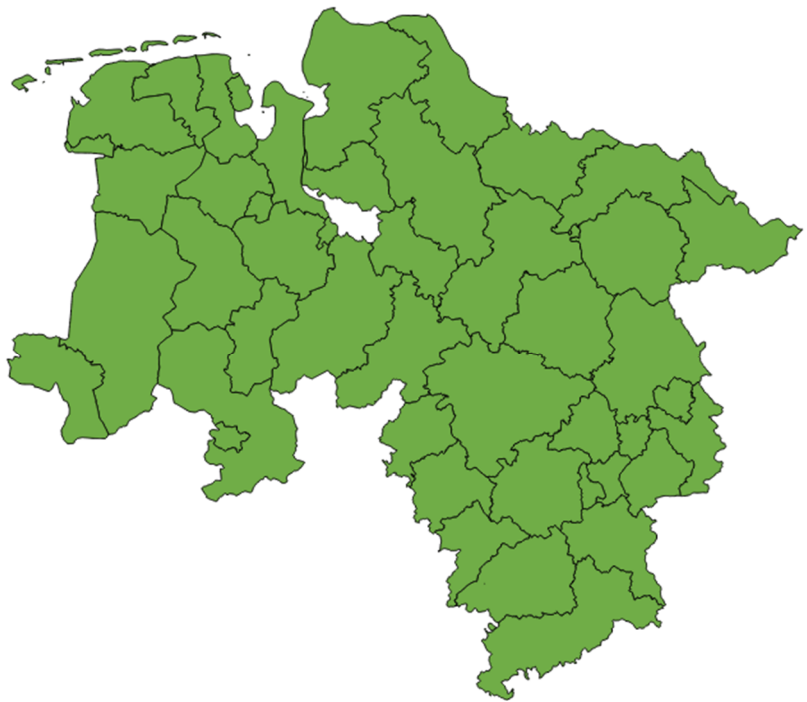


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -



Kommunalbericht 2017



Niedersachsen

**Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -
2017**

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

5.4 ÖPNV – Defizite bei der Erstellung eines leistungsfähigen ÖPNV

Eine Prüfung des straßengebundenen ÖPNV offenbarte Schwächen bei der Erstellung des Nahverkehrsplans, der Schaffung barrierefreier Zugänge und der Vergabe von Verkehrsleistungen.

Hintergrund
und Ziel
der Prüfung

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 NNVG). Aufgabenträger des hier untersuchten straßengebundenen ÖPNV mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Region Hannover und der Regionalverband „Großraum Braunschweig“.⁹

Die Prüfung sollte einen Überblick darüber geben, ob es den Aufgabenträgern gelang, ihre Nahverkehrspläne rechtskonform aufzustellen und als Planungs- und Steuerungsinstrument zu nutzen. Darüber hinaus ging die Prüfung der Frage nach, ob die Aufgabenträger dem gesetzlichen Auftrag nachkamen, im vorgesehenen Zeitrahmen einen barrierefreien Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln zu schaffen und dabei das Angebot und den entsprechenden Ausbau von Haltestellen konzeptionell steuerten. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte zudem, inwieweit eine wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistungen erfolgte.

Die der Orientierung dienende Prüfung fand bei einer kreisfreien Stadt und drei Landkreisen statt.¹⁰

Nahverkehrsplan –
wichtiges
Planungs-
und
Steuerungsinstrument

Die Aufgabenträger haben nach § 6 NNVG einen Nahverkehrsplan aufzustellen, der u. a. Zielvorstellungen und zu deren Konkretisierung Maßnahmen zur weiteren Gestaltung des ÖPNV enthalten soll. Außerdem soll er Aussagen treffen zur Deckung der Finanzbedarfe im Falle von Investitionen und Betriebskostendefiziten. Der Gesetzgeber sieht den Nahverkehrsplan damit als grundlegendes Planungs- und Steuerungsinstrument zur Realisierung des ÖPNV.

Die zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden gültigen Nahverkehrspläne wiesen allesamt Schwächen auf. Maßnahmen, die die Zielvorstellungen zur weiteren Gestaltung des ÖPNV konkretisieren sollten, waren nicht mit Angaben zu ihrer Umsetzung unterlegt. Erforderliche Finanzbedarfe für Investitionen und zum Ausgleich von Betriebskostendefiziten fehlten in der Regel völlig.

⁹ § 4 Abs. 1 NNVG.

¹⁰ Geprüft wurden die Landkreise Cloppenburg, Nienburg/Weser und Rotenburg (Wümme) sowie die Stadt Wilhelmshaven.

Um einen leistungsfähigen ÖPNV sicherzustellen, bedarf es eines gültigen Nahverkehrsplans. Mittels des Plans können die Aufgabenträger ihren Verkehr aber nur dann sinnvoll planen und steuern, wenn er mindestens die gesetzlichen Vorgaben enthält.

Bei zwei Kommunen prüfte die überörtliche Kommunalprüfung den Bereich Haltestellen als besonderen Schwerpunkt. Beide Aufgabenträger verfügten über kein aktuelles Haltestellenkataster als Grundlage für eine langfristige Planung beim Haltestellenausbau.

Haltestellen

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ein Haltestellenkataster aufzubauen bzw. dieses zu aktualisieren. Es ermöglicht den Überblick über Ausstattung und Zustand der Haltestellen und gibt damit die notwendigen Informationen über Handlungsbedarfe. Aufbauend auf diesem Kataster sollten sie ein Haltestellenprogramm erstellen, in dem sie das Thema Barrierefreiheit besonders berücksichtigen.

Nach § 8 Abs. 3 S. 3 PBefG hat der Nahverkehrsplan 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. Der Aufgabenträger ist an die Frist nicht gebunden, wenn er im Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benennt und begründet, was in den geprüften Kommunen nicht erfolgte.

*Umsetzung
der Barriere-
freiheit*

Nach den zum Prüfungszeitpunkt gewonnenen Erkenntnissen dürften es die geprüften Kommunen nicht schaffen, die vollständige Barrierefreiheit bis zum vorgegebenen Zeitpunkt zu erreichen. Sie sollten jedoch die konkrete Benennung von Ausnahmen nicht zur Regel werden lassen und die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, das gesetzgeberische Ziel alsbald zu erreichen.

Die Verordnung (EG) 1370/2007¹¹ und das PBefG regeln den Marktzugang im Bereich des ÖPNV. Gemäß § 8 Abs. 4 PBefG sind Verkehrsleistungen im ÖPNV vorrangig eigenwirtschaftlich zu erbringen, das heißt (mit Ausnahmen) ohne öffentliche Zuschüsse.

Vergaben

Soweit ein eigenwirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist, können die Aufgabenträger einen subventionierten gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsdienst im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge gem. der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 organisieren.

Wenn der Aufgabenträger die Verkehrsleistungen nicht selbst erbringt oder nach den Vorschriften der genannten Verordnung nicht direkt vergeben darf, sind Dienstleistungs-

¹¹ 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.

aufträge im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens zu vergeben. Abweichend davon sind Direktvergaben an externe Betreiber dann möglich, wenn öffentliche Dienstleistungsaufträge entweder einen Jahresdurchschnittswert von weniger als 1 Mio. € oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km aufweisen bzw. bei kleineren Auftragnehmern (nicht mehr als 23 Fahrzeuge) von 2 Mio. € oder 600.000 km.

Bei den geprüften Kommunen war eine Mischung verschiedener Verkehrsformen vorzufinden:

- Eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste,
- eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste, die wegen zu hoher Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht eigenwirtschaftlich waren¹²,
- scheinbarer Selbstbetrieb des Aufgabenträgers durch ein Unternehmen, bei dem er keine beherrschende Stellung hatte¹³,
- unzulässige Direktvergabe oder
- gemeinwirtschaftlicher Verkehrsdienst ohne fehlerfreies wettbewerbliches Verfahren.

Drei Kommunen beauftragten Verkehrsunternehmen mit der Durchführung von Verkehr in einer Weise, die nicht den Vergabevorschriften entsprachen.

Sie ließen Vergabevorschriften unbeachtet und gingen das Risiko einer rechtlichen Überprüfung mit möglicher Aufhebung der Vergabeentscheidung ein.

Aus wirtschaftlichen Gründen sollten die Aufgabenträger die Verkehrsleistungen nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung grundsätzlich öffentlich ausschreiben. Gegebenenfalls können sich Eigengesellschaften an einem Wettbewerb beteiligen.

Fazit

Den Nahverkehrsplan als wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument nutzten die Kommunen regelmäßig nicht. Die vollständige Barrierefreiheit werden Kommunen bis zur gesetzlichen Frist am 01.01.2022 nach ihren bisherigen Planungen nicht erreichen.

¹² Art. 6 Verordnung Nr. 1370/2007.

¹³ Zum erlaubten Inhouse-Geschäft, s. Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unter Abs. 2 j.