

## Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**  
zur Behandlung im **Gemeinderat**

---

**Betreff:** **Stadtverkehr Tübingen - Einleitung des Verfahrens zur Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an die Stadtwerke Tübingen GmbH**

**Bezug:** Vorlagen 445/2009 und 53/2010 Betrauung der Stadtwerke Tübingen GmbH mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Bereich des ÖPNV und Vorlagen 179/179a und 179b/2010 Erbringung von Fahrdienstleistungen im ÖPNV durch die swt

Anlagen: 0

---

## Beschlussantrag:

1. Die Universitätsstadt Tübingen beabsichtigt, die Stadtwerke Tübingen GmbH als ihren internen Betreiber mit dem Stadtverkehr Tübingen im Wege der Direktvergabe für den Zeitraum von 10 Jahren beginnend ab dem 1.1.2020 zu betrauen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die für die Direktvergabe erforderlichen Voraussetzungen im Einzelnen sicherzustellen und zu dokumentieren und das Verfahren der Direktvergabe durch Veröffentlichung einer Vorabkennzeichnung spätestens im 1. Quartal 2018 einzuleiten. Hierbei ist von dem heutigen Bedienungsangebot im Stadtverkehr auszugehen. Möglichkeiten zur Veränderung des Bedienungsangebots nach Vorgaben der Universitätsstadt Tübingen sind vorzusehen.
3. Die Verwaltung wird ferner beauftragt, den öffentlichen Dienstleistungsauftrag für die Direktvergabe sowie die Beschlussfassung über die Direktvergabe nach Ablauf der rechtlich gebotenen Verfahrensfristen vorzubereiten.

## Ziel:

Der Stadtverkehr Tübingen, den die Stadtwerke Tübingen GmbH (swt) für die Universitätsstadt Tübingen organisiert und durchführt, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die umweltgerechte und

stadtverträgliche Abwicklung des Gesamtverkehrsaufkommens im Stadtgebiet. Die swt ist hierbei auf der Grundlage der ihr von der Universitätsstadt Tübingen erteilten Betrauung tätig. Diese Betrauung sowie die Liniengenehmigungen der swt laufen am 31.12.2019 ab.

Ziel ist, für den Anschlusszeitraum ab dem 01.01.2020 den Stadtverkehr Tübingen auf dem hohen qualitativen Niveau aufrecht zu erhalten. Der Einfluss der Universitätsstadt Tübingen auf das Bedienungsangebot und seine künftige Entwicklung muss dabei ebenso erhalten bleiben, wie die Finanzierung der Verkehrsdienste im steuerlichen Querverbund. Die swt soll hierbei weiterhin als Steuerungs- und Regiegesellschaft den Stadtverkehr übergreifend planen, organisieren und durchführen bzw. durchführen lassen und dabei fortlaufend für eine planerische und betriebliche Gesamtoptimierung des Netzes sorgen. Die Zusammenarbeit mit privaten Erstellern der Verkehrsleistung ist im vergaberechtlichen zulässigen Umfang fortzusetzen.

### **Begründung:**

#### **1. Anlass / Problemstellung**

Die Universitätsstadt Tübingen ist im Rahmen der Daseinsvorsorge verantwortlich, als sogenannte zuständige Behörde die öffentlichen Personenverkehrsdienste im Stadtverkehr Tübingen sicherzustellen. Hierfür bedient sie sich ihrer Eigengesellschaft „Stadtwerke Tübingen GmbH“ (swt), die mittels eigener Tochtergesellschaft „Stadtwerke Tübingen Verkehrsbetrieb GmbH“ und unter Einschaltung privater Subunternehmer die Verkehrsdienste durchführt bzw. durchführen lässt.

Rechtliche Grundlage für die Bedienung des Stadtverkehrs Tübingen durch die swt ist die der swt auf Basis des Beschlusses des Gemeinderats vom 16.11.2009 erteilte Betrauung, die am 31.12.2019 ausläuft. Ferner laufen zu diesem Stichtag auch die der swt erteilten Liniengenehmigungen ab, für deren Erteilung das Regierungspräsidium Tübingen die zuständige Genehmigungsbehörde ist. Die Liniengenehmigungen stellen die personenbeförderungsrechtlich erforderliche Erlaubnis zum Betrieb des Stadtverkehrs Tübingen dar. Die aus Gründen des EU-Beihilfenrechts erforderliche Betrauung durch die Universitätsstadt Tübingen als für die Sicherstellung des ÖPNV zuständige Behörde legitimiert die öffentliche Finanzierung dieser Linien. Die Betrauung bildet dabei insbesondere auch die Grundlage zur Nutzung des steuerlichen Querverbunds auf Ebene der swt, durch den Gewinne der swt aus anderen Geschäftsbereichen zur Finanzierung des Stadtverkehrs eingesetzt werden dürfen.

Für die Zeit ab dem 01.01.2020 ist eine Anschlussregelung an die ablaufende Betrauung erforderlich, die auch die erneute Erteilung der Liniengenehmigungen absichert.

#### **2. Sachstand**

Für die Sicherstellung des Stadtverkehrs Tübingen ab dem 01.01.2020 bedarf es einer erneuten Betrauung, da auch für die Zukunft davon auszugehen ist, dass der Stadtverkehr Tübingen auf eine öffentliche Finanzierung angewiesen ist. Diese Einschätzung wird bestätigt durch eine wirtschaftliche Analyse des Stadtverkehrs. Der Gutachter kommt bei seiner Prognose der mit dem Stadtverkehr verbundenen Kosten und Erlöse zu der Einschätzung, dass die Verkehrsdienste nach objektiven Maßstäben, d.h. auch von anderen Betreibern, dauerhaft nicht kostendeckend erbracht werden können.

Eine erneute Betrauung kann nur durch die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags bewirkt werden. In einem solchen öffentlichen Dienstleistungsauftrag sind – ähnlich wie im bisherigen Betrauungsakt – die quantitativen und qualitativen Anforderungen an das Verkehrsangebot einschließlich des Beförderungstarifs als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu definieren. Ferner ist darauf bezogen zu regeln, welche Ausgleichsleistungen der Betreiber für die Erfüllung dieser Verpflichtungen erhält.

Da in der hiesigen Situation die Voraussetzungen für eine Direktvergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrags an die swt als interner Betreiber der Universitätsstadt Tübingen gegeben sind (siehe dazu unter 3.), muss kein wettbewerbliches Vergabeverfahren durchgeführt werden. Vielmehr ist die Universitätsstadt Tübingen als zuständige Behörde berechtigt, unter Wahrung der formellen Verfahrensbedingungen und –fristen der swt den öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit Wirkung ab dem 01.01.2020 zu erteilen.

Eine solche Direktvergabe erfordert es, dass die Universitätsstadt Tübingen ihre Absicht der Direktvergabe mindestens ein Jahr vor Erteilung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Diese sogenannte Vorabbekanntmachung muss neben den Angaben zur zuständigen Behörde mindestens auch die Art des geplanten Vergabeverfahrens sowie die von der Vergabe umfassten Verkehrsdienste und das Verkehrsgebiet benennen. Der öffentliche Dienstleistungsauftrag darf frühestens ein Jahr nach der Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung erteilt werden. Die Vorabbekanntmachung kann frühestens 27 Monate vor dem Inkrafttreten des öffentlichen Dienstleistungsauftrags (hier 01.01.2020) veröffentlicht werden.

Nach dem zwischenzeitlich novellierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sind der swt nach Erteilung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags die Liniengenehmigungen für den Stadtverkehr Tübingen wieder zu erteilen. Der entsprechende Genehmigungsantrag soll nach dem PBefG spätestens 6 Monate vor Betriebsbeginn (hier 01. 01. 2020) gestellt werden.

Indes ist vorläufig ein Verfahren durchzuführen, bei dem interessierte Wettbewerber Gelegenheit haben, gegebenenfalls Genehmigungsanträge für den eigenwirtschaftlichen Betrieb des Stadtverkehrs Tübingen zu stellen. Diese vorgeschaltete eigenwirtschaftliche Marktfrage wird zeitgleich mit der Einleitung des Verfahrens der Direktvergabe durch die Veröffentlichung der oben bereits erwähnten Vorabbekanntmachung ausgelöst. Im Anschluss an die Vorabbekanntmachung haben etwaige Wettbewerber drei Monate Zeit, beim Regierungspräsidium Tübingen als zuständiger Genehmigungsbehörde eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge zu stellen.

Für dieses der Direktvergabe vorgeschaltete Verfahren müssen mit der Vorabbekanntmachung die Anforderungen an die Verkehrsbedienung, insbesondere an Art und Umfang des Verkehrsangebots, den Beförderungstarifs und qualitative Standards veröffentlicht werden. Ferner kann die Vorabbekanntmachung die Angabe umfassen, dass die Vergabe der Verkehrsdienste als sogenannte Gesamtleistung beabsichtigt ist.

Diese Inhalte der Vorabbekanntmachung bewirken, dass etwaige eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge an den in der Vorabbekanntmachung veröffentlichten Vorgaben zu messen sind. Zu versagen ist ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungsantrag dann, wenn er die in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Anforderungen nicht erfüllt oder sich nur auf Teilleistungen bezieht. Die Vorabbekanntmachung schützt die Universitätsstadt Tübingen auf diese Weise vor unzureichenden eigenwirtschaftlichen Anträgen oder einer so-

nannten „Rosinenpickerei“, bei der sich eigenwirtschaftliche Antragsteller auf lukrative bzw. für sie gewinnbringend machbare Verkehre beschränken. Der Vorabkennzeichnung kommt damit eine hervorgehobene Bedeutung für das Verfahren der Direktvergabe und ganz generell für den Erhalt der Steuerbarkeit des Verkehrsangebots durch die Universitätsstadt Tübingen zu.

### 3. Vorschlag der Verwaltung und weiteres Verfahren

Die Sicherstellung des Stadtverkehrs Tübingen über die Betrauung der swt hat sich für die Universitätsstadt Tübingen in der Vergangenheit bewährt. Schon seit 1995 fungiert die swt als die für das Gesamtnetz des Stadtverkehrs Tübingen organisatorisch, planerisch sowie betrieblich übergreifend verantwortliche Regie- und Steuerungsstelle der Universitätsstadt Tübingen. Dadurch, dass die swt hierbei personenbeförderungsrechtlich als Inhaber der Liniengenehmigungen den Status eines Verkehrsunternehmers besitzen, sichert hierbei zugleich, dass die Finanzierung des Stadtverkehrs steuerlich optimiert über den Querverbund geleistet werden kann. Diese Gestaltung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, auch in der Zukunft die hohe Bedienungsqualität erhalten zu können.

Nachdem das Europarecht bereits die Möglichkeit der Direktvergabe von Verkehrsdiensten an interne Betreiber der zuständigen Behörden umfasst, ist mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes nunmehr auch für das nationale Recht geklärt, dass kommunale Aufgabenträger wie die Universitätsstadt Tübingen ihre eigenen Verkehrsgesellschaften mit den Verkehrsdiensten betrauen dürfen.

Die maßgeblichen Vorschriften des europäischen Rechts für eine Direktvergabe sind nach der EU-Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 erfüllt. Die Universitätsstadt Tübingen als zuständige Behörde übt über die swt eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle aus. Die swt betreibt nur Verkehre auf dem Gebiet der Stadt. Es ist zudem sichergestellt, dass die swt im gesetzlich geforderten Umfang die öffentlichen Personenverkehrsdienste selbst erbringt.

Bei Vorliegen der Direktvergabe-Voraussetzungen ist es in das freie Ermessen der Universitätsstadt Tübingen als zuständige Behörde gestellt, sich gegen die Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens und für die Direktvergabe zu entscheiden. Aus den vorgenannten Gründen wird die Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an die swt hier auch für die Zukunft den Interessen der Universitätsstadt Tübingen als für die Sicherstellung des Stadtverkehrs Tübingen zuständiger Aufgabenträger am besten gerecht. Denn diese Vorgehensweise erhält der Universitätsstadt Tübingen den größtmöglichen Einfluss auf die Gestaltung des Bedienungsangebots und insbesondere auch auf seine Anpassung an künftige Veränderungen zum Beispiel aus Gründen des Umweltschutzes bzw. der Reduzierung von Verkehrsimmissionen oder aufgrund technischer und verkehrlicher Entwicklungen wie beispielsweise der Digitalisierung. Die Interessen des Mittelstandes bzw. des privaten Omnibusgewerbes werden hierbei dadurch gewahrt, dass die swt den vergaberechtlich zugelassenen Rahmen für die Fremdvergabe der Verkehrserstellung größtmöglich ausschöpft. Die Universitätsstadt Tübingen kann hierbei nicht nur über den öffentlichen Dienstleistungsauftrag, sondern auch auf gesellschaftsrechtlichem Wege als Gesellschafter der swt unmittelbar Einfluss auf die Verkehrserbringung und die Qualität der Verkehrsdienste nehmen. Ein weiterer Grund für die erneute Direktvergabe ist der bereits angesprochene Erhalt des steuerlichen Querverbundes.

Die Verwaltung wird daher beauftragt, unter Berücksichtigung insbesondere der zu Direktvergaben im ÖPNV zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung im Einzelnen sicherzustellen, dass die Voraussetzungen der Direktvergabe umfassend erfüllt sind, und dies auf geeignete Weise zu dokumentieren. Soweit sich bei dieser Prüfung Anpassungsbedarfe an eine veränderte Rechtsprechung ergeben sollten, ist das bisherige Vergabemodell entsprechend weiterzuentwickeln.

Gegenstand der Direktvergabe sollen hierbei sämtliche Linienverkehre des Stadtverkehrs Tübingen als Gesamtleistung sein. Diese Verkehrsdienste bewirken im gesamten Verkehrsgebiet in der Universitätsstadt Tübingen eine angemessene Versorgung der Bevölkerung. Die Linien sind untereinander auf vielfältige Weise, insbesondere am Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB), zu einem Gesamtnetz verknüpft. Die auf dieses Netz bezogene übergreifende Umlauf- und Dienstplanung bewirkt im Interesse einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung Synergien. Auch zukünftig ist eine übergreifende planerische und betriebliche Optimierung innerhalb dieses Netzes erforderlich. In der Vorabbekanntmachung ist daher anzugeben, dass die Vergabe der Verkehrsdienste als Gesamtleistung beabsichtigt ist.

Wie oben (2.) dargelegt, müssen in der Vorabbekanntmachung ferner die Anforderungen an den Stadtverkehr Tübingen beschrieben werden. Ausgangspunkt hierfür soll die heute bestehende Bedienung sein. Durch geeignete Veränderungsklauseln im öffentlichen Dienstleistungsauftrag kann die Universitätsstadt Tübingen dafür sorgen, dass das Bedienungsangebot Ihren Anforderungen entsprechend fortlaufend weiterentwickelt wird. Die Verwaltung wird beauftragt, auch diesen Aspekt bei der Gestaltung der Vorabbekanntmachung zu berücksichtigen.

Mit der Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung wird das Verfahren der Direktvergabe eingeleitet. Nach Ablauf der oben (2.) dargelegten Fristen kann sodann der öffentliche Dienstleistungsauftrag erteilt werden. Die Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags ist hierbei gemäß den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1370/2007 auf 10 Jahre zu begrenzen. Die Verwaltung wird beauftragt, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag vorzubereiten, der dem Interesse der Universitätsstadt Tübingen an einer umfassenden Steuerbarkeit des Verkehrsangebots im Stadtverkehr Tübingen für die gesamte Laufzeit Rechnung trägt.

Angesichts der oben (2.) dargestellten Verfahrensfristen, soll die Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung im EU Amtsblatt spätestens im 1. Quartal 2018 erfolgen. Damit wird ein ordnungsgemäßer Verfahrensablauf – auch hinsichtlich der sich an die Direktvergabe anschließenden Vergabe der Subunternehmerleistungen – gewährleistet.

#### 4. Lösungsvarianten

Wenn die Stadt die swt erneut als ihren internen Betreiber mit dem Stadtverkehr Tübingen im Wege der Direktvergabe betrauen wollen, gibt es keine Lösungsmöglichkeiten, da die Fahrdienstleistungen sonst öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

#### 5. Finanzielle Auswirkungen

Die Fortsetzung der bisherigen vertraglichen und organisatorischen Gestaltung für den Stadtverkehr Tübingen hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt der Universitätsstadt Tübingen.

