



## ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

**Amt/Eigenbetrieb:**

61 Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung

**Beteiligt:**

**Betreff:**

Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zur Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten an die Hagener Straßenbahn AG (HST)

**Beratungsfolge:**

01.10.2020 Rat der Stadt Hagen

**Beschlussfassung:**

Rat der Stadt Hagen

**Beschlussvorschlag:**

1. Der Rat der Stadt Hagen beabsichtigt die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste für den Zeitraum vom 01.01.2023 bis zum 31.12.2032 gemäß Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 direkt an die Hagener Straßenbahn AG als internen Betreiber zu vergeben.

2. Die Verwaltung wird beauftragt, in Abstimmung mit der Hagener Straßenbahn AG die erforderlichen Maßnahmen für die Durchführung der Direktvergabe zu prüfen und umzusetzen, sowie die Vorabbekanntmachung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auszuarbeiten und dem Rat vor Veröffentlichung zur Beschlussfassung vorzulegen.



## Kurzfassung

Der Öffentliche Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) ist von der Stadt Hagen, soweit er von der Hagerer Straßenbahn AG betrieben wird, auf der Basis der EU-Verordnung 1370/2007 Art. 5 Abs. 2 direkt an die Hagerer Straßenbahn AG für eine Laufzeit vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2022 vergeben worden. Mit dem vorliegenden Beschlussvorschlag soll die Absicht der Stadt Hagen, als Aufgabenträger für den ÖPNV in Hagen und als direkter und mittelbarer Eigentümer der Hagerer Straßenbahn AG, zum Ausdruck gebracht werden, die öffentlichen Personenverkehrsdienste in Hagen beginnend mit dem 01.01.2023 für weitere zehn Jahre direkt an die Hagerer Straßenbahn AG zu vergeben.

## Begründung

Die Stadt Hagen ist gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW als Aufgabenträgerin für die Planung, Organisation und Sicherstellung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf ihrem Gebiet zuständig. Sie ist als zuständige örtliche Behörde im Sinne von Art. 2 lit. c) der VO 1370/2007 i. V. m. § 3 Abs. 2 ÖPNVG NRW berechtigt, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der VO 1370/2007 (sog. Direktvergabe) zu vergeben.

Zur Durchführung des Verkehrs auf dem Gebiet der Stadt Hagen einschließlich ausbrechender Verkehre in die Nachbargemeinden bedient sich die Stadt Hagen der Hagerer Straßenbahn AG (HST). Die Stadt Hagen ist mit 8,333 % direkt und mittelbar mit 91,667 % über ihre 100%-ige Tochter- bzw. Eigengesellschaft Hagerer Versorgungs- und Verkehrs-GmbH (HVG) an der HST beteiligt.

### 1. Laufende Direktvergabe

Die HST ist seit dem 01.01.2013 im Rahmen einer Direktvergabe durch die Stadt Hagen als Aufgabenträger gemäß Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 bis zum 31.12.2022 mit der Erbringung von Personenverkehrsdiensten im Linienverkehr im Stadtgebiet Hagen sowie den damit zusammenhängenden Betriebs-, Infrastruktur- und Regieleistungen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung betraut. Der Ausgleich für diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erfolgt im Rahmen eines Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrages zwischen der HVG und der HST. Über die HVG, als 100%-ige Tochter der Stadt Hagen, übt die Stadt auf die HST, als interner Betreiber, entsprechend den Vorgaben der Verordnung (EG) 1370/2007 eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle aus.

Die Umsetzung der noch bis Ende 2022 laufenden Direktvergabe an die HST erfolgte von Beginn an ständig in enger Abstimmung zwischen der Stadt Hagen und der HST. Hierzu gehören u. a. die Festlegung des Leistungsangebots, die jährliche Bewertung der Anreizregelung durch die Stadt sowie der Gesamtbericht der Stadt Hagen.



Für die zukünftige Durchführung des Stadtbusverkehrs in Hagen gelten für die HST im Rahmen einer neuen Direktvergabe u. a. folgende Maßgaben:

- Sicherstellung eines laufenden Einflusses auf die Verkehrsleistung,
- Beachtung der Vorgaben aus dem neu aufgestellten Nahverkehrsplan der Stadt Hagen,
- Gewährleistung von Flexibilität und Gestaltungsspielräumen u. a. im Hinblick auf die Herausforderungen
- „Demografischer Wandel“ und
- „Verkehrswende“,
- Sicherung des Fortbestands der HST als mobilitätssicherndes sowie leistungs- und wettbewerbsfähiges Nahverkehrsunternehmen,
- Beachtung der Vorgaben der Clean-Vehicles-Directive und des Luftreinhalteplans sowie des Masterplans „Nachhaltige Mobilität“ der Stadt Hagen,
- weitere Umsetzung des Konzeptes E-Mobilität im ÖPNV in Hagen,
- (möglichst langfristige) Sicherung der Arbeitsplätze vor Ort im ÖPNV und Beschäftigung der Arbeitnehmer zu sozial adäquaten Konditionen.

## **2. Absicht zur erneuten Direktvergabe**

Die am 03.12.2009 in Kraft getretene VO (EG) 1370/2007, geändert durch die VO 2016/2338 vom 14.12.2016, ist Grundlage für die Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße sowie die Gewährung finanzieller Ausgleichsleistungen und ausschließlicher Rechte an Verkehrsunternehmen. Daran angepasst wurde mit Wirkung zum 01.01.2013 das PBefG. Dieser Rechtsrahmen ist für die Anschlussbetrauung bzw. erneute Direktvergabe der HST zu beachten. Neben der Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens hat die Stadt Hagen gemäß der VO 1370/2007 die Option, eine (wettbewerbsfreie) Direktvergabe (Inhousevergabe) eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an den sog. internen Betreiber – hier die HST – vorzunehmen (Art. 2 lit. h) VO 1370/2007).

Die Stadt Hagen müsste bei einer erneuten Direktvergabe inhaltlich eine Fortsetzung der bestehenden Betrauung/Direktvergabe der HST durch eine formalisierte Direktvergabe an die HST beschließen. Hierbei wird die durch die VO 1370/2007 eingeräumte Möglichkeit genutzt, den Stadtbusverkehr einschließlich ausbrechender Verkehre in Nachbargemeinden mit einem eigenen Verkehrsunternehmen fortzusetzen. Die Stadt Hagen wäre damit bereit, eine Erfüllungsverantwortung für den Stadtbusverkehr auf ihrem Gebiet zu übernehmen und ein aus ihrer Sicht über viele Jahre erfolgreiches Modell der Aufgabenerledigung nachhaltig zu sichern.

Die Stadt Hagen und die HST haben für ihre Entscheidungsfindung die in der Vergangenheit mit der Betrauung der HST und der Direktvergabe gemachten Erfahrungen im Hinblick auf die von der Stadt Hagen verfolgten Ziele eines attraktiven und wirtschaftlichen ÖPNV kritisch reflektiert.



Das Ergebnis besteht darin, dass eine Direktvergabe an die HST gegenüber einer wettbewerblichen Vergabe auch weiterhin vorzugswürdig ist. Die vorstehende Bewertung beruht dabei insbesondere auf folgenden Erwägungen:

a) Synergievorteile der Direktvergabe an die HST

Das Verkehrsangebot ist das Ergebnis einer integrierten und zwischen der Stadt Hagen und der HST abgestimmten Planung des Stadtbusverkehrs. Die Bedienung des gesamten Stadtbusnetzes durch die HST erlaubt eine optimale Betriebsdurchführung auf der Grundlage einer integrierten Umlauf- und Dienstplanung, die einen wirtschaftlichen Einsatz von Fahrpersonal und Bussen gewährleistet. Die Vergabe als Gesamtleistung sichert zudem den größtmöglichen Ausgleich zwischen ertragsstarken und ertragsschwachen Verkehren, um den geringstmöglichen Ausgleichsbedarf für die Stadt Hagen zu erzielen.

b) Steuerung des Stadtbusverkehrs durch die Stadt Hagen

Die umfassende Direktvergabe an die HST bietet zudem das größtmögliche Maß an Gestaltbarkeit und kommunalen Einfluss auf die HST und damit das gesamte Stadtbusverkehrsangebot. Der Angebotsumfang und die Angebotsqualität, die in einem dynamischen System wie dem ÖPNV nicht starr sind, lassen sich im Rahmen der Direktvergabe schnell und flexibel gestalten, wohingegen eine wettbewerbliche Vergabe durch eine enge Leistungsbeschreibung mit geringen Änderungsspielräumen gekennzeichnet wäre.

Aufgrund ihrer gesellschaftsvertraglichen Stellung ist die Stadt Hagen in der Lage, die HST mittels der HVG zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten. Die Stadt Hagen hat somit – anders als im Verhältnis zu einem fremden Verkehrsunternehmen – die Möglichkeit, nicht nur auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, sondern auch gesellschaftsrechtlich auf die Art und Weise der Verkehrsbedienung Einfluss zu nehmen. Auch dadurch kann auf Veränderungen des öffentlichen Verkehrsinteresses flexibel und schnell reagiert werden. Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Hagen gegenüber dem eigenen internen Betreiber ermöglichen somit die Nutzung der verkehrlichen und wirtschaftlichen Potenziale ohne langwierige und durch gegenläufige Interessen geprägte Abstimmungsprozesse.

c) Vermeidung einer Zersplitterung des Verkehrsangebots

Die durch eine Direktvergabe des Stadtbusverkehrs als Gesamtleistung gesicherten Integrations- und Steuerungsvorteile könnten bei einer wettbewerblichen Vergabe verloren gehen. Die Stadt müsste dann ggf. als Auftraggeberin dafür Sorge tragen, dass eine qualitativ hochwertige und abgestimmte Leistungserstellung durch einen oder mehrere Betreiber erfolgt. Damit wäre ein deutlich spürbarer Mehraufwand gegenüber einer Leistungserbringung durch die Eigengesellschaft HST verbunden.



d) Die Hagener Straßenbahn AG als bekannter und bewährter Betreiber

Die HST verfügt gegenüber stadtfremden Betreibern über eine bestmögliche Kenntnis der lokalen und regionalen Gegebenheiten. Sie verfügt über langjährige Markterfahrungen, auf deren Grundlage sie das Verkehrsangebot bedarfsorientiert ausgestalten kann. Die HST ist aus Sicht der Stadt Hagen ein erwiesener Garant für einen hochwertigen Stadtbusverkehr im Interesse der Fahrgäste, der Bürger, der mitbedienten Aufgabenträger und damit letztlich der Entwicklung der Stadt Hagen insgesamt.

e) Die Hagener Straßenbahn AG als integrierter Dienstleister

Die HST erbringt sog. integrierte Dienstleistungen, zu denen u. a. Regieaufgaben, wie Verkehrslenkung, Angebotsgestaltung und -optimierung, Kundeninformation, Tarifgestaltung, Vertrieb, Infrastrukturerrichtung und -unterhaltung, zählen. Diese umfassende Wahrnehmung durch die HST könnte ein privater Anbieter nicht ohne Weiteres erbringen, da dieser in der Regel nur die Fahrleistungen anbietet; die obigen Dienstleistungen müssten bei privaten Anbietern zusätzlich bestellt und auch bezahlt werden.

f) Wirtschaftliche Aspekte einer Direktvergabe

Die gegenüber einem wettbewerblichen Vergabeverfahren bestehenden Vorteile einer „Direktvergabe in eine Hand“ führen nach Aussage des rechtlichen Beraters zu signifikant geringeren Transaktionskosten aus dem Vergabeverfahren selbst, aber auch aus dem über die Laufzeit erforderlichen Vertragscontrolling gegenüber einer wettbewerblichen Vergabe.

Bei einer Direktvergabe ist die Kostenentwicklung für den Aufgabenträger wegen realistischer Ansätze besser planbar. Es ist auch eine dauerhafte Erzielung von Effizienzvorteilen sowie eine Vermeidung von Remanenzkosten zu erwarten.

Für eine erneute Direktvergabe spricht auch der Umstand, dass die HST bereits im Hinblick auf die E-Mobilität hohe Investitionen (maßgebliche Busse und Infrastruktur) zu tätigen hat und hierfür auch erhebliche öffentliche Fördermittel erhält. Diese Fördermittel wären durch die HST zurückzuzahlen, falls keine Verwendung im Sinne des Fördermittelgebers erfolgt. Dies wäre sehr wahrscheinlich der Fall, wenn die HST keinen Betrieb des Busverkehrs mehr durchführt, falls die Verkehrsleistungen bzw. der Betrieb der HST bei einer wettbewerblichen Vergabe wegfällt. Das Risiko von Fördermittelrückzahlungen würde sich darüber hinaus auch für weitere, bereits erhaltene Fördermittel ergeben (z. B. Dieselsbusnachrüstung, Betriebsanlagen).

g) Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern

Mit der Direktvergabe bekennt sich die Stadt Hagen auch zu ihrer Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern der HST. Die Direktvergabe sichert die Bereitstellung sicherer und sozial gestalteter Arbeitsplätze in der Region.



#### h) Fazit

Mit einer Direktvergabe an die HST als internen Betreiber sichert sich die Stadt Hagen letztlich eine Vielzahl langjährig bewährter Vorteile gegenüber einer ergebnisoffenen Wettbewerbsvergabe. Mit Blick auf den in Hagen beabsichtigten Ausbau des lokalen Nahverkehrs bietet sich die Anwendung einer schnellen und flexiblen Gestaltung mit dem eigenen Unternehmen und somit auch die Direktvergabe verstärkt an.

### 3. Voraussetzungen für eine Direktvergabe

Die beabsichtigte Direktvergabe an die HST erfolgt in einem förmlichen Vergabeverfahren und ist nur unter Beachtung allgemeiner und besonderer Voraussetzungen zulässig. Sie kann entweder in Form einer Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 oder nach § 108 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (Inhousevergabe) erfolgen. Die konkrete Ausgestaltungsform der Direktvergabe ist noch zu erörtern sowie mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VRR) wegen dessen Zuständigkeit in Sachen Finanzierung abzustimmen.

Die rechtlichen Anforderungen der beiden in Betracht kommenden Ausgestaltungsformen der Direktvergabe entweder nach Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 oder nach § 108 Abs. 1 GWB (Inhousevergabe) an die HST als internen Betreiber sind erfüllt.

Die gemeinsamen Voraussetzungen für beide Verfahren sind:

- Direktvergabe durch zuständige örtliche Behörde
- Tatsächliche Kontrolle der Stadt Hagen über die HST wie über eine eigene Dienststelle

Besondere Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007:

- Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste durch die HST nur auf dem Gebiet der Stadt Hagen; zulässig sind abgehende Linien in Nachbargebiete und damit zusammenhängende sonstige Teildienste
- Überwiegende Selbsterbringung der betrauten Personenverkehrsdienste durch die HST

Besondere Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 GWB:

- Erbringung von maximal 20 % Fremdleistungen (Leistungen außerhalb des Tätigkeitsbereichs und/oder nicht an Gesellschafter) durch die HST
- Keine direkte private Kapitalbeteiligung an der HST
- Bedeutende Selbsterbringung der betrauten Personenverkehrsdienste durch die HST

Die Direktvergabe von Busverkehrsdiensten kann nach Art. 4 Abs. 3 S. 1 VO 1370/2007 längstens für eine Laufzeit von zehn Jahren erfolgen. Die Laufzeit einer erneuten Direktvergabe wäre hiernach vom 01.01.2023 bis zum 31.12.2032.



#### **4. Vorabveröffentlichung der Direktvergabeabsicht**

Vor der Erteilung der Direktvergabe an den internen Betreiber HST hat die Stadt Hagen ein bestimmtes Verfahren durchzuführen.

Dazu ist gemäß Art. 7 Absatz 2 VO 1370/2007 und § 8a Absatz 2 PBefG, spätestens ein Jahr vor der Direktvergabe, maximal aber 27 Monate vor der Betriebsaufnahme, eine Vorabveröffentlichung der Vergabeabsicht im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen.

Die Vorabbekanntmachung wird dem Rat vor Veröffentlichung zur Beschlussfassung vorgelegt. Somit ist gewährleistet, dass auch der nach der Kommunalwahl neu konstituierte Rat der Stadt Hagen die Möglichkeit hat, seinen Willen zur Umsetzung der Direktvergabe an die HST zu bekunden. Die Veröffentlichung soll dann schnellstmöglich nach diesem weiteren Ratsbeschluss, spätestens jedoch Ende April / Anfang Mai 2021, veröffentlicht werden, um ausreichende zeitliche Reserven für die weiteren Verfahrensschritte und etwaige Rechtsstreitigkeiten sowie kurzfristig Klarheit über mögliche eigenwirtschaftliche Konkurrenzansprüche zu haben.

Da mit der Vergabe auch die Wiedererteilung von Liniengenehmigungen gemäß PBefG ansteht, sind auch die von der Stadt Hagen für das Genehmigungsverfahren gewünschten Anforderungen an den Stadtbusverkehr europaweit mit bekannt zu machen. Das sind die Qualitätsanforderungen, die der HST im öffentlichen Dienstleistungsauftrag vorgegeben werden. Sie ergeben sich ganz überwiegend bereits aus dem Nahverkehrsplan der Stadt Hagen, welcher die wesentliche Grundlage für die Direktvergabe darstellt. Allerdings empfiehlt sich darüber hinaus die Erstellung eines „Konkretisierenden Dokuments“, um einzelne Voraussetzungen der im Rahmen des Nahverkehrsplans – seinem Charakter als Plan geschuldet – noch vage oder nur als Mindestanforderung angelegten Qualitätsanforderungen für die Leistungserbringung im Rahmen der Direktvergabe zu konkretisieren und gewünschte Qualitätsanforderungen als Verpflichtung auszugestalten. Typische Inhalte eines solchen Konkretisierenden Dokuments sind z. B. zum Zeitpunkt der Vorabveröffentlichung aktuelle Fahrpläne, finale Festlegungen hinsichtlich der konkreten Fahrzeuganforderungen – hier insbesondere die Antriebstechnik im Hinblick auf die Erfüllung der Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 – die sog. „Clean-Vehicles-Directive“, deren Umsetzung in nationales Recht noch aussteht. Zudem können aktuelle Themen aufgenommen werden, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Nahverkehrsplans noch nicht bekannt waren. Zuvorderst betrifft dies derzeit Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, wie z. B. wie den Einbau von Spuckschutzwänden, Desinfektionsspender oder zusätzliche Reinigungsintervalle. Neben der Erstellung des Konkretisierenden Dokuments ist in Vorbereitung der Vorabveröffentlichung die Abstimmung über die Ausgestaltung der Form der Direktvergabe mit dem VRR abzustimmen sowie ggf. die Einbeziehung ausbrechender Linien in die Nachbargemeinden, die nicht Teil des Verbundraums des VRR sind.



Mit diesem Beschluss kann die Verwaltung mit den für die Erstellung der Vorabbekanntmachung notwendigen Vorarbeiten – Erstellung des Konkretisierenden Dokuments sowie Abstimmung mit dem VRR und mit Nachbar-Aufgabenträgern – beginnen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vorabbekanntmachung rechtzeitig für die anschließende fristgerechte Veröffentlichung erstellt werden kann.

### **Inklusion von Menschen mit Behinderung**

Belange von Menschen mit Behinderung

☒ sind nicht betroffen

### **Finanzielle Auswirkungen**

☒ Es entstehen weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

gez. Erik O. Schulz  
Oberbürgermeister

gez. Henning Keune  
Technischer Beigeordneter





## Verfügung / Unterschriften

### Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Oberbürgermeister

Gesehen:

\_\_\_\_\_  
Erster Beigeordneter  
und Stadtkämmerer

\_\_\_\_\_  
Stadtsyndikus

\_\_\_\_\_  
Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

Die Betriebsleitung  
Gegenzeichen:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

# Zeitstrahl Direktvergabe Hagen zum 01.01.2023

## Stand August 2020

