besten Quartils. Das obere Quartil ist der Wert "in der Mitte" zwischen Median und Maximum; entsprechend ist das untere Quartil der Wert "in der Mitte" zwischen Median und Minimum. Die genaue Berechnung erfolgt bei einzelnen Programmen jedoch durchaus unterschiedlich. MS Excel, das als Kalkulationsprogramm für die Kennzahlen herangezogen wurde, nimmt eine Wichtung der benachbarten Werte vor (Bsp. Unteres Quartil = $X_{Index} + \text{Gewicht} * (X_{Index+1} - X_{Index})$).

Dadurch ermöglichten wir Feststellungen und Empfehlungen sowie die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen bezogen auf den gesamten Landkreis unter Berücksichtigung der Ebenen Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisation und Verkehrsunternehmen.

Wir haben sämtliche Verträge über die Erbringung von Verkehrsleistungen daraufhin überprüft, ob die in ihnen enthaltenen Bestimmungen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich sind. Hierbei haben wir insbesondere untersucht, ob Vertragstrafenregelungen oder Bonus-Malus-Regelungen in den Verträgen enthalten waren und wenn ja, ob entsprechenden Verpflichtungen tatsächlich kontrolliert und durchgesetzt wurden. Außerdem haben wir betrachtet, wie sich dies finanziell niedergeschlagen hat.

Zudem haben wir die durchgeführten Vergabeverfahren zur Vergabe von Verträgen über die Erbringung von Verkehrsleistungen daraufhin überprüft, ob sie rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich durchgeführt wurden. Unter diesem Gesichtspunkt haben wir auch die rechtlichen Grundlagen der Finanzierung der Verkehrsleistungen untersucht. Auch die Steuerungs- und Organisationsstruktur prüften wir unter Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

4.4 Vergleich des lokalen ÖPNV in den Landkreisen

Die Kommunalautonomie lässt den Landkreisen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation ihrer Aufgaben. Von den geprüften Körperschaften waren die Funktionen des Aufgabenträgers und der Aufgabenträgerorganisationen im lokalen ÖPNV wie folgt organisiert:

Organisation des ÖPNV in den Landkreisen			
Landkreis	Aufgabenträger	Lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen	Rechtsform LNO/GNO
Darmstadt-Dieburg	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA), Darmstadt	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA), Darmstadt ²	Zweckverband
Hochtaunuskreis	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT, Bad Homburg)	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT), Bad Homburg ¹	Zweckverband
Limburg-Weilburg	Landkreis Limburg-Weilburg	Verkehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil (VLDW), Wetzlar ²	GmbH
Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft (MTV), Hofheim ¹	GmbH
Odenwaldkreis	Odenwaldkreis	Odenwald-Regional-Gesellschaft (OREG), Michelstadt ¹	GmbH
Offenbach	Landkreis Offenbach	Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvgOF), Dietzenbach ¹	GmbH
Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV), Taunusstein ¹	GmbH
Wetteraukreis	Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV)	Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO mbH), Friedberg ²	GmbH
1: lokale Nahverkehrsorganisation (LNO) 2: gemeinsame Nahverkehrsorganisation (GNO) Quelle: eigene Erhebungen			

Ansicht 9: Organisation des ÖPNV in den Landkreisen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Hochtaunuskreis und der Wetteraukreis übertrugen die Funktion des Aufgabenträgers auf einen Zweckverband (§ 5 ÖPNVG).

Feststellungen

Als lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen waren in den Landkreisen Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Zweckverbände eingerichtet (§ 6 ÖPNVG).

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg und der Wetteraukreis hatten gemeinsame Nahverkehrsorganisationen eingerichtet (§ 6 Absatz 1 Satz 2 ÖPNVG). Durch diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit waren Synergieeffekte möglich.

Folgende Ansicht zeigt die Struktur der Gesellschafter beziehungsweise Verbandsmitglieder:

Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen			
Landkreis	Aufgabenträgerorganisation	Gesellschafter, Verbandsmitglieder	Weitere beteiligte Aufgabenträger (kommunale Körperschaften)
Darmstadt-Dieburg	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA)	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Darmstadt	Stadt Darmstadt
Hochtaunuskreis	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT), Bad Homburg	Hochtaunuskreis, Stadt Bad Homburg, 12 kreisangehörige Städte und Gemeinden	Stadt Bad Homburg
Limburg-Weilburg	Verkehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil (VLDW), Wetzlar	Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, 42 kreisangehörige Städte und Gemeinden	Lahn-Dill-Kreis
Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft (MTV), Hofheim	Main-Taunus-Kreis, 12 kreisangehörige Städte und Gemeinden	-
Odenwaldkreis	Odenwald-Regional-Gesellschaft (OREG), Erbach	Odenwaldkreis, Sparkasse Odenwaldkreis und Volksbank Odenwald	-
Offenbach	Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvgOF), Dietzenbach	Landkreis Offenbach, 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden	-
Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV), Taunusstein	Rheingau-Taunus-Kreis	-
Wetteraukreis	Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO mbH)	Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG)	Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis

Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 10: Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen

Feststellungen

Die Gesellschafts- beziehungsweise Mitgliedsstruktur war bei den Nahverkehrsorganisationen unterschiedlich gestaltet.

Seit dem 1. Januar 2011 war der Rheingau-Taunus-Kreis alleiniger Gesellschafter der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH. Vorher waren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit beteiligt.

Organisationsmodelle

Neben steuerlichen Optimierungsmöglichkeiten (steuerlicher Querverbund) sowie der Funktionstrennung nach dem ÖPNVG in Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisation spielten weitere Aspekte für die Wahl einer Organisationsform für den ÖPNV eine Rolle.

Nach der VO 1370/2007 besteht seit deren Inkrafttreten am 3. Dezember 2009 eine Eigenerbringungsquote³⁴. Aufgrund der Übergangsregelungen in Artikel 8 Absatz 3 VO 1370/2007 sind Betrauungen nach altem Recht, also Betrauungen, die vor Inkrafttreten der VO 1370/2007 wirksam wurden, noch bis zum Ende ihrer Laufzeit wirksam. Nach Auslaufen der „Altbetrauungen“ gelten für neue Betrauungen grundsätzlich die Anforderungen der VO 1370/2007. Ob und wie klassische „Verkehrsmanagementgesellschaften“, also Verkehrsunternehmen, die keine eigenen Verkehrsleistungen erbringen, die Anforderungen der Eigenerbringungsquote erfüllen können und ob sie diese Anforderungen erfüllen müssen, ist umstritten. Zur Lösung des Problems der Eigenerbringungsquote gibt es verschiedene Ansätze in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Klar ist, dass bei Aufbau eines eigenen Verkehrsunternehmens die Eigenerbringungsquote erfüllt werden kann. Welches die höchste Rechtssicherheit bietet, ist hingegen noch unklar. Die Modelle können teilweise zur Erhöhung der Rechtssicherheit auch kombiniert werden.

Da die RTV mbH nicht als Betreiber, sondern als zuständige Behörde anzusehen ist, spielen diese verschiedenen Modelle für die Bewertung der Tätigkeiten der RTV mbH keine Rolle. Der Rheingau-Taunus-Kreis wandte das hessische LNO-Modell an mit einer klaren Trennung von Besteller und Ersteller und keines der möglichen Organisationsmodelle.

Folgende Ansicht zeigt die Struktur des ÖPNV in den Landkreisen anhand von Rahmenbedingungen, die Einfluss auf das Leistungsangebot haben. Für den Landkreis werden sie im nachfolgenden Kapitel 5 erläutert:

Struktur des ÖPNV in
den Landkreisen

³⁴ Bei einer Direktvergabe muss der „überwiegende Teil“ der Leistung selbst erbracht werden (Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e VO 1370/2007). Nach dem Wortlaut wären damit knapp über 50 % ausreichend. Die Europäische Kommission ist dagegen der Auffassung, dass grundsätzlich eine Eigenerbringungsquote von zwei Dritteln erforderlich ist (Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentlichen Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, EU-ABI. 2014/C 92/01). Die europäischen Gerichte haben diese Frage noch nicht geklärt.

Struktur des ÖPNV in den Landkreisen					
Landkreis	Durchschnittliche Einwohnerzahl	Fläche (in km ²)	Strukturräumliche Charakterisierung	Faktor für strukturellen Mehraufwand	Anteil lokale Verkehre (regionale Verkehre)
Darmstadt-Dieburg	287.640	658,65	72% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 28% Verdichtungsraum	0,856	52% (48%)
Hochtaunuskreis	177.752	430,86	71% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 29% Verdichtungsraum	0,858	60% (40%)
Limburg-Weilburg	170.657	738,48	25 % Ordnungsraum 75 % Ländlicher Raum 0 % Verdichtungsraum	0,65	45% (55%)
Main-Taunus-Kreis	229.240	222,40	0% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 100% Verdichtungsraum	1	80% (20%)
Odenwaldkreis	96.483	623,98	0 % Ordnungsraum 100 % Ländlicher Raum 0 % Verdichtungsraum	0,6	83% (17%)
Offenbach	340.898	356,30	0% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 100% Verdichtungsraum	1	56% (44%)
Rheingau-Taunus-Kreis	182.083	811,48	91 % Ordnungsraum 0 % Ländlicher Raum 9 % Verdichtungsraum	0,818	66% (34%)
Wetteraukreis	297.162	1.100,69	48% Ordnungsraum 50% Ländlicher Raum 2% Verdichtungsraum	0,704	85% (15%)

Quelle: eigene Erhebungen, Bevölkerungsstatistik Hessisches Statistisches Landesamt (Stand: 31.12.2015)

Ansicht 11: Struktur des ÖPNV in den Landkreisen

Die ÖPNV-Verkehre im Rheingau-Taunus-Kreis bestanden zu zwei Dritteln aus lokalen Verkehren, die in der Zuständigkeit der RTV mbH lagen.³⁵

Der Rheingau-Taunus-Kreis war zu 91 Prozent dem Ordnungsraum zuzuordnen (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 56). Allein die Stadt Taunusstein war als urban geprägter Verdichtungsraum zu kategorisieren. Die prozentualen Anteile wurden anhand der Flächenanteile der Gemarkungsflächen der Städte und Gemeinden berechnet. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Abdeckung an Verkehrsleistungen für ländliche oder urbane Strukturen haben wir einen Faktor für Vergleiche der Verkehrsleistungen entwickelt, der u.a. beim Zuschussbedarf für den ÖPNV und bei den Fahrgeldeinnahmen Anwendung findet.³⁶ Aufgrund geringerer Fahrgastzahlen und damit einhergehend geringerer

³⁵ Der regionale Anteil bezieht sich in diesem Fall ausschließlich auf den regionalen Busverkehr; der SPNV ist in dieser Kennzahl nicht einbezogen. Nach dem Nahverkehrsplan waren bei den Buslinien im Rheingau-Taunus-Kreis 66% der Buslinien in lokaler Verantwortung und damit in direkter Zuständigkeit der RTV.

³⁶ Den Verdichtungsraum haben wir mit dem Faktor 1,0, den Ordnungsraum mit dem Faktor 0,8 und den ländlichen Raum mit dem Faktor 0,6 bewertet. Grundlage waren die regionalplanerischen Dichtewerte aus dem Regionalplan. Der Faktor ergibt sich aus der Multiplikation der prozentualen Anteile mit dem Strukturfaktor (Beispiel Wetteraukreis: $(0,48 \times 0,8) + (0,5 \times 0,6) + (0,02 \times 1) = 0,704$)

Fahrgeldeinnahmen ist ein günstiger Kostendeckungsgrad in ländlichen Regionen schwieriger zu erreichen als in städtischen Regionen.

„Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises:

Eine wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung im Rheingau-Taunus-Kreis mit ÖPNV-Angeboten war aufgrund der vorhandenen Siedlungsstruktur schwierig zu realisieren. Die Gemeinde Heidenrod an der Landesgrenze zu Rheinland-Pfalz gelegen, war beispielsweise mit 19 Ortsteilen bei einer Fläche von 96 km² und einer Einwohnerzahl von 8.000 Einwohnern dünn besiedelt. Dabei haben einige Ortsteile deutlich weniger als 100 Einwohner (Geroldstein, Martenroth). Auch Teile der Gemeinden Aarbergen, Hünstetten, Schlangenbad und Waldems waren ländlich geprägt und weisen geringe Bevölkerungsdichten, bei gleichzeitig großen Strecken zwischen den einzelnen Ortsteilen, auf. Dies verteuerte die Leistungserbringung, weil dadurch viele Betriebskilometer und Fahrplanstunden entstanden.

Gleichzeitig befindet sich im Rheingau-Taunus-Kreis mit dem Hinterlandswald eines der größten zusammenhängenden Waldgebiete Hessens im Rheingau-Taunus-Kreis. Hierdurch gab es teilweise wenig übergeordnete Straßen zwischen Ortsteilen, was ebenfalls zu mehr Betriebskilometern und einem deutlich höheren Anteil bei der ebenfalls kostenwirksamen Fahrzeit des Fahrpersonals führte. Des Weiteren waren auch nicht alle Straßen mit Linienbussen befahrbar, wie z. B. die L 3275 zwischen Strinz-Margarethä und Hennethal, was auch zu einer Erhöhung der Kosten für die Verkehrsleistung führte, da längere Fahrstrecken zurückgelegt werden mussten.

Aus Sicht des Rheingau-Taunus-Kreises ist durch die Zersplitterung in viele kleine Stadt- oder Ortsteile, bei gleichzeitig geringer Bevölkerungsdichte, großen unbesiedelten Flächen und wenig gebündelter Verkehrsbedürfnisse die Leistungserbringung im ÖPNV extrem schwierig und teuer. Bei schulrelevanten Fahrten müssen teilweise sehr große Fahrtstrecken zurückgelegt werden, weil Nachholfahrten aufgrund der großen Distanzen nur ganz selten möglich sind. Diese Rahmenbedingungen sind bei der Bewertung des Aufwands mit zu berücksichtigen.“

Die Landkreise waren als Aufgabenträger zuständig für den lokalen ÖPNV. Ansicht 12 zeigt wesentliche quantitative Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen.³⁷

Merkmale des ÖPNV
in den Landkreisen

³⁷ Die dargestellten, von einem Wirtschaftsprüfer testierten Angaben meldete die RTV mbH jährlich in der Ergebnisrechnung IST an den RMV. Die Entwicklung im Prüfungszeitraum ist Ansicht 55 im Anlagenband zu entnehmen.

Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016				
Landkreis	Strecken- kilometer	Linien	Fahrzeuge	Lokale Nutzwagenkilometer (in 1.000 km) ²
Darmstadt-Dieburg	459	27	64	3.977 ¹
Hochtaunuskreis	679	38	70	3.080
Limburg-Weilburg	461	24	52	1.810
Main-Taunus-Kreis	319	23	80	2.885
Odenwaldkreis	1.003	44	69	2.906
Offenbach	451	37	114	3.819
Rheingau-Taunus- Kreis	585	56	134	4.701
Wetteraukreis	1.100	53	150	6.533
Median	523	38	75	3.449

1: Zusätzlich betreute die DADINA rund 477.400 Nutzzugkilometer der lokalen Straßenbahn, die aus Vergleichszwecken nicht in der Kennzahl enthalten sind.

2: Inklusive Stadtverkehre, die in der Zuständigkeit von kreisangehörigen Städten vergeben wurden.

Quelle: Ergebnisrechnung IST 2016

Ansicht 12: Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies mit 585 Streckenkilometern eine über dem Median liegenden Wert auf. Auch bei den anderen Kenngrößen Linien, Fahrzeuge und Nutzwagenkilometer waren überdurchschnittliche Werte gegeben.

5. Organisation des ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis

Der Rheingau-Taunus-Kreis umfasste eine Fläche von 811 km² und 184.114 Einwohner zum 31. Dezember 2015. Er bestand aus 17 Städten und Gemeinden mit der Kreisstadt Bad Schwalbach. Der Rheingau-Taunus-Kreis wies eine Einwohnerdichte von 226 Einwohner je km² auf.

Durch das südliche Kreisgebiet führte die Bundesautobahnen 66 (Wiesbaden-Fulda) durch das östliche die BAB 3.



Quelle: www.wikipedia.de (zuletzt aufgerufen am 9. Oktober 2017)

Ansicht 13: Kreiskarte Rheingau-Taunus-Kreis

Im gesamten Prüfungszeitraum war ein Anstieg der Einwohnerzahlen festzustellen.

Zur nachhaltigen ordnungs- und entwicklungspolitischen Orientierung unterscheidet die Raumplanung die drei folgenden strukturräumlichen Kategorien³⁸:

- Verdichtungsraum mit überregionaler Bedeutung insbesondere für die Bereiche Arbeit und Versorgung,
- Ordnungsraum, der den Verdichtungsraum umgibt und überdurchschnittlich hohe Einwohnerzahlen aufweist und
- Ländlicher Raum mit relativ geringer Einwohnerdichte.

Der Rheingau-Taunus-Kreis weist in seiner strukturräumlichen Gliederung zwei unterschiedliche Arten von Strukturräumen auf. Die überwiegende Fläche des Rheingau-Taunus-Kreises ist dem Ordnungsraum und die einwohnerstärkeren

³⁸ Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) i. d. F. des Gesetzes zur Neuregelung des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 06. September 2002 (GVBl. I Nr. 23/2002, S. 548), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. Oktober 2005 (GVBl. I Nr. 24/2005, S. 694)

Bereiche Taunusstein und Walluf sind dem Verdichtungsraum zuzuordnen (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 56)³⁹.

Die unterschiedliche Raumstruktur reichte von dem mehr ländlich geprägten Westkreis bis hin zu den in das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet integrierten Städten und Gemeinden an der Peripherie zur Landeshauptstadt Wiesbaden.

Diese verkehrlichen und demographischen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf den Bedarf nach Nahverkehrsleistungen. Für den Westteil waren bedarfsgerechte Lösungen zu finden, im Ostteil war der lokale ÖPNV mit dem Busverkehr in Wiesbaden abzustimmen.

Organisation ÖPNV
im Rheingau-
Taunus-Kreis

Im Gegensatz zu anderen Landkreisen waren die Aufgaben nach § 6 ÖPNV auf die RTV übertragen (LNO-Aufgaben), nicht die Aufgabenträgerfunktion. Hinzu kamen die Aufgaben als Beliehener für die Schülerbeförderung nach § 161 HSchG.

Die Vergabe von Verkehrsleistungen oblag der RTV mbH, mit Ausnahme des Stadtverkehrs in Geisenheim.

Feststellungen

Dieser Organisationsaufbau entsprach dem Drei-Ebenen-Modell und damit auch den Organisationsvorstellungen, die dem hessischen ÖPNVG zugrunde lagen. So war eine klare Trennung zwischen Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen umgesetzt.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte einen gemeinsamen Nahverkehrsplan mit der Landeshauptstadt Wiesbaden erstellt, um ein aufeinander abgestimmtes ÖPNV-Angebot in beiden Gebieten zu gewährleisten.

Strukturdaten lokaler
ÖPNV

Der lokale ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis war im Prüfungszeitraum durch folgende Strukturdaten gekennzeichnet (Ansicht 14):

Strukturdaten lokaler ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Streckenkilometer (in km)	585	585	585	585	585	585
Linien	60	58	60	56	56	58
Fahrzeuge	167	149	149	136	134	147
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	5.900	5.900	5.599	4.722	4.701	5.364
Quelle: Ergebnisrechnung (IST) RTV						

Ansicht 14: Strukturdaten lokaler ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis

³⁹ Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010, (https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/content-downloads/Band_1_Regionalplan_Suedhessen_2010_Text.pdf) zuletzt aufgerufen am 28. September 2017

Im Prüfungszeitraum war ein Rückgang bei den Linien, bei der Zahl der Fahrzeuge und bei der Zahl der Nutzwagenkilometer festzustellen. Dies hing mit dem Abschluss neuer Verkehrsverträge mit weniger Verkehrsleistungen zusammen.

6. Aufgabenträgerbezogene Feststellungen

Der Rheingau-Taunus-Kreis war nach § 5 Absatz 1 ÖPNVG Aufgabenträger für den ÖPNV.

6.1 Feststellungen zur Haushaltslage des Rheingau-Taunus-Kreises

Gemeinden und Landkreise sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO beziehungsweise § 9 HKO). Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 HGO⁴⁰). Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden die Gemeinden und Landkreise nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Einzahlungen und Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen leisten müssen.

Verfügt eine Gemeinde über einen stabilen Haushalt, hat sie aufgrund ihrer Kommunalautonomie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, stehen die Gemeinden (beziehungsweise Landkreise) vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen.

Dazu stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Ausschöpfung aller Ertragsquellen,
- Reduzierung der Aufwendungen, sofern erforderlich auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Mindestmaß.

6.1.1 Kapitalerhaltung und Substanzerhaltung

Für jedes Jahr des Prüfungszeitraums (fünf Jahre) wird zusammenfassend die Haushaltslage beurteilt. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn die (Eigen-)Kapitalerhaltung und die Substanzerhaltung gesichert sind. Dies setzt voraus, dass die Ordnungsmäßigkeit bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse gewahrt ist und die mittelfristige Ergebnisplanung ebenfalls von einer ausgeglichenen Entwicklung ausgeht.

Für die Beurteilung der Kapitalerhaltung ist die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses maßgeblich. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte sich im Jahr 2012 verpflichtet am Kommunalen Schutzschirmprogramm des Landes

Kapitalerhaltung

⁴⁰ Diese Vorschrift gilt wegen § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO auch für Landkreise. Wegen der besseren Lesbarkeit wird in der Folge darauf verzichtet § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO ergänzend zu nennen („in Verbindung mit“) Hessische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618), § 52 Abs. 1 S. 1 HKO: Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestimmungen mit Ausnahme des § 93 Absatz 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.“

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Aufgabenträgerbezogene
Feststellungen

Hessen teilzunehmen und damit eine Entschuldungshilfe von rund 118,5 Millionen Euro, verbunden mit Restriktionen und Auflagen seitens des Landes, anzunehmen. Spätestens 2020 sollte ein erster ausgeglichener Haushalt mit einem Plus im ordentlichen Ergebnis aufgestellt werden.

Beurteilung Kapitalerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliches Ergebnis	-20.174.604 €	-19.522.422 €	-10.091.107 €	-1.643.969 €	9.145.082 €
Jahresergebnis	-21.720.389 €	-22.384.185 €	-13.230.626 €	-1.840.412 €	9.919.513 €
Stand Rücklagen (aus Ergebnissen)	0 €	0 €	0 €	0 €	noch nicht vorliegend
Beurteilung Kapitalerhaltung	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil

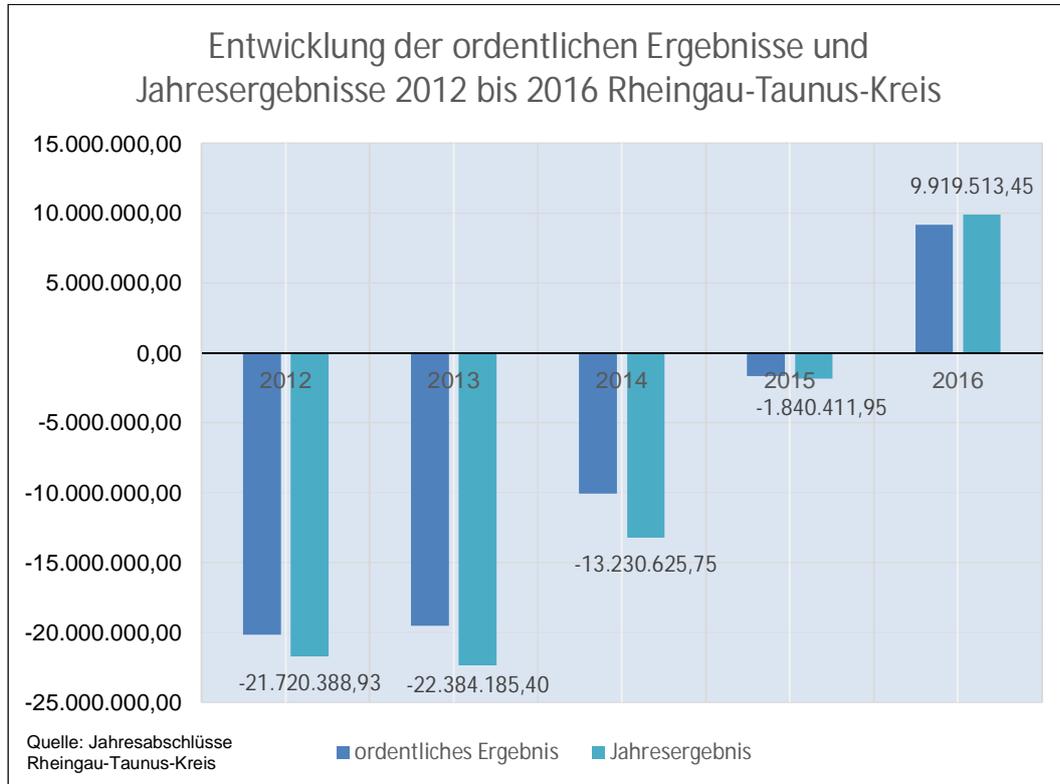
Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis, 2016 nur Ergebnisrechnung

Ansicht 15: Beurteilung Kapitalerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis

In den Jahren 2012 bis 2015 erwirtschaftete der Rheingau-Taunus-Kreis negative ordentliche Ergebnisse und Jahresergebnisse. Im Jahr 2016 gelang es erstmals mit über neun Millionen Euro ein positives Jahresergebnis zu erzielen. Auch für das Jahr 2017 rechnete der Rheingau-Taunus-Kreis mit einem positiven Jahresergebnis.⁴¹

Ansicht 16 zeigt die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse in grafischer Form (Zahlenangaben Jahresergebnisse):

⁴¹ In der Beschlussvorlage zur Kreisausschusssitzung vom 16. April 2018, die im Rahmen der Schlussbesprechung vorgelegt wurde, wies der Landkreis darauf hin, dass sich das Rechnungsergebnis (Jahresergebnis) im Jahresabschluss 2017 auf 13.526.159 Euro belief.



Ansicht 16: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse 2012 bis 2016
Rheingau-Taunus-Kreis

Ansicht 16 zeigt die positive Entwicklung im Prüfungszeitraum.

Zur Beurteilung der Substanzerhaltung wird zum einen der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten aus der Finanzrechnung analysiert. Zum anderen wird der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres betrachtet. Sind diese Kennzahlen größer Null, bestehen Hinweise auf eine stabile Haushaltslage.

Substanzerhaltung

Beurteilung Substanzerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis					
	2012	2013	2014	2015	2016
Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit	-9.978.289 €	-11.299.617 €	-2.304.584 €	-28.025.863 €	6.546.428 €
Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten	-20.091.873 €	-20.830.871 €	-11.487.487 €	-45.281.649 €	-1.896.165 €
Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite	-345.375.632 €	-306.350.697 €	-322.842.621 €	-354.154.929 €	-353.483.380 €
Beurteilung Substanzerhaltung	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis

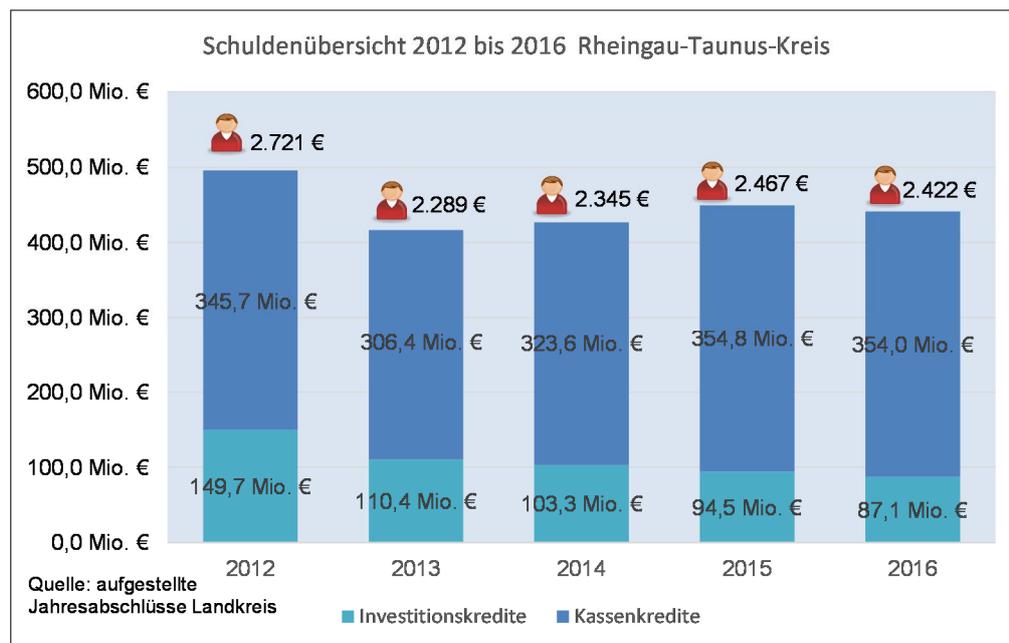
Ansicht 17: Beurteilung Substanzerhaltung Rheingau-Taunus-Kreis

Ansicht 17 zeigt, in den Jahren 2012 bis 2015 der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ war. Damit war eine positive Kennzahl für diese Jahre aus Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten nicht möglich. Der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite war ebenfalls im gesamten Prüfungszeitraum negativ. Im gesamten Prüfungszeitraum war die Substanzerhaltung als instabil zu beurteilen.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Haushaltslage betrachteten wir auch den Schuldenstand mit der Entwicklung der Kassenkredite. Für die Haushaltsbeurteilung ist es erforderlich, die Schuldensituation des Landkreises zu betrachten. Hierfür wurden die Darlehens- und sonstigen Verbindlichkeiten des Landkreises (direkte Schulden ohne Kassenkredite) sowie die Kassenkredite betrachtet.

Kassenkredite, die gemäß § 105 HGO⁴² zur kurzfristigen Liquiditätssicherung bestimmt sind, werden in Landkreisen mit defizitären Haushalten zur langfristigen Finanzierung von Haushaltsdefiziten eingesetzt.

Ansicht 18 zeigt die Entwicklung der Schulden des Rheingau-Taunus-Kreises im Prüfungszeitraum. Wir haben die Schulden als Summe aus Investitionskrediten und Kassenkrediten in absoluter Höhe und bezogen auf die Zahl der Einwohner dargestellt:



Ansicht 18: Schuldenübersicht 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis

Im Prüfungszeitraum war ein Rückgang der Schulden beim Rheingau-Taunus-Kreis festzustellen. Die Entwicklung der Schulden war maßgeblich durch die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm ab dem Jahr 2012 geprägt. Im Jahr 2016 bestanden Kassenkredite beim Rheingau-Taunus-Kreis in Höhe von 354 Millionen Euro. Zum 30. Juni 2017 hatte der Rheingau-Taunus-Kreis den Bestand an Kassenkrediten weiter reduziert auf nunmehr 348 Millionen Euro.

Der Rheingau-Taunus-Kreis sollte überlegen, ob er an dem neu geschaffenen Programm der Hessenkasse teilnimmt und Kassenkredite durch das Land Hessen ablösen lässt.⁴³

6.1.2 Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre

Mit dem Instrument der Beurteilung der Haushaltslage wird auf Basis der Jahresabschlüsse geprüft, inwieweit die Landkreise in der Lage sind, ihrer Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung nachzukommen.

⁴² § 105 HGO:

Zur rechtzeitigen Leistung Ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

⁴³ Der Kreistag des Rheingau-Taunus-Kreises hat am 6. März 2018 beschlossen, das Angebot des Landes zur Kassenkreditentschuldung im Rahmen der Hessenkasse anzunehmen.

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Aufgabenträgerbezogene
Feststellungen

Die Haushaltslage einer Körperschaft über den gesamten Prüfungszeitraum wird zusammenfassen wie folgt beurteilt:

- **Stabil:** mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
- **hinreichend stabil:** drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein)
- **noch stabil:** drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
- **fragil:** drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
- **konsolidierungsbedürftig:** mindestens vier Jahre instabil (dabei darf das stabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)

Beurteilung Haushaltslage Rheingau-Taunus-Kreis					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kapitalerhaltung	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Stabil
Substanzerhaltung	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil
Beurteilung der Haushaltslage	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil
Zusammenfassende Beurteilung	<i>konsolidierungsbedürftig</i>				

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis

[Ansicht 19: Beurteilung Haushaltslage Rheingau-Taunus-Kreis](#)

Alle Haushaltsjahre waren als instabil einzustufen. Trotz der positiven Beurteilung der Kapitalerhaltung im Jahr 2016 war diese Beurteilung vorzunehmen, da der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten negativ war. Zusammenfassend kann die Haushaltslage über den Prüfungszeitraum als konsolidierungsbedürftig beurteilt werden.

6.1.3 Ordnungsmäßigkeit

Nach § 112 Absatz 9 HGO soll der Kreisausschuss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahrs den Jahresabschluss aufstellen und den Kreistag unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

Dem Kreisausschuss obliegt die Aufstellung des Jahresabschlusses. Dazu bedarf es eines Beschlusses des Kreisausschusses⁴⁴.

⁴⁴ HGO-Kommentar zu § 112 (Kommunalverfassungsrecht Hessen, Band I, Hessische Gemeindeordnung (KVO He / HGO), November 2010, Zahradnik), Seiten 9 bis 11, Nr. 27.

Folglich reicht es nicht aus, wenn Verwaltungsteile den Kreisausschuss über die Aufstellung informieren. Ebenso wenig reicht es aus, wenn der Kreisausschuss die Aufstellung zur Kenntnis nimmt. Der

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Aufgabenträgerbezogene
Feststellungen

Der Kreisausschuss stellte den Jahresabschluss 2016 fristgerecht mit Beschluss am 10. April 2017 auf und beauftragte die Revision mit der Prüfung.

Aufstellung des Jahresabschlusses

Damit hielt der Rheingau-Taunus-Kreis die gesetzlich vorgeschriebene Frist des § 112 Absatz 9 HGO in allen Jahren des Prüfungszeitraums ein.

Nach § 114 Absatz 1 HGO hat der Kreistag bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den Jahresabschluss zu beschließen und über die Entlastung des Kreisausschusses zu entscheiden.

Prüfung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2015 lag in geprüfter Form vor. Der Kreistag beschloss diesen in seiner Sitzung am 6. Dezember 2016. Die Veröffentlichung erfolgte ordnungsgemäß. Ebenso wurde die Kommunalaufsicht am 23. Januar 2017 ordnungsgemäß unterrichtet. Die Frist nach § 114 Absatz 1 HGO wurde eingehalten.

Die vergleichende Darstellung der Einhaltung der Vorgaben der HGO zur Jahresabschlusserstellung und -prüfung für die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 zeigt folgende Ansicht:

Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich						
Landkreis	Jahresabschluss 2015			Jahresabschluss 2016		
	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss
Darmstadt-Dieburg	Ü	-	-	Ü	-	-
Hochtaunuskreis	W	-	-	W	-	-
Limburg-Weilburg	W	-	-	W	-	-
Main-Taunus-Kreis	W	Ü	Ü	W	-	-
Odenwaldkreis	I	-	-	I	-	-
Offenbach	W	-	-	W	-	-
Rheingau-Taunus-Kreis	Ü	Ü	Ü	Ü	-	-
Wetteraukreis	Ü	Ü	Ü	Ü	-	-

Quelle: Ü = Kriterium fristgerecht erfüllt, W = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt, - = Frist noch nicht abgelaufen, offen
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: April 2018

Ansicht 20: Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich

Nach § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO haben die Landkreise erstmals zum 31. Dezember 2015 einen zusammengefassten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) aufzustellen.

Gesamtabschluss

Der Kreistag des Rheingau-Taunus-Kreis hat am 6. Oktober 2015 beschlossen, auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses zu verzichten. Nach Überprüfung

Kreisausschuss hat sich den (von der Kämmerei) vorbereiteten Entwurf des Jahresabschlusses zu eigen zu machen und daher einen Beschluss zu fassen

Im Bereich „Verkehr“ war der Landkreis an folgenden Unternehmen beteiligt
(* mittelbare Beteiligung):

Beteiligungen
Verkehr

- Rheingau-Taunus-Verkehrs GmbH (RTV) 100 Prozent
- Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV) 3,704 Prozent*
- ivm GmbH 3,11 Prozent

Zwischen der Rheingau-Taunus-Holding GmbH und der RTV bestand ein
Geschäftsbesorgungsvertrag über die Erbringung der Buchführung.

6.3 Beteiligungsmanagement

Gebietskörperschaften haben die Kontrolle über ihre Beteiligungen
sicherzustellen. Dazu gehört die Sicherung und Wahrnehmung einer
angemessenen Einflussnahme (§ 122 Absatz 1 Nummer 3 HGO)⁴⁵, die
Wahrnehmung der Prüfungs- und Unterrichtsrechte gemäß §§ 53 und 54
HGrG und die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit über ihre
Beteiligungen.

Grundlagen
Beteiligungs-
management

Aus diesen grundlegenden Anforderungen erwächst eine Reihe von Aufgaben für
das Management von Beteiligungen:

- Überwachung von Melde- und Berichtspflichten,
- Erfüllung von Informations- und Dokumentationsfunktionen,
- Formale und inhaltliche Vorgaben für die Unternehmens- und
Wirtschaftsplanung einschließlich Abstimmung mit anderen Beteiligungen und
Organisationseinheiten des Landkreises,
- Vorgaben zum periodischen unterjährigen Berichtswesen mit fachlicher
Unternehmensleistung und betriebswirtschaftlichen Daten,
- Formale und inhaltliche Vorgaben zur Rechnungslegung, Auswertungen der
Jahresabschlüsse,
- Erstellung eines Beteiligungsberichts.

Werden mehrere Beteiligungen gehalten, ist es im Sinne der Steuerung und der
Effizienz der Aufgabenerfüllung notwendig, gleichartige Systeme und Regeln für

⁴⁵ § 122 HGO - Beteiligung an Gesellschaften

(1) Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet
ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit
angemessenen Betrag begrenzt ist,
3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden
Überwachungsorgan, erhält,
4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weiter gehende gesetzliche
Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große
Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und
geprüft werden.

die Beteiligungen anzuwenden. Wir haben uns bei der Prüfung des Beteiligungsmanagements auf die im Sinne des Prüfungsthemas relevanten Beteiligungen konzentriert. Für den Rheingau-Taunus-Kreis war dies die RTV.

Beteiligungs-
verwaltung
Rheingau-Taunus-
Kreis

Beim Rheingau-Taunus-Kreis war das Beteiligungsmanagement beim Fachbereich Controlling angesiedelt. Im Prüfungszeitraum wurden die Kapazitäten und Kompetenzen ständig aufgebaut und erweitert. Im Jahr waren 0,89 VZÄ mit Aufgaben des Beteiligungsmanagements und -controllings betraut.

Unterrichtungs- und
Prüfungsrechte
(§ 123 HGO)

Gehört einem Landkreis die Mehrheit der Anteile an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts oder mindestens 25 Prozent der Anteile und gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile, dann hat sie die Rechte nach § 53 Absatz 1 HGrG auszuüben sowie darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden (§ 123 HGO). Die Unterrichtsrechte der Rechnungsprüfungsbehörde und der überörtlichen Prüfungsbehörde können in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden (§ 54 HGrG in Verbindung mit § 123 Absatz 1 Nummer 2 HGO).

Nach § 12 des Gesellschaftsvertrags der RTV mbH waren dem Rheingau-Taunus-Kreis und den überörtlichen Prüfungsorganen die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Personalkapazität der Beteiligungsverwaltung im Vergleich, die Zahl der Beteiligungen sowie die Einräumung von Unterrichts- und Prüfungsrechten in Satzungen und Gesellschaftsverträgen der relevanten Beteiligungen.

Beteiligungsverwaltung im Vergleich				
	Mitarbeiter der kommunalen Beteiligungs- verwaltung (VZÄ)	Zahl der Beteiligungen	Unterrichtungs- rechte für örtliche Rechnungs- prüfung nach § 54 HGrG (§ 123 Absatz 1 Nummer 2 HGO)	Unterrichtungs- rechte für überörtliche Prüfung nach § 54 HGrG (§ 123 Absatz 1 Nummer 2 HGO)
Darmstadt-Dieburg	2,25	33	ü	ü
Hochtaunuskreis	2,75	39	ü	ü
Limburg-Weilburg	0,5	34	ü	l
Main-Taunus-Kreis	2	41	ü	l
Odenwaldkreis	1	32	ü	ü
Offenbach	0,9	17	ü	ü
Rheingau-Taunus- Kreis	0,88	29	ü	ü
Wetteraukreis	0,75	43	ü	l
Median	0,95	33,50	-	-

ü = ja, l = nein, W = nicht vollständig
Quelle: Beteiligungsberichte der Landkreise, örtliche Erhebungen

Ansicht 22: Beteiligungsverwaltung im Vergleich

Beim Rheingau-Taunus-Kreis waren 0,9 Vollzeitäquivalente für 29 direkte und indirekte Beteiligungen zuständig. Dies entsprach einem Schlüssel von einer VZÄ zu 31 Beteiligungen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hat im Jahr 2015 eine Beteiligungsrichtlinie beschlossen. Diese hatte das Ziel, Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Politik, Kreisverwaltung und Beteiligungen zu treffen. Im Vordergrund steht dabei die Abgrenzung zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und die Zielsetzung, diese an den Schnittstellen aufeinander abzustimmen. Insgesamt soll durch die Steigerung des Informationsflusses mit Festlegung von Informationsrechten und -pflichten zwischen den Beteiligten die Transparenz der kommunalen Aufgabenerledigung erhöht und auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in Entscheidungen von Politik, Beteiligungsmanagement und Beteiligungsunternehmen gestärkt werden.

Beteiligungsrichtlinie

Die Richtlinie enthielt Vorgaben zu Fristen, Pflichten, Berichtswesen, Leitvorstellungen, Steuerungs- und Kontrollinstrumente sowie Grundsätze der Beteiligungspolitik.

Die RTV mbH war in ein regelmäßiges Berichtswesen eingebunden. Das Beteiligungsmanagement erstellte Soll-Ist-Vergleiche und Auswertungen hinsichtlich der Entwicklung und mittelfristigen Planung.

Steuerung
Kontrolle
Beteiligungen
und
der

Das Beteiligungsmanagement plante die Anschaffung einer Beteiligungssoftware und war auf der Suche nach einer geeigneten Software und eventuell

interessierten Kommunen, die sich gemeinsamen Aktivitäten wie Schulungen beteiligen würde. Die Anschaffung war für 2018 geplant.

Das Beteiligungsmanagement war ab dem Jahr 2015 in die Erstellung von Vorlagen und in die Abstimmungen hierzu (jours-fixes) eingebunden.

Beteiligungsbericht

Gemäß § 123a HGO⁴⁶ hat der Rheingau-Taunus-Kreis einen Beteiligungsbericht zu veröffentlichen. Nach den Vorgaben des § 123a HGO sollte der Beteiligungsbericht mindestens die Unternehmen beinhalten, bei denen die Gemeinde mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Dies war im Beteiligungsbericht des Rheingau-Taunus-Kreis der Fall.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte im Prüfungszeitraum für die Jahre 2011 bis 2013 und für die Jahre 2014/2015 einen Beteiligungsbericht veröffentlicht⁴⁷. Darin waren alle Beteiligungen und Mitgliedschaften des Landkreises aufgeführt, unabhängig von der jeweils vorliegenden Rechtsform oder Höhe der gehaltenen Anteile mit den Zahlen der Geschäftsjahre 2014 und 2015. Eine jährliche Veröffentlichung war damit nicht umgesetzt. Diese war wünschenswert, da die Kreisgremien nur eine Steuerung und Kontrolle ausüben können, wenn sie auf aktuelle Informationen zurückgreifen können.

Der Beteiligungsbericht enthielt folgende Informationen zu den einzelnen Beteiligungen:

- Aufgabe
- Gesellschafter
- Organe des Unternehmens (mit Besetzung)

46 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

(3) Der Beteiligungsbericht ist in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Die Gemeinde hat die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichtes in geeigneter Form zu unterrichten. Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen.

47 http://www.rheingau-taunus.de/fileadmin/forms/beteiligungen/beteiligungsbericht_2014-2015.pdf
(zuletzt aufgerufen am 9. Oktober 2017)

Der Rheingau-Taunus-Kreis legte den Beteiligungsbericht 2016 am 15. Februar 2018 vor und damit nach Redaktionsschluss.

- Beteiligungen
- Vermögens- und Finanzlage, Ertragslage
- Kennzahlen

Der Beteiligungsbericht des Rheingau-Taunus-Kreises entsprach eingeschränkt den Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung (§ 123a Absatz 2 HGO). Eine jährliche Vorlage war nicht umgesetzt.

Feststellungen

Angaben zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO für die Unternehmen waren enthalten (§ 123a Absatz 2 Nummer 4. HGO). Teilweise fehlten Angaben zu den Bezügen der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, des Aufsichtsrats und ähnlichen Einrichtungen, so bei der RTV mbH. In diesen Fällen wurde von der Schutzklausel gemäß § 286 Absatz 4 HGB Gebrauch gemacht.⁴⁸

Wir empfehlen, beim Neuabschluss von Geschäftsführerverträgen eine Klausel aufzunehmen, welche eine Veröffentlichung ermöglicht.⁴⁹

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beschränkte sich die Aufgabe des Beteiligungscontrollings auf das Erstellen des Beteiligungsberichts, die Sichtung und Auswertung von Wirtschaftsplänen / Jahresabschlüssen wesentlicher Beteiligungen, die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen und das Sammeln der Informationen hierfür.

Feststellungen

Folgende Ansicht 23 zeigt den Einsatz von Instrumenten des Beteiligungsmanagements zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich:

⁴⁸ § 286 HGB Unterlassen von Angaben

(4) Bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, können die in § 285 Nr. 9 Buchstabe a und b verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der dort bezeichneten Personen unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.

⁴⁹ Zum Zeitpunkt der Interimbesprechung legte der Rheingau-Taunus-Kreis einen Beschluss der Rheingau-Taunus-Kreis Holding GmbH vom 4. Dezember 2017 vor, nach dem die RTK Holding GmbH bei dem Abschluss künftiger Verträge mit Leitungsorganen (Geschäftsführung) eine Vertragsklausel vereinbaren soll, die die Veröffentlichung der Bezüge des Leitungsorgans zu Zwecken des Rheingau-Taunus-Kreises vorsieht. Soweit die genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären sollten, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich				
	Mandatsträger- vorbereitung	Controlling und Berichts- wesen	Beteiligungs- bericht	Veröffent- lichung Vergütung Geschäfts- führung
Darmstadt-Dieburg	ü	W	W	W
Hochtaunuskreis	ü	ü	ü	W
Limburg-Weilburg	ü	ü	ü	W
Main-Taunus-Kreis	ü	ü	ü	W
Odenwaldkreis	ü	ü	W	I
Offenbach	ü	W	ü	ü
Rheingau-Taunus- Kreis	W	W	W	W
Wetteraukreis	W	W	ü	W

ü = ja, I = nein, W = nicht vollständig
Quelle: Beteiligungsberichte der Landkreise, örtliche Erhebungen

Ansicht 23: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich

Beim Rheingau-Taunus-Kreis fand eine anlassbezogene Mandatsträger-vorbereitung für die Kreisgremien statt. Der Landrat wurde über alle relevanten Sachverhalte im Zusammenhang mit Beteiligungen informiert. Ein quartalsweises Controlling und Berichtswesen war bei den Beteiligungen gegeben. Der Beteiligungsbericht wurde nicht jährlich veröffentlicht, enthielt aber weitgehend die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben. Die Veröffentlichung der Vergütung der Geschäftsführung oder der Aufsichtsgremien war nicht flächendeckend gewährleistet, aber angedacht. Bei sachgerechtem und wirtschaftlichem Einsatz kann die Beteiligungssoftware die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen verbessern.

6.4 Aufgabenträger Rheingau-Taunus-Kreis

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte keine Stellen in der Kreisverwaltung eingerichtet, die mit dem Thema ÖPNV betraut waren. Dadurch bestanden keine Doppelstrukturen.

Schülerbeförderung

Der Rheingau-Taunus-Kreis als Schulträger hatte im gesamten Prüfungszeitraum die Aufgaben der Schülerbeförderung nach § 161 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) auf die RTV mbH als Beliehener übertragen (§ 161 Absatz 9 HSchG)⁵⁰ (siehe auch Abschnitt 7.4).

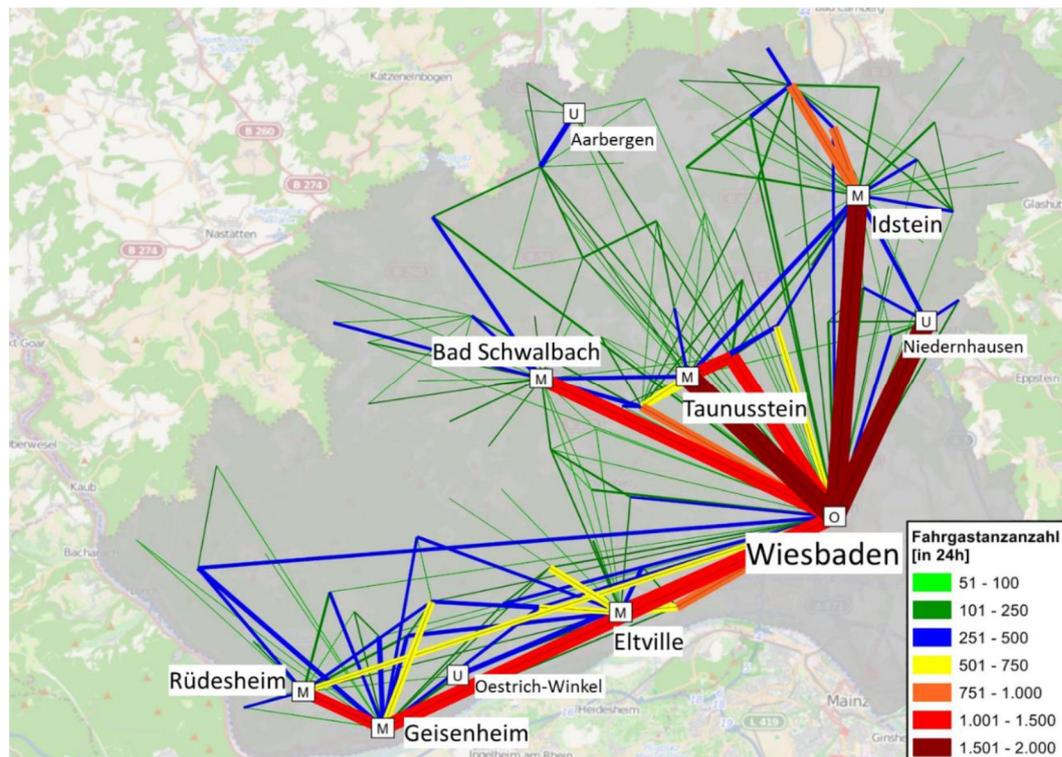
⁵⁰ § 161 HSchG – Schülerbeförderung

(9) Der Träger der Schülerbeförderung kann natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts mit deren Einverständnis die Befugnis verleihen, die ihm nach diesem Paragrafen obliegenden Verwaltungsaufgaben und die Durchführung von Widerspruchsverfahren im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten. Der oder die Beliehene unterliegt der Aufsicht des Trägers der Schülerbeförderung.

Der Landkreis hatte die Möglichkeit, seine planerischen und gestalterischen Vorstellungen in der Gesellschafterversammlung einzubringen. Diese bestand aus sieben Vertretern des Rheingau-Taunus-Kreises. Der zuständige Dezernent war Vorsitzender der Gesellschafterversammlung.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte einen gemeinsamen Nahverkehrsplan (NVP) mit der Landeshauptstadt Wiesbaden veröffentlicht.

Diese Kooperation war sachgerecht, aufgrund der Verkehrsströme in den beiden Gebieten.



Quelle: Gemeinsamer Nahverkehrsplan der Landeshauptstadt Wiesbaden und des Rheingau-Taunus-Kreises (Juni 2015), Seite 19

Ansicht 24: Gesamtsumme der Fahrgäste zwischen Wiesbaden und den Gemeinden des Rheingau-Taunus-Kreises sowie zwischen den Gemeinden im Rheingau-Taunus-Kreis

Ansicht 23 zeigt die Fahrgastzahl aus den Mittel- und Unterzentren (M, U) des Rheingau-Taunus-Kreises in das Oberzentrum Wiesbaden (O).

Das PBefG und das ÖPNVG enthalten Vorgaben zu den Inhalten eines NVP. Nach dem PBefG muss der NVP in der Regel Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen enthalten (§ 8 Absatz 3 Satz 2 PBefG⁵¹). Zudem hat der Aufgabenträger im NVP Aussagen über

NVP 2015

⁵¹ § 8 PBefG – Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer

zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der Barrierefreiheit zu treffen (§ 8 Absatz 3 Satz 5 PBefG).

§ 14 Absatz 4 ÖPNVG konkretisiert diese bundesrechtlichen Vorgaben und den Mindestinhalt der Nahverkehrspläne. Danach muss der NVP folgendes enthalten:

- eine Bestandsaufnahme, Analyse und Prognose des Gesamtverkehrs einschließlich der Verkehrsinfrastruktur und eine Bewertung dieser Feststellungen,
- das Strecken- und Liniennetz sowie Vorgaben zur Verkehrsabwicklung, insbesondere zu Bedienungs- und Verbindungsstandards sowie zur Beförderungs- und Erschließungsqualität,
- Aussagen über Schnittstellen zum regionalen Verkehr und zu den anderen Verkehrsträgern,
- Aussagen zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrsangebots nach § 8 Absatz 3 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes,
- ein Verkehrsentwicklungsprogramm, aus dem die angestrebten Maßnahmen zur Angebotsentwicklung und -verbesserung ersichtlich sind,
- Anforderungen an Fahrzeuge und die sonstige Verkehrsinfrastruktur,
- ein Finanzierungskonzept, das auch eine Kostenschätzung geplanter Projekte und Vorhaben enthält, sowie ein Investitionsprogramm mit Prioritätensetzung und ein Organisationskonzept.

Zusammengefasst in drei Oberkategorien muss ein NVP daher Aussagen zur Angebotsplanung, zur Infrastruktur (insbesondere Barrierefreiheit) und zur Finanzierung des ÖPNV enthalten.

Der NVP 2015 des Rheingau-Taunus-Kreises enthält eine Bestandsaufnahme des vorhandenen Angebots, ein Anforderungsprofil, eine Mängelanalyse, Aussagen zu Qualitätsstandards, ein Angebotskonzept, Aussagen zu Investitionen, eine Mängelbewertung und Aussagen zur Linienbündelung. Die verkehrsplanerisch geforderten Aussagen waren im NVP 2015 enthalten. Insbesondere enthielt dieser unter Ziffer 2.2.3 Aussagen zur barrierefreien Ausgestaltung der Haltestellen und Fahrzeugen. Der NVP 2015 enthielt keine Aussagen im Hinblick auf Aufwendungen und Erträge der lokalen Busverkehre (S. 191 ff.). Er enthielt jedoch Aussagen zu den investitionsbedingten Mehrkosten (einmalige Umsetzungskosten sowie laufende Betriebskosten). Den im NVP 2015 angegebenen Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Investitionen stand ausdrücklich keine

Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Aufgabenträgerbezogene
Feststellungen

Erwartung gegenüber, dass diese zusätzlichen Investitionen Erlössteigerungen zur Folge hätten. Zwar enthält der NVP 2015 damit auch grundsätzlich Aussagen zur Finanzierung. Allerdings fehlen eindeutige Aussagen, wie das Defizit der RTV mbH insgesamt auszugleichen ist. Insofern sind die rechtlichen Anforderungen aus dem ÖPNVG nicht vollständig erfüllt. Wir empfehlen der RTV mbH, diese Anforderungen bei der Fortschreibung des NVP oder bei der Aufstellung eines neuen NVP zu beachten.

Folgende Ansicht zeigt ausgewählte Anforderungen an einen lokalen Nahverkehrsplan im Vergleich:

Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich				
Landkreis	Angebotsplanung	Barrierefreiheit	Infrastruktur	Investitionen, Finanzierung
Darmstadt-Dieburg	Ü	Ü	Ü	W
Hochtaunuskreis	Ü	Ü	Ü	W
Limburg-Weilburg	Ü	Ü	Ü	W
Main-Taunus-Kreis	Ü	I	Ü	I
Odenwaldkreis	Ü	I ¹	Ü	Ü
Offenbach	Ü	Ü	Ü	W
Rheingau-Taunus-Kreis	Ü	Ü	Ü	W
Wetteraukreis	Ü	Ü	Ü	W

Quelle: Ü = Kriterium erfüllt, W = Kriterium nur teilweise erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt
1: Zum Zeitpunkt der Aufstellung des NVP des Odenwaldkreises bestand noch keine rechtliche Verpflichtung, Aussagen zur Erreichung der Barrierefreiheit in den NVP aufzunehmen.
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: 14. Dezember 2017

Ansicht 25: Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich

Im Vergleich waren die meisten Nahverkehrspläne im Hinblick auf Aussagen zur Finanzierung der Verkehrsleistung lückenhaft, so auch der Rheingau-Taunus-Kreis. Im Vergleich waren die meisten Nahverkehrspläne im Hinblick auf Aussagen zur Finanzierung der Verkehrsleistung lückenhaft. Der Odenwaldkreis erfüllte dagegen die Anforderungen im Hinblick auf Aussagen zur Finanzierung, allerdings nicht die Anforderungen bezüglich Aussagen zur Barrierefreiheit.

Die Aufgabe der Bestellung umfasste nach dem ÖPNVG vor allem die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren sowie den Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen (§ 7 ÖPNVG).

Bestellfunktionen

Der Rheingau-Taunus-Kreis hat die hoheitlichen Aufgaben nach dem ÖPNVG auf die RTV mbH übertragen. Diese war damit Aufgabenträger im Sinne des § 8 PBefG und zuständige Behörde im Sinne des Artikels 3 VO 1370/2007.

Die RTV mbH vergab Verkehrsverträge entsprechend einem Standard-Vertragsmuster im Rahmen von wettbewerblichen Vergabeverfahren. Die RTV mbH selbst führte keine Verkehrsleistungen durch und war auch nicht Liniengenehmigungsinhaber. Die jeweiligen Ausschreibungsgewinner hielten die Liniengenehmigungen, führten die Verkehrsleistungen durch und verkauften in

den Fahrzeugen Fahrausweise. Die Verkehrsunternehmen erhielten für ihre Leistung eine feste Vergütung durch die RTV mbH. Dabei fand eine Anrechnung der durch die Verkehrsunternehmen erzielten Fahrgeldeinnahmen auf ihre Vergütung statt. Das Einnahmenrisiko lag damit bei der RTV mbH (sog. „Bruttovertrag“). Die RTV mbH nahm auch selbst Fahrgelder ein. Diese Einnahmen erzielte die RTV mbH nach den Verkehrsverträgen im Namen und auf Rechnung des jeweiligen Verkehrsunternehmens. Eine Versteuerung sämtlicher Fahrgeldeinnahmen erfolgte daher nach den verkehrsvertraglichen Regelungen auf der Ebene des jeweiligen Verkehrsunternehmens.

7. Aufgabenträgerorganisation RTV mbH

7.1 Zuständigkeit lokale Verkehre

Die Buslinien waren im neuen Nahverkehrsplan (ab 2015) in zehn Linienbündel zusammengefasst.

- Linienbündel Rheingau
- Linienbündel Aar/Hühnerkirche
- Linienbündel Eltville/Walluf/Schlangenbad
- Linienbündel Bad Schwalbach
- Linienbündel Taunusstein
- Linienbündel Stadtverkehr Idstein
- Linienbündel Niedernhausen/Idstein
- *nachrichtlich: Linienbündel Untertaunus (Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*
- *nachrichtlich: Linienbündel Rheingau (Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*
- *nachrichtlich: Linienbündel Aar (Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*

Die nachfolgende Ansicht 26 zeigt die Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen:

Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis					
Linienbündel	Zahl Linien	Jahr der Vergabe	Genehmigung bis	Busse	Vergabeart
Rheingau	4	2014	10.12.2022	15	wettbewerbliche Vergabe ¹
Aar/Hühnerkirche	7	2014	10.12.2022	28	wettbewerbliche Vergabe ¹
Eltville/Walluf/Schlangenbad	3	2009	09.12.2017	17	wettbewerbliche Vergabe ¹
Bad Schwalbach	10	2009	09.12.2017	20	wettbewerbliche Vergabe ²
Taunusstein	4	2009	09.12.2017	15	wettbewerbliche Vergabe ²
Stadtverkehr Idstein	3	2014	10.12.2022	4	wettbewerbliche Vergabe ¹
Niedernhausen/Idstein	5	2014	10.12.2022	13	wettbewerbliche Vergabe ¹
	36			112	

Vergabe an

1: Konzerntochter

2: mittelständisches Unternehmen

Im Hinblick auf die Zahl der Busse und das Jahr der Vergabe wurde auf den im Prüfungszeitraum überwiegend maßgeblichen Verkehrsvertrag abgestellt, im Hinblick auf die Genehmigung auf die zuletzt erteilte.

Quelle: Übersichten der RTV mbH und eigene Erhebungen

Ansicht 26: Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis

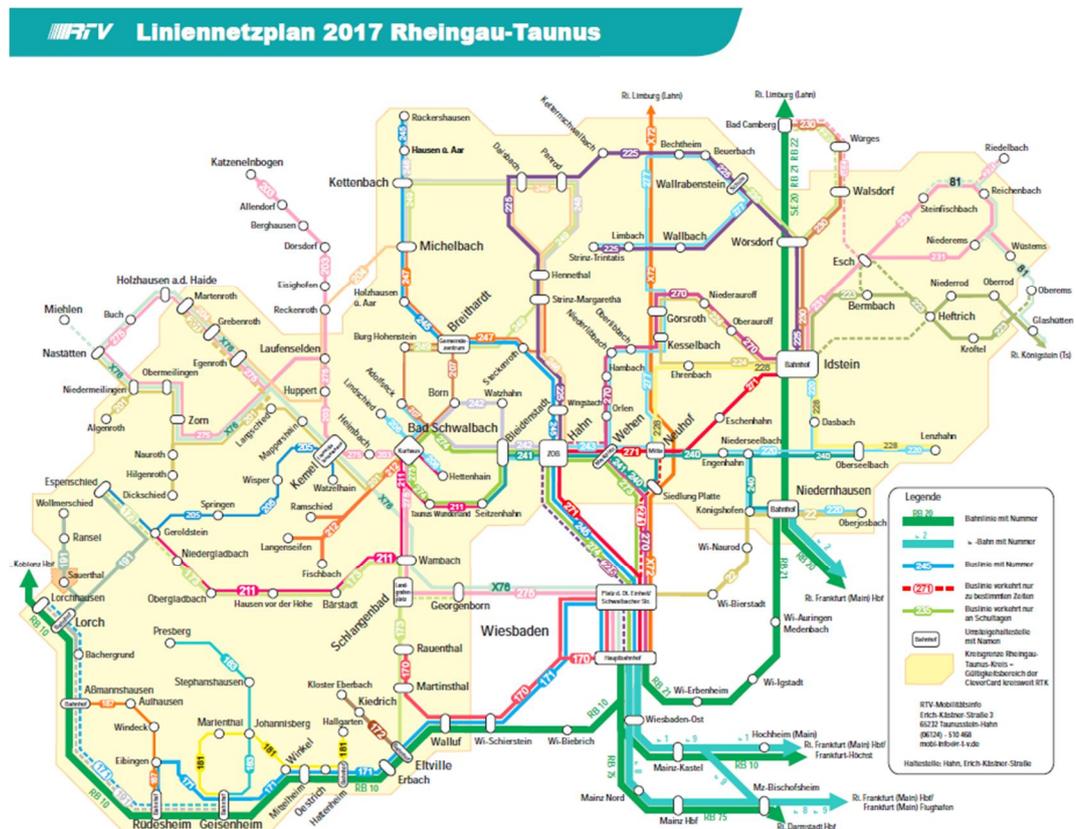
Über die Größe der Linienbündel entscheidet sich zum einen, ob überhaupt ein Wettbewerb zustande kommt und ob auch der Mittelstand in der Lage ist, Verkehrsleistungen anzubieten. Die Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH ist der Auffassung, dass nach Erfahrungen bei Ausschreibungen im RMV der untere Bereich 350.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht unterschreiten und der obere Bereich 900.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht überschreiten sollte.⁵² Aus unserer Sicht können diese Werte als „Richtwerte“ dienen. Im Ergebnis ist aber vom Einzelfall abhängig (Region, Anbieter- und Verkehrsstruktur), ob nicht auch ober- und unterhalb dieser Werte wirtschaftliche Bündelgrößen vorliegen. Unterhalb dieses Werts kann dies der Fall sein, wenn es sich um einen in sich abgeschlossenen Verkehr handelt, bei dem keine Synergiepotenziale durch Einbeziehung weiterer Linien zu heben sind. Oberhalb dieses Werts kommt es darauf an, ob verkehrliche Zusammenhänge größere Bündel wirtschaftlich machen. In diesem Fall kann die LNO beispielsweise auch eine losweise Vergabe oder Bietergemeinschaften ermöglichen.

Im Vergleich waren die Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis eher klein. Allerdings waren im Rheingau-Taunus-Kreis im Vergleich viele mittelständische

⁵² so ZOV NVP 2014, S. 194 unter Verweis aus Daten der KCW-GmbH, einer großen auf die Planung von ÖPNV-Leistungen spezialisierten Beratungsgesellschaft, aus Ausschreibungen der RMV GmbH. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach dem sog. Güttler-II-Erlass (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Hessische Ausschreibungs- und Genehmigungspraxis im öffentlichen Personennahverkehr“ vom 17. Februar 2006) zur Mittelstandsförderung die Bündelgröße 700.000 Nwkm nicht überschreiten soll.

Unternehmen tätig. Dies spricht dafür, dass die Größe der Linienbündel mittelstandsfreundlich war. Die Größe der Linienbündel war damit sachgerecht.

Die RTV mbH beauftragte im Prüfungszeitraum keinen Anrufsammel- oder Anruflinientaxiverkehr. Die Städte Walluf und Geisenheim betrieben einen AST-Verkehr in Eigenregie, die RTV mbH war hier als Dienstleister der Städte tätig. Die AST-Verträge wurden direkt mit den Städten geschlossen. Der von den beiden Städten an die RTV mbH für die Abwicklung gezahlte Pauschalbetrag deckte alle Kosten ab. Der RTV mbH entstanden hierdurch (z.B. durch die Nutzung des Callcenters für die Abwicklung der AST-Verkehre für die beiden Städte) keine Mehrkosten.



Quelle: RTV mbH

Ansicht 27: Liniennetzplan Rheingau-Taunus-Kreis

Der Liniennetzplan zeigt die Abdeckung des Rheingau-Taunus-Kreises mit Verkehrsleistungen.

7.2 Organisation und Aufgaben RTV mbH

Die Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH wurde im Jahr 1994 mit Sitz in Bad Schwalbach gegründet. Gesellschafter waren neben dem Landkreis die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Zum 1. Januar 2011 verblieb der Rheingau-Taunus-Kreis als alleiniger Gesellschafter. Im Jahr 2016 verlegte die RTV ihren Sitz nach Taunusstein.

Die RTV hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen übergangsweise zwei Geschäftsführer installiert, da geplant war, dass einer der beiden Geschäftsführer im Jahr 2019 in Ruhestand gehen würde.

Als lokale Aufgabenträgerorganisation hatte die RTV mbH die Aufgaben nach § 7 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 ÖPNVG teilweise zu erfüllen⁵³.

Gemäß Gesellschaftsvertrag waren als Organe der RTV mbH die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung vorgesehen. Da der Rheingau-Taunus-Kreis alleiniger Gesellschafter war, wurde auf einen Aufsichtsrat verzichtet. Die Gesellschafterversammlung bestand aus sieben Vertretern des Kreises. Der Landrat des Rheingau-Taunus-Kreis über die Vorsitzfunktion aus.

Organe

Die RTV mbH hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rund neun Vollzeitäquivalente (VZÄ) beschäftigt. Die RTV mbH betrieb zwei Mobilitätsinfos in Idstein und Taunusstein. In der Darstellung war anteilig Personal für die Schülerbeförderung enthalten.

Personal
Organisation und

Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Personal ÖPNV RTV	8,25	8,25	8,25	8,875	9,25	8,58
Davon: Mobilitätszentrale	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Personalaufwand RTV	549.211 €	568.859 €	598.710 €	623.454 €	658.855 €	599.818 €
Personalaufwand je VZÄ ÖPNV	66.571 €	68.953 €	72.571 €	70.248 €	71.228 €	69.914 €

Quelle: geprüfte Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV, Stellenübersichten

Ansicht 28: Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Rheingau-Taunus-Kreis

Der Personalbestand stieg geringfügig an um ein VZÄ. Der rechnerische Personalaufwand betrug im Prüfungszeitraum im Mittel rund 70.000 Euro je VZÄ mit einem Höchststand im Jahr 2014 (rund 72.600 Euro). Von den Beschäftigten waren zwei VZÄ in der Mobilitätsinfo in Taunusstein eingesetzt. Hinzu kamen Stellen für Beschwerdemanagement, Qualitätskontrollen, Haltestellenmanagement und Busdrucker, die andere LNOs extern vergeben hatten.

⁵³ § 7 ÖPNVG Aufgaben der Aufgabenträgerorganisation

(1) Die Verkehrsverbünde haben im Rahmen der Vorgaben der Aufgabenträger die Belange des Schienenpersonennahverkehrs, des Verbundbusverkehrs und des regionalen Busnahverkehrs wahrzunehmen und dazu insbesondere

1. das öffentliche Personennahverkehrsangebot entsprechend den Mobilitätsbedürfnissen weiterzuentwickeln und dabei flexible Bedienungsformen zu berücksichtigen,
2. die Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 sicherzustellen,
3. die Nahverkehrsleistungen nach Quantität und Qualität festzulegen,
4. Vergabeverfahren für das Erbringen von Nahverkehrsleistungen vorzubereiten und durchzuführen,
5. zu überwachen, dass die Leistungserbringung in der vereinbarten Quantität und Qualität erfolgt,
6. Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen nach § 10 abzuschließen,
7. Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen nach § 9 abzuschließen,
8. einen verbundweiten Nahverkehrsplan nach § 14 aufzustellen.

(2) Die Nahverkehrsorganisationen und Aufgabenträger nehmen alle Aufgaben nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 für den lokalen Verkehr wahr, insbesondere die Aufstellung der lokalen Nahverkehrspläne nach § 14. Die von den Aufgabenträgern gemeinsam in den Verkehrsverbänden festgelegten Normen nach § 4 Abs. 4 sind dabei einzuhalten. Zur Umsetzung des Satz 1 und der festgelegten Normen nach § 4 Abs. 4 können die Nahverkehrsorganisationen Kooperationsverträge mit dem Verkehrsverbund schließen, dem sie angehören.

Zwischen der RTV mbH und der Rheingau-Taunus-Kreis Holding GmbH war ein Geschäftsbesorgungsvertrag über die Erbringung der Buchführung und des Jahresabschlusses abgeschlossen. Die damit verbundenen Aufwendungen erstattete die RTV mbH an die RTK Holding. Sie beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 25.000 Euro. Das entsprach einem Vollzeitäquivalent von 0,35.

7.3 Prüfung der Aufgabenerfüllung RTV mbH

7.3.1 Vergabe von Verkehrsleistungen

Vergabe von
Verkehrsleistungen

Im Prüfungszeitraum, in der eine zeitgleiche Vergabe von sechs Linienbündeln stattfand, schloss die RTV mbH sechs Verkehrsverträge mit den jeweiligen Verkehrsunternehmen als Bestellerin der Verkehrsleistung ab. Nach den Verkehrsverträgen oblag die Beantragung der nach dem PBefG erforderlichen Liniengenehmigungen den jeweils beauftragten Verkehrsunternehmen. Diese waren damit Unternehmer im Sinne des § 3 PBefG und mussten den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreiben (§ 3 Absatz 2 PBefG)⁵⁴.

Bei der gewählten Ausgestaltung liegt das Einnahmerisiko immer bei der RTV mbH. Würde hingegen eine andere Vertragsgestaltung gewählt und das Einnahmerisiko auf die Verkehrsunternehmen übertragen, würden die Verkehrsunternehmen das auf sie übertragene Einnahmerisiko bei ihrer Kalkulation ebenfalls berücksichtigen und einpreisen. Problematisch an einer Nettovertragsgestaltung wäre, dass in einem Aufgabenträgerverbund wie dem RMV die Verkehrsunternehmen keinen Einfluss auf die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen im Verkehrsverbund haben und daher bei Übertragung des Einnahmerisikos hohe, möglicherweise nicht kalkulierbare Einnahmerisiken für die Verkehrsunternehmen bestehen. Bei der Vereinbarung von Nettoverträgen würden die Verkehrsunternehmen daher hohe Risikoaufschläge einkalkulieren, um sich gegen die aus einer von ihnen nicht beeinflussbaren Änderung der Einnahmenaufteilung resultierenden Risiken abzusichern. Das durch die RTV mbH gewählte Bruttovertragsmodell, bei dem sie das Einnahmerisiko trägt, stellt daher eine sachgerechte Umsetzung der notwendigen Vertragsstruktur zur Durchführung der Verkehrsleistungserbringung im Rheingau-Taunus-Kreis dar.

Sämtliche LNO im Vergleichsring veröffentlichten bei den Bekanntmachungen vergebener Aufträge nicht den Auftragswert. Diesbezüglich empfehlen wir, aus Rechtssicherheitsgründen zumindest eine Dokumentation der Gründe für das

⁵⁴ § 3 PBefG - Unternehmer

(1) Die Genehmigung wird dem Unternehmer für einen bestimmten Verkehr (§ 9) und für seine Person (natürliche oder juristische Person) erteilt.

(2) Der Unternehmer oder derjenige, auf den die Betriebsführung übertragen worden ist, muß den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreiben. Die von der Landesregierung bestimmte Behörde kann in Einzelfällen Ausnahmen zulassen.

(3) Sollen Straßenbahnbetriebsanlagen von einem anderen als dem Unternehmer gebaut werden, kann die Genehmigung für ihren Bau und für die Linienführung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1) dem anderen erteilt werden; die für den Unternehmer geltenden Vorschriften des Gesetzes und der auf Grund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen sind entsprechend anzuwenden.

Unterbleiben einer Veröffentlichung anzugeben, aus der sich ergibt, welcher Ausnahmegrund nach § 39 Absatz Vergabeverordnung⁵⁵ vorlag.⁵⁶

Im Nahverkehrsplan der RTV mbH (2015) war die Linienbündelung des Rheingau-Taunus-Kreises für den lokalen ÖPNV beschrieben. Die Planungen ergaben für den Rheingau-Taunus-Kreis einen Bedarf von insgesamt zehn Linienbündeln⁵⁷ (Bestand 2015)⁵⁸:

Linienbündel im
Rheingau-Taunus-
Kreis

- Linienbündel Rheingau
- Linienbündel Aar/Hühnerkirche
- Linienbündel Eltville/Walluf/Schlangenbad
- Linienbündel Bad Schwalbach
- Linienbündel Taunusstein
- Linienbündel Stadtverkehr Idstein
- Linienbündel Niedernhausen/Idstein
- *Linienbündel Untertaunus (nur Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*
- *Linienbündel Rheingau (nur Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*
- *Linienbündel Aar (nur Rufbus und freigestellter Schülerverkehr)*

Folgende Ansicht zeigt die Vertragssituation der RTV mbH zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit gemeinwirtschaftlichen Verkehren und in Zuständigkeit der RTV mbH inklusive dem jährlichen Grundanspruch:

⁵⁵ Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

§ 39 VgV - Vergabebekanntmachung; Bekanntmachung über Auftragsänderungen

(1) Der öffentliche Auftraggeber übermittelt spätestens 30 Tage nach der Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder nach dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung eine Vergabebekanntmachung mit den Ergebnissen des Vergabeverfahrens an das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

[...]

(6) Der öffentliche Auftraggeber ist nicht verpflichtet, einzelne Angaben zu veröffentlichen, wenn deren Veröffentlichung

1. den Gesetzesvollzug behindern,
2. dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen,
3. den berechtigten geschäftlichen Interessen eines Unternehmens schaden oder
4. den lauterer Wettbewerb zwischen Unternehmen beeinträchtigen würde.

⁵⁶ Allerdings wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Teil vertreten, dass auf eine Begründung verzichtet werden kann (vgl. Voppel, in: Voppel/Osenbrück/Bubert, VgV, 4. Aufl. (2018), § 39 Rn. 47 m.w.N.). Dennoch empfehlen wir dies aus Gründen der Rechtssicherheit.

⁵⁷ Alle Linienbündel wurden im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Genehmigungen erbracht.

⁵⁸ Nahverkehrsplan 2015, S. 193.

Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis						
Linienbündel	Grundanspruch ¹ (p.a)	Ist-Entgelt / Aufwand	Nutzwagen -km (Vertrag)	Nutzwagen -km geleistet	Grundanspruch je Nwkm (Vertrag)	Ist-Entgelt je Nwkm (geleistet)
Rheingau	1.744.600 €	1.815.234 €	518.701	526.483	3,36 €	3,45 €
Aar/Hühnerkirche	3.370.414 €	3.409.879 €	985.153	1.000.613	3,42 €	3,41 €
Eltville/Walluf/ Schlangenbad	1.754.821 €	1.768.204 €	661.915	691.316	2,65 €	2,56 €
Bad Schwalbach	1.699.164 €	1.785.357 €	809.526	753.500	2,10 €	2,37 €
Taunusstein	1.273.381 €	1.302.419 €	529.188	515.084	2,41 €	2,53 €
Stadtverkehr Idstein	507.989 €	496.438 €	184.743	170.370	2,75 €	2,91 €
Niedernhausen/ Idstein	1.818.316 €	1.855.300 €	610.132	617.280	2,98 €	3,01 €
Summe [Mittelwert]	13.279.731	13.792.981	4.659.958	4.664.348	[2,85 €]	[2,96 €]

1 Der vertragliche Grundanspruch kann sich aufgrund der Fortschreibung und aufgrund zulässiger Zu- und Abbestellungen verändern.

Quelle: Abrechnung Linienbündel (ohne Rufbus), Ausschreibungsunterlagen

Ansicht 29: Linienbündel im Rheingau-Taunus-Kreis

Feststellungen

Der vertragliche Grundanspruch lag um 513.250 Euro unter dem tatsächlich bezahlten Ist-Entgelt. Die Differenz lässt sich damit erklären, dass nach den vertraglichen Regelungen bestimmte Kostenpositionen indiziert waren. Insofern stehen den entsprechenden Steigerungen des Aufwands ähnliche Kostensteigerungen bei den beauftragten Verkehrsunternehmen gegenüber. Zudem nahm die RTV mbH vertragliche Anpassungen vor, die sich während des Prüfungszeitraums ebenfalls entgeltsteigernd auswirkten.

Die RTV mbH hat uns die Vergabevermerke vorgelegt und wir haben sie gesichtet. In den Vergabeakten haben wir keine Auffälligkeiten festgestellt. Die Führung der Vergabeakten war dementsprechend sachgerecht.

Bestellfunktionen

Die Bestellung der lokalen Verkehre gehört zu den Kernaufgaben einer LNO. Sie umfasst nach dem ÖPNVG vor allem die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren sowie den Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen (§ 7 ÖPNVG).

Die Bestellfunktionen nahm die RTV mbH für den Rheingau-Taunus-Kreis wahr.

Bei der Vorabkennzeichnung für die einzige im Prüfungszeitraum vorgenommene Vergabe im Jahr 2014 (Linienbündel Rheingau, Aar/Hühnerkirche, Stadtverkehr Idstein, Niedernhausen/Idstein, die Rufbusverkehre Untertaunus, Rheingau sowie Aar) unterblieb der gesetzlich vorgeschriebene Hinweis auf die Frist zur Stellung von eigenwirtschaftlichen Anträgen. Das Unterlassen dieses Hinweises stellt einen Verstoß gegen § 8a Absatz 2 Satz 2 PBefG⁵⁹ dar.

⁵⁹ § 8a PBefG – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge:

Auch verfasste die RTV mbH nur eine Auftragsbekanntmachung nach den allgemeinen Vergaberechtl. Linien auf der hierfür vorgesehenen Internetseite der Europäischen Kommission. Nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007⁶⁰ ist jedoch spätestens ein Jahr vor Einleitung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens, also ein Jahr vor der Auftragsbekanntmachung nach den allgemeinen Vergaberichtlinien, eine weitere, zeitlich vorgelagerte Vorabbekanntmachung zu schalten. Das Unterlassen dieser Vorabbekanntmachung stellt einen Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 dar.

Die RTV mbH gab zu dem vorstehend dargestellten Sachverhalt gegenüber dem Prüfungsbeauftragten eine Stellungnahme ab, welche auch ein Schreiben der RMV an das Regierungspräsidium Darmstadt vom April 2013 umfasste. Gegenstand dieses Schreibens an das Regierungspräsidium Darmstadt war eine Abstimmung über das künftige Vorgehen, das wegen Änderungen einiger Fristen im Personenbeförderungsgesetz (mit Wirkung zum 1. Januar 2013) notwendig gewesen sei. Ausweislich der Unterlagen stellte ferner der damalige Vergabedienstleister der RTV mbH die Behauptung auf, dass ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungswettbewerb, auf den wegen § 12 Absatz 6 Personenbeförderungsgesetz in der Vorabbekanntmachung nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 hinzuweisen ist, zeitlich nicht umzusetzen gewesen sei. Ein Antwort-Schreiben des Regierungspräsidiums Darmstadt zu dem Sachverhalt lag der Stellungnahme nicht bei.

Diese Stellungnahme der RTV mbH vermag die festgestellten Versäumnisse nicht zu beseitigen.

Die bei der Vergabe im Jahr 2014 von der RTV mbH nicht erfüllte rechtliche Pflicht, vor Einleitung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens eine Vorabbekanntmachung nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 zu schalten, gründete auf Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007. Die VO 1370/2007 ist bereits seit dem 3. Dezember 2009 in Kraft. Die RTV mbH hätte sie somit rechtzeitig im Vorfeld der Vergabe im Jahr 2014 einhalten können. Die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes zum 1. Januar 2013 hatte hierauf keine Auswirkung.

(2) Sind öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für den Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder mit Kraftfahrzeugen zugleich öffentliche Aufträge im Sinne des § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, gilt der Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die zuständige Behörde ist auch in diesem Fall zur Veröffentlichung nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (Vorabbekanntmachung) verpflichtet; die Veröffentlichung soll nicht früher als 27 Monate vor Betriebsbeginn erfolgen und hat den Hinweis auf die Antragsfrist in § 12 Absatz 6 zu enthalten. In der Vorabbekanntmachung sollen die mit dem beabsichtigten Dienstleistungsauftrag verbundenen Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards angegeben werden. Es kann angegeben werden, inwieweit eine Vergabe als Gesamtleistung beabsichtigt ist (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie). Die Angaben können auch durch Verweis auf bestimmte Inhalte des Nahverkehrsplans im Sinne des § 8 Absatz 3 oder durch Verweis auf andere öffentlich zugängliche Dokumente geleistet werden.“

⁶⁰ Art. 7 VO 1370/2007:

(2) Jede zuständige Behörde ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass spätestens ein Jahr vor Einleitung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe mindestens die folgenden Informationen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden:

- a) der Name und die Anschrift der zuständigen Behörde;
- b) die Art des geplanten Vergabeverfahrens;
- c) die von der Vergabe möglicherweise betroffenen Dienste und Gebiete.

Die zuständigen Behörden können beschließen, diese Informationen nicht zu veröffentlichen, wenn der öffentliche Dienstleistungsauftrag eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 50 000 km aufweist.

Die ebenfalls versäumte rechtliche Pflicht der RTV mbH nach § 12 Absatz 6 PBefG, in der Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 auf einen eigenwirtschaftlichen Genehmigungswettbewerb hinzuweisen, gründete auf einer Änderung im Personenbeförderungsgesetz (Einfügung u.a. der §§ 8a, 8b und 12 Absatz 6 PBefG). Das Bundesgesetzblatt enthielt die Bekanntgabe dieser Gesetzesänderung in seiner Ausgabe vom 14. Dezember 2012.⁶¹ Die Gesetzesänderung trat mit Wirkung zum 1. Januar 2013 in Kraft. Würde man eine Kenntnis der RTV mbH von dieser Gesetzesänderung zum 14. Dezember 2012 unterstellen, hätte die RTV mbH ab diesem Zeitpunkt eine Vorlaufzeit von genau 24 Monaten bis zur Betriebsaufnahme der im Vergabeverfahren 2014 vergebenen Verkehre zum 14. Dezember 2014 besessen. Außerdem knüpft die Pflicht nach § 12 Absatz 6 Personenbeförderungsgesetz, den Hinweis auf Durchführung eines eigenwirtschaftlichen Genehmigungswettbewerbs der Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Absatz 2 VO 1370/2007 beizufügen, an die seit 3. Dezember 2009 grundsätzlich bestehende Pflicht nach Art. 7 Absatz 2 VO 1370/2007 an, eine Vorabbekanntmachung zu schalten. Dadurch, dass die RTV mbH diese Vorabbekanntmachung nicht geschaltet hat, konnte sie auch nicht den Hinweis nach § 12 Absatz 6 Personenbeförderungsgesetz geben.⁶²

Wir erwarten, dass die RTV mbH bei Vorabbekanntmachungen öffentlicher Dienstleistungsaufträge sorgfältiger auf die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften achten wird.

„Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises:

Die RTV mbH wird diese Empfehlung künftig beachten.“

Nach den Verkehrsverträgen zahlt die RTV mbH einen im Rahmen der Ausschreibung bestimmten Festpreis für die Verkehrsleistungserbringung. Das Einnahmerisiko liegt daher bei der RTV mbH.

Die Vergütung kann sich aufgrund von Preisfortschreibungen oder Leistungsänderungen verändern. Nach den Leistungsbeschreibungen hat der jeweilige Auftragnehmer seinen Preis folgendermaßen (für das erste Fahrplanjahr des Betriebs) zu kalkulieren⁶³:

- A1/B1⁶⁴: Preis für das eingesetzte Kapital (fahrzeugbezogene Kosten), separate Darstellung der Anschaffungs-/ Finanzierungskosten (Preisfaktor A 1.1) der Fahrzeuge und der sonstigen Kosten für das eingesetzte Kapital (A 1.2)

⁶¹ BGBl I 2012, 2598.

⁶² Nachrichtlich: Bei der Vergabe im Jahr 2017 schaltete die RTV mbH erneut keine Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Absatz 2 VO 1370/2007, sondern nur eine Vorabbekanntmachung nach der allgemeinem Vergaberichtlinie, vgl. die Bekanntmachung der RTV mbH im Amtsblatt der Europäischen Union unter der Nr. 2015/S 253-463115. Die Vorabbekanntmachung enthielt den Hinweis gemäß § 12 Absatz 6 Personenbeförderungsgesetz.

⁶³ vgl. Kap. 6.1 der Leistungsbeschreibung der Vergabe 2014, die wir hier beispielhaft wiedergeben. In früheren Ausschreibungen (beispielsweise 2009) war die Preisfortschreibung lediglich als eine Kann-Vorschrift formuliert, während bei der Vergabe 2014 die RTV mbH grundsätzlich zur jährlichen Preisfortschreibung verpflichtet ist.

⁶⁴ Die „B“-Preise beziehen sich auf Leistungen im freigestellten Schülerverkehr.

- A2/B2: Preis für die Fahrplanstunden (fahrzeitbezogene Kosten): separate Darstellung der Fahrpersonalkosten (Preisfaktor A 2.1), der sonstigen Personalkosten (Preisfaktor A 2.2) und sonstige fahrzeitbezogene Kosten (Preisfaktor A 2.3)
- A3/B3: Preis für die Nutzwagenkilometer (fahrleistungsbezogene Kosten), separate Darstellung der Kraftstoffkosten (Preisfaktor A 3.1) und sonstigen fahrleistungsbezogenen Kosten (Preisfaktor A 3.2)

Die Addition von A1, A2 und A3 beziehungsweise (bei Rufbus-Leistungen) B1, B2 und B3 ergibt den jährlichen Grundanspruch. Dabei erfolgt ab dem 1. Fahrplanjahr eine Fortschreibung der Fahrpersonalkosten (A 2.1), der sonstigen Personalkosten (A 2.2) und der Kraftstoffkosten (A 3.1).⁶⁵

Für die Anpassung des Grundanspruchs bei Leistungsänderungen wird von Bezugsgrößen ausgegangen.⁶⁶

Bei Leistungsanpassungen im regulären Busverkehr durch Zu- und Abbestellungen durch die RTV mbH wird dementsprechend die Anpassung des Vergütungsanspruchs berechnet, indem die Erhöhung/Senkung der Fahrplanstunden mit BG 2 multipliziert wird und der sich hieraus ergebende Betrag mit dem Ergebnis einer Multiplikation der Erhöhung/Senkung der Nutzwagenkilometer mit BG 3 addiert wird.⁶⁷

Die Anpassung der Höhe des Grundanspruchs bei Leistungsanpassungen im Rufbusverkehr (Besetzkilometer) unterliegt einem anderen Mechanismus. Bis zu 10 Prozent Zu- oder Abbestellungen in Hinblick auf das Auftragsvolumen innerhalb von 12 Kalendermonaten beziehungsweise 10 Prozent Zu- oder Abbestellungen in Hinblick auf das Auftragsvolumen über den gesamten Betriebszeitraum haben keine Auswirkung auf die Höhe des Besetzkilometerpreises. Erst darüber hinausgehende Zu- oder Abbestellungen können eine Anpassung der Höhe des Besetzkilometerpreises zur Folge haben. Die Anpassung erfolgt dann über den Verhandlungsweg zwischen der RTV mbH und dem jeweiligen Verkehrsunternehmen.

Zudem enthalten die Leistungsbeschreibungen weitere Regelungen hinsichtlich Leistungsanpassungen. Bei „nicht erbrachten Leistungen im Betriebsprogramm“ wird der Grundanspruch ebenfalls gemindert.⁶⁸ Hierunter sind der Ausfall oder Teilausfall einer Fahrt, also die verfrühte Abfahrt sowie Verspätungen größer der halben Taktfolge, zu verstehen. Die Minderung wird – unabhängig von einem Verschulden des Auftragnehmers – berechnet, indem die Produkte aus dem

⁶⁵ Entsprechend die Preisfortschreibung bei den Rufbus-Leistungen.

⁶⁶ Es gibt die folgenden Bezugsgrößen (Kap. 5.2.2 Verkehrsvertrag 2014):

Bezugsgröße	Berechnung
BG 1 (€/Fahrplanstunde)	A1/B1 (fahrzeugbezogene Kosten)/Anzahl der Fahrplanstunden
BG 2 (€/Fahrplanstunde)	A2.1/B2.1 (fahrzeitbezogene Kosten)/Anzahl der Fahrplanstunden
BG 3 (€/Nutzwagenkilometer)	A3/B3 (fahrleistungsbezogene Kosten)/Anzahl der Nutzwagenkilometer

⁶⁷ **Kapazitätsanpassung** **Multipliziert mit Bezugsgrößen**

Erhöhung/Senkung Anzahl Fahrplanstunden	BG 2
Erhöhung/Senkung Anzahl Nutzwagenkilometer	BG 3
Addition der beiden Produkte	= Anpassung des Grundanspruchs

⁶⁸ vgl. z.B. Kap. 6.4 Abs. 3 Vergabe 2014 (Leistungsbeschreibung).

Ausfall der Fahrplanstunden und BG 1 und dem Ausfall der Nutzwagenkilometer und BG 3 miteinander addiert werden.

Vom Verkehrsunternehmen verschuldete „nicht erbrachte Leistungen im Betriebsprogramm“ lösen neben der Minderung des Grundanspruchs auch eine Vertragsstrafe aus. Das Verschulden des Verkehrsunternehmens wird hierbei zunächst widerleglich vermutet.

Feststellungen

Die RTV mbH verwendete im Prüfungszeitraum mehrere vertragliche Standardvorlagen verschiedener Dienstleister.⁶⁹ Auch die von der RTV mbH verwendeten Ausschreibungsunterlagen beruhten daher auf verschiedenen, standardmäßig verwendeten Mustern.

Auf Grundlage der Prüfung ergeben sich aus den verwendeten Verträgen damit keine rechtlichen Risiken. Da es sich um sogenannte „Bruttoverträge“⁷⁰ handelt, liegt allerdings das Fahrgeldeinnahmenrisiko bei der RTV mbH. Alternativ bestünde die Möglichkeit zum Abschluss sogenannter „Nettoverträge“, bei denen das Fahrgeldeinnahmenrisiko bei dem Verkehrsunternehmen liegt.

Zwar trägt die RTV mbH bei dem gewählten „Bruttovertragsmodell“ ein zusätzliches Risiko. Problematisch an einer Nettovertragsgestaltung wäre aber, dass in einem Aufgabenträgerverbund wie dem RMV die Verkehrsunternehmen keinen Einfluss auf die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen im Verkehrsverbund haben und daher bei Übertragung des Einnahmenrisikos hohe, möglicherweise nicht kalkulierbare Einnahmerisiken für die Verkehrsunternehmen bestehen. Bei der Vereinbarung von Nettoverträgen würden die Verkehrsunternehmen daher hohe Risikoaufschläge einkalkulieren, um sich gegen die aus einer von ihnen nicht beeinflussbaren Änderung der Einnahmenaufteilung resultierenden Risiken abzusichern. Zur Vermeidung höherer Zahlungen an die Verkehrsunternehmen ist die Wahl des Bruttovertragsmodells damit sachgerecht.

Erhöhung der Besetzkilometer-Entgelte bei einem Rufbus-Bündel

In diesem Zusammenhang ist die Vergütung eines Verkehrsunternehmens für die erbrachten Leistungen im Rufbusverkehr/freigestellten Schülerverkehr im Linienbündel Aar 2009 hervorzuheben.⁷¹ Nach Durchführung des Ausschreibungsverfahrens schloss die RTV mbH den Verkehrsvertrag im Jahr 2009 für dieses Rufbus-Linienbündel mit dem Verkehrsunternehmen ab. Die Vergütung erfolgte zu einem Besetzkilometerpreis in Höhe von 2,35 Euro für den Rufbus. Das Verkehrsunternehmen hatte bereits Anfang 2010 gegenüber der RTV mbH die Sorge geäußert, bei der Angebotserstellung den Besetzkilometerpreis nicht auskömmlich kalkuliert zu haben. In der Folge holte die RTV mbH ein Gutachten bei einer dritten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein, die für den Rufbus eine für das Verkehrsunternehmen auskömmliche Vergütung bei 2,91 Euro pro Besetzkilometer feststellte. Der Aufsichtsrat der RTV mbH beschloss in der Sitzung am 13. Dezember 2010 diese Vergütungsanhebung mit Rückwirkung zum Beginn der Vertragslaufzeit im Dezember 2009. Im Jahr 2011 holte die RTV mbH

⁶⁹ Während die Verkehrsverträge aus 2007 und 2009 einem einheitlichen Muster folgen, orientieren sich die Verkehrsverträge aus 2014 an einem anderen Muster. Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Verträge inhaltlich unterscheiden. Während die Verkehrsverträge aus 2007 und 2009 eine relativ umfassende Regelungsdichte besaßen, sind die Verkehrsverträge aus 2014 schlanker gehalten, da sich dort die Regelungen in mehreren Anlagen befinden.

⁷⁰ Ein Bruttovertrag liegt dann vor, wenn das Verkehrsunternehmen eine feste Vergütung erhält und damit nicht das Risiko von Schwankungen der Fahrgeldeinnahmen trägt.

⁷¹ Wir hatten diesbezüglich die RTV mbH um eine Stellungnahme gebeten, deren Inhalt im Folgenden wiedergegeben wird.

erneut ein Gutachten bei einer dritten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein, die für den Rufbus eine für das Verkehrsunternehmen auskömmliche Vergütung bei 3,29 Euro pro Besetzkilometer feststellte. Diese Vergütungshöhe vereinbarte die RTV mbH mit dem Verkehrsunternehmen im Änderungsvertrag vom 8. September 2011 mit Rückwirkung zum Beginn der Laufzeit des Verkehrsvertrags im Dezember 2009. Durch einstimmigen Beschluss beschloss der Aufsichtsrat der RTV mbH am 14. November 2012 die Vergütung des Verkehrsunternehmens mit Rückwirkung zum 1. Januar 2012 auf 3,59 Euro anzuheben. Diese Maßnahme begründete die RTV mbH damit, dass das Verkehrsunternehmen ansonsten nicht auskömmlich wirtschaften könne.

Die RTV mbH führte des Weiteren aus, dass ohne die beschriebenen Anpassungen der Vergütung eine Insolvenz des Verkehrsunternehmens zu befürchten gewesen sei.⁷² Nach Aussage des Rheingau-Taunus-Kreises war das Motiv des hier beschriebenen Handelns, den mit der Insolvenz eines beauftragten Verkehrsunternehmens verbundenen Ausfall von Verkehrsleistungen zu vermeiden.

Zwar sei im Verkehrsvertrag eine Preisfortschreibung vorgesehen. Diese erfolge aber nicht automatisch, sondern das Verkehrsunternehmen müsse das bis zum 30. September des jeweiligen Vorjahres bei der RTV mbH beantragen, was aber das Verkehrsunternehmen im Jahr 2011 versäumt habe. Daher solle auf diesem Wege eine Anpassung an die allgemeine Kostensteigerungen erfolgen. In den Folgejahren erfolgten die Anpassungen entsprechend der vertraglich vorgesehenen Preisfortschreibung. Im Jahr 2016 betrug die Vergütung 3,74 Euro je Besetzkilometer. Rechnerisch erhöhte sich somit während der Vertragslaufzeit die ursprünglich im Verkehrsvertrag von Dezember 2009 festgelegte Vergütung von 2,35 Euro je Besetzkilometer bis zum Jahr 2016 um rund 59,2 Prozent. Im Prüfungszeitraum belief sich die nicht vertraglich vorgesehene Erhöhung der Vergütung durch Vertragsänderungen damit auf einen Gesamtbetrag in Höhe von rund 941.000 Euro, der eigentlich nach den ursprünglichen vertraglichen Vereinbarungen durch die RTV mbH nicht hätte entrichtet werden müssen.

Wir halten das Vorgehen der RTV mbH nicht für sachgerecht. Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Kalkulationsrisiko für einen auskömmlichen Angebotspreis auf der Seite des Verkehrsunternehmens liegt. Ob die jeweilige Höhe des Besetzkilometerpreises aus Rechtsgründen angepasst werden musste (zum Beispiel wegen nicht vorhergesehenen, von keiner Partei zu vertretenden Umständen), war nicht Gegenstand der eingeholten Gutachten der dritten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Da die Vergütungsanpassungen (abseits der vertraglichen vorgesehenen Preisfortschreibung) aber auch ausschließlich auf die fehlende Auskömmlichkeit der jeweils bisherigen Vergütungshöhe für das Verkehrsunternehmen gründeten, ist eine rechtliche Erforderlichkeit zur Anpassung der Vergütungshöhe auszuschließen. Das Verkehrsunternehmen hatte keinen Rechtsanspruch auf eine auskömmliche Vergütungshöhe, sondern nur auf eine Vergütungsanpassung im Rahmen der vertraglichen Regelungen, insbesondere auf Preisfortschreibung. § 9 Absatz 1.4 des betreffenden

⁷² Die RTV teilte im Nachgang zur Interimbearbeitung am 12. Dezember 2017 mit, dass das Motiv für dieses Vorgehen die ständige Aufrechterhaltung des ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis war, die bei einer möglichen Insolvenz des Unternehmens zur Einstellung der Verkehrsleistung geführt hätte, mit unübersehbaren Folgen für die Fahrgäste, insbesondere im Rahmen des Berufs- und Schülerverkehrs. Zudem werde die RTV mbH in vergleichbaren Fällen nicht mehr so vorgehen und prüfen lassen, ob Rückforderungsansprüche gegen das betreffende Verkehrsunternehmen bestehen.

Verkehrsvertrags schloss eine Abänderung des Ausgleichsvertrags – abgesehen von den vertraglich vorgesehenen Möglichkeiten wie der Preisfortschreibung – ausdrücklich aus. Wenn das Verkehrsunternehmen die Frist für die Beantragung einer Preisfortschreibung verpasst, sollte die vertragliche Folge zukünftig nicht durch einen außerordentlichen Beschluss eines Gremiums der RTV mbH umgangen werden.

Wir empfehlen, dass die RTV mbH in einer solchen Situation prüft, ob die möglicherweise betriebswirtschaftlich notwendigen Vergütungsanpassungen für ein Verkehrsunternehmen (abseits der vertraglichen vorgesehenen Preisfortschreibung), damit es nachhaltig wirtschaften kann, auch rechtlich erforderlich sind. Sollte kein Rechtsanspruch des Verkehrsunternehmens auf eine Vergütungsanpassung bestehen, hat das Verkehrsunternehmen grundsätzlich mit der vertraglich vorgesehenen Vergütung zu wirtschaften. Sollte das Verkehrsunternehmen unter diesen Bedingungen den Verkehr nicht nachhaltig erbringen können, ist eine Beendigung des Verkehrsvertrags durch die RTV mbH unter den vertraglichen Voraussetzungen zu prüfen und gegebenenfalls eine Neuausschreibung der betroffenen Linien in die Wege zu leiten. Interimsweise kann die RTV mbH das bisherige oder ein anderes Verkehrsunternehmen mit der Erbringung des Verkehrs beauftragen.

7.3.2 Qualitätssicherung der Leistungserbringung

Bei der RTV mbH waren während des Prüfungszeitraums keine Verträge mit einem Bonus-Malus-System⁷³ wirksam. Stattdessen vergab die RTV mbH Verträge mit auf objektiven Kriterien beruhenden Vertragsstrafenkatalogen.

Eine Qualitätssicherung der Leistungsbringung setzt jedoch die Durchführung von Kontrollen voraus. Die RTV mbH verfügte über zwei Vollzeitkräfte, die regelmäßig Qualitätskontrollen durchführten. Der RTV mbH lagen im Prüfungszeitraum keine Echtzeitdaten hinsichtlich der Leistungen der Verkehrsunternehmen vor, so dass keine Auswertung der Pünktlichkeitsdaten auf dieser Grundlage erfolgen konnte. Bis zum Jahr 2012 machte nach Aussage der RTV mbH der RMV hierzu auch keine entsprechenden Vorgaben. Daher sahen die bis dahin abgeschlossenen Verkehrsverträge eine Pflicht der Verkehrsunternehmen zur Übertragung von Echtzeitdaten nicht vor. Aktuell stellt die RTV mbH den Verkehrsunternehmen die Fahrscheindrucker zur Verfügung. Aus technischen Gründen ist eine Übertragung von Echtzeitdaten durch diese Fahrscheindrucker nicht möglich. Derzeit prüft die RTV mbH Angebote verschiedener Dienstleister, die die Übertragung von Echtzeitdaten anbieten. Eine Systementscheidung der RTV mbH zu Gunsten einer dieser Dienstleister ist für Mitte 2018 vorgesehen.

⁷³ Um die Attraktivität des ÖPNV weiter zu steigern, hat die RMV GmbH gemeinsam mit den lokalen Nahverkehrsorganisationen ein Qualitätsmanagementsystem für die Verkehre in seiner Zuständigkeit entwickelt und Qualitätsstandards festgelegt. Diese umfassen nicht nur objektive Kriterien, sondern auch subjektive Faktoren, die in ein monetäres Bewertungssystem einfließen. Am Jahresende erhält das Unternehmen entweder einen Bonus ausbezahlt oder es hat eine Strafgebühr (Malus) zu entrichten. Die lokalen Nahverkehrsorganisationen hatten die Möglichkeit, das vom der RMV GmbH entwickelte Qualitätsmanagement-System für die lokalen Verkehre zu übernehmen. Hiermit waren je nach Ausprägung und Leistungsumfang entsprechende Aufwendungen verbunden. Das System verwendete die RMV GmbH für die Verkehre in eigener Verantwortung. Da die Einführung des Systems die Durchführung von Erhebungen und Kundenbefragungen voraussetzt, können die LNOs entsprechende Leistungen von der Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH, einer Tochtergesellschaft der RMV GmbH, gegen Entgelt beziehen.

Die folgende Übersicht zeigt die geltend gemachten Vertragsstrafen (bis 2016) auch bei den Rufbus-Linienbündeln.

Vertragsstrafen Rheingau-Taunus-Kreis					
	Vertragsstrafen				
Linienbündel	2012	2013	2014	2015	2016
Rheingau	12.000 €	9.500 €	0 €	2.297 €	7.477 €
Aar/Hühnerkirche	Das Bündel gab es so noch nicht	Das Bündel gab es so noch nicht	0 €	4.900 €	11.160 €
Eltville/Walluf/Schlungenbad	17.305 €	7.350 €	9.890 €	4.360 €	4.360 €
Bad Schwalbach	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Taunusstein	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Stadtverkehr Idstein	12.000 €	9.500 €	0 €	2.297 €	7.477 €
Niedernhausen/Idstein	12.000 €	9.500 €	0 €	2.297 €	7.477 €
Taunusstein/Aar ¹	12.000 €	9.500 €	Das Bündel gibt es so nicht mehr	Das Bündel gibt es so nicht mehr	Das Bündel gibt es so nicht mehr
Summe	65.305 €	45.350 €	9.890 €	16.151 €	37.951 €

1: Bündel wurde ab 2014 in der Form nicht mehr vergeben
Quelle: Übersicht der RTV, Abrechnungen der RTV (2016)

Ansicht 30: Vertragsstrafen Rheingau-Taunus-Kreis

Eine Objektivierung der Messung von Fehlern ist für den Busverkehr positiv zu bewerten. Schließlich führt dies zu für die Verkehrsunternehmen und den Besteller verlässlichen Kriterien. Auch ein Bonus-Malus-System kann allerdings auf objektiven oder subjektiven Kriterien (oder auf einer Mischung aus beiden beruhen). Alternativ könnte daher auch ein allein auf objektiven Kriterien beruhendes Bonus-Malus-System eingeführt werden. Es sind somit verschiedene Ausgestaltungsformen denkbar, die jeweils auch miteinander kombiniert werden können. Die Vertragsstrafen waren in den Verträgen mit einem Maximalbetrag gedeckelt.⁷⁴ Die Steuerungswirkung geht allerdings verloren, wenn das Verkehrsunternehmen den Maximalbetrag erreicht hat und der RTV mbH außer der Kündigung keine Sanktionsmöglichkeiten mehr verbleiben. Dies war im Prüfungszeitraum nicht der Fall. Gleichzeitig ist es jedoch rechtssicherer, eine solche Grenze zu vereinbaren, weil ansonsten die Vertragsstrafenregelung wegen Verstoßes gegen die Regelungen des BGB über die Zulässigkeit allgemeiner Geschäftsbedingungen unwirksam sein könnte.⁷⁵ Auch wenn dadurch

⁷⁴ Auch Malusbeträge sind hierin einzurechnen, wenn diese wie Vertragsstrafen wirken. Da der Begriff „Malus“ nicht einheitlich verwendet wird, ist dies eine Frage des Einzelfalls.

⁷⁵ vgl. BGH, Versäumnisurteil vom 23. Januar 2003 – VII ZR 210/01 –, Rn. 57, juris, wonach in Bauverträgen die Vertragsstrafe in Allgemeinen Geschäftsbedingungen auf fünf Prozent der Auftragssumme begrenzt sein muss, weil andernfalls der Gewinn des Auftragnehmers aufgezehrt wird. Auch ein Bonus-Malus-System kann allerdings auf objektiven oder subjektiven Kriterien (oder auf einer Mischung aus beiden beruhen). Alternativ könnte daher auch ein allein auf objektiven Kriterien beruhendes Bonus-Malus-System eingeführt werden. Es sind somit verschiedene Ausgestaltungsformen denkbar, die jeweils auch miteinander kombiniert werden können. Auch im Busverkehr dürften zudem ähnliche Erwägungen gelten, so dass es – mangels eindeutiger Rechtsprechung – rechtssicherer ist, die Vertragsstrafen auf fünf Prozent der Auftragssumme zu begrenzen.

Steuerungsmöglichkeiten verloren gehen, ist aus Rechtssicherheitsgründen eine Beibehaltung der Grenze zu empfehlen.

Wir empfehlen der RTV mbH bei Überschreitung der Grenze genau zu prüfen, ob – über die Vertragsstrafe hinaus – Schadensersatzansprüche geltend zu machen sind. Die abgeschlossenen Verkehrsverträge enthielten keine vertraglichen Regelungen, welche Rechtsfolgen sich bei einem Erreichen des Maximalbetrags an Vertragsstrafen ergeben. Wir empfehlen, zu prüfen, ob erleichterte Kündigungsmöglichkeiten und Endschaftsklauseln (beispielweise, dass die für die Verkehrsleistung eingesetzten Fahrzeuge einem Neubetreiber zum Verkehrswert zur Verfügung zu stellen sind) in zukünftig abzuschließenden Verträge aufgenommen werden können. Dies könnte eine eventuelle Kündigung erleichtern und auch im Fall des Erreichens des Maximums an Vertragsstrafen den Druck auf das Verkehrsunternehmen zur Erbringung der vertragsmäßigen Leistung aufrechterhalten. Die Auffassung der RTV mbH dazu war, dass diese im Einzelfall über eine Kündigung eines Verkehrsvertrags unter Berücksichtigung der vorhandenen Angebotsstrukturen und der gesetzlichen Vorschriften entscheidet.

„Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises:

Die Durchsetzung der Schadensersatzansprüche halten wir für fraglich, die ab 2017 abgeschlossenen Verträge enthalten die empfohlenen Klauseln zu Schadensersatzansprüchen.“

Wir halten die Durchsetzung für realistisch, wenn Vertragsverstöße durch Kontrollen festgestellt und hinreichend dokumentiert werden, so dass diese im Bestreitensfall nachweisbar sind. Zudem steht nicht die Durchsetzung von etwaigen Schadensersatzansprüchen im Vordergrund, sondern der Vorschlag zielt darauf ab, den Auftraggebern ein zusätzliches Druckmittel gegen Verkehrsunternehmen an die Hand zu geben, die Schlechtleistungen erbringen. Hierfür halten wir die vorgeschlagenen vertraglichen Anpassungen für geeignet.

In den im Jahr 2017 vergebenen Verkehrsverträgen ist die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gegen die Verkehrsunternehmen vorgesehen (vgl. beispielhaft § 12 Absatz 6 des Verkehrsvertrags 2017 für das Linienbündel Taunusstein).

Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen zur Qualitätssicherung getroffenen Maßnahmen in den einzelnen Landkreisen im Vergleich.

Qualitätsmanagement im Vergleich					
Landkreis	Kontrollen			Vertragliche Regelung	
	Turnusmäßig	Anlassbezogen	Eigenes Personal	Bonus-Malus	Objektive Vertragsstrafen
Darmstadt-Dieburg	Ü	Ü	W	Ü	I
Hochtaunuskreis	W	Ü	Ü	I	Ü
Limburg-Weilburg	Ü	Ü	Ü	I	Ü
Main-Taunus-Kreis	W	W	I	-	Ü
Odenwaldkreis	W	Ü	Ü	I	Ü
Offenbach	I	I	I	-	Ü
Rheingau-Taunus-Kreis	Ü	Ü	Ü	I	Ü
Wetteraukreis	Ü	Ü	Ü	-	Ü

Quelle: Ü = Kriterium erfüllt, W = Kriterium nur teilweise erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt, - = im Prüfungszeitraum abgeschafft
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2017

Ansicht 31: Qualitätsmanagement im Vergleich

Im Vergleich gehörte die RTV mbH zu den LNOs, die Kontrollen sowohl durch eigenes Personal durchführten und nicht durch externe Dienstleister als auch durch turnusmäßige Kontrollen eine regelmäßige Qualitätsüberprüfung sicherstellten. Dies war nicht bei allen anderen LNOs der Fall.

Zum 1. Januar 2010 trat rückwirkend⁷⁶ ein Änderungsvertrag zwischen einer DB-Konzerntochter (ORN GmbH) und der RTV mbH in Kraft. Gegenstand war eine Deckelung der ursprünglich in den Verkehrsverträgen von 2007 vereinbarten Vertragsstrafen-Höchstsätzen. Dieser Vorgang fand zu einem Zeitpunkt statt, als auf allen von der ORN GmbH damals bedienten Linienbündeln bereits erhebliche Probleme mit der Ausführung der vertraglich vereinbarten Verkehrsleistungen ersichtlich waren.

Vertragsstrafen-
Deckelung
ORN GmbH

In den ursprünglichen Verkehrsverträgen von 2007, die eine Laufzeit bis 2014 hatten, wurde mit der ORN GmbH jeweils eine prozentuale (10 Prozent) Deckelung der maximal zu zahlenden Vertragsstrafen in Abhängigkeit zur Grundvergütung vereinbart. Der nachträgliche Änderungsvertrag zum 1. Januar 2010 sah im Vergleich dazu eine Deckelung der maximal zu zahlenden Vertragsstrafen auf einen absoluten Betrag (48.000 Euro) pro Jahr vor, der rechnerisch geringer war, als der ursprünglich vereinbarte prozentuale Wert. Dieser nachträgliche Änderungsvertrag betraf alle vier von der ORN GmbH zu der Zeit bedienten Linienbündel. Aus einer internen Korrespondenz der RTV mbH ging hervor, dass jedenfalls im Jahr 2012 aufgrund dieser nachträglichen Deckelung die ORN GmbH bei gleichbleibenden Problemen bei der Verkehrsausführung auskunftsgemäß rund 70.000 Euro weniger Vertragsstrafen zahlen musste im Vergleich zu der ursprünglichen Vertragsstrafen-Regelung.

⁷⁶ Unterzeichnet am 11. und 14. Oktober 2010.

Die RTV mbH hat zu diesem Sachverhalt gegenüber dem Prüfungsbeauftragten eine Stellungnahme abgegeben (siehe im Rahmen der Schlussbesprechung aufgenommene nachfolgende Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises auf Seite 68). Darin erläuterte die RTV mbH den Hintergrund der Vertragsstrafen-Deckelung durch den Änderungsvertrag zum 1. Januar 2010 aus ihrer Sicht. Demnach seien bereit zum Zeitpunkt der Verkehrsaufnahme auf den Linienbündeln durch die ORN GmbH im Jahr 2007 erhebliche Probleme bei der Ausführung der Verkehrsleistung aufgetreten. Die RTV mbH habe drei Abmahnungen an die ORN GmbH ausgesprochen und zahlreiche Gespräche geführt. Auch der „Entzug“ aller von der ORN GmbH bedienten Linienbündel habe zur Diskussion gestanden. Letztlich sei die ORN GmbH bereit gewesen, ihre für die Ausführung der Verkehrsleistung genutzte eigene Betriebsleitstelle personell aufzustocken, um den Problemen bei der Ausführung der Verkehrsleistung abzuhelpen, wenn im Gegenzug die RTV mbH die Vertragsstrafen-Höchstsätze durch einen Änderungsvertrag wie beschrieben weiter deckeln würde.

Das Vorgehen der RTV mbH halten wir nicht für sachgerecht. Der nachträgliche Änderungsvertrag sah eine einseitige Belastung der RTV mbH vor, obwohl die Ursache für die Probleme bei der Ausführung der Verkehrsleistung ausschließlich aus der Sphäre der ORN GmbH stammte. Die von der ORN GmbH für die weitere Deckelung der Vertragsstrafen zugesagte „Gegenleistung“, das Personal für die eigene Betriebsleitstelle aufzustocken, betraf die ohnehin der ORN GmbH obliegenden Pflicht, die Verkehre ordnungsgemäß zu erbringen. Selbst wenn es nur das erklärte Ziel der RTV mbH gewesen war, dass der Verkehr auf den betroffenen Linienbündeln wieder ordnungsgemäß erfolgen konnte, halten wir die gewählte Vertragsgestaltung für nicht wirtschaftlich.

Wir empfehlen der RTV mbH, in einer solchen Situation nicht nur einseitig auf einen Teil der ihr vertraglich zustehenden Vertragsstrafen zu verzichten, sondern beispielsweise zugleich eine Klausel zu vereinbaren, die eine Verrechnung des Verzichts der RTV mbH mit künftigen Gewinnen des Verkehrsunternehmens beinhaltet.

„Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises:

„Beide Änderungsverträge zwischen der Omnibusverkehr Rhein-Nahe GmbH (ORN) und der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV) traten zum 01.01.2010 in Kraft. Mit der Verkehrsaufnahme am 13.07.2007 hatte das aus der europaweiten Ausschreibung hervorgegangene Unternehmen ORN erhebliche Probleme mit der Ausführung der vertraglich vereinbarten Verkehrsleistung. Die Folge waren drei Abmahnungen, zahlreiche Gespräche zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, die Androhung des Entzugs aller vier Linienbündel, im Frühjahr 2008 eine Verkehrskonferenz zum Busverkehr im Rheingau-Taunus-Kreis mit mehr als 100 Teilnehmern sowie aufgrund der Ergebnisse dieser Konferenz die Bildung einer „Task Force“, in der Auftraggeber, Auftragnehmer und Bürgermeister aus dem Aufsichtsrat saßen. Weiterhin führte der Landrat ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der DB Stadtverkehr GmbH. Da Malusstrafen nicht allein zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsleistung führten, wurde auf Anregung der „Task Force“ eine personelle Verstärkung der Betriebsleitstelle des Auftragnehmers vorgeschlagen. Im Gegenzug erklärte sich RTV damit einverstanden, den Betrag für Vertragsstrafen auf 48.000,00 € zu deckeln, um dem Auftragnehmer eine bessere Kalkulationsgrundlage zu bieten. Diese Kompromiss-Lösung führte dazu, dass sich die Verkehrsleistung der ORN

deutlich verbesserte und Vertragspflichtverletzungen auf ein normales Maß zurückgeführt werden konnten, was aus Sicht der RTV als deutlicher Erfolg zu werten war. Ferner konnte ein von dem Geschäftsführer der DB Stadtverkehr GmbH angedrohter Rechtsstreit verhindert werden.“

Wenn im Rahmen einer Neuvergabe von Verkehrsleistungen ein neues Verkehrsunternehmen den Betrieb aufnimmt, dann kann dies zu erheblichen Leistungsstörungen führen. Insofern ist es aus unserer Sicht wichtig, dass eine LNO im Vorfeld Maßnahmen trifft, um Leistungsstörungen bei der Betriebsaufnahme zu verhindern.

Maßnahmen im
Vorfeld der
Betriebsaufnahme

Nach den Verträgen aus der Vergabe im Jahr 2014 sind zur praktischen Umsetzung der Vertragsinhalte regelmäßige Gespräche mit Vertretern der RTV mbH und des jeweiligen Verkehrsunternehmens zu führen. Der Lenkungskreis kommt mindestens halbjährlich zusammen, ausdrücklich auch bereits im Quartal vor der Betriebsaufnahme, um ein „Startergespräch“ zu führen.

7.3.3 Sonstige Aufgabenerfüllung

Die Finanzierung des ÖPNV und die Finanzbeziehungen sind Bestandteil eines eigenen Kapitels (vergleiche Kapitel 8).

Finanzierung

Nach § 8 Absatz 3 PBefG⁷⁷ haben die Aufgabenträger im ÖPNV die Aufgabe bis zum Jahr 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Damit sind auch die Haltestellen barrierefrei zu gestalten, um mobilitätsbehinderten Menschen die eigenständige Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu ermöglichen.

Sicherung
Infrastruktur

Das Land Hessen unterstützt im Rahmen der Verkehrsinfrastrukturförderung den Neu- und Umbau von Haltestellen sowie die Verbesserung der Haltestellenausstattung gemäß Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)⁷⁸. Des Weiteren sind Maßnahmen zur Beschleunigung der An- und Abfahrten für den Bus und der Fahrgastinformationen grundsätzlich förderfähig.⁷⁹

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte im Nahverkehrsplan Kriterien für den barrierefreien Ausbau definiert. Dies betraf Haltestellen, Informationen der ÖPNV-Nutzer und Fahrzeuge. Konkrete Maßnahmen waren ebenfalls für einzelne Haltestellen.

⁷⁷ § 8 PBefG Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im ÖPNV

(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.

⁷⁸ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

⁷⁹ Informationsblatt für Haltestellen Verkehrsinfrastrukturförderung, Aktualisierung der Regelungen für Förderanträge, Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement.

Folgende Einrichtungs-elemente werden in Hessen als Standardausstattung einer Haltestelle angesehen und sind förderfähig:

Fahrgastunterstände, Sitzgelegenheiten, Haltestellenschild, Informations- und Fahrplatafeln, Beleuchtung mit Netzanschluss oder Solarbetrieb, Abfallbehälter, Fahrkartenautomaten, überdachte Fahrradstellplätze sowie eine angemessene Begrünung im Haltestellenbereich.

Auf dem Gebiet des Rheingau-Taunus-Kreis gab es insgesamt 476 Haltestellen. Diese waren im Eigentum der Städte und Gemeinden. Die Betreuung und Verwaltung erfolgte durch die RTV.

Marketing
Vertrieb

und Die Busse waren in den einheitlichen Farben der RTV gestaltet (grün, gelb). Es gab die Möglichkeit Werbung auf den Bussen zu platzieren. Hierfür war ein Provisionsmodell von der RTV entwickelt worden, das bislang in geringem Umfang nachgefragt wurde.



Quelle: RTV mbH

Ansicht 32: Bus der RTV mbH

Der Internetauftritt der RTV mbH⁸⁰ war mit dem Auftritt des RMV verlinkt. Über die Internetseite der RTV mbH konnten Informationen zu Freizeit, Fahrplänen, Aktuellem, Service und über das Unternehmen RTV mbH bezogen werden.

Die RTV betrieb zwei Mobilitätsinfos in Idstein und Taunusstein. Sie waren in Größe und Ausstattung kleiner als die sonst vorgehaltenen Mobilitätszentralen des RMV. Desweiteren war die RTV mit 40 Verkaufsstellen bei Agenturpartnern vor Ort präsent.

Dort wurden Fahrkarten nicht nur für den lokalen Verkehr, sondern auch für den Regionalverkehr verkauft. Damit waren die kassentechnischen Einnahmen der RTV höher als die ihr eigentlich zustehenden Fahrgeldeinnahmen aus den Fahrgastzahlen. Diese Differenz wurde durch den RMV im EAV zwischen den Verkehrsgesellschaften verrechnet.

Der RMV hatte als Ausgleich und zur Förderung der Vertriebsaktivitäten den sogenannten Vertriebsanreiz eingeführt. Wer für eine andere Verkehrsgesellschaft Tickets verkauft, bekommt einen bestimmten Prozentsatz der Einnahme.⁸¹ Der erhaltene Vertriebsanreiz kann daher als vergleichende Kennzahl für den Erfolg der Vertriebsaktivitäten herangezogen werden.

⁸⁰ www.r-t-v.de (zuletzt aufgerufen am 10. Oktober 2017)

⁸¹ 2012: 2,5 %, 2013 und 2014: 6,5%, 2015 und 2016: 10%

Der RTV mbH ist es im Prüfungszeitraum gelungen, die Verkehrsleistungen in Abstimmung mit den betroffenen Städten und Gemeinden zu kürzen und unwirtschaftliche Linien und Fahrtstrecken zu streichen. Damit konnte die Wirtschaftlichkeit des lokalen ÖPNV erhöht werden. Auch die Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Wiesbaden im Bereich der lokalen Nahverkehrsplanung führt zu Synergieeffekten und verbesserte die Wirtschaftlichkeit des Angebots.

Leistungsangebot

7.4 Schülerbeförderung

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte im Jahr 2012 die hoheitlichen Befugnisse des Trägers der Schülerbeförderung nach § 161 HSchG auf die RTV mbH übertragen.

Schülerbeförderung
Rheingau-Taunus-
Kreis

Er hatte hierfür Verträge über die Ausgabe und Abrechnung der CleverCard vom 17. Juni 2008, die Aufgabenübertrag über die Beförderung vom Schülerinnen und Schülern vom 11. November 2008 und über die Beförderung von Schülerinnen und Schülern zum Schwimm-, Sport- und Jugendverkehrsunterricht vom 26. Mai 2015 mit der RTV geschlossen.

Die RTV wickelte damit für den Rheingau-Taunus-Kreis annähernd alle Schülerbeförderungen, auch für Vorklassen, Förderschulen und den Schwimm-, Sport- und Jugendverkehrsunterricht ab. Ein Beleihungsakt hierzu wurde durch den Kreistag in der Sitzung vom 11. Juli 2016 im Rahmen der Änderung des Gesellschaftervertrages der RTV vorgenommen.

Der Aufwand der Schülerbeförderung wurde über den Kreishaushalt im Profit Center 3130 Schülerbeförderung abgewickelt.

Aufwand Schülerbeförderung Rheingau-Taunus-Kreis					
Profit Center 3130	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge, Erstattungen	62.454 €	59.500 €	82.496 €	90.358 €	37.483 €
Aufwendung Schülerbeförderung	6.602.505 €	7.127.652 €	6.979.781 €	6.959.083 €	7.519.146 €
Personalkosten	101.915 €	89.128 €	65.599 €	57.362 €	51.452 €
Kosten Schülerverkehr	-6.641.966 €	-7.157.280 €	-6.962.884 €	-6.926.088 €	-7.533.115 €
Schülerzahlen Rheingau-Taunus-Kreis	21.802	21.090	20.744	20.207	19.975
Kosten Schülerverkehr je Schüler	305 €	339 €	336 €	343 €	377 €

Quelle: Teilergebnisrechnung Profit Center 3130 Schülerbeförderung

Ansicht 33: Aufwand Schülerbeförderung Rheingau-Taunus-Kreis

Der Aufwand für die Schülerbeförderung stieg im Prüfungszeitraum an von rund 6,6 Millionen Euro im Jahr 2012 bis auf 7,5 Millionen Euro im Jahr 2016. Die Beförderung der Förderschüler machte allein einen Betrag von 2,3 Millionen Euro im Jahr 2016 aus. Die Erstattungen der Beförderungskosten betragen rund 3,1 Millionen Euro. Weitere freigestellte Verkehre kosteten rund 1,6 Millionen Euro. Dies betrifft Fälle, in denen Kinder mit dem Linienverkehr des RMV die Schule nicht rechtzeitig oder nur mit einer übermäßigen Fahrzeit erreichen würden. Dann richtete die RTV mbH eine Beförderungsmöglichkeit ein.

Schüler, die Anspruch auf Schülerbeförderung hätten und auf die „CleverCard kreisweit“ verzichten, weil Sie anderweitig zur Schule gelangen (zum Beispiel mit

dem Fahrrad), erhalten als Anreiz die sog. „Radel-Prämie“. Diese Prämie beträgt die Hälfte der Kosten der „CleverCard kreisweit“ von 370,00 € jährlich.

Bezogen auf die Zahl der Schüler stiegen die Kosten der Schülerbeförderung von 305 Euro im Jahr 2012 auf 377 Euro im Jahr 2016. Die Schülerzahlen gingen im Prüfungszeitraum erst zurück, stiegen dann aber wieder an. Inwieweit dieser Umstand auf die Flüchtlingskrise zurückzuführen ist oder ein nachhaltiges Bevölkerungswachstum beim Rheingau-Taunus-Kreis stattfindet kann zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht beurteilt werden.⁸²

Ohne die Zahl der Förderschüler und dem Aufwand für deren Beförderung betrug die Kennzahl Aufwand Schülerbeförderung rund 120 Euro, die als Kennzahl in die vergleichende Betrachtung eingeht.

Durch die besondere Siedlungsstruktur (hohe Anzahl von Grundschulen in zersplitterten Teilorten) waren besondere Rahmenbedingungen gegeben, die eine wirtschaftliche Schülerbeförderung erschwerten. Hinzu kamen weitere Faktoren wie die Schulstruktur (hoher Anteil Förderschulen) sowie die Schulpolitik (G8/G9, Nachmittagsbetreuung). Diese Einflussfaktoren können im Rahmen dieser vergleichenden Prüfung nicht bewertet werden.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind durch weitere Rahmenbedingungen beeinflusst, die im Rahmen dieser Prüfung nicht gebührend betrachtet werden können. So spielen u.a. die Schülerstruktur sowie die Schulstruktur eine große Rolle.

Einflussfaktoren sind u.a.:

- Zahl der Schulstandorte,
- Schularten (Gymnasien, Gesamtschulen, Förderschulen)
- Oberstufenarten (G8/G9),
- Schülerstruktur (demografische Entwicklung)
- Umsetzung der Nachmittagsbetreuung
- Siedlungsstruktur (z.B. Grundschulen in Teilorten)
- Finanzierung (Schulumlage)

So bedeuten mehr Schulstandorte einen geringeren Aufwand bei der Schülerbeförderung, aber auf der anderen Seite höhere Aufwendungen im Bereich Schulträgerschaft, die im Rahmen dieser Prüfung nicht gewürdigt werden können.

Im Rahmen dieser Prüfung stellen wir die Aufwendungen für die Schülerbeförderung vergleichend dar und geben Hinweise zu gelungenen Lösungen oder Verbesserungspotenzialen z.B. bei der Erstattung der Fahrkarten. Die Feststellungen sind als Hinweise und Hilfestellungen zu verstehen, können aber eine umfassende Prüfung des Bereichs Schule und der Schulträgerschaft nicht ersetzen.

⁸² Bei der Kennzahlbildung ist zu beachten, dass die Schülerzahlen auf Schuljahre bezogen sind und die kaufmännischen Daten jahresbezogen. Das Schuljahr 2011/2012 haben wir dem Haushaltsjahr 2012 gegenübergestellt.

Im Prüfungszeitraum boten die meisten Landkreise im RMV-Gebiet Jahreskarten in Form der CleverCards an. Ausnahmen waren der Odenwaldkreis und der Landkreis Darmstadt-Dieburg, deren Schülerjahreskarte mobiTick hieß. Die kreisweite CleverCard wurde zum Schuljahr 2015/2016 eingeführt und löste nahezu vollständig die klassische CleverCard ab.⁸³

Zum Schuljahreswechsel 2015/2016 wurden alle Schülerjahreskarten auf eTickets (Chipkarten mit Speichermedium) umgestellt. Damit verbunden war eine Umstellung der Businfrastruktur (unter anderem Lesegeräte), die durch den RMV finanziert und von den LNOs in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen umgesetzt wurde. Die kreisweite CleverCard wurde damit als eTicket ausgegeben.

Die kreisweite CleverCard war nach den Anforderungen des Kreises gestaltet. Der Preis war beeinflussbar und zwischen den Landkreisen unterschiedlich hoch.

Zum Schuljahresbeginn 2017/2018 wurde ein landesweites Schülerticket zu einem Preis von 365 Euro jährlich eingeführt. Das Land Hessen plante diese mit einem Zuschuss von 20 Millionen Euro zu unterstützen.

Die Schulwegkostenträger beziehungsweise die Fahrkarteninhaber (bei fehlendem Erstattungsanspruch nach § 161 HschG) haben damit teilweise weniger Aufwendungen zu verzeichnen. Für diejenigen, deren CleverCards teurer als die 365 Euro waren, wurden Ausgleichsregelungen geschaffen, damit sie durch das neue Modell nicht schlechter gestellt wurden.

Folgende Ansicht zeigt die unterschiedlichen Preise der CleverCards kreisweit und die Differenz zum hessenweiten Schülerticket sowie die Kosten der Schülerbeförderung im Vergleich:

⁸³ Die CleverCard kreisweit gibt es für Fahrgäste von 6 bis einschließlich 17 Jahren sowie für ältere Schüler/-innen, Gastschüler/-innen, Austauschschüler/-innen und Auszubildende. Sie gilt außerhalb der Schulferien täglich im gesamten Landkreis. Sie gilt in den hessischen Schulferien (ohne bewegliche Ferientage) im gesamten RMV-Gebiet. Hierzu zählen auch die direkt angrenzenden Wochenenden (Samstag/Sonntag) und Feiertage vor und nach den Ferienzeiten. Auch am letzten Schultag vor Ferienbeginn kann sie bereits im gesamten Verbundraum genutzt werden. Auf dem Chip des eTickets RheinMain ist die Fahrtberechtigung für das jeweilige Jahr gespeichert.

Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich				
Landkreise	Preis CleverCard kreisweit	Differenz zum hessenweiten Schülerticket	Kosten Schüler- beförderung je Schüler	Kosten Schüler- beförderung je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	306 €	-59 €	91 €	9 €
Hochtaunuskreis	409 €	44 €	124 €	24 €
Limburg-Weilburg	365 €	0 €	231 €	32 €
Main-Taunus-Kreis	350 €	-15 €	103 €	19 €
Odenwaldkreis	405 €	40 €	289 €	39 €
Offenbach	295 €	-70 €	55 €	12 €
Rheingau-Taunus- Kreis	370 €	5 €	120 €	13 €
Wetteraukreis	405 €	40 €	152 €	18 €
Median	368 €	3 €	122 €	19 €

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen, Landtagsdrucksache 19/3729 vom 22. November 2016

[Ansicht 34: Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich](#)

Die Kosten für die Schülerbeförderung lagen beim Rheingau-Taunus-Kreis unter dem Median von 122 Euro. Die CleverCard kreisweit im Rheingau-Taunus-Kreis war um fünf Euro teurer als das landesweite Schülerticket.

Bei den Landkreisen fielen im Bereich Schülerbeförderung vor allem zwei große Aufwandspositionen an:

- Aufwendungen für Verkehrsleistungen für freigestellte Schülerverkehre
- Aufwendungen aus Bestellung der Schülerfahrkarten und aus Erstattungen der Fahrtkosten nach § 161 HSchG

Bei den meisten Landkreisen war der Regel-Schülerverkehr in den Linienverkehr integriert, so auch beim Rheingau-Taunus-Kreis. Dort war die LNO zuständig in Abstimmung mit dem Schulwegkostenträger (Verstärkerfahrten, Taktung etc.).

Freigestellte Schülerverkehre betrafen überwiegend Förderschüler, Schwimmbadfahrten (Querverkehre) und sonstige Sonder-Sachverhalte.

8. Finanzierung ÖPNV

8.1 Finanzbeziehungen ÖPNV

Finanziert wurde der ÖPNV aus Fahrgeldeinnahmen, Zuschüssen des Landes und des Bundes, Zahlungen des Gesellschafters sowie Zahlungen der beteiligten Städte für die Stadtverkehre.

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) stellte seit 1971 einen wichtigen Baustein zur Finanzierung des ÖPNV dar. Das Entflechtungsgesetz wurde im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 geschaffen und sollte das GVFG ablösen⁸⁴. Das Entflechtungsgesetz sollte die Finanzierung für Gemeinschaftsaufgaben, die bis dahin von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden, sicherstellen.

Zuschüsse
des
Bundes
und
der
Länder

Die Länder erhalten vom Bund jährlich 1,3 Milliarden Euro an Entflechtungsmitteln, die verkehrlich zweckgebunden sind. Sie müssen das Geld gezielt in den Ausbau und die Verbesserung des kommunalen Verkehrs investieren. Am 25. September 2015 einigten sich Bund und Länder auf eine Fortführung des GVFG im bisherigen Umfang für weitere 15 Jahre.

Ein weiterer wichtiger Finanzierungsbestandteil waren die Regionalisierungsmittel, die aber vor allem den Regionalverkehr betrafen. In den Jahren 2014 und 2015 standen je 7,3 Milliarden Euro zur Verfügung.

Nach einem Bund-Länder-Kompromiss vom 24. September 2015 werden die Regionalisierungsmittel in 2016 auf acht Milliarden Euro erhöht und in den Folgejahren mit einer Rate von jeweils 1,8 Prozent dynamisiert. Die Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer erfolgt nach dem »Kieler Schlüssel«, auf den sich die Länder im Oktober 2014 geeinigt hatten. Die jetzt getroffenen Vereinbarungen laufen bis 2030.⁸⁵

⁸⁴ Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755).

⁸⁵ Hessen erhält 7,4 Prozent der acht Milliarden Euro, also 592 Millionen Euro an Regionalisierungsmitteln.

Das Land Hessen hat die Zuwendungen des Landes gebündelt und in § 12 ÖPNVG geregelt.⁸⁶

Für den lokalen Verkehr erhielten die Aufgabenträger Zuwendungen des Landes (früher Infrastrukturkostenhilfe; § 12 Absatz 5 ÖPNVG), der für folgende Zwecke verwendet werden soll:

- Bestellung von verkehrlichen Leistungen im lokalen Verkehr
- Sicherung oder Verbesserung der Qualität des Angebots im ÖPNV
- Finanzierung der Vorhaltekosten der lokalen Infrastruktur des ÖPNV
- investive Kleinmaßnahmen zum Erhalt und Ausbau der lokalen Infrastruktur

Die Mittelverwendung war in einem Verwendungsnachweis zu dokumentieren und wurde im Fall Rheingau-Taunus-Kreis durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft. Auf den Rheingau-Taunus-Kreis entfielen hierfür jährlich 409.100 Euro.

Fahrgeldeinnahmen

Die Fahrgeldeinnahmen fielen bei den Verkehrsunternehmen, Verkaufsstellen und Fahrscheinautomaten an, wurden dort erfasst, verbucht und nachgewiesen. Über die Mobilitätsinfos der RTV mbH wurden ebenfalls Fahrkarten verkauft. Diese waren in den Rechnungsergebnissen und Jahresabschlüssen der RTV mbH erfasst.

Mit Einführung der kassentechnischen Einnahmenverrechnung in 1998 verblieben die Einnahmen nach Verrechnung der Ausgleichsbeträge für Einnahmen aus verbundüberschreitenden Fahrausweisverkäufen bei der RTV mbH. Die Aufteilung der Einnahmen erfolgte anhand eines Verteilungsschlüssels, der durch Fahrgasterhebungen ermittelt wurde.

Die RTV mbH übernahm sämtliche Finanzierungsvorgänge des ÖPNV und wickelte sie über ihre Bücher ab. Einige Zahlungen wurden über den Rheingau-Taunus-Kreis als Aufgabenträger geleistet (Umlage RMV, ivm, RTV).

Die bedeutendsten Finanzbeziehungen im ÖPNV

Folgende Finanzbeziehungen bestanden (in Klammern Beteiligte):

- Zahlungen Einnahmeverteilungsverfahren (EAV) des RMV⁸⁷ (RTV, RMV)
- Zuwendungen lokaler Verkehr, vorher: Infrastrukturkostenhilfe (RTV, RMV)
- Ausgleichszahlungen gemäß § 45a PBefG (Ausbildungsverkehr) (RTV, RMV)
- Infrastrukturkostenausgleich (RTV, andere LNO, RMV)

⁸⁶ § 12 ÖPNVG – Zuwendungen des Landes

(5) Für die Verpflichtungen nach § 11 Abs. 1 im lokalen Verkehr gewährt das Land eine pauschale Zuwendung.

⁸⁷ Die Fahrkarten werden mit ihrem tatsächlichen Preis (Fahrpreiseinnahmen) in das Verfahren der Einnahmenverteilung einbezogen.

Grundvertrag über die Grundlagen des Rhein-Main-Verkehrsverbunds vom 1. Juli 1994 (RMV) i.V.m. , Einnahmeverteilungsvertrag: Gegenstand des Einnahmeverteilungsvertrags ist die Ermittlung der aus dem Verbundverkehr verbleibenden Einnahmen, die Ermittlung und Aufteilung der Einnahmen von übersteigern bzw. aus fremd genutzten Fahrausweisen sowie die Ermittlung des Anspruchs der bundeseigenen bzw. regionalen Verkehrsunternehmen im Verbundraum.

- Partnerschaftsfinanzierung Schiene (RTV, RMV)
- Partnerschaftsfinanzierung Regionalbusverkehr (RTV, RMV)
- RMV-Umlage (Landkreis, RMV)
- Zahlungen für Leistungserbringung (Verkehrsunternehmen, RTV)
- Kostenerstattungen für Zusatzverkehre (Verkehrsunternehmen, Kommunen, RTV)
- Verlustübernahme RTV mbH (Rheingau-Taunus-Kreis, RTV)

Die Finanzierung des ÖPNV war wegen der verschiedenen Finanzierungssachverhalte, der Zahl der Beteiligten und ihrer Rollen komplex. Durch die Verlagerung der meisten Aufgaben des Aufgabenträgers auf die RTV mbH waren die Zahlungsvorgänge bereits vereinfacht.

8.2 Finanzanalyse ÖPNV

In diesem Abschnitt werden die Aufwendungen und Erträge für den ÖPNV in den Landkreisen auf den jeweiligen Ebenen (Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisation) dargestellt und für den ÖPNV der Zuschussbedarf sowie ein Kostendeckungsgrad abgeleitet.

Kreishaushalt ÖPNV

Durch die Übertragung der Aufgaben für den ÖPNV auf die RTV mbH wurden über den Kreishaushalt keine unmittelbaren Zahlungsflüsse zur Finanzierung des ÖPNV abgewickelt. Ausnahme war die Verbandsumlage sowie anteilige Personalkosten. Ansicht 60 im Anlagenband zeigt, wie die Landkreishaushalte durch den ÖPNV belastet wurden.

In der Kernverwaltung des Landkreises gab es keine direkte Zuständigkeit für Aufgaben, die den ÖPNV betreffen. Im Profit Center 3131 ÖPNV waren die Zuweisungen an die RTV mbH und den RMV enthalten. Außerdem gab es ein Profit Center 8510 RTV, über das Sachkosten (Strom, Telefon unter anderem) abgewickelt wurden.

Teilergebnisrechnung ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis					
	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen ÖPNV	6.944.364 €	6.866.393 €	6.865.836 €	6.866.407 €	6.867.308 €
Davon: Zuschuss bzw. Verlustausgleich RTV	6.750.000 €	6.750.000 €	6.750.000 €	6.750.000 €	6.750.000 €
Summe der ordentlichen Aufwendungen	211,1 Mio. €	225,8 Mio. €	227,6 Mio. €	224,5 Mio. €	271,5 Mio. €
Anteil Aufwand ÖPNV	3,29%	3,04%	3,02%	3,06%	2,53%

Quelle: Teilergebnisrechnung Profit Center 3131 ÖPNV

Ansicht 35: Teilergebnisrechnung ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis

Die Gesellschafterumlage betrug im gesamten Prüfungszeitraum 6,75 Millionen Euro unabhängig vom erwirtschafteten Fehlbetrag der RTV mbH. Die RTV mbH hatte niedrigere Fehlbeträge erwirtschaftet und konnte daher im Prüfungszeitraum Rücklagen aufbauen, die im Jahr 2016 rund fünf Millionen Euro betragen und sukzessive abgeschmolzen werden sollen.⁸⁸

⁸⁸ Im Haushaltsplan 2017 wurde der Ansatz für die Umlage an die RTV von bisher 6,75 Mio. € um 500.000 € auf 6,25 Mio. € reduziert. Für den Haushalt 2018 wurde eine weitere Reduzierung der RTV-Umlage von 250.000 € eingestellt. Dies soll als Kompensation der Steigerung der Hallennutzungsgebühren im Jahr 2018 um weitere 250.000 € dienen. Im vom KA festgestellten Haushaltsentwurf wurde die Umlagezahlung auf 6 Mio. € reduziert. Dieser Vorgang wurde vom Hessischen Finanzministerium mit Schreiben vom 20.09.2017 genehmigt. Auch für das Jahr 2019 bestehen bereits Überlegungen, die dann fällige nochmalige Erhöhung der Hallennutzungsgebühren von weiteren 250.000 € durch eine entsprechend hohe erneute Reduzierung der RTV-Umlage auf dann noch 5,75 Mio. € zu kompensieren.

Mit diesem dritten Schritt würde die ursprüngliche Umlage von 6,75 Mio. € innerhalb von drei Jahren um 1,0 Mio. € reduziert. In Summe würden somit in den Jahren 2017 bis 2019 insgesamt 2,25 Mio. € weniger an die RTV fließen.

Die Gesamtbelastung durch den ÖPNV und der Zuschussbedarf des ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis werden aus den Aufwendungen und dem Ergebnis bei der RTV mbH und Landkreis abgeleitet.

Die Gewinn- und Verlustrechnung der RTV mbH ist in der Anlage abgebildet.

Die Umsatzerlöse aus Fahrgeldeinnahmen stiegen im Prüfungszeitraum an von rund 4,7 Millionen Euro auf rund sechs Millionen Euro. Die Zuwendungen für den lokalen Verkehr und sonstige Abgeltungszahlungen stiegen im Prüfungszeitraum geringfügig an und gingen dann wieder zurück. Die Erträge insgesamt entwickelten sich positiv und stiegen im Prüfungszeitraum an von rund 8,2 Millionen Euro auf und 9,2 Millionen Euro.

Der maßgebliche Posten auf der Aufwandsseite waren die Leistungen an Busunternehmen, die im Prüfungszeitraum kontinuierlich von 12,7 Millionen Euro auf 13,6 Millionen Euro (2016) anstiegen. Dies war vor allem auf die zu höheren Preisen vergebenen Verkehrsleistungen zurückzuführen. Vor allem diese Entwicklung beeinflusste das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit und die Erträge aus Verlustübernahme.

Die Aufwendungen stiegen von rund 14 Millionen Euro auf rund 15,1 Millionen Euro. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit war damit sehr stabil und betrug rund 5,7 Millionen Euro Fehlbetrag im Durchschnitt.

Die Umlage des Landkreises wurde als außerordentlicher Ertrag vereinnahmt und betrug im Durchschnitt 6,7 Millionen Euro. Rund eine Million Euro verblieben jährlich als Jahresüberschuss, die den Rücklagen zugeführt wurden.

Bilanz und Gewinn-
und Verlustrechnung
RTV mbH

Beratungskosten RTV Rheingau-Taunus-Kreis					
	2012	2013	2014	2015	2016
Rechts- und Beratungskosten	26.900 €	1.614 €	107 €	6.798 €	7.522 €
Abschluss- und Prüfungskosten	39.204 €	40.140 €	42.438 €	44.568 €	10.500 €
Fremdleistungen	2.400 €	10.800 €	18.466 €	44.579 €	2.400 €
Summe Beratungskosten	68.504 €	52.554 €	61.010 €	95.945 €	20.422 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV

Beratungskosten

Ansicht 36: Beratungskosten RTV Rheingau-Taunus-Kreis

Die RTV mbH wandte im Prüfungszeitraum jährlich rund 60.000 Euro für Beratungsleistungen auf. Wirtschaftsprüfer und Steuerberatungskosten machten davon einen Anteil von rund 60 Prozent aus. Der übrige Betrag entfiel auf Beratungskosten im Zusammenhang mit der Ausschreibung von Verkehrsleistungen.

Eine vergleichende Darstellung der Beratungskosten zeigt folgende Ansicht:

Beratungskosten im Vergleich						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Darmstadt-Dieburg	13.227 €	14.378 €	32.561 €	81.143 €	4.207 €	29.103 €
Hochtaunuskreis	91.037 €	101.978 €	72.679 €	53.353 €	52.717 €	74.353 €
Limburg-Weilburg	89.122 €	73.886 €	94.055 €	51.624 €	24.541 €	66.646 €
Main-Taunus-Kreis	579.137 €	543.407 €	566.544 €	601.425 €	764.869 €	611.077 €
Odenwaldkreis	125.181 €	114.802 €	108.006 €	127.039 €	101.574 €	115.320 €
Offenbach	85.143 €	138.736 €	419.261 €	320.819 €	169.087 €	226.609 €
Rheingau-Taunus-Kreis	68.504 €	52.554 €	61.010 €	95.945 €	20.422 €	59.687 €
Wetteraukreis	187.518 €	208.161 €	226.085 €	187.120 €	97.342 €	181.245 €
Median	90.080 €	108.390 €	101.030 €	111.492 €	75.029 €	97.204 €
1. Quartil	80.983 €	68.553 €	69.762 €	74.196 €	23.511 €	64.906 €
Summe	1.328.950 €	1.356.292 €	1.681.230 €	1.629.960 €	1.309.788 €	1.364.040 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 LNOs

Ansicht 37: Beratungskosten im Vergleich

Der Rheingau-Taunus-Kreis lag mit Beratungskosten bei der RTV mbH von rund 60.000 Euro unter dem Durchschnitt der Landkreise (102.219 Euro). Er lag auch unter dem unteren Quartil von rund 65.000 Euro, das den Referenzwert für Ergebnisverbesserungspotenziale darstellt. Für die Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wird die personelle Besetzung mitberücksichtigt, deshalb ergaben sich hier für den Rheingau-Taunus-Kreis geringe rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale (rund 4.000 Euro).

Rückstellungen EAV

Die RTV mbH hatte für das jährlich durchgeführte EAV entsprechende Rückstellungen gebildet (im Jahr 2015 rund 570.000 Euro). Die Liquidität war jederzeit durch die Umlage des Rheingau-Taunus-Kreis gesichert.

Entwicklung Fahrgeldeinnahmen

Die Fahrgeldeinnahmen wurden in Ist-Abrechnungen gemeldet und im Rechnungswesen der RTV verbucht. Die Ist-Abrechnungen wurden ebenso wie die zugrunde liegenden Nachweise der Unternehmen durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft. Sie nahmen im Prüfungszeitraum folgende Entwicklung:

Fahrgeldeinnahmen Rheingau-Taunus-Kreis (Ergebnis EAV)						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Kassentechnische Einnahmen brutto	6.076.400 €	6.377.654 €	6.669.395 €	6.725.741 €	7.305.087 €	6.630.855 €
Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen	4.573.439 €	4.768.445 €	4.921.375 €	4.967.694 €	5.304.004 €	4.906.991 €
Abführung Bruttofahrgeldeinnahmen	-1.426.871 €	-1.475.002 €	-1.606.231 €	-1.552.881 €	-1.772.203 €	-1.566.638 €
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	5.900	5.900	5.599	4.722	4.701	5.364
Einwohner Landkreis	180.911	181.190	182.117	184.114	n.v.	182.083
Zugeschiedene Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	25,12 €	26,19 €	27,03 €	27,28 €	29,13 €	26,95 €
Zugeschiedene Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer	0,78 €	0,81 €	0,88 €	1,05 €	1,13 €	0,93 €

Quelle: Ergebnisrechnungen Ist RTV, Abrechnung EAV/ABR

Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)

Ansicht 38: Fahrgeldeinnahmen Rheingau-Taunus-Kreis (Ergebnis EAV)

Die testierten Fahrgeldeinnahmen (Kassentechnischen Einnahmen brutto) bei den Verkehrsunternehmen sowie die verkauften Fahrkarten stiegen im Prüfungszeitraum von 6,1 Millionen Euro in 2012 auf 7,3 Millionen Euro stetig an. Der RTV standen nach dem EAV niedrigere Bruttofahrgeldeinnahmen zu (Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen). In den zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen war ein Vertriebsanreiz des RMV enthalten, d.h. wer für eine andere Verkehrsgesellschaft Tickets verkaufte, bekam einen festgelegten Prozentanteil an den Einnahmen. Der Vertriebsanreiz betrug in 2012 noch 2,5 Prozent der Fremdnutzeranteile bis 10 Prozent im Jahr 2016.

Der Saldo stellte den Betrag dar, den die RTV an den RMV zurückerstatten musste (rund 1,5 Millionen Euro jährlich).

Bezogen auf die Zahl der Einwohner stieg der Wert sukzessive von 25 Euro auf über 29 Euro an. Signifikanter war der Anstieg bezogen auf die lokalen Nutzwagenkilometer von 0,78 Euro auf 1,13 Euro.

Der RTV hatte Maßnahmen zur Einnahmensicherung ergriffen (Kontrollen). Hinzu kam der Sachverhalt, dass das Leistungsangebot gekürzt wurde und damit die Nutzwagenkilometer zurückgingen.

Auch im Hinblick auf die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen haben wir den erhaltenen Vertriebsanreiz der Entwicklung der Fahrgeldeinnahmen gegenübergestellt sowie mit dem Vertriebsaufwand verglichen. Der Vertriebsaufwand entsprach dem Personalaufwand für die im Vertrieb beschäftigten Personen und Raumkosten.

Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb RTV Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Kassentechnische Einnahmen brutto	6.076.400 €	6.377.654 €	6.669.395 €	6.725.741 €	7.305.087 €	6.630.855 €
Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen	4.573.439 €	4.768.445 €	4.921.375 €	4.967.694 €	5.304.004 €	4.906.991 €
Vertriebsanreiz	76.090 €	134.207 €	141.790 €	205.165 €	228.880 €	157.226 €
Vertriebsaufwand	97.522 €	108.253 €	175.859 €	229.031 €	143.540 €	150.841 €
Saldo aus Vertriebsanreiz und Vertriebsaufwand	-21.432 €	25.954 €	-34.069 €	-23.866 €	85.340 €	6.386 €

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 39: Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb RTV Rheingau-Taunus-Kreis

Der Saldo aus Vertriebsanreiz und Vertriebsaufwendungen war in drei der fünf dargestellten Jahre negativ. Der Vertriebsaufwand war in diesen Jahren höher als der Vertriebsanreiz.

Der Anteil des Vertriebsanreizes an den zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen stieg von rund zwei Prozent auf rund vier Prozent. Daran wird der Stellenwert des Vertriebs deutlich.

Ansicht 40 zeigt den in der Schlussabrechnungen zum EAV ausgewiesenen erhaltenen Vertriebsanreiz im Vergleich:

Vertriebsanreiz RMV im Vergleich						
Landkreise	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	106.236 €	154.930 €	157.715 €	268.093 €	283.977 €	0,68 €
Hochtaunuskreis	10.922 €	65.551 €	160.651 €	230.394 €	283.268 €	0,84 €
Limburg-Weilburg	128.478 €	186.509 €	178.808 €	285.100 €	333.052 €	1,30 €
Main-Taunus-Kreis	240.986 €	294.348 €	284.950 €	432.405 €	439.257 €	1,48 €
Odenwaldkreis	53.388 €	106.309 €	109.463 €	154.545 €	160.991 €	1,21 €
Offenbach	229.004 €	279.967 €	278.115 €	460.116 €	536.688 €	1,05 €
Rheingau-Taunus-Kreis	76.090 €	134.207 €	141.790 €	205.165 €	228.880 €	0,86 €
Wetteraukreis	159.100 €	225.283 €	231.675 €	361.296 €	395.826 €	0,92 €
Median	117.357 €	170.720 €	169.729 €	276.596 €	308.514 €	0,99 €

Quelle: Schlussabrechnungen EAV/ABR 2012 bis 2016

Ansicht 40: Vertriebsanreiz RMV im Vergleich

Der Vertriebsanreiz des Rheingau-Taunus-Kreis stieg im Prüfungszeitraum von rund 76.000 Euro (2,5 Prozent der Fremdnutzeranteile) auf rund 230.000 Euro (10 Prozent der Fremdnutzeranteile) im Jahr 2016 an. Bezogen auf den Mittelwert der

Einwohner bedeutete dies im Prüfungszeitraum eine zusätzliche Einnahme von 0,86 Euro je Einwohner. Er lag damit unter dem Median.

Die RTV mbH hatte im Prüfungszeitraum Maßnahmen zur Einnahmensicherung ergriffen durch verstärkte Fahrscheinkontrollen und Kontrollen, ob der Busfahrer Fahrscheine kontrollierte oder verkaufte. Dies wirkte sich bei den kassentechnischen Einnahmen als Grundlage für den Vertriebsanreiz aus.

Dem Vertriebsanreiz standen Aufwendungen für den Vertrieb gegenüber, die sich aus den Personalaufwendungen für das im Vertrieb beschäftigte Personal sowie Raumkosten zusammensetzten. Diese beliefen sich auf rund 150.000 Euro jährlich.

Der Aufwand für den ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis umfasste die Aufwendungen des Kreises für den ÖPNV sowie die Aufwendungen bei der RTV mbH. Es fehlten die Aufwendungen für die Schülerbeförderung.

Gesamtaufwand
ÖPNV

Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen ÖPNV im Landkreis	14.219.777 €	13.976.949 €	13.563.019 €	15.332.296 €	15.267.132 €	14.471.834 €
Davon: Aufwendungen für RMV	337.834 €	338.546 €	346.210 €	347.673 €	364.606 €	346.974 €
Einwohner Landkreis	180.911	181.190	182.117	184.114	n.v.	182.083
Aufwendungen ÖPNV je Einwohner	78 €	77 €	74 €	84 €	84 €	79 €
Davon: Aufwendungen für RMV je Einwohner	2 €	2 €	2 €	2 €	2 €	2 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV mbH und Rheingau-Taunus-Kreis

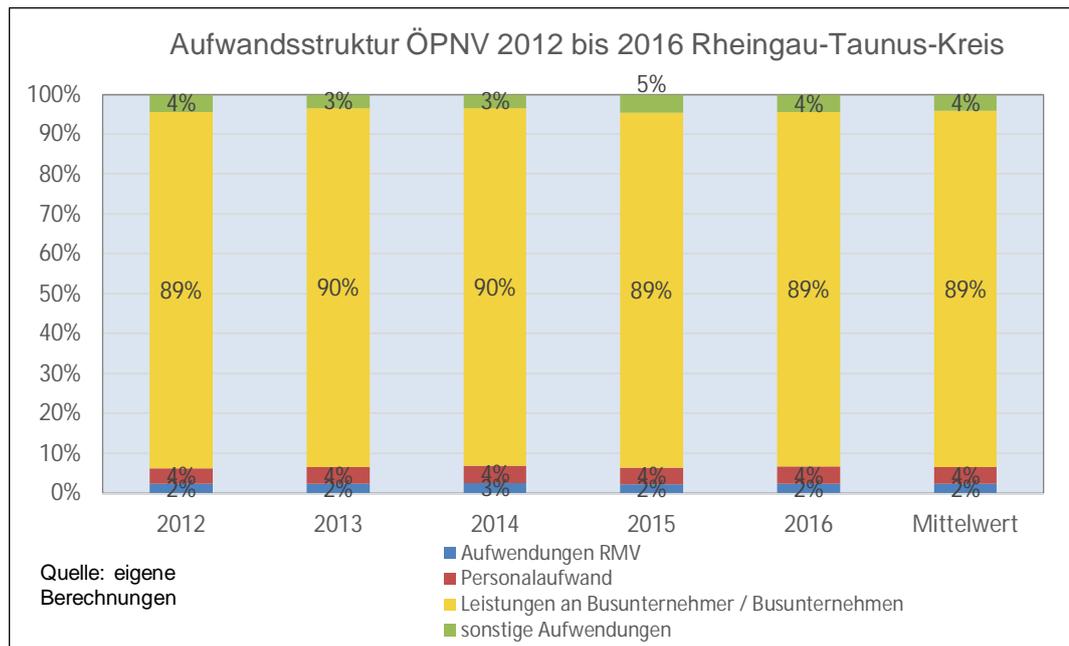
Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)

Ansicht 41: Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis

Die gesamten Aufwendungen für den ÖPNV im Rheingau-Taunus-Kreis beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 15 Millionen Euro. Bezogen auf die Zahl der Einwohner stiegen sie von 78 Euro auf 84 Euro im Jahr 2016.

Folgende Ansicht zeigt, wie sich im Rheingau-Taunus-Kreis im Prüfungszeitraum die Anteile der ausgewählten Aufwandsbestandteile Personalaufwand, Aufwand für die Leistungserbringung der Verkehrsunternehmen sowie Aufwand für den RMV (Umlage RMV, Partnerschaftsfinanzierung RBNV/SPNV) entwickelt haben.

Aufwandsstruktur
ÖPNV



Ansicht 42: Aufwandsstruktur ÖPNV 2012 bis 2016 Rheingau-Taunus-Kreis

Feststellungen

Der Anteil für den RMV blieb im Prüfungszeitraum konstant bei rund zwei Prozent; die Vergütung der Verkehrsunternehmen lag bei rund 89 Prozent (13,0 Millionen Euro). Der Anteil für den Personalaufwand betrug rund vier Prozent (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 58).

Kostendeckungsgrad ÖPNV

Nach der Analyse der Aufwendungen wird im Folgenden untersucht, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Erträge gedeckt waren. Der Anteil der Erträge ÖPNV an den Aufwendungen ÖPNV ergibt den Kostendeckungsgrad des ÖPNV. Dabei wird bei den Erträgen differenziert nach der Art (Fahrgeldeinnahmen/Fahrkarten, Zuschüsse und Ausgleichszahlungen). Daraus resultieren unterschiedliche Kostendeckungsgrade:

- Kostendeckungsgrad 1: Umsatzerlöse, betriebliche Erträge
- Kostendeckungsgrad 2: Abgeltungsleistungen, Zuschüsse von Bund und Land
- Kostendeckungsgrad 3: Verlustausgleich, Zuschüsse/Umlagen Gesellschafter

Kostendeckungsgrad ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Umsatzerlöse Verkehr	6.047.144 €	6.360.413 €	6.292.997 €	6.398.855 €	6.795.706 €	6.379.023 €
Abgeltungszahlungen	939.702 €	950.895 €	953.929 €	1.031.093 €	853.212 €	945.766 €
Zuschuss Landkreis und Kommunen	7.826.043 €	7.802.773 €	7.802.853 €	8.000.559 €	8.141.183 €	7.914.682 €
Erträge ÖPNV im Landkreis	14.812.889 €	15.114.081 €	15.049.778 €	15.430.506 €	15.790.101 €	15.239.471 €
Aufwendungen ÖPNV im Landkreis (ohne Zuschuss)	14.219.777 €	13.976.949 €	13.563.019 €	15.332.296 €	15.267.132 €	14.471.834 €
Kostendeckungsgrad 1 (ohne Abgeltungs- zahlungen und Umlage)	43%	46%	46%	42%	45%	44%
Kostendeckungsgrad 2 (mit Abgeltungs- zahlungen und ohne Umlage)	49%	52%	53%	48%	50%	51%
Kostendeckungsgrad 3	104%	108%	111%	101%	103%	105%

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV

Ansicht 43: Kostendeckungsgrad ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis

Der Kostendeckungsgrad entwickelte sich positiv. Betrug er im Jahr 2012 noch 43 Prozent lag er im Jahr 2016 bei 45 Prozent. Mit Abgeltungszahlungen und ohne Umlagen lag der Kostendeckungsgrad bei rund 51 Prozent im Prüfungszeitraum. Der Kostendeckungsgrad 3 mit allen Zuschüssen lag im Durchschnitt bei über 100 Prozent im Prüfungszeitraum. Für vergleichende Zwecke wird der Kostendeckungsgrad 2 herangezogen.

In der folgenden Ansicht wird die verbleibende Gesamtbelastung des ÖPNV im gesamten Landkreis dargestellt. Diese besteht aus den nicht durch Erträge aus Umsatzerlösen und Zuschüssen gedeckten Aufwendungen und stellt die Unterdeckung des ÖPNV im Landkreis dar (Zuschussbedarf).

Beim Rheingau-Taunus-Kreis ergaben sich folgende Belastungen als Ergebnis des ÖPNV im Landkreis. Ansicht 44 zeigt die tatsächlich geleisteten Umlagen (Zuschüsse) des Landkreises.

Verbleibende
Belastung
ÖPNV durch

Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Zuschüsse Rheingau- Taunus-Kreis	6.651.423 €	6.654.958 €	6.651.214 €	6.646.239 €	6.636.398 €	6.648.046 €
tatsächlicher Zuschussbedarf ²	5.855.298 €	5.385.793 €	5.034.837 €	6.427.690 €	5.995.580 €	5.739.840 €
Einwohner Rheingau- Taunus-Kreis	180.911	181.190	182.117	184.114	n.v.	182.083 €
Zuschussbedarf je Einwohner	36,53 €	36,55 €	36,53 €	36,50 €	36,45 €	36,51 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV
Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)

Ansicht 44: Zuschussbedarf je Einwohner Rheingau-Taunus-Kreis

Feststellung

Die Belastung je Einwohner (Mittelwert) blieb im gesamten Prüfungszeitraum konstant bei rund 36,50 Euro. Der tatsächliche Zuschussbedarf berechnet sich aus dem Zuschuss des Rheingau-Taunus-Kreis abzüglich dem Jahresergebnis der RTV mbH. Der Kreis hat im Durchschnitt rund 900.000 Euro zu viel an Zuschüssen bezahlt. Je Einwohner wäre das eine Entlastung von fünf Euro gewesen.

Im Haushaltsplan 2017 wurde der Ansatz für die Umlage an die RTV von bisher 6,75 Mio. Euro um 500.000 € auf 6,25 Mio. Euro reduziert. Die Reduzierung resultierte auch aus dem neuen Gesellschaftsvertrag, der keine fixe Gesellschafterumlage mehr vorsah.

Für den Haushalt 2018 wurde eine weitere Reduzierung der RTV-Umlage von 250.000 Euro eingestellt. Im vom Kreisausschuss festgestellten Haushaltsentwurf wurde die Umlagezahlung auf sechs Mio. Euro reduziert. Dieser Vorgang wurde vom Hessischen Finanzministerium mit Schreiben vom 20. September 2017 genehmigt.

Auch für das Jahr 2019 bestehen bereits Überlegungen, die dann fällige nochmalige Erhöhung der Hallennutzungsgebühren von weiteren 250.000 Euro durch eine entsprechend hohe erneute Reduzierung der RTV-Umlage auf dann noch 5,75 Mio. Euro zu kompensieren.

Mit diesem dritten Schritt würde die ursprüngliche Umlage von 6,75 Mio. Euro innerhalb von drei Jahren um eine Mio. Euro reduziert. In Summe würden somit in den Jahren 2017 bis 2019 insgesamt 2,25 Mio. Euro weniger an die RTV fließen.

Dieses Vorgehen wird empfohlen, um den Rheingau-Taunus-Kreis als Schutzschirmkommune auf dem Abbaupfad weiter zu unterstützen.

Die für den Rheingau-Taunus-Kreis gebildeten Kennzahlen und finanziellen Ausprägungen werden im Kapitel 10.1 im Vergleich dargestellt.

9. Rechtliche Risiken aus der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften

9.1 Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften untersuchten wir auch die vom Rheingau-Taunus-Kreis und seinen

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Rechtliche Risiken aus der Betätigung
bei Verkehrsgesellschaften

verkehrswirtschaftlichen Beteiligungen ergriffenen Maßnahmen zur Prävention doloser Handlungen.

Unter dolosen Handlungen werden nach den Vorschriften des Strafgesetzbuchs die Tatbestände Diebstahl, Betrug, Untreue, Unterschlagung und Urkundenfälschung subsumiert. Um dolose Handlungen zu vermeiden, bedarf es der Einrichtung geeigneter Systeme zur Prävention.

Das Land Hessen hat im Jahr 2015 einen Erlass zur Korruptionsvermeidung veröffentlicht, der den Regelungsrahmen für die Landkreise darstellt.⁸⁹

Wir haben den Rheingau-Taunus-Kreis und die RTV mbH im Hinblick auf das Vorhandensein geeigneter präventiver Regelungen und deren Anwendung und Dokumentation geprüft. Dazu gehören:

- Regelmäßige Überprüfung potenzieller Risiken durch Unabhängige/Externe Dritte und Dokumentation
- Internes Kontrollsystem/Interne Revision
- Unternehmensweites Früherkennungssystem zur Vermeidung von Risiken/Risikomanagementsystem
- Zuständigkeitsregelungen, Verfahrensbeschreibungen (unter anderem Kontrollprozeduren, Unterschriftenregelungen, normierte Checklisten und Tätigkeitskataloge).

Der Erlass zur Korruptionsvermeidung diente dabei als Maßstab für unsere Prüfungshandlungen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte Regelungen zur Prävention doloser Handlungen erlassen. Er hatte unter anderem

Regelungen zur
Prävention doloser
Handlungen

- Vergabeordnung (2009)
- Dienstanweisung zur Korruptionsvermeidung in der Kreisverwaltung des Rheingau-Taunus-Kreises (30. Juni 2017)
- Dienstanweisung über das Anordnungswesen für die Kreisverwaltung des Rheingau-Taunus-Kreises (in Kraft seit 1. Januar 2016)
- Organisationsverfügung „Nichtannahme von Geschenken und Belohnungen“ (2009)

Anlässlich der Einstellung erhalten die Beschäftigten die Dienstweisung „Nichtannahme von Geschenken und Belohnungen“ gegen Empfangsbekanntnis und werden über den Inhalt belehrt und darauf hingewiesen, dass sämtliche Dienstanweisungen und Organisationsverfügungen im Intranet zu finden sind. Die Empfangsbekanntnis wurde zur Personalakte genommen.

Feststellungen

Weiterhin erfolgte im Zuge der Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz eine Belehrung über die §§ 331 & 332 „Vorteilsannahme“ und „Bestechlichkeit“, was

⁸⁹ Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Mai 2015 (StAnz. 24/2015 S. 630 vom 8. Juni.2015)

ebenfalls durch die Niederschrift, die zur Personalakte genommen wurde, dokumentiert ist.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvermeidung in der Kreisverwaltung des Rheingau-Taunus-Kreises (30. Juni 2017) enthielt weitreichende Regelungen unter anderem auch zum Sponsoring. Sie wurde nach den örtlichen Erhebungen beschlossen und veröffentlicht, daher liegen uns hier keine Informationen zur Veröffentlichung und zum Stand der Verfahrens vor.

Die Vergabeordnung des Rheingau-Taunus-Kreises stammte aus dem Jahr 2009 und war damit überarbeitungsbedürftig, da sie nicht dem Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung entsprach. Sie wurde 2017 durch eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen ersetzt. Eine zentrale Vergabestelle wurde ebenfalls im Jahr 2017 installiert und mit zwei Vollzeitstellen besetzt. Sie sollte am 1. Januar 2018 ihre Tätigkeit aufnehmen.

Bis auf die überarbeitungsbedürftige Vergabeordnung war das Regelwerk des Rheingau-Taunus-Kreises zur Prävention doloser Handlungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen umfassend und aktuell.

Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich								
Landkreis	DA	HG	LM	MTK	ERB	OF	RÜD	FB
Bekanntgabe des Erlasses zur Korruptionsvermeidung	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Entwicklung eigener Dienstanweisungen zur Korruptionsvermeidung	Ü	I	Ü	W	Ü	Ü	Ü	Ü
Dienstanweisung zum Vergabewesen	Ü	W	Ü	Ü	Ü	Ü	W	W
Sponsoringverbot für Externe bei Veranstaltungen	I	I	I	I	Ü	I	Ü	I
Verbot der Annahme von Geschenken	W	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Benennung Anti-Korruptionsbeauftragter	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Schulungen für Mitarbeiter	Ü	W	Ü	Ü	Ü	W	Ü	Ü
Hinweis auf Konsequenzen bei Verstoß	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Nachweise für die Aufklärung/Belehrung von Mitarbeitern	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Existenz einer Innenprüfstelle/Innenrevision	Ü	W	Ü	W	Ü	Ü	Ü	Ü
Existenz einer Hotline zur Meldung von Verdachtsfällen	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	W	W	I
Existenz eines Vier-Augen-Prinzips für Kassenanweisungen/Vergabe	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü	Ü
Existenz eines Notfallplans	I	I	Ü	Ü	W	I	Ü	I
Ü = liegt vor, I = liegt nicht vor, W = liegt mit Einschränkungen vor, k.A.=keine Angaben Quelle: eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2017								

Ansicht 45: Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich

Das Rechnungsprüfungsamt führte Fach- und Sonderprüfungen durch. So wurde im Jahr 2015 im Rahmen der Jahresabschlussprüfung eine Schwerpunktprüfung im Bereich Schülerbeförderung durchgeführt. Das Verfahren zur Abrechnung der Schülerbeförderungskosten mit der RTV mbH vermittelte dabei insgesamt einen strukturierten und nachvollziehbaren Eindruck.

Rechnungsprüfungsamt

Bei der RTV mbH bestanden noch Rückstände was schriftliche Regelungen bezüglich eines internen Kontrollsystems angeht. Durch die Verlagerung der Buchführung auf die RTK Holding und die enge Anbindung an das Beteiligungsmanagement waren hier keine Risiken ersichtlich. Das Rechnungsprüfungsamt des Rheingau-Taunus-Kreises führte regelmäßige Kassenprüfungen bei der RTV mbH durch.

Die erforderlichen Testate für IST-Rechnung, Fahrgeldeinnahmen, Zuwendungen lokaler Verkehr u.a. lagen vor.

Der Prüfauftrag über die Prüfung des Jahresabschlusses RTV mbH war erweitert um eine Prüfung nach § 53 HGrG. Diese ergab für den Prüfungszeitraum keine Feststellungen.

Ergebnisse
verdachts-
unabhängige
Prüfung auf
Handlungen

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in den Unternehmensbereichen Beschaffung und Vergabe haben wir Ausschreibungsunterlagen sowie Verträge mit Kommunen und alle im Prüfungszeitraum gültigen Verträge mit Verkehrsunternehmen gesichtet. Dabei haben wir folgende Kriterien geprüft:

- Existenz und Anwendung interner Ausschreibungs- und Vergaberegeln
- Prüfung bestehender Verträge auf
 - Ausschreibungspflicht,
 - Erfüllung der geltenden Ausschreibungs- und Vergaberegeln,
 - Erfüllung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Planansatz, Verpflichtungsermächtigungen, notwendige Entscheidungsunterlagen),
 - Vertragsbedingungen wie Kündigungsmöglichkeiten, Konditionen, Laufzeiten,
 - Anwendung interner Ausschreibungs- und Vergaberegeln (Zuständigkeiten, Zustimmungsregeln, Mitwirkungspflichten, Unterschriftenregeln).

Im Zusammenhang mit der Beschaffung und Vergabe haben wir bestehende Systeme und Verfahren zum Vertragsmanagement, Vertrags- und Leistungscontrolling untersucht.

Feststellungen

Die RTV mbH hat eine Stelle für das Thema Vertragscontrolling und Vertragsmanagement eingerichtet. Die verdachtsunabhängige Prüfung ergab keine Hinweise auf dolose Handlungen.

9.2 Weitere rechtliche Risiken aus der Betätigung

Vertrieb

Die RTV mbH betreibt in Idstein und Taunusstein jeweils eine „Mobilitätsinfo“. Hier können Kunden im RMV gültige Einzel- und Zeitfahrkarten erwerben. Nach dem ÖPNVG sind Vertriebsaktivitäten nicht zwingend Aufgabe einer LNO. Wie die entsprechende Regelung zu den Verkehrsverbänden belegt, nach der es Aufgabe der Verkehrsverbände ist, Standards für Vermarktung und Vertrieb unter Beteiligung der Nahverkehrsorganisationen und Verkehrsunternehmen zu planen und zu organisieren (§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ÖPNVG), handelt es sich nicht zwingend um eine Tätigkeit der LNO. Außerdem ist in § 9 Satz 2 Nummer 1 ÖPNVG⁹⁰ der Vertrieb als eine mögliche Leistung des Verkehrsunternehmens und

⁹⁰ § 9 ÖPNVG – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge („Besteller-Ersteller-Prinzip“)

Das Verhältnis zwischen den Aufgabenträgerorganisationen und den Aufgabenträgern als Besteller und den Verkehrsunternehmen, die die Verkehrsleistungen als Ersteller erbringen, ist unter Einhaltung der Vorgaben nach Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vertraglich zu regeln („Besteller-Ersteller-Prinzip“). Der Vertrag ist zu befristen und regelt insbesondere

1. den Umfang der fahrplanmäßigen Nahverkehrsleistungen und die zu erbringenden Serviceleistungen (zum Beispiel Vertrieb und Fahrgastinformationen),
2. die Qualität der Leistungen und deren Kontrolle, einschließlich Art und Form der Datennachweise,
3. die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen,

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Rechtliche Risiken aus der Betätigung
bei Verkehrsgesellschaften

nicht der LNO genannt. Zugleich lässt die Vorschrift jedoch offen, ob die Vertriebsfunktion nach dem ÖPNVG zwingend eine Aufgabe des Verkehrsunternehmens ist. Die Norm lässt sich auch so auslegen, dass es die Möglichkeit gibt, die Vertriebsaktivitäten auf die Verkehrsunternehmen zu übertragen, die LNO diese jedoch auch selbst wahrnehmen kann.

Wenn sich dem ÖPNVG eine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die LNOs entnehmen lässt, stellt deren Finanzierung keine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich verbotene Beihilfe dar. Wenn jedoch das ÖPNVG so zu verstehen ist, dass es keine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die LNO enthält, dann stellt deren Finanzierung eine grundsätzlich verbotene Beihilfe dar und würde daher gegen Europarecht verstoßen.

Aus unserer Sicht ist es wirtschaftlich und sachgerecht, dass eine LNO Vertriebsaktivitäten entfalten darf (aber nicht muss). Zum einen ist es bei der Tätigkeit mehrerer Verkehrsunternehmen auf dem Gebiet einer LNO unwirtschaftlich, wenn jedes Verkehrsunternehmen verpflichtet würde, Vertriebsaktivitäten zu entfalten. Zum anderen besteht für die Verkehrsunternehmen bei der RTV mbH kein Anreiz, die Fahrgeldeinnahmen zu steigern, also Vertriebsaktivitäten zu entfalten, da sie bei Bruttoverträgen eine feste, von den Fahrgeldeinnahmen unabhängige Vergütung erhalten.

Die Städte Geisenheim und Walluf finanzierten jeweils eigene Anrufsammeltaxi-Verkehre auf ihren Gemarkungen. Die RTV mbH schloss hierzu jeweils mit diesen Städten Verträge ab, wonach die RTV mbH die organisatorische Durchführung (Abrechnung Kosten/Erlöse, Erstellung, Planung und Aushang der Fahrpläne sowie Einrichtung der Haltestellen) gegen Kostenerstattung übernehmen sollte.

AST-Verkehr
Geisenheim/Walluf

Nach Ziffer 1 des Vertrags zwischen RTV mbH und dem Magistrat der Stadt Geisenheim vom 3. September 2013/01. Oktober 2013 erfolgten diese organisatorischen Leistungen der RTV mbH unentgeltlich. Die RTV mbH fungierte insofern als mit der regelmäßigen Bestellung von Verkehrsleistungen versierte Dienstleisterin der Stadt Geisenheim. Den Verkehrsvertrag schloss das Verkehrsunternehmen direkt mit der Stadt Geisenheim. Es handelte sich in Geisenheim um die Linien 184 und 184a. Nach Ziffer 1 des Vertrags zwischen RTV mbH und dem Magistrat der Stadt Geisenheim vom 3. September 2013/01. Oktober 2013 erfolgte der Leistungsaustausch im Dreieck: Die RTV mbH zahlte gegenüber dem Taxiunternehmen die Kosten/Erlöse und ließ sich das Defizit von der Stadt Geisenheim erstatten.

Die Anrufsammeltaxi-Verkehre in der Stadt Geisenheim wurden zuletzt von einem lokalen Taxiunternehmer bedient, der bereits seit dem Jahr 1995 die Anrufsammeltaxi-Verkehre in der Stadt Geisenheim durchführte. Der Betrieb wurde zum August 2016 eingestellt, da die Polizei wegen des Verdachts des Betrugs ein Ermittlungsverfahren gegen den Taxiunternehmer einleitete. Nach Auskunft durch die RTV mbH ist der RTV mbH jedenfalls kein Schaden

Ermittlungs-
verfahren AST-
Verkehr Geisenheim

-
4. die Höhe des finanziellen Ausgleichs, der für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Sinne des Art. 2 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gewährt wird,
 5. die Anreize zur Kundenorientierung und Weiterentwicklung von Leistung und Qualität,
 6. die Angebotsgestaltung auch bei unvorhergesehenen Änderungen,
 7. die Sanktionen bei Nicht- und Schlechterfüllung der vereinbarten Leistungen und
 8. die Art und den Umfang der gegebenenfalls gewährten ausschließlichen Rechte.

entstanden, da es sich für sie, entsprechend ihres Vertrags mit der Stadt Geisenheim, um „durchlaufende Posten“ handelte.

Bildung von
Rückstellungen zu
Gunsten eines
Verkehrsunter-
nehmens

Ein weiterer Sachverhalt betraf Rückstellungen, die die RTV mbH im Zuge der Ausführung eines Gesellschafterbeschlusses vom 10. September 2015 zu Gunsten eines Verkehrsunternehmens im Jahr 2015 bildete. Hintergrund war, dass die RTV mbH mit diesem Verkehrsunternehmen Verkehrsverträge zur Erbringung von Rufbus-Leistungen und freigestelltem Schülerverkehr abschloss. Im Jahr 2015 wurde das Verkehrsunternehmen von einigen seiner Arbeitnehmer vor dem Arbeitsgericht auf Zahlung einer Vergütung der Standzeiten im Rufbusbetrieb mindestens entsprechend dem Mindestlohngesetz verklagt. Bei der Kalkulation des jeweiligen Angebotspreises traf das Verkehrsunternehmen die Annahme, dass es seinen Arbeitnehmern für die Vergütung der Standzeiten im Rufbusbetrieb möglicherweise eine Vergütung mindestens entsprechend dem Mindestlohn zahlen müsste. Das Verkehrsunternehmen trat mit diesem Sachverhalt an die RTV mbH heran, welche daraufhin nach einem Aufsichtsratsbeschluss eine Rückstellung bildete für den Fall, dass das Verkehrsunternehmen letztinstanzlich zu einer Vergütung seiner Arbeitnehmer während der Standzeiten im Rufbusbetrieb zum Mindestlohn verpflichtet würde.

Die RTV mbH holte ein Rechtsgutachten zu dieser arbeitsrechtlichen Frage ein. Letztlich hat das Verkehrsunternehmen in den arbeitsgerichtlichen Rechtsstreitigkeiten aus dem Jahr 2015 gegen die klagenden Arbeitnehmer obsiegt. Die Rückstellung bei der RTV mbH ist aber noch bestehend. Die RTV mbH hat auf Nachfrage durch den Prüfungsbeauftragten dargelegt, dass die Rechtsfrage aus Sicht des betroffenen Verkehrsunternehmens noch nicht abschließend geklärt sei und daher die Rückstellung bestehen bleibt. Eine Auszahlung der Rückstellung an das Verkehrsunternehmen im Falle einer für ihn nachteilig lautenden Gerichtsentscheidung ist somit nicht ausgeschlossen.

Beihilfenrechtlich stellt die Bildung einer Rückstellung an sich keine Begünstigung dar, da keine Auszahlung erfolgt ist. Sollte eine Auszahlung erfolgen, würde das Verkehrsunternehmen einen Vorteil im Vergleich zu seinen Mitbewerbern erhalten. Auch andere Verkehrsunternehmen, die die Standzeiten im Rufbusbetrieb nicht entsprechend dem Mindestlohn vergüten, kalkulierten etwaige Mehrkosten aufgrund einer etwaigen Anwendbarkeit des Mindestlohngesetzes nicht ein. Das hier sich dem Verkehrsunternehmen stellende Risiko, allein über die vertragliche Preisfortschreibung die steigenden Personalkosten nicht abdecken zu können, stellt ein typisches unternehmerisches Risiko des Verkehrsunternehmens dar, welches keinen Anspruch des Verkehrsunternehmens gegen die RTV mbH auf Mehrzahlung begründen kann.

Aus diesen Gründen wäre eine Auszahlung aus der gebildeten Rückstellung bei der RTV mbH an das Verkehrsunternehmen beihilfenrechtswidrig. Wir empfehlen daher der RTV mbH, die zu Gunsten des Verkehrsunternehmens gebildete Rückstellung aufzulösen.

„Stellungnahme des Rheingau-Taunus-Kreises:

Die Rückstellung wurde mittlerweile aufgelöst.“

Dies konnten wir zu diesem vorangeschrittenen Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr prüfen.

10. Zusammenfassung zur Organisation und Finanzierung

10.1 Kennzahlen zur Leistungserbringung

Der Vergleich auf der Grundlage praxisrelevanter und aussagekräftiger Kennzahlen liefert zuverlässige Hinweise auf Ergebnisverbesserungen und Rückstände. Er nimmt die Aufgaben in den Blick, bei denen es sich für einen Landkreis und seine Unternehmen lohnen kann, Organisation und Abläufe genauer zu untersuchen.

Mit den Kennzahlen dieses Berichts sollen Hinweise gegeben werden, wie die kommunalen Akteure verstärkt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in ihr Handeln einbeziehen können.

Wir haben die Kennzahlen für den Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 ermittelt. Für Einzelbetrachtungen eines Jahres wurde auf das Jahr 2016 zurückgegriffen der auf den Mittelwert des Prüfungszeitraums zurückgegriffen. Die folgenden Ansichten dienen zur Herleitung von Ergebnisverbesserungspotenzialen. Diese sind im folgenden Abschnitt 10.2 dargestellt.

Ansicht 46 zeigt die erbrachten Nutzwagenkilometer bezogen auf andere Größen im Vergleich:

Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016					
	Nutzwagenkilometer (in 1.000)	Nutzwagenkilometer im Wettbewerb vergeben (in 1.000)	Nutzwagenkilometer je Einwohner	Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	Nutzwagenkilometer je km ² Fläche
Darmstadt-Dieburg ¹	3.977	0	14	62.629	6.038
Hochtaunuskreis	3.080	3.080	17	43.996	7.148
Limburg-Weilburg	1.810	1.810	11	34.798	2.450
Main-Taunus-Kreis	2.885	2.885	13	36.063	12.972
Odenwaldkreis	2.906	0	30	42.111	4.657
Offenbach	3.819	3.691	11	33.498	10.718
Rheingau-Taunus-Kreis	4.701	4.701	26	35.085	5.794
Wetteraukreis	6.533	5.409	22	43.552	5.935
Median	3.449	2.983	16	39.087	5.987
1. Quartil	2.901	1.358	12	35.013	5.509

1: ohne lokale Straßenbahnkilometer, nur lokaler Busverkehr
Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage Ergebnisrechnung IST 2016

Ansicht 46: Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016

Mit rund 4,7 Millionen Nutzwagenkilometern wies der Rheingau-Taunus-Kreis einen überdurchschnittlichen Wert auf. Die Nutzwagenkilometer sind eine wichtige Kennzahl für das Leistungsangebot. Auch wenn es dem Rheingau-Taunus-Kreis

Feststellungen

Schlussbericht für den Rheingau-Taunus-Kreis - Zusammenfassung zur Organisation
und Finanzierung

gelingen ist im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden das Leistungsangebot herunterzufahren, war das Angebot im Vergleich immer noch überdurchschnittlich.

Wir betrachten zusätzlich die Nutzwagenkilometer die im Wettbewerb vergeben wurden, als zusätzliche mögliche Einflussgröße auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, aber auch als Einflussgröße auf den notwendigen Aufwand für die Durchführung der Vergabeverfahren und der Steuerung. Alle Verkehrsleistungen des Rheingau-Taunus-Kreis waren im Wettbewerb vergeben.

Die Kennzahl Nutzwagenkilometer je Fahrzeug gibt eine Aussage zum Auslastungsgrad der Fahrzeuge. Hier lag der Wert des Rheingau-Taunus-Kreises bei 35.000 Nwkm je Fahrzeug und damit leicht unter dem Durchschnitt.

Bezogen auf die Zahl der Einwohner war die Zahl der Nutzwagenkilometer hoch, bezogen auf die Fläche unter dem Durchschnitt.

Aufwendungen,
Zuschussbedarf und
Kostendeckungsgrad

Eine vergleichende Betrachtung der Aufwendungen für den ÖPNV, des Kostendeckungsgrads und der verbleibenden Belastung (Zuschussbedarf) zeigt folgende Ansicht:

Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich			
Landkreis	Aufwand ÖPNV gesamt je Einwohner	Kostendeckungsgrad ÖPNV	Zuschussbedarf zum ÖPNV je Einwohner
Darmstadt- Dieburg	69 €	76%	31 €
Hochtaunuskreis	70 €	49%	30 €
Limburg-Weilburg	47 €	69%	13 €
Main-Taunus- Kreis	44 €	50%	30 €
Odenwaldkreis	118 €	57%	51 €
Offenbach	24 €	60%	9 €
Rheingau-Taunus- Kreis	79 €	51%	37 €
Wetteraukreis	51 €	81%	4 €
Median	60 €	59%	30 €
1. Quartil [3. Quartil]	46 €	[71%]	12 €
Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 der Landkreise und der Beteiligungen			

Ansicht 47: Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV
im Prüfungszeitraum im Vergleich

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies den zweithöchsten Aufwand für den ÖPNV je Einwohner auf. Nur der Odenwaldkreis lag mit 118 Euro je Einwohner noch höher. Beim Kostendeckungsgrad lag der Rheingau-Taunus-Kreis mit 51 Prozent unter dem Durchschnitt (59 Prozent). Der Zuschussbedarf (Ergebnis des ÖPNV) lag mit 37 Euro je Einwohner über dem Median von 30 Euro und stellte den zweithöchsten Wert nach dem Odenwaldkreis dar.

Folgende Ansicht zeigt die Personalkapazität für den ÖPNV in den Landkreisen im Vergleich.

Personal ÖPNV

Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum					
	Personal (in Vollzeit- äquivalenten, VZÄ) ¹	Personal in Mobilitäts- zentralen (in Vollzeit- äquivalenten, VZÄ)	Personal gesamt (in Vollzeit- äquivalenten VZÄ)	Lokale Nutzwagen- kilometer je VZÄ ¹	Einwohner je VZÄ
Darmstadt- Dieburg	4,1	0,7	4,8	937.158	60.004
Hochtaunuskreis	3,3	n.v.	3,3	987.306	53.930
Limburg-Weilburg	5,3	3,0	8,3	334.932	20.661
Main-Taunus- Kreis	6,0	2,2	8,2	473.286	27.899
Odenwaldkreis	8,5	5,3	13,8	340.509	6.979
Offenbach	9,2	3,7	12,9	411.315	26.508
Rheingau- Taunus-Kreis	6,6	2,0	8,6	815.875	21.234
Wetteraukreis	11,1	3,3	14,4	600.008	20.634
Median	6,3	2,6	8,4	536.647	23.871
3. Quartil	8,7	3,4	13,1	846.196	34.407

1: ohne Mobilitätszentrale
n.v.: Der Hochtaunuskreis betrieb keine Mobilitätszentrale.
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 48: Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum

Die personelle Besetzung im Rheingau-Taunus-Kreis mit 8,6 VZÄ lag geringfügig über dem Median (8,4). Bei der Kennzahl Nutzwagenkilometer je VZÄ wies der Rheingau-Taunus-Kreis den dritthöchsten Wert auf. Bei der Zahl der Einwohner je VZÄ lag der Wert des Rheingau-Taunus-Kreis unter dem Median, was eher für eine überdurchschnittliche Zahl der Beschäftigten spricht. Dies deutete auf Ergebnisverbesserungspotenziale bei der personellen Besetzung hin. Aus der Kennzahl Nutzwagenkilometer je VZÄ wird ein Ergebnisverbesserungspotenzial berechnet (EVP Personal). Auf der Grundlage des oberen Quartils (Referenzwert) wird der Wert des Landkreises verglichen. Der Rheingau-Taunus-Kreis wies mit rund 816.000 einen unter dem oberen Quartil (846.196) liegenden Wert auf und damit Ergebnisverbesserungspotenziale (Abschnitt 10.2).

Feststellungen

Anhand der Aufwendungen für den ÖPNV gesamt oder für das Personal sowie des Zuschussbedarfs bezogen auf den Personalbestand oder die Nutzwagenkilometer können weitere Kennzahlen für den Vergleich abgeleitet werden.

Ansicht 49 zeigt den Gesamtaufwand und den Zuschussbedarf des ÖPNV je VZÄ im Vergleich sowie bezogen auf die Nutzwagenkilometer.

Aufwand und
Zuschussbedarf
ÖPNV je VZÄ und
lokalen Nwkm

Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer im Prüfungszeitraum im Vergleich				
	Aufwand ÖPNV je VZÄ	Zuschussbedarf je VZÄ	Aufwand ÖPNV je Nwkm	Zuschuss- bedarf je Nwkm
Darmstadt- Dieburg	4.149.923 €	1.884.491 €	5,19 €	2,35 €
Hochtaunuskreis	3.771.213 €	1.631.814 €	3,82 €	1,65 €
Limburg-Weilburg	962.171 €	278.707 €	4,51 €	1,31 €
Main-Taunus- Kreis	1.215.823 €	823.130 €	3,49 €	2,33 €
Odenwaldkreis	825.564 €	357.620 €	3,93 €	1,70 €
Offenbach	623.941 €	249.963 €	2,12 €	0,85 €
Rheingau- Taunus-Kreis	2.474.849 €	669.369 €	3,96 €	1,07 €
Wetteraukreis	1.049.185 €	79.219 €	2,27 €	0,17 €
Median	1.132.504 €	513.495 €	3,87 €	1,48 €
1. Quartil	928.019 €	271.521 €	3,19 €	1,01 €

Anmerkung: jeweils mit Personal in Mobilitätszentralen (sofern vorhanden)
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 49: Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer
im Prüfungszeitraum im Vergleich

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies einen Gesamtaufwand von rund 2,5 Millionen Euro je VZÄ auf. Der Zuschussbedarf je VZÄ belief sich auf rund 670.000 Euro. Je lokalem Nutzwagenkilometer war ein Aufwand von 3,96 Euro gegeben und ein Zuschussbedarf von rund einem Euro.

Bezogen auf die Zahl der Nutzwagenkilometer lagen der Aufwand und der Zuschussbedarf unter oder nah dem Median. Bezogen auf die Vollzeitäquivalente waren überdurchschnittliche Werte feststellbar.

Personalaufwand im
Vergleich

Ansicht 50 zeigt den Personalaufwand je VZÄ, Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich.

Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich				
	Personal- aufwand	Personal- aufwand je VZÄ	Personal- aufwand je Nwkm	Personal- aufwand je Einwohner
Darmstadt- Dieburg	322.493 €	67.275 €	0,08 €	1,12 €
Hochtaunuskreis	179.755 €	54.537 €	0,06 €	1,01 €
Limburg-Weilburg	487.195 €	58.982 €	0,28 €	2,85 €
Main-Taunus- Kreis	520.594 €	63.357 €	0,18 €	2,27 €
Odenwaldkreis	786.485 €	56.889 €	0,27 €	8,15 €
Offenbach	787.626 €	61.246 €	0,21 €	2,31 €
Rheingau- Taunus-Kreis	599.818 €	69.950 €	0,11 €	3,29 €
Wetteraukreis	1.040.157 €	72.225 €	0,16 €	3,50 €
Median	560.206 €	62.302 €	0,17 €	2,58 €
1. Quartil	446.019 €	58.459 €	0,10 €	1,98 €

Anmerkung: jeweils mit Personal in Mobilitätszentralen (sofern vorhanden)
Quelle: eigene Berechnungen

[Ansicht 50: Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich](#)

Der Personalaufwand je VZÄ belief sich beim Rheingau-Taunus-Kreis auf rund 70.000 Euro, was einem überdurchschnittlichen Wert entsprach. Bei Personalaufwand je Einwohner lag der Rheingau-Taunus-Kreis ebenfalls über dem Median. Auch beim Personalaufwand zeigten sich Ergebnisverbesserungspotenziale beim Rheingau-Taunus-Kreis.

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen im Vergleich. Sie werden auf verschiedene Kenngrößen bezogen.

[Fahrgeldeinnahmen im Vergleich](#)

Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich				
	Fahrgeldein- nahmen	Fahrgeldein- nahmen je 1.000 Nwkm	Fahrgeldein- nahmen je Einwohner	Fahrgeldein- nahmen je km ² Fläche
Darmstadt- Dieburg	10.045.338 €	2,62 €	35 €	15.251 €
Hochtaunuskreis	3.187.762 €	0,98 €	18 €	7.399 €
Limburg-Weilburg	2.180.936 €	1,24 €	13 €	2.953 €
Main-Taunus- Kreis	3.638.138 €	1,27 €	16 €	16.359 €
Odenwaldkreis	3.136.574 €	1,08 €	33 €	5.027 €
Offenbach	4.607.636 €	1,22 €	14 €	12.932 €
Rheingau- Taunus-Kreis	4.906.991 €	0,91 €	27 €	6.047 €
Wetteraukreis	8.399.245 €	1,26 €	28 €	7.631 €
Median	4.122.887 €	1,23 €	22 €	7.515 €
3. Quartil	5.780.055 €	1,26 €	29 €	13.512 €

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 51: Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich

Die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen des Rheingau-Taunus-Kreis von rund 4,9 Millionen Euro stellten im Vergleich den dritthöchsten Wert dar. Bezogen auf die Nutzwagenkilometer lagen sie unter dem Median ebenso bezogen auf die Fläche. Bei der Kennzahl Fahrgeldeinnahmen je Einwohner wies er einen überdurchschnittlichen Betrag auf. Bedingt durch das hohe Leistungsangebot lag der Wert bei Fahrgeldeinnahmen je Nwkm unter dem oberen Quartil von 1,26 Euro, der als Referenzwert für Ergebnisverbesserungspotenziale herangezogen wird. Aus der Differenz zum Referenzwert und multipliziert mit den Nutzwagenkilometern errechnet sich das Ergebnisverbesserungspotenzial.

10.2 Vorschläge zur organisatorischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung sowie Effizienzsteigerung

Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) lassen sich aus verschiedenen Bereichen ableiten. Sie können folgender Natur sein:

- Ergebnisverbesserungspotenziale aus Kennzahlen:
Der Vergleich der Kennzahlen wird Hinweise auf Doppelstrukturen, Ineffizienzen sowie Leistungen zeigen, die evtl. nicht mit der Leistungsfähigkeit des Landkreises im Einklang stehen.
- Erlössteigerungsmöglichkeiten:
Höhere Fahrgeldeinnahmen, z.B. durch attraktiveren ÖPNV, Vertriebsanreiz RMV, Fahrscheinkontrollen
- Ergebnisverbesserungspotenziale struktureller Natur:
Anpassung der steuernden Vorgaben (z.B. Einsatz flexibler Bedienformen, Bonus-Malus-Regelungen in Verkehrsverträgen), Finanzierung durch Gesellschafter oder Verbandsmitglieder
- Notwendigkeit einer separaten LNO:
Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer eigenen LNO nach dem Wegfall der gesetzlichen Verpflichtung

Wir haben das Ergebnis des lokalen ÖPNV als Saldo aus den Aufwendungen und Erträgen und Erträgen des ÖPNV ermittelt. Das Ergebnis stellt den Zuschussbedarf für den ÖPNV dar (Ansicht 3).

Zuschussbedarf
(Ergebnis ÖPNV)
als Gestaltungsspielraum

Aufgrund der unterschiedlichen Struktur und auch Anforderungen an das Verkehrsangebot haben wir den Zuschussbedarf mit dem Faktor für den strukturellen Mehraufwand multipliziert (Ansicht 11). Das so ermittelte bereinigte Ergebnis des ÖPNV bildet den Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs. Der Gestaltungsspielraum 2 zur Verminderung des Zuschussbedarfs ergibt sich anhand des Vergleichs auf Grundlage der Zahl der Einwohner und der Differenz zum unteren Quartil als Referenzwert.

Die Differenz zum unteren Quartil multipliziert mit der Zahl der Einwohner ergibt den Gestaltungsspielraum 2 zur Verminderung des Zuschussbedarfs.

Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs				
	Bereinigtes Ergebnis ÖPNV (Zuschussbedarf) Gestaltungsspielraum 1	Ergebnis ÖPNV je Einwohner	Differenz zum 1. Quartil (-9 €)	Gestaltungsspielraum 2 (Differenz x Einwohner)
Darmstadt-Dieburg	-7.732.740 €	-27 €	-18 €	-5.067.971 €
Hochtaunuskreis	-4.614.719 €	-26 €	-17 €	-2.967.976 €
Limburg-Weilburg	-1.496.378 €	-9 €	0 €	-*
Main-Taunus-Kreis	-6.763.490 €	-30 €	-20 €	-4.639.756 €
Odenwaldkreis	-2.966.461 €	-31 €	-21 €	-2.072.619 €
Offenbach	-3.214.519 €	-9 €	0 €	-*
Rheingau-Taunus-Kreis	-5.438.102 €	-30 €	-21 €	-3.751.238 €
Wetteraukreis	-803.187 €	-3 €	7 €	-*
Median	-3.914.619 €	-26 €	-	-
1. Quartil	-2.598.940 €	-9 €	-	-
Summe	-33.029.595 €	-164 €	-90 €	-18.499.559 €

* im Vergleich der geprüften Kreise (für den Prüfungszeitraum) mit einem niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner und damit unauffällig
Quelle: eigene Berechnungen unter Berücksichtigung des Faktors für strukturellen Mehraufwand

Ansicht 52: Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies ein bereinigtes Ergebnis (nach Berücksichtigung des Faktors für strukturellen Mehraufwand) von rund -5,4 Millionen Euro auf. Dieser Betrag stellte den Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs dar. Im Vergleich mit den wirtschaftlichsten Landkreisen (Referenzwert unteres Quartil) lag er beim Zuschussbedarf deutlich drüber und wies einen Gestaltungsspielraum 2 von noch rund 3,8 Millionen Euro aus.

Fünf Landkreise im Vergleichsring wiesen erhebliche Gestaltungsspielräume zur Verminderung des Zuschussbedarfs auf, darunter auch der Rheingau-Taunus-Kreis.

EVP aus Kennzahlen

Wir haben anhand von drei Kennzahlen Ergebnisverbesserungspotenziale identifiziert, die das Ergebnis des ÖPNV maßgeblich beeinflussen:

- Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)
- Lokale Nutzwagenkilometer je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)

- Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)

Hinzu kommen Ergebnisverbesserungspotenziale aus Erlössteigerungen (Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer) und strukturelle Ergebnisverbesserungspotenziale (Gestaltung Zuschuss oder Verlustausgleich).

Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale haben wir die Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche herangezogen und die Ergebnisverbesserungspotenziale auf der Grundlage des jeweiligen Vergleichsquartils berechnet. Landkreise die jenseits des Vergleichsquartils lagen, wiesen für diese Kennzahl ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Bei einer negativen Differenz zum Vergleichsquartil lag kein EVP vor.

Bei den Kennzahlen zu den VZÄ wird der Wert des oberen Quartils als Maßstab hochgerechnet auf die Bedingungen des Landkreises: Welche personelle Besetzung wäre notwendig gewesen, um die Relation des oberen Quartils zu erreichen? Die Differenz in VZÄ, bezogen auf die Personalaufwendungen für ÖPNV im Landkreis, ergeben das EVP.

Die Herleitung zu den Ergebnisverbesserungspotenzialen EVP Personal und EVP Beratungsleistungen befindet sich in der Ansicht 61 und Ansicht 62.

Für die Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden die Differenzen zum Referenzwert mit der entsprechenden Größe (Nutzwagenkilometer, Personalaufwand, VZÄ) multipliziert.

Für die Kennzahl Aufwendungen für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer haben wir die einzelnen Ist-Entgelte je Nwkm je Linienbündel auf das untere Quartil aus der vergleichenden Betrachtung bei dieser Kennzahl bezogen (2,58 Euro je Nwkm). Ist-Entgelte je Nutzwagenkilometer je Linienbündel, die über dem Referenzwert lagen (positive Differenz), wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf.

EVP
Verkehrsleistungen

Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)				
Linienbündel	Ist-Entgelt je Nwkm (geleistet)	Differenz zum unteren Quartil Vergleich	Nutzwagen-km geleistet	EVP Verkehrsleistungen (Differenz x Nwkm)
Rheingau	3,45 €	0,87 €	526.483	458.659 €
Aar/Hühnerkirche	3,41 €	0,83 €	1.000.613	831.625 €
Eltville/Walluf/ Schlangenberg	2,56 €	-0,02 €	691.316	-
Bad Schwalbach	2,37 €	-0,21 €	753.500	-
Taunusstein	2,53 €	-0,05 €	515.084	-
Stadtverkehr Idstein	2,91 €	0,34 €	170.370	57.450 €
Niedernhausen/ Idstein	3,01 €	0,43 €	617.280	264.772 €
1. Quartil Vergleich	2,58 €		Summe	1.612.506 €

1 Der vertragliche Grundanspruch kann sich aufgrund der Fortschreibung und aufgrund zulässiger Zu- und Abbestellungen verändern.
Quelle: Abrechnung Linienbündel, Ausschreibungsunterlagen (2016)

Ansicht 53: Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)

Der Rheingau-Taunus-Kreis lag bei vier Linienbündeln über dem Referenzwert der Landkreise (2,58 Euro). Aus der Differenz zum Referenzwert errechnete sich das EVP, das sich insgesamt auf 1,6 Millionen Euro belief.

EVP Personal

Beim Personal gab es Hinweise auf Ergebnisverbesserungspotenziale. Bei allen Kennzahlen zum Personal wies der Rheingau-Taunus-Kreis einen überdurchschnittlichen Personalaufwand auf. Die EVP summierten sich auf rund 16.480 Euro. Es ergab sich rechnerisch aus der Multiplikation der einzusparenden VZÄ⁹¹ (siehe Ansicht 61) mit dem durchschnittlichen Personalaufwand je VZÄ (siehe Ansicht 50/Ansicht 50). Bei der Berechnung der einzusparenden VZÄ auf Grundlage des Mittelwerts der lokalen Nutzwagenkilometer (siehe Ansicht 59) blieben die Vollzeitäquivalente der Mobilitätszentralen/-infos unberücksichtigt.

EVP
Beratungsleistungen

Bei Beratungsleistungen lagen ebenfalls Ergebnisverbesserungspotenziale vor. Sie betragen rund 4.000 Euro. Das EVP berechnete sich aus den durchschnittlichen Aufwendungen für Beratungsleistungen (siehe Ansicht 37) im Prüfungszeitraum multipliziert mit der personellen Besetzung (siehe Ansicht 48) dividiert durch die lokalen Nutzwagenkilometer. Die Differenz zum unteren Vergleichsquartil (siehe Ansicht 62) multipliziert mit Nutzwagenkilometern geteilt durch die komplette personelle Besetzung ergibt das Ergebnisverbesserungspotenzial.

⁹¹ einzusparende VZÄ: Differenz zum oberen Quartil: 816/846 (oberes Quartil) * 6,6 VZÄ (Personal ohne Mobilitätszentrale) ergibt rechnerisch nötige VZÄ (6,34). Differenz zum Personal ohne Mobilitätszentrale (6,6) ergibt rechnerisch einzusparende VZÄ (0,24)

Weitere Ergebnisverbesserungen lassen sich aus Erlössteigerungen realisieren. Hierfür haben wir die Fahrgeldeinnahmen⁹² auf die Nutzwagenkilometer bezogen und auf der Grundlage des oberen Quartils Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt (Ansicht 51). Dabei haben wir die Differenz zum Vergleichsquartil wieder mit Nutzwagenkilometern multipliziert.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die Erlöse im Prüfungszeitraum bereits verbessert. Verstärkte Kontrollen der Einnahmen, der Qualität und die durchgeführten Leistungskürzungen haben die Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer signifikant steigen lassen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies hier jedoch weitere Potenziale auf in Höhe von rund 1,5 Millionen Euro⁹³ auf. Hier wurde der Faktor für strukturellen Mehraufwand im ländlichen Raum miteingerechnet. Angesichts der begrenzten Nachfrage (Einwohnerzahlen) lassen sich diese eher mittel- bis langfristig - vor allem im Zusammenspiel aller im RMV organisierten kommunalen Körperschaften - realisieren. Maßnahmen hierzu sind insbesondere gesteigerte Kontrollen, ein Einnahmenmanagement sowie weitere Vertriebsaktivitäten, wodurch sich noch weitere Potenziale realisieren lassen dürften. Einfluss auf die Preisgestaltung können die Landkreise nur indirekt über die Gremien des RMV nehmen, da die Festlegung des Tarifs in der Zuständigkeit des RMV liegt.

Die aufgeführten Maßnahmen erhöhen zwar die kassentechnischen Einnahmen bei der LNO und wirken sich damit direkt auf den Vertriebsanreiz als prozentualer Anteil aus. Die Höhe der zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen basiert jedoch auf der jeweiligen Verbunderhebung und der Summe der Einnahmen, die zur Verteilung zur Verfügung steht. Durch die Maßnahmen erhöht sich nur Gesamtsumme der Einnahmen im Verbund. Die zugeschiedenen Einnahmen nach dem EAV erhöhen sich hingegen nur indirekt.

Da keine direkte Erlössteigerung durch die aufgeführten Maßnahmen spürbar ist, fehlt bei den Beteiligten ein Anreiz, Kontrollen auf eigene Rechnung durchzuführen. Ein erster Schritt dabei ist die Verankerung von Kontrollen in den Verträgen mit den Verkehrsunternehmen. Aber erst die tatsächliche Durchführung von Kontrollen zeigt, ob das Verkehrsunternehmen die Vorgaben auch umsetzt und der Busfahrer die Fahrscheine kontrolliert und nicht nur hinten die Bustüren öffnet, um die Fahrgäste einzulassen.

Hier ist auch der RMV angesprochen, die bereits eingeführten Anreizsysteme (Vertriebsanreiz) gegebenenfalls weiter auszubauen, um die Gesamteinnahmesituation aller Landkreise im Verband weiter zu verbessern und Anreize zu Kontrollen auf allen beteiligten Ebenen zu schaffen.

Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale können aus der Struktur des lokalen ÖPNV abgeleitet werden. Durch die Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Wiesbaden bei der Nahverkehrsplanung und auf weiteren Feldern waren bereits Synergieeffekte realisiert. Durch die dauerhafte Überzahlung der RTV durch den

⁹² Zugeschiedene Bruttofahrgeldeinnahmen nach dem EAV (ohne Vertriebsanreiz)

⁹³ EVP Erlössteigerungen: 0,3491 EUR (Differenz zum Vergleichsquartil) * 5.364.400 Nwkm * 0,818 (Faktor für strukturellen Mehraufwand, siehe Ansicht 11) = 1.531.858 EUR. Durch weitere Nachkommastellen können rundungsbedingte Differenzen auftreten.

Zusammenfassende
Betrachtung der
Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Gesellschafter waren jährlich im Durchschnitt rund 900.000 Euro als einzuspender Zuschuss zu realisieren.

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale des Rheingau-Taunus-Kreises:

Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis			
	Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Aufwendungen für Verkehrsleistungen	Personal- aufwand	Beratungskosten
EVP aus Kennzahlen	1.612.506 €	16.480 €	4.015 €
EVP aus Erlössteigerung			1.531.858 €
EVP struktureller Natur			908.207 €
Summe EVP Landkreis			4.073.065 €

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 54: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Rheingau-Taunus-Kreis

Der Rheingau-Taunus-Kreis wies insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund vier Millionen Euro auf. Davon entfielen 1,6 Millionen Euro auf die Verkehrsleistungen und 1,5 Millionen Euro auf Erlössteigerungen bei Fahrgeldeinnahmen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die Erlöse im Prüfungszeitraum bereits verbessert. Verstärkte Kontrollen der Einnahmen, der Qualität und die durchgeführten Leistungskürzungen haben die Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer signifikant steigen lassen. Aber der Weg mit Leistungskürzungen und weiterer Einnahmekontrolle muss weiter beschritten werden, um wirtschaftlichere Relationen zu erreichen. Auch die Verkehrsleistungen waren im Vergleich kostenintensiver als bei anderen Landkreisen.

11. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Basis unserer Prüfungshandlungen waren die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und Nachweise sowie die uns erteilten Auskünfte. Der Projektleiter des Rheingau-Taunus-Kreises bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der vorgelegten Informationen, Erläuterungen und Auskünfte, die für die Erfüllung des Prüfungsauftrags von Bedeutung waren. Darauf aufbauend haben wir Prüfungsfeststellungen getroffen und Empfehlungen abgegeben.

Die Betätigung des Rheingau-Taunus-Kreis bei Verkehrsgesellschaften entsprach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und der Sachgerechtigkeit. Unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit gab es Feststellungen zu den vertraglichen Beziehungen mit den Verkehrsgesellschaften. Auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit verblieben Potenziale beim Leistungsangebot und bei Aufwendungen für Verkehrsleistungen und Personal.

Eschborn, den 15. Mai 2018

Ernst & Young GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



Hans-Peter Busson



ppa. Wolfram Gierer

12. Anlagenband

12.1 Anlagen Rheingau-Taunus-Kreis

12.1.1 Grunddaten ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis und RTV mbH gesamt

Grunddaten ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Einwohner	180.911	181.190	182.117	184.114		182.083
Fläche (in km ²)	811	811	811	811	811	811
Linien	60	58	60	56	56	58
Fahrzeuge	167	149	149	136	134	147
Streckenkilometer (in km)	585	585	585	585	585	585
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	5.900	5.900	5.599	4.722	4.701	5.364
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	5.435	5.259	5.162	4.594	4.586	5.007
Kassentechnische Einnahmen brutto	6.076.400 €	6.377.654 €	6.669.395 €	6.725.741 €	7.305.087 €	6.630.855 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	4.573.439 €	4.768.445 €	4.921.375 €	4.967.694 €	5.304.004 €	4.906.991 €
Fahrplanfahrten	508.460	500.549	420.427	363.558	384.748	435.548
Nutzwagenkilometer je Einwohner	32	32	31	26	26	29
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	35.328	39.594	37.577	34.723	35.085	36.461
Nutzwagenkilometer je km ² Fläche	7.270	7.270	6.900	5.819	5.794	6.611
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	0,78 €	0,81 €	0,88 €	1,05 €	1,13 €	0,93 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	25 €	26 €	27 €	27 €	29 €	27 €
Fahrplanfahrten je Einwohner	2,79	2,75	2,31	2,00	2,11	2,39

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012 bis 2016 RTV

Ansicht 55: Grunddaten ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis

12.1.2 Weitere Kennzahlen und Grunddaten Rheingau-Taunus-Kreis

Strukturräumliche Kategorien Rheingau-Taunus-Kreis		
Name des Zentrums	Strukturräumliche Kategorie	Gemarkungsfläche
Aarbergen	Ordnungsraum	33,94 km ²
Bad Schwalbach	Ordnungsraum	40,27 km ²
Eltville am Rhein	Ordnungsraum	46,77 km ²
Geisenheim	Ordnungsraum	40,35 km ²
Heidenrod	Ordnungsraum	95,94 km ²
Hohenstein	Ordnungsraum	63,79 km ²
Hünstetten	Ordnungsraum	50,56 km ²
Idstein	Ordnungsraum	79,69 km ²
Kiedrich	Ordnungsraum	12,35 km ²
Lorch	Ordnungsraum	54,53 km ²
Niedernhausen	Ordnungsraum	35,31 km ²
Oestrich-Winkel	Ordnungsraum	59,53 km ²
Rüdesheim	Ordnungsraum	51,44 km ²
Schlangenbad	Ordnungsraum	36,55 km ²
Taunusstein	Verdichtungsraum	67,03 km ²
Waldems	Ordnungsraum	36,69 km ²
Walluf	Verdichtungsraum	6,74 km ²
	Gesamtfläche	811,48 km²
	Anteil Verdichtungsraum	73,77 km ² (9%)
	Anteil Ordnungsraum	737,71 km ² (81%)
Quelle: Regionalplan Südhessen 2010		

Ansicht 56: Strukturräumliche Kategorien Rheingau-Taunus-Kreis

Gewinn- und Verlustrechnung RTV mbH Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Abgeltungszahlungen (Zuwendungen lokaler Verkehr, Ausgleichs- zahlungen, Partner- schaftsfinanzierung)	939.702 €	950.895 €	953.929 €	1.031.093 €	853.212 €	945.766 €
Erträge aus Gesell- schaftlicher Basis (Verbandsumlagen)	1.174.620 €	1.147.815 €	1.151.639 €	1.354.320 €	1.504.785 €	1.266.636 €
EAV (Fahrgeld- einnahmen)	4.684.504 €	5.247.448 €	5.573.755 €	5.557.004 €	6.014.119 €	5.415.366 €
sonstige Umsatzerlöse	712.218 €	525.172 €	566.459 €	674.421 €	549.843 €	605.623 €
sonstige betriebliche Erträge	650.422 €	587.794 €	152.782 €	167.429 €	231.744 €	358.034 €
Summe Erträge	8.161.466 €	8.459.124 €	8.398.564 €	8.784.267 €	9.153.703 €	8.591.425 €
Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und für bezogene Waren	2.529 €	3.389 €	9.776 €	13.813 €	9.364 €	7.774 €
Leistungen an Bus- unternehmen und AST	12.710.122 €	12.596.320 €	12.154.079 €	13.669.804 €	13.563.727 €	12.938.810 €
Aufwendungen auf Grund des Verbund- vertragswerkes (Infrastruktur- kostenausgleich u.a.)	337.834 €	338.546 €	346.210 €	347.673 €	364.606 €	346.974 €
EAV	77.046 €	38.523 €	48.049 €	285.477 €	135.921 €	117.003 €
Personalaufwand	549.211 €	568.859 €	598.710 €	623.454 €	658.855 €	599.818 €
Abschreibungen	120.588 €	120.539 €	106.852 €	79.591 €	177.024 €	120.919 €
sonstige betriebliche Aufwendungen	228.007 €	194.380 €	183.506 €	196.076 €	239.678 €	208.329 €
Summe Aufwendungen	14.025.337 €	13.860.555 €	13.447.182 €	15.215.889 €	15.149.175 €	14.339.628 €
sonstige Zinsen (Zinserträge) und ähnliche Erträge	9.115 €	16.424 €	14.592 €	4.853 €	1.297 €	9.256 €
sonstige Zinsen (Zinsaufwand)	77 €	0 €	0 €	0 €	648 €	145 €
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-5.854.832 €	-5.385.007 €	-5.034.026 €	-6.426.768 €	-5.994.824 €	-5.739.091 €
Steuern	466 €	786 €	811 €	922 €	756 €	748 €
außerordentliche Erträge	6.651.423 €	6.654.958 €	6.651.214 €	6.646.239 €	6.636.398 €	6.648.046 €
Jahresergebnis	796.125 €	1.269.164 €	1.616.377 €	218.549 €	640.818 €	908.207 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 RTV mbH

Ansicht 57: Gewinn- und Verlustrechnung RTV mbH Rheingau-Taunus-Kreis

Aufwandsstruktur ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen RMV	337.834 €	338.546 €	346.210 €	347.673 €	364.606 €	346.974 €
Personalaufwand	549.211 €	568.859 €	598.710 €	623.454 €	658.855 €	599.818 €
Leistungen an Busunternehmer/ Busunternehmen	12.710.122 €	12.596.320 €	12.154.079 €	13.669.804 €	13.563.727 €	12.938.810 €
sonstige Aufwendungen	622.611 €	473.224 €	464.020 €	691.364 €	679.944 €	586.233 €
Summe	14.219.777 €	13.976.949 €	13.563.019 €	15.332.296 €	15.267.132 €	14.471.834 €
Quelle: Jahresabschlüsse Rheingau-Taunus-Kreis und RTV						

Ansicht 58: Aufwandsstruktur ÖPNV Rheingau-Taunus-Kreis

12.2 Vergleichende Grunddaten

Vergleichende Grunddaten ÖPNV (1) Durchschnitt Prüfungszeitraum				
	DA	HTK	LM	MTK
Einwohner	287.640	177.752	170.657	229.240
Fläche (in km ²)	659	431	738	222
Linien	26	34	22	35
Fahrzeuge	68	73	54	70
Streckenkilometer (in km)	429	676	463	319
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	3.836	3.254	1.762	2.859
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	4.798	3.369	1.720	2.852
Kassentechnische Einnahmen netto (Fahrgeldeinnahmen)	12.439.475 €	4.636.136 €	4.875.313 €	8.167.817 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	10.045.338 €	3.187.762 €	2.180.936 €	3.638.138 €
Fahrplanfahrten	267.358	100.733	150.400	228.415
Haltestellen	498	421	506	208
Nutzwagenkilometer je Einwohner	13	18	10	12
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	56.501	44.823	32.488	39.813
Nutzwagenkilometer je km ² Fläche	5.825	7.553	2.386	12.855
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	2,62 €	0,98 €	1,24 €	1,27 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	34,92 €	17,93 €	12,78 €	15,87 €
Fahrplanfahrten je Einwohner	0,93	0,57	0,88	1,00
Haltestellen je km ² Fläche	0,76	0,98	0,69	0,94

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012-2016, eigene Erhebungen

Landkreise:

DA: Darmstadt-Dieburg

HTK: Hochtaunuskreis

LM: Limburg-Weilburg

MTK: Main-Taunus-Kreis

ERB: Odenwaldkreis

OF: Offenbach

RTK: Rheingau-Taunus-Kreis

FB: Wetteraukreis

Vergleichende Grunddaten ÖPNV (2)					
Durchschnitt Prüfungszeitraum					
	ERB	OF	RTK	FB	Mittelwert
Einwohner	96.483	340.898	182.083	297.162	222.739
Fläche (in km ²)	624	356	811	1.101	618
Linien	45	37	58	50	39
Fahrzeuge	70	109	147	152	93
Streckenkilometer (in km)	1.011	391	585	1.100	622
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	2.906	3.784	5.364	6.661	3.803
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	2.654	3.656	5.007	7.030	3.886
Kassentechnische Einnahmen netto (Fahrgeldeinnahmen)	4.299.805 €	9.289.241 €	6.630.855 €	12.040.956 €	7.797.450 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	3.136.574 €	4.607.636 €	4.906.991 €	8.399.245 €	5.012.828 €
Fahrplanfahrten	247.189	307.118	435.548	449.900	273.333
Haltestellen	502	595	476	680	486
Nutzwagenkilometer je Einwohner	30	11	29	22	18
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	41.631	34.602	36.461	43.830	41.269
Nutzwagenkilometer je km ² Fläche	4.657	10.621	6.611	6.052	7.070
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	1,08 €	1,22 €	0,88 €	1,26 €	1,32 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	32,51 €	13,52 €	26,40 €	28,26 €	22,78 €
Fahrplanfahrten je Einwohner	2,56	0,90	2,39	1,51	1,34
Haltestellen je km ² Fläche	0,80	1,67	0,59	0,62	0,88

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012-2016

Ansicht 59: Vergleichende Grunddaten ÖPNV Durchschnitt Prüfungszeitraum

Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich					
Landkreis	2012	2013	2014	2015	2016
Darmstadt-Dieburg	2,33%	2,53%	2,53%	2,66%	2,52%
Hochtaunuskreis	1,46%	1,77%	1,54%	1,13%	1,11%
Limburg-Weilburg	1,50%	1,64%	1,75%	1,48%	1,29%
Main-Taunus-Kreis	0,40%	0,82%	0,55%	0,39%	0,34%
Odenwaldkreis	2,76%	2,96%	2,71%	-	-
Offenbach	0,89%	0,77%	0,62%	0,53%	-
Rheingau-Taunus-Kreis	3,29%	3,04%	3,02%	3,06%	2,53%
Wetteraukreis	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Median	1,48%	1,71%	1,65%	1,13%	1,20%

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 der Landkreise und geprüften Beteiligungen

Ansicht 60: Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich

Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)						
	Personal (in VZÄ) ¹	Nutzwagen- kilometer je VZÄ (in 1.000) (aus Grunddaten ÖPNV)	Differenz Nwkm Landkreis zum 3. Quartil	Quotient für Schlüssel 1:846 (Wert Landkreis / 3. Quartil)	nötige VZÄ (VZÄ x Quotient)	Einzusparende VZÄ (Personal- nötige VZÄ)
DA	4,1	937	-91	1,11	-	0
HTK	3,3	987	-141	1,17	-	0
LM	5,3	335	511	0,40	2,08	3,18
MTK	6,0	473	373	0,56	3,38	2,66
ERB	8,5	341	506	0,40	3,43	5,10
OF	9,2	411	435	0,49	4,47	4,73
RTK	6,6	816	30	0,96	6,34	0,24
FB	11,1	600	246	0,71	7,87	3,23
Median	6,3	537	-	-	-	-
3. Quartil	8,7	846	-	-	-	-
Summe	54,1	-	-	-	-	19,13

1: ohne Personal in Mobilitätszentralen/-infos
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 61: Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)

Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)			
	Durchschnittliche Aufwendungen für Beratungsleistungen im Prüfungszeitraum (Ansicht 37)	Durchschnittliche Aufwendungen für Beratungsleistungen im Prüfungszeitraum X VZÄ / Nwkm (aus Grunddaten ÖPNV)	Differenz zum 1. Quartil (aus Spalte 3)
DA	29.103 €	0,04 €	-0,07 €
HTK	74.353 €	0,08 €	-0,02 €
LM	66.646 €	0,30 €	0,20 €
MTK	611.077 €	1,74 €	1,64 €
ERB	115.320 €	0,55 €	0,45 €
OF	226.609 €	0,76 €	0,66 €
RTK	59.687 €	0,11 €	0,01 €
FB	181.245 €	0,40 €	0,30 €
Median	97.204 €	-	-
1. Quartil	-	0,10 €	-
Summe	1.364.040 €	-	-

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 62: Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)