

Mitglieder des Kreistags
des Landkreises Esslingen

Verwaltungs- und Finanz-	16.07.2026	nicht öffentlich	Beschlussfassung
ausschuss			
Kreistag	23.07.2026	öffentlich	Beschlussfassung

Betreff: Aktuelle Kostensituation im ÖPNV - Notvergaben zur Gewährung von Kostenhilfen (Notmaßnahmen/Dieselhilfen)

Anlagen:

BESCHLUSSANTRAG:

1. Die aktuelle Lage der Verbundlandkreise und deren Kostensituation als Aufgabenträger im ÖPNV wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Landrat wird ermächtigt, Notvergaben zur Gewährung von Kostenhilfen nach Art. 5 Abs. 5 EU-VO entsprechend Ziffer II 3 der Vorlage durchzuführen.

Auswirkungen auf den Haushalt:

Im Haushalt 2026 sind im Teilhaushalt 7, Ergebnishaushalt, bei Produktgruppe 5470 (P547001, Kostenart 43170000) keine Zuschüsse an private Verkehrsunternehmen veranschlagt. Die eventuell durch Notvergaben zur Gewährung von Kostenhilfen benötigten Mittel für das Jahr 2026 sind dort, ggf. außerplanmäßig, zur Verfügung zu stellen. Die zusätzlichen Mittel für die Folgejahre sind ggf. in die künftigen Veranschlagungen mit aufzunehmen.

Sachdarstellung:

1. ÖPNV als Daseinsvorsorge

Die Landkreise sind als Aufgabenträger gemäß ÖPNV-Gesetz Baden-Württemberg verpflichtet, eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge sicherzustellen.

Dieser Aufgabe kommt der Landkreis Esslingen nach, indem er über den Nahverkehrsplan die grundsätzlichen quantitativen und qualitativen Anforderungen an die ausreichende Verkehrsbedienung definiert und die daraus resultierenden Verkehre in wettbewerblichen Verfahren vergibt. Nach § 8 Abs. 4 Personenbeförderungsgesetz gilt der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass Verkehrsleistungen vorrangig von eigenwirtschaftlich agierenden Unternehmen ohne Zuschüsse von der öffentlichen Hand erbracht werden sollen. Öffentliche Dienstleistungsaufträge mit Ausgleichszahlungen sind nur zulässig, wenn kein Unternehmen den Verkehr eigenwirtschaftlich betreiben kann.

2. Aktuelle Situation

Bereits durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020 hat sich die wirtschaftliche Situation vieler Verkehrsunternehmen im ÖPNV-Bereich verschlechtert. Der Ukraine-Krieg im Jahr 2022 und die damit in Zusammenhang stehende Dieselkrise, haben die damalige Situation zusätzlich erschwert. Um einen Zusammenbruch des gesamten Systems zu verhindern, hat die Verwaltung daher in den Jahren 2020 bis 2024 mit den Verkehrsunternehmen Rettungsschirmverträge abgeschlossen. Mit deren Hilfe konnten im Landkreis Esslingen zunächst alle Verkehre aufrechterhalten werden.

In Folge dieser Negativentwicklung haben die Verbundlandkreise im Jahr 2024 entschieden, die Verkehrsverträge anzupassen und Regelungen aufzunehmen, die unterjährige Dynamisierungen bei den Kostengruppen Personal und Treibstoff vorsehen. So ist es bei den Vertragsverkehren seitdem beispielsweise möglich, im Falle extremer Kostensteigerungen im Bereich der Treibstoffkosten durch Anpassung der monatlichen Abschläge kurzfristig reagieren zu können.

Nach einer kurzen Phase der Entspannung folgte Ende Februar 2026 durch den Irankrieg ein erneut sprunghafter Anstieg der Dieselpreise, vergleichbar mit der Entwicklung beim Ukraine-Krieg im Jahr 2022. Bei einem Anteil der Treibstoffkosten an den Gesamtkosten von durchschnittlich 18% führt diese Entwicklung bei den Verkehrsunternehmen zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen.

Bei den Vertragsverkehren besteht, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit durch eine Erhöhung der Abschlagszahlungen die erforderliche Liquidität sicherzustellen. Ein ergebniswirksamer Ausgleich erfolgt in diesem Fall über die vertraglich geregelte Dynamisierung im Rahmen der Schlussabrechnung im darauffolgenden Jahr.

Im Gegensatz dazu tragen Verkehrsunternehmen, die ihre Busverkehrsleistung eigenwirtschaftlich erbringen, das vollständige Betriebs- und Kostenrisiko eigenverantwortlich. Mangels Finanzierungsvertrag haben weder die Unternehmen noch die Aufgabenträger die Möglichkeit, solch extremen Kostensteigerungen kurzfristig entgegenzutreten. Grundsätzlich obliegt es in solchen Fällen dem Verkehrsunternehmen, geeignete Gegenmaßnahmen (auch zur Liquiditätssicherung) zu ergreifen. Sollten diese jedoch nicht ausreichen, besteht die Gefahr, dass das Unternehmen in eine wirtschaftliche Schieflage oder gar in Insolvenz gerät.

Im Falle einer drohenden Insolvenz eines Verkehrsunternehmens ist es die Pflicht des Aufgabenträgers, zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung kurzfristig mit Notmaßnahmen zu reagieren. Dies sind in der Regel Not- und Interimsvergaben nach Art. 5 Abs. 5 EU-VO 1370/2007 i.V.m. § 14 Abs. 4 Nr. 3 Verordnung über die

Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV). Diese Maßnahmen sind erfahrungsgemäß mit erheblichen Mehrkosten gegenüber regulären Vergaben verbunden, da

- oftmals kein Wettbewerb möglich ist (sowohl aufgrund der geringen Anzahl potenzieller Unternehmen, welche die Leistungsmengen kurzfristig anbieten können, als auch durch den geringen zeitlichen Vorlauf)
- kurzfristig verfügbare Kapazitäten (Busse und Fahrer) begrenzt und teuer sind
- kurze Vertragslaufzeiten von 3 Monaten bis 2 Jahren keine Zeit bieten, notwendige Investitionen über längere Zeiträume abzuschreiben
- Unternehmen höhere Risikoaufschläge bei kürzeren Laufzeiten einkalkulieren.

Durch die solidarische Finanzierungsstruktur der ausreichenden Verkehrsbedienung in den VVS-Verbundlandkreisen (Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis) führen Mehrbelastungen in einem Landkreis durch Not- und Interimsvergaben zu Mehrbelastungen für alle beteiligten Landkreise.

II. Handlungsoptionen als Stufenkonzept

1. Kurzfristige Anpassung des Verkehrsangebots (Stufe 1)

Um eine Kostenreduzierung zu erzielen, könnte eine Anpassung des Verkehrsangebotes (Verkehrsvolumens) erfolgen. In der Regel sind bei eigenwirtschaftlichen Verkehren Mehrleistungen enthalten, welche teilweise deutlich über dem im Nahverkehrsplan festgelegten Basisangebot bzw. der ausreichenden Verkehrsbedienung liegen. Bei einer Reduzierung des Verkehrsumfangs auf das im Nahverkehrsplan definierte Basisangebot könnten Kostenreduzierungen erzielt werden. Allerdings sinkt in diesem Fall auch die Erlössituation aufgrund geringerer Fahrgeldeinnahmen. Darüber hinaus gilt es die aktuelle Fahrgastnachfragesituation zu betrachten, um weiterhin einen bedarfsgerechten Verkehr abzubilden.

Ob und ggf. in welchem Umfang eine Reduzierung des Verkehrsangebots möglich ist, muss im Bedarfsfall je Verkehrsraum im Einzelfall betrachtet und mit den betroffenen Kommunen abgestimmt werden. Die mögliche Untergrenze liegt hier beim im Nahverkehrsplan festgelegten Basisangebot sowie der bedarfsgerechten Schülerverkehre.

Maßnahmen der Stufe 1 können im Bedarfsfall kurzfristig als Geschäft der laufenden Verwaltung umgesetzt werden.

2. Kurzfristige Sicherstellung der Liquidität (Stufe 2)

Als weitere Sofortmaßnahme zur Unterstützung der eigenwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen sind Liquiditätshilfen möglich. Das Verkehrsunternehmen hat die Notwendigkeit plausibel darzulegen und auszuführen, weshalb die kurzfristige Deckung des Liquiditätsbedarfs nicht anderweitig erfolgen kann.

Um die Liquidität zu sichern, können beispielsweise die monatlichen Abschlagszahlungen aus den Ausgleichsmitteln nach § 15 ÖPNVG Baden-Württemberg erhöht werden. Dabei handelt es sich um Landesgelder, welche die Verkehrsunternehmen über die Allgemeine Vorschrift des Landkreises zum Ausgleich des Verkaufs vergünstigter Fahrkarten des Ausbildungsverkehrs erhalten. Dieses Verfahren haben die Verbund-

Landkreise bereits in den Jahren 2020 und 2022 zur Sicherung der Liquidität und Abschluss der Rettungsschirmverträge angewandt.

Die Bereitstellung von § 15 ÖPNVG-Mitteln sichert kurzfristig die Liquidität der Verkehrsunternehmen und hilft als Überbrückungsmaßnahme. Die Ergebniswirkung bleibt allerdings beim Verkehrsunternehmen und muss über stärkere Einnahmesteigerungen in der restlichen Genehmigungslaufzeit ausgeglichen werden.

Maßnahmen der Stufe 2 können im Bedarfsfall kurzfristig als Geschäft der laufenden Verwaltung umgesetzt werden.

3. Durchführung von Notvergaben zur Gewährung von Kostenhilfen zur Sicherung der eigenwirtschaftlichen Verkehre bei struktureller Unterfinanzierung (Stufe 3)

Im Falle einer strukturellen Unterfinanzierung ist bei eigenwirtschaftlichen Verkehren ein zusätzlicher anteiliger Kostenausgleich (Kostenhilfe) über Notvergaben durch den Aufgabenträger möglich, wenn ohne sein Eingreifen die Gefahr einer Unterbrechung des Verkehrsdienstes droht. Es handelt sich hierbei um eine zielgerichtete Hilfe, welche im Falle eines außergewöhnlichen Ereignisses eingesetzt werden kann, um gezielt wirtschaftlichen Mehrbelastungen, welche die Verkehrsbedienung gefährden, entgegenzuwirken. Andere kurzfristige Anpassungsmöglichkeiten, wie beispielsweise eine Tarifierhöhung, stehen dem betroffenen Unternehmen nicht zur Verfügung.

Der Nachweis der konkreten Betroffenheit soll mithilfe eines Testats eines Steuerberaters oder Wirtschaftsprüfers nachgewiesen werden. Das Testat hat zu bestätigen, dass

- eine wirtschaftliche Notlage im Unternehmen besteht und ohne Hilfe die Erbringung der Verkehrsleistung nicht fortbestehen kann
- die Notlage auf außergewöhnliche, nicht vom Unternehmen zu vertretende Umstände zurückzuführen ist
- keine kurzfristig umsetzbaren und wirksamen Optimierungsmaßnahmen zur Senkung der Kosten möglich sind und
- keine ausreichende Absicherung durch eigene Rücklagen oder Konzernstrukturen (z. B. Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag) besteht.

Die Notmaßnahme als Gewährung einer Kostenhilfe hat einen zeitlich begrenzten Krisencharakter, das langfristige unternehmerische Risiko verbleibt auch weiterhin beim Verkehrsunternehmen.

III. Rechtliche Einschätzung

Nach Artikel 5 Abs. 5 EU-VO 1370/2007 kann der Aufgabenträger als zuständige Behörde im Fall einer Unterbrechung des Verkehrsdienstes oder bei unmittelbarer Gefahr des Eintretens einer solchen Situation eine Notmaßnahme ergreifen. Erforderlich ist somit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang ein Erliegen der Verkehrsdienste zu erwarten ist. Sollten die Verkehrsunternehmen wegen der gestiegenen Dieselpreise und der daraus resultierenden Gesamtkostensteigerung Insolvenz anmelden müssen, könnten sie die Verkehrsleistungen nicht mehr erbringen.

Die Hilfen sind allerdings an strenge Voraussetzungen geknüpft und dienen ausschließlich der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge. Dies bedeutet, dass ein Ausgleich für unternehmerische Fehlentscheidungen, unwirtschaftliche Betriebsführung sowie kalkulatorische Fehler bei der Genehmigungsbeantragung ausgeschlossen sind.

Eine Notvergabe zur Gewährung einer Kostenhilfe bedarf keiner Vorabbekanntmachung, ist auf die Dauer von maximal zwei Jahren beschränkt und darf nicht rückwirkend abgeschlossen werden. Dementsprechend sind auch kürzere Laufzeiten und ggf. Kettenmaßnahmen bei anhaltender Gefahrenlage bis zu einer Gesamtdauer von zwei Jahren möglich. Es besteht also auch die Möglichkeit, zunächst nur für wenige Monate einen solchen Notauftrag zu vergeben. In dieser Zeit ist zu prüfen, ob beispielsweise die Dieselpreise wieder gesunken sind und die Verkehre deshalb wieder eigenwirtschaftlich erbracht werden können.

IV. Bewertung

Die Verwaltung sieht die Notwendigkeit zur Prüfung geeigneter Maßnahmen, um im Bedarfsfall insolvenzgefährdete Verkehrsunternehmen zu unterstützen und damit einen Zusammenbruch der Verkehre in den Verbundlandkreisen zu verhindern. Eine Unterstützung kommt dabei, nach Auffassung der Verwaltung nur bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren infrage, bei denen nachweisbar die Insolvenz droht, also keine finanzielle Absicherung über entsprechende Gewinnrücklagen, eine Konzernstruktur oder der Einnahmenerzielung aus der Erbringung anderweitiger Verkehrsleistungen (z.B. Reiseverkehr, freigestellter Schülerverkehr) möglich ist.

Sollte ein Verkehrsunternehmen in den Verbundlandkreisen Insolvenz anmelden und die Erbringung der Verkehrsleistung dadurch nicht mehr möglich sein, drohen dem Landkreis Esslingen sowie aufgrund der solidarischen Finanzierung den Verbundlandkreisen, abhängig vom konkreten Verkehrsvolumen, immense finanzielle Mehrbelastungen in Millionenhöhe. Diese würden durch kurzfristige Not- und Interimsvergaben zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung bis zur Vergabe der Verkehrsleistung in einem ordentlichen Vergabeverfahren entstehen.

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass mit einer gezielten, zeitlich begrenzten Notmaßnahme zur Gewährung einer Kostenhilfe (Dieselhilfe) gegebenenfalls erforderliche, kostenintensive Not- und Interimsvergaben im Insolvenzfall vermieden werden können.

In der Vergangenheit hat dieses Vorgehen in den Verbundlandkreisen bei vergleichbaren Situationen gut funktioniert. Die Strukturen und Erfahrungen sind somit vorhanden. Mit der Pflicht zum Nachweis der Bedürftigkeit mithilfe eines Testats eines Wirtschaftsprüfers ist zugleich ein Schutz vor Überkompensation bzw. unberechtigter Hilfe gegeben.

V. Finanzielle Auswirkungen

Während die kurzfristige Anpassung des Verkehrsangebots (Stufe 1) sowie die Liquiditätshilfen (Stufe 2) keine Belastung der kommunalen Haushalte mit sich bringen, haben die Gewährung von Kostenhilfen (Stufe 3) finanzielle Auswirkungen auf die Kreis Haushalte der Verbundlandkreise. Diese ergebniswirksame Stufe 3 soll im Bedarfsfall

dazu dienen, die Aufrechterhaltung der ausreichenden Verkehrsbedienung auf wirtschaftlichste Art und Weise sicherzustellen und kostenintensive Not- und Interimsvergaben vermeiden.

Konkrete Aussagen zu Anzahl und Höhe eventuell erforderlicher Kostenhilfen sind derzeit nicht möglich. Die Verwaltung geht jedoch davon aus, dass einzelne, eigenwirtschaftlich betriebene Verkehre Stützungsbedarfe haben könnten, da es bereits entsprechende Anfragen im Verbund gegeben hat. Ob ein konkreter Stützungsbedarf zu realisieren ist, muss jedoch stets über ein entsprechendes Testat nachgewiesen werden.

Resultierend aus den Erfahrungen vergleichbarer Fälle im Verkehrsverbund in den letzten Jahren weist die Verwaltung darauf hin, dass die Kosten bei Not- und Interimsvergaben aufgrund Insolvenz, abhängig vom konkreten Verkehr, mindestens 25 bis 60 Prozent über den Kosten vergleichbarer, regulär vergebener Verkehre liegen. Bei größeren Verkehren könnten die Mehrkosten einer Not- und Interimsvergabe durchaus im zweistelligen Millionenbereich liegen.

VI. Weiteres Vorgehen

Vorrangiges Ziel sollte es sein, der Verwaltung ist, die aktuell mit dem Irakkrieg entstandene finanzielle Notlage bei den eigenwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen durch kurzfristige Anpassungen des Verkehrsangebots sowie durch Liquiditätshilfen ergebnisneutral in den Griff zu bekommen. Sollte dies nicht gelingen bzw. die Erbringung der Verkehrsleistung nachweislich gefährdet sein, sollte der Verwaltung die Möglichkeit einer Notmaßnahme im Einzelfall eingeräumt werden. Dabei kann es aus Sicht der Verwaltung angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage der Verbundlandkreise nur darum gehen, die Aufrechterhaltung der ausreichenden Verkehrsbedienung (Basisangebot) auf wirtschaftlichste Art und Weise sicherzustellen. Gleichzeitig wird die Verwaltung Kostenentwicklung und wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftliche Verkehre fahren, fortlaufend beobachten.

Aufgrund der solidarischen Finanzierung wird im Bedarfsfall das konkrete Vorgehen in jedem Einzelfall mit den Verbundlandkreisen abzustimmen sein.

Eine rückwirkende Vergabe eines Notvertrags ist aus Rechtsgründen unzulässig. Um aufgrund der angespannten Lage ggf. kurzfristig handeln zu können, schlägt die Verwaltung daher vor, den Landrat zu ermächtigen, Notvergaben zur Gewährung von Kostenhilfen nach Art. 5 Abs. 5 EU-VO entsprechend Ziffer II 3 der Vorlage durchzuführen.

gez.
Marcel Musolf
Landrat