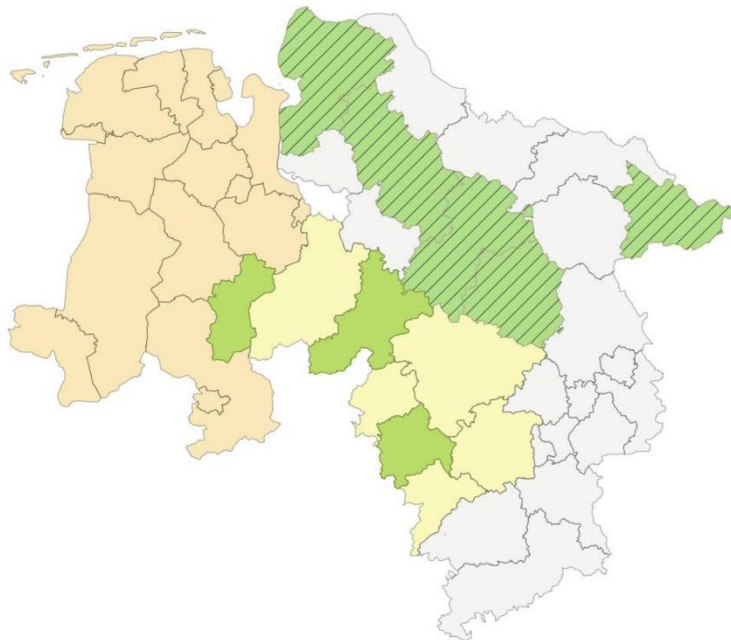


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

**Mobilität im ländlichen Raum -  
Flexible Bedienformen im ÖPNV**



Übersandt an

- Landkreis Celle
- Landkreis Hameln-Pyrmont
- Landkreis Nienburg/Weser
- Landkreis Heidekreis
- Landkreis Cuxhaven
- Landkreis Lüchow-Dannenberg
- Landkreis Rotenburg (Wümme)
- Landkreis Vechta
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 05.05.2022

Az.: 10712/6.3-2/2021/2



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>10</b>
3.1	Strukturen der flexiblen Bedienformen in den Landkreisen.....	10
3.1.1	Landkreis Celle .....	11
3.1.2	Landkreis Cuxhaven .....	11
3.1.3	Landkreis Hameln-Pyrmont.....	12
3.1.4	Landkreis Heidekreis.....	13
3.1.5	Landkreis Lüchow-Dannenberg.....	13
3.1.6	Landkreis Nienburg/Weser .....	14
3.1.7	Landkreis Rotenburg (Wümme) .....	14
3.1.8	Landkreis Vechta .....	15
3.1.9	Gegenüberstellung ausgewählter Daten .....	16
3.2	Ziele und Vorteile der Angebote für die Kommunen .....	16
3.3	Vorbereitung .....	20
3.4	Beauftragung und Zusammenarbeit mit Dritten .....	21
3.5	Kostentragung.....	23
3.6	Genehmigungen.....	26
3.7	Buchung und Bezahlung der Angebote .....	28
3.8	Abrechnung.....	30
3.9	Kontrolle.....	31
3.10	Förderung und Beratung .....	32
3.11	Auswirkungen COVID-19 .....	33
3.12	Weitere Entwicklung.....	35
3.13	Fazit.....	36


## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 – Gegenüberstellung der flexiblen Bedienformen.....</i>	<b>16</b>
<i>Abbildung 2 – Buchungs- und Bezahlformen.....</i>	<b>28</b>
<i>Abbildung 3 – Entwicklung der Fahrgastzahlen 2020 gegenüber 2019.....</i>	<b>34</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ALF	Anruflinienfahrt(en)
ALT	Anruflinientaxi/Anruflinientaxen
AST	Anrufsammeltaxi/Anrufsammeltaxen
ASTROW	Anrufsammeltaxi im Landkreis Rotenburg (Wümme)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 191)
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28.06.1995 (Nds. GVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 188)
NVP	Nahverkehrsplan
ÖDA	Öffentlicher Dienstleistungsauftrag (§ 8a Abs. 4 PBefG, VO (EG) Nr. 1370/2007)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH
PBefG	Personenbeförderungsgesetz vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.04.2021 (BGBl. I S. 822)
RB	Rufbus(se)

## Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2021, ©  LGLN.

## 1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 Der Klimaschutz, die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der demographische Wandel erfordern es, alternative Mobilitätsformen auszubauen, um sowohl die Daseinsvorsorge zu gewährleisten als auch die Attraktivität und die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu erhalten. Die Daseinsvorsorge beinhaltet die Aufgabe, eine ausreichende Bedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 NNVG). Oftmals sind in ländlichen Räumen noch immer viele Menschen vom Auto abhängig. Jeder vierte Haushalt in Deutschland besitzt mehr als einen Pkw und die Mehrzahl davon befindet sich auf dem Land.<sup>1</sup> Diese Haushalte benötigen ein attraktives und flexibles ÖPNV-Angebot als Alternative, um die Fahrten mit dem eigenen Auto zu reduzieren.
- Tz. 2 Kommunen außerhalb von größeren Städten sind als Wohn- und Wirtschaftsstandort u. a. dann attraktiv, wenn sie neben einer guten sozialen und gesellschaftlichen Infrastruktur auch über gute mobile An- und Verbindungen verfügen.<sup>2</sup> Auf dem Land ist ein guter ÖPNV daher zusammen mit der Versorgung mit Arztpraxen, Apotheken, Lebensmittelgeschäften und Schulen ein entscheidender Faktor dafür, dass sich Menschen auch künftig für ein Leben dort entscheiden. Zudem erfordert die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausreichende alternative Mobilitätskonzepte jenseits vom eigenen Pkw und dem klassischen Linienverkehr des ÖPNV.<sup>3</sup> Die aus den Fahrscheinverkäufen erzielbaren Erträge reichen grundsätzlich nicht aus, um die durch den ÖPNV entstehenden Aufwendungen zu decken. Der ÖPNV benötigt daher regelmäßig Zuschüsse. Die Kommunen sind verpflichtet, diese Zuschüsse möglichst gering zu halten (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Die Frage, wie man im ländlichen Raum eine bezahlbare, klimafreundliche und vor allem flexible Ergänzung zum oft nicht im benötigten Umfang zur Verfügung stehenden ÖPNV anbieten kann, ist seit langem eine wesentliche

---

<sup>1</sup> ioki GmbH, Studie zu öffentlicher Mobilität in Deutschland, Pressemitteilung vom 27.10.2021. <https://ioki.com/ioki-studie-zu-oeffentlicher-mobilitaet-in-deutschland-on-demand-angebote-staerken-schiene-mobilitaets-wende-und-klimaschutz/>, abgerufen am 17.12.2021.

<sup>2</sup> Siehe z. B. BMEL, Entwicklung ländlicher Räume, Dritter Bericht der Bundesregierung, Berlin 2020. 201020 BMEL Entwicklung der ländlichen Räume –3.Bericht, S. 56 - [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_laendliche-Regionen/regierungsbericht-laendliche-raeume-2020.html](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/regierungsbericht-laendliche-raeume-2020.html), abgerufen am 17.12.2021.

<sup>3</sup> Siehe Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, S. 14 und 20 - <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unsere-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-ql.pdf?blob=publicationFile&v=4>, abgerufen am 17.12.2021.

Herausforderung und ein zentrales Verkehrsthema auch im Flächenland Niedersachsen.<sup>4</sup>

- Tz. 3 Flexible oder bedarfsgesteuerte Bedienformen d. h. Dienste des ÖPNV, die sich vom klassischen fahrplan- und linienfixierten Angebot mit Standardlinienbussen abgrenzen, wie z. B. Anrufsammeltaxi (AST), Anruflinientaxi (ALT), Rufbus (RB) und Bürgerbus ergänzen und verdichten die klassischen Beförderungsformen des Linien-, Sonderlinien- und Gelegenheitsverkehrs. Sie schließen Lücken im ÖPNV im ländlichen Raum, indem sie teilweise nur nach Anmeldung die geringe, schwer bündelbare und schwankende Nachfrage meist mit Taxis oder kleineren Bussen für acht bis 16 Personen zuzüglich Fahrer bedienen. Sie stellen keinen Linienverkehr im Sinne des § 43 PBefG dar, gehören aber nach § 1 Abs. 3 NNVG zum ÖPNV.
- Tz. 4 Die Zulässigkeit bzw. Genehmigungsfähigkeit nach dem PBefG hing bis Juli 2021 vom Einzelfall ab. Die Vielzahl genehmigungsrechtlicher Zuordnungsmöglichkeiten führte in der Praxis bisher zu Abgrenzungsschwierigkeiten und hat dadurch auch in Niedersachsen eine „bunte“ Genehmigungspraxis begünstigt.<sup>5</sup> Die PBefG-Novelle, die am 01.08.2021 in Kraft trat, stellt in § 44 PBefG klar, dass auch der Linienbedarfsverkehr als Linienverkehr im ÖPNV gilt und bei der Genehmigung nach den Vorschriften über diesen zu beurteilen ist. § 50 PBefG enthält nunmehr eine Definition des gebündelten Bedarfsverkehrs und dessen Genehmigungsvoraussetzungen. Intention war es, die Genehmigungsverfahren zu vereinheitlichen und so für neue On Demand-Anbieter Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen.<sup>6</sup>
- Tz. 5 Die hier betrachteten flexiblen Bedienformen wurden in den Jahren 2010 bis 2018 implementiert und daher nach altem Recht genehmigt.
- Tz. 6 Diese Prüfung betrachtete die flexiblen Bedienformen AST, ALT und RB in ausgewählten Kommunen. Sie sollte zeigen, ob und welche Vorteile derartige Angebote aus Sicht der Kommunen bieten und was bei ihrer Implementierung wichtig

---

<sup>4</sup> Planungsbüro VIA AG, Mobilität in ländlichen Räumen in Niedersachsen, Ergebnisbericht im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, 2012 - <https://www.viakoeln.de/service/einzelansicht/mobilitaetsstudie-niedersachsen-2012>, abgerufen am 17.12.2021.

<sup>5</sup> Siehe MOBILOTSIN online am 18.03.2021 in Hannover, Peters, Genehmigungsrechtliche Einordnung flexibler Bedienformen im ÖPNV, Folie 5: [https://www.mobilotsin-niedersachsen.de/site/assets/files/1115/flexbf\\_im\\_opnv\\_genrechtl\\_einordnung\\_peters.pdf](https://www.mobilotsin-niedersachsen.de/site/assets/files/1115/flexbf_im_opnv_genrechtl_einordnung_peters.pdf), abgerufen am 17.12.2021.

<sup>6</sup> vgl. Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 19/26175, S. 50.

ist. Ausgenommen waren z. B. Bürgerbus- oder Carsharing-Systeme, da diese von Vereinen oder privaten Initiativen betrieben wurden und insoweit eine Prüfung nicht möglich war.

- Tz. 7 Diese Prüfung zielte zusätzlich darauf ab, Impulse für die Initiierung und Ausweitung alternativer Mobilitätsangebote zu setzen. Sie verdeutlicht an den vorgefundenen Praxisbeispielen, ob und ggf. wie flexible Bedienformen erfolgreich ein- und umgesetzt wurden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse können sowohl die geprüften als auch andere Kommunen dabei unterstützen, entsprechende Angebote einzurichten oder auszubauen.
- Tz. 8 In diese Prüfung bezog ich acht Landkreise im ländlichen Raum als Träger des ÖPNV nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 NNVG ein, in deren Gebiet flexible Bedienformen angeboten wurden. Einbezogen wurden die Landkreise Celle, Cuxhaven, Heidekreis, Hameln-Pyrmont, Lüchow-Dannenberg, Nienburg/Weser, Rotenburg (Wümme) und Vechta.
- Tz. 9 Die Auswahl der Kommunen für diese Prüfung berücksichtigte u. a. teilweise auch den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen besonderen regionalen Schwerpunkt. Es sollten unter regionalen Aspekten besonders die statistischen Gebiete (NUTS-Ebenen 2) Hannover<sup>7</sup> und Weser-Ems<sup>8</sup> betrachtet werden. Diese Gebiete verfügen über eine hohe Anzahl von Kommunen mit einer zufriedenstellenden Finanz- und Verwaltungskraft. Es handelt sich um die beiden wirtschaftsstärkeren Regionen Niedersachsens, trotz des Gegensatzes von städtischer Struktur einerseits und ländlicher Prägung andererseits. Mit der regional abgegrenzten Betrachtung will die überörtliche Kommunalprüfung die höhere Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse unterstützen, um den Kommunen ihre Standortbestimmung im differenzierten Vergleich zu erleichtern.
- Tz. 10 Sofern die entscheidenden Prüfungskriterien nicht dagegensprachen, war diese regionale Betrachtung auch maßgeblich für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen bei den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen Prüfungen.

---

<sup>7</sup> Regionsbereich Hannover, Landkreisbereiche Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg/Weser und Schaumburg sowie die Landeshauptstadt Hannover.

<sup>8</sup> Landkreisbereiche Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Friesland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Osnabrück, Vechta, Wesermarsch und Wittmund sowie die Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück und Wilhelmshaven.

Tz. 11 Der Kommunalbericht 2023 und die für diesen Bericht vorgesehenen Prüfungsergebnisse werden sich schwerpunktmäßig mit den anderen beiden statistischen Gebieten Braunschweig<sup>9</sup> und Lüneburg<sup>10</sup> befassen. Damit wird sich für die Kommunalberichte 2022 und 2023 eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben.

Die geprüften Kommunen hatten bis zum 25.03.2022 Gelegenheit, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Die Landkreise Celle, Heidekreis und Vechta gaben keine Stellungnahme ab. Der Landkreis Hameln-Pyrmont verzichtete mit E-Mail vom 21.03.2022 auf eine Stellungnahme. Der Landkreis Cuxhaven gab in seiner Stellungnahme mit E-Mail vom 25.03.2022 Ergänzungen zu Sachverhalten, die in Tz. 100, 111, 118 und 122 berücksichtigt wurden. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg gab in seiner Stellungnahme mit E-Mail vom 25.03.2022 Ergänzungen zu Sachverhalten, die in Tz. 37 und 100 f. sowie in den Abbildungen 1 und 2 berücksichtigt wurden. Der Landkreis Nienburg/Weser gab im Erörterungsgespräch vom 03.03.2022 Hinweise zu Sachverhalten, die in Tzn. 23, 106 ff. und 110 berücksichtigt wurden. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) gab in seiner Stellungnahme vom 23.03.2022 Ergänzungen zu Sachverhalten, die in Tz. 44 f., 75 und 93 sowie in der Abbildung 1 berücksichtigt wurden.

## **2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte**

Tz. 12 Die vorgefundenen flexiblen Angebote waren sehr unterschiedlich gestaltet. Neben einer direkten Beauftragung durch den jeweiligen Landkreis wurden flexible Bedienformen auch im Rahmen der Linienbündel<sup>11</sup> entweder als kostenpflichtiger Bestandteil oder als kostenloses Zusatzangebot vergeben. In mehreren Fällen beauftragten einzelne kreisangehörigen Gemeinden oder Samtgemeinden AST für Ihr Gemeindegebiet. Im Landkreis Cuxhaven hatten sogar sämtliche kreisangehörigen Kommunen ein AST eingerichtet (siehe Abschnitt 3.1).

---

<sup>9</sup> Landkreisbereiche Gifhorn, Göttingen, Goslar, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel sowie die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg.

<sup>10</sup> Landkreisbereiche Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden.

<sup>11</sup> In Nahverkehrsplänen werden Linienverläufe von Busdiensten regional geordnet und zu „Linienbündeln“ zusammengefasst. In Ausschreibungen werden mehrere Linien zusammengefasst und als „Linienbündel“ vergeben.

- Tz. 13 Die Landkreise initiierten die flexiblen Bedienformen vorrangig, um die Daseinsvorsorge und die Mobilität im ländlichen Raum unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte zu verbessern. Die Landkreise sollten ihre Entscheidung, ob eine flexible Bedienform anstelle einer permanenten Linie eingesetzt wird, von einem Vergleich der hierdurch einsparbaren und der erwarteten zusätzlichen Kosten abhängig machen (siehe Abschnitt 3.2).
- Tz. 14 Die Ermittlung, ob eine flexible Bedienform benötigt wird und wie sie ausgestaltet sein sollte sowie die Planungen und Kostenschätzungen verliefen sehr heterogen. Die meisten Landkreise verfügten nicht über Daten zur Auslastung des Linienerverkehrs. Um fundierte Entscheidungsgrundlagen zu haben, müssen zum einen der Ist-Zustand bekannt sein und zum anderen Vorgaben zur Angebotshäufigkeit sowie zu weiteren Standards vorliegen. Vor der Einführung halte ich einen Kostenvergleich der Varianten bzw. eine Kostenschätzung für die gewählte Bedienform für angebracht (siehe Abschnitt 3.3).
- Tz. 15 Die Kosten für die flexiblen Bedienformen trugen entweder die Landkreise oder die kreisangehörigen Kommunen. Sofern die kreisangehörigen Kommunen AST beauftragt hatten, zahlten die Landkreise in mehreren Fällen einen Zuschuss zu den Betriebskosten. Die Kostenregelung zwischen allen Beteiligten sollten die Kommunen dabei verbindlich und eindeutig regeln und entsprechend abrechnen (siehe Abschnitt 3.5).
- Tz. 16 Für das „ASTROW“ Bothel im Landkreis Rotenburg (Wümme) lag zum Prüfungszeitpunkt keine aktuelle Genehmigung vor. Der Landkreis beabsichtigte, diese mit der Erweiterung des Angebots auf die Gemeinden Tarmstedt, Zeven und Sittensen im Herbst 2021 neu zu beantragen (siehe Abschnitt 3.6).
- Tz. 17 Die Mehrzahl der Angebote konnten die Nutzer nur telefonisch bestellen. Auch bei den Angeboten, die über mehrere Buchungswege verfügten, erfolgte der größte Teil der Bestellungen telefonisch. Das gängigste Zahlungsverfahren war die Barzahlung im Beförderungsmittel. Es dominierte auch bei vorhandenen Alternativen (siehe Tz. 97). Die Landkreise sollten bei der Auswahl der Buchungs- und Zahlungsverfahren die Zielgruppen und deren Präferenzen im Blick behalten. Sie sollten digitale Verfahren im Blick behalten, sofern diese aufgrund der Nutzerstruktur nachgefragt werden. Vor der Einführung zusätzlicher Buchungs- und Zahlungsverfahren sollten sie Kosten- und Nutzenaspekte betrachten (siehe Abschnitt 3.7).



- Tz. 18 Der Landkreis Nienburg/Weser vergütete Leistungen, die das beauftragte Unternehmen nicht erbracht hatte (siehe Abschnitt 3.8).
- Tz. 19 Die Landkreise nutzten die von ihnen erhobenen Fahrgastzahlen größtenteils nicht. Sie sollten für die flexiblen Bedienformen Kennzahlen entwickeln und für ein Controlling nutzen (siehe Abschnitt 3.9).
- Tz. 20 Während der COVID-19 Pandemie verringerte sich in allen Landkreisen die Nutzung der flexiblen Bedienformen. Der Rückgang betrug zwischen rd. 14 % und 100 % (siehe Abschnitt 3.11).

### **3 Prüfungsergebnisse**

Tz. 21 Den Kommunen steht es weitgehend frei, den ÖPNV und mit ihm die flexiblen Bedienformen zu gestalten. Im Folgenden stelle ich die vorgefundenen Gestaltungsformen dar. Die Darstellungen in den Abschnitten 3.1 bis 3.12 sind dabei als Anregungen zu verstehen, derartige flexible Bedienformen – in Abhängigkeit von den örtlichen Notwendigkeiten und Bedingungen – einzurichten. Eine wertende Darstellung nahm ich nur dort vor, wo einzelne Sachverhalte Grund zu einer entsprechenden Empfehlung gaben.

#### **3.1 Strukturen der flexiblen Bedienformen in den Landkreisen**

Tz. 22 Von den acht geprüften Landkreisen waren vier<sup>12</sup> Landkreise Gesellschafter der Verkehrsgesellschaft Nord-Ost-Niedersachsen mbH. Die Verkehrsgesellschaft ist ein Zusammenschluss von acht<sup>13</sup> Landkreisen und berät als Planungs- und Managementgesellschaft die ÖPNV-Aufgabenträger in sämtlichen, den ÖPNV betreffenden, Fragestellungen (siehe Abschnitt 3.3).

Tz. 23 Kreisangehörige Kommunen der Landkreise Cuxhaven und Rotenburg (Wümme) mit AST-Angeboten waren im Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen assoziiert.

Tz. 24 Die geprüften Angebote waren im Hinblick auf Organisation, Vertragsgestaltung, Beauftragung und Kostentragung sehr heterogen und damit nur eingeschränkt vergleichbar (siehe Abschnitte 3.1.1 ff.).

Tz. 25 Von 14 flexiblen Bedienformen in den Landkreisen konnte ich fünf nicht und eine nur eingeschränkt prüfen. Zum Teil lagen die Unterlagen nur bei den kreisangehörigen Kommunen vor, die Angebote in eigener Verantwortung betrieben, so dass diese beim jeweiligen ÖPNV-Aufgabenträger nicht vorhanden waren. In den Landkreisen Heidekreis und Rotenburg (Wümme) wurden ALT- und RB-Systeme im Rahmen des eigenwirtschaftlichen<sup>14</sup> Betriebs angeboten.

---

<sup>12</sup> Landkreise Cuxhaven, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg und Rotenburg (Wümme).

<sup>13</sup> Siehe Fußnote 12 sowie die Landkreise Harburg, Lüneburg, Stade und Uelzen.

<sup>14</sup> Eigenwirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn die Kosten, der Aufwand bzw. die Auszahlungen für die Leistungserbringung durch die erzielten Leistungsentgelte gedeckt sind, d. h. eine Kosten-, Aufwands- oder Auszahlungsdeckung erzielt wird. Inwieweit Ausgleichszahlungen wie z. B. Subventionen in die Ermittlung einbezogen werden dürfen, regelt § 8 Abs. 4 S. 1 NNVG i. V. m. VO (EG) Nr. 1370/2007.

### **3.1.1 Landkreis Celle**

Tz. 26 Der Landkreis Celle hatte als Aufgabenträger des ÖPNV ein gemeinwirtschaftliches Vergabeverfahren für den Zeitraum 01.04.2015 bis 31.03.2025 für die Linien des Gesamtliniensbündels „Bus Celle Stadt/Regio“ gemäß Bündelungsbeschluss des Nahverkehrsplans (NVP) durchgeführt. Das beauftragte Verkehrsunternehmen war Inhaber aller Liniengenehmigungen für den straßengebundenen ÖPNV in der Stadt Celle und im übrigen Kreisgebiet. Der Verkehrsvertrag beinhaltete neben dem Linien- und Schülerverkehr auch die Anruflinienfahrten (ALF). Diese durften grundsätzlich einen Anteil von 15 % am Gesamtverkehrsangebot nicht überschreiten. Im Verkehrsvertrag wurde ein finanzieller Gesamtbeitrag als Zuschuss zur Abdeckung des Defizits aus der nicht eigenwirtschaftlich zu erbringenden Gesamtleistung vereinbart. Die ALF wurden nach Anmeldung bedarfsabhängig mit Taxen durchgeführt und transportierten die Fahrgäste von Haltestelle zu Haltestelle.

Tz. 27 Die AST in eigener Verantwortung der Stadt Celle und der Gemeinde Wietze (§ 4 Abs. 3 NNVG) ergänzten das Angebot des Landkreise Celle. Diese Angebote waren nicht Bestandteil der Prüfung, weil sie nicht durch den Landkreis Celle beauftragt waren. Diverse vereinsbetriebene und vom Landkreis Celle bezuschusste Bürgerbusse rundeten das ÖPNV-Angebot ab und trugen insbesondere zur Verbesserung der Verbindung kleinerer Orte untereinander bei.

### **3.1.2 Landkreis Cuxhaven**

Tz. 28 Die kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Cuxhaven führten die AST-Verkehre in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung durch, ohne selbst ÖPNV-Aufgabenträger zu sein (§ 4 Abs. 3 NNVG). Eine Übertragung der Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV erfolgte lediglich auf die Stadt Cuxhaven. Insgesamt betrieben die zehn kreisangehörigen Kommunen 85 AST-Linien.<sup>15</sup> Die Linien wurden zwischen 2010 und 2018 implementiert.

Tz. 29 Die Gemeinden und Samtgemeinden beauftragten Verkehrsunternehmen mit der Umsetzung der AST-Linien, die die Planung erstellten und teilweise als Konzes-

---

<sup>15</sup> Davon acht in der Stadt Cuxhaven.

sionsinhaber fungierten. Die Verkehrsunternehmen schlossen ihrerseits die Verträge mit den jeweiligen Taxiunternehmen, die die AST-Verkehre in den kreisangehörigen Kommunen letztlich durchführten.

- Tz. 30 Der Landkreis bezuschusste die Betriebskostendefizite zu 50 % (bis 2017) bzw. 75 % (ab 2018). Die Gemeinden und Samtgemeinden legten dem Landkreis im Vorfeld der Einführung ihre Konzepte vor und stimmten sich mit diesem ab. Der Landkreis prüfte, ob die geplanten AST mit den Anforderungen des NVP übereinstimmten. Die Durchführung erfolgte dann – mit Ausnahme der Bezuschussung – ohne weitere Beteiligung des Landkreises. Die Prüfung der AST-Verkehre im Landkreis Cuxhaven konnte daher nur eingeschränkt erfolgen.

Der Bürgerbus „Osteliner“ fuhr ergänzend im Bereich Lamstedt – Hechthausen – Hemmoor.

### **3.1.3 Landkreis Hameln-Pyrmont**

- Tz. 31 Der Landkreis Hameln-Pyrmont war nach Rückübertragungen der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft der Städte Bad Pyrmont und Hameln seit dem 01.01.2017 alleiniger ÖPNV-Aufgabenträger für das gesamte Kreisgebiet. Ziel dieser Restrukturierung, die auch eine Zusammenlegung der damaligen Verkehrsunternehmen beinhaltete, war es, Steuerungsvorteile zu nutzen und den ÖPNV aus einer Hand anbieten zu können.
- Tz. 32 Der Landkreis hat zwei Direktvergaben öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ÖDA) an seine Eigengesellschaft Verkehrsgesellschaft Hameln-Pyrmont mbH für den gesamten ÖPNV mit einer Laufzeit insgesamt von 2012 bis 2024 durchgeführt. Die Betriebssteuerung einschließlich Disposition und Betrieb der Mobilitätszentrale übernahm die Eigengesellschaft. Die finanzielle Steuerung erfolgte über ihren Wirtschaftsplan.
- Tz. 33 Der Landkreis betrieb das RB-Angebot seit August 2018 mit drei Systemen auf insgesamt sechs Linien. Darüber hinaus verfügte der Landkreis bis Januar 2020 über vier AST-Systeme. Danach ersetzte er ein AST durch ein RB-System<sup>16</sup>. Die AST schlossen Lücken, ergänzten das Linienangebot und fuhren sowohl auf den festen Linien als auch bedarfsorientiert z. B. früh morgens für Berufspendler. Die

---

<sup>16</sup> AST "Stadtgebiet Hessisch Oldendorf".

Eigengesellschaft übernahm die Aufgabe, den Fahrbetrieb im Linienverkehr mit den drei AST-Systemen sowie den drei privat betriebenen Bürgerbussen zu koordinieren.

### **3.1.4 Landkreis Heidekreis**

Tz. 34 Der Landkreis Heidekreis war in seinem Zuständigkeitsbereich alleiniger Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. In dieser Eigenschaft installierte der Landkreis ein AST in den Samtgemeinden Rethem und Ahlden, die sich an den Kosten beteiligten. Das AST verkehrte auf drei Linien. Konzessionsinhaberin und Betriebsführerin dieses Verkehrs war eine Verkehrsgesellschaft. Diese beauftragte ein privates Unternehmen damit, die AST-Verkehre durchzuführen. Kreisangehörige Kommunen führten keinen ÖPNV in eigener Verantwortung durch (§ 4 Abs. 2 oder 3 NNVG).

Tz. 35 Flexible Bedienformen waren zudem in Form von ALT und RB vorhanden, die im Rahmen der eigenwirtschaftlichen Teilnetzvergabe betrieben wurden. Diese Angebote konnten folglich nicht in die Prüfung einbezogen werden. Darüber hinaus gab es privat betriebene Bürgerbusse.

### **3.1.5 Landkreis Lüchow-Dannenberg**

Tz. 36 Der Landkreis Lüchow-Dannenberg war alleiniger ÖPNV-Aufgabenträger für das gesamte Kreisgebiet. In der Bündelung der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft sah der Landkreis Steuerungsvorteile.

Tz. 37 Der Landkreis hat eine Direktvergabe eines ÖDA an seine Eigengesellschaft Lüchow-Schmarsauer Eisenbahn GmbH für den gesamten ÖPNV mit einer Laufzeit von 2018 bis 2028 durchgeführt. Die Betriebssteuerung einschließlich Disposition und Betrieb der Rufbuszentrale übernahm die Eigengesellschaft. Die finanzielle Steuerung erfolgte über ihren Wirtschaftsplan.

Tz. 38 Der Landkreis betrieb ein RB-Angebot seit August 2018 auf insgesamt 14 Linien. Ein Bürgerbus-System gab es im Landkreis nicht, jedoch bürgerschaftlich organisierte Bürgermobile (ehrenamtliche Fahrdienste).

### **3.1.6 Landkreis Nienburg/Weser**

- Tz. 39 Der Landkreis Nienburg/Weser war in seinem Zuständigkeitsbereich Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. Die Aufgabenträgerschaft für den Personennahverkehr der Linien 1- 6 hatte der Landkreis Nienburg/Weser auf Antrag der Stadt Nienburg/Weser übertragen (§ 4 Abs. 2 NNVG). Aufgrund der Übernahme der Aufgabenträgerschaft für die Linien 1 – 6 erhielt die Stadt vom Landkreis jeweils einen Anteil an den Finanzmitteln (§ 7a und § 7b NNVG).
- Tz. 40 Der Landkreis Nienburg/Weser hatte für den in seinem Zuständigkeitsbereich verbleibenden ÖPNV drei Linienbündel vergeben. Personenverkehrsdienste im Rahmen des Linienbündels 1 erbrachten per Direktvergabe eines ÖDA die Verkehrsbetriebe Grafschaft Hoya GmbH. An dieser war der Landkreis Nienburg/Weser beteiligt. Die Linienbündel 2 und 3 schrieb der Landkreis europaweit aus. Den Zuschlag erhielt jeweils ein privates Verkehrsunternehmen. Flexible Bedienformen wurden in Form von Taxibussen angeboten. Diese waren ein Bestandteil des Linienbündels 3.
- Tz. 41 Weiterhin verkehrte in der Samtgemeinde Uchte ein AST, welches von der Samtgemeinde in eigener Verantwortung (§ 4 Abs. 3 NNVG) beauftragt, vertraglich geregelt und vergütet wurde. Eine Prüfung dieses AST konnte daher nicht erfolgen.
- Tz. 42 In der Stadt Rehburg-Loccum verkehrte als Ergänzung zum vorhandenen Linienverkehr im Stadtgebiet ein Bürgerbus.

### **3.1.7 Landkreis Rotenburg (Wümme)**

- Tz. 43 Der Landkreis Rotenburg (Wümme) war Auftraggeber für das „ASTROW“ Bothel. Hierzu schloss der Landkreis einen Vertrag mit dem durchführenden Unternehmen. Sowohl der Vertrag als auch die Genehmigung für das Angebot waren bis zum 31.07.2019 befristet. Der Vertrag mit dem Unternehmer wurde im gegenseitigen Einvernehmen weitergeführt und monatlich mit dem Landkreis abgerechnet. Eine neue Genehmigung wurde nicht erteilt (siehe Tz. 92).
- Tz. 44 RB verkehrten auf 16 Linien im Landkreis und wurden alle von einem Busunternehmen durchgeführt. Im Rahmen der eigenwirtschaftlichen Vergabe der Berei-

che Süd 1, Süd 2 und Süd 3 waren die Angebote zusätzliche Leistungen des Busunternehmens, die nicht im NVP enthalten waren. Insofern hatte der Landkreis selbst keine Berührungspunkte mit den RB. Sie sind nicht von ihm beauftragt worden. Ich bezog die RB daher nicht in meine Prüfung ein.

- Tz. 45 Im Bereich des Landkreises verkehrten zwei ALT. Die Linie 632 Buchholz - Lilienthal berührte den Landkreis Rotenburg (Wümme) peripher und war Bestandteil des Netzes Osterholz Ost und damit nicht eines Netzes des Landkreises. Auf der Linie 832 im Teilnetz ROW-Mitte wurden die zunächst als AST gekennzeichneten Fahrten als RB durch eine Verkehrsgesellschaft durchgeführt. Wie dieser RB innerhalb des Netzes abgerechnet wird, war dem Landkreis noch nicht bekannt. Pandemiebedingt war eine Abrechnung noch nicht erfolgt. Eine Prüfung dieser Angebote konnte ich daher nicht vornehmen. Im Rahmen des Stimmungsverfahrens teilte der Landkreis Rotenburg (Wümme) nunmehr mit, dass die Linienfahrten und der Rufbus auf der Linie 832 nach den Kostensätzen pro Kilometer gemäß dem Öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgerechnet würden. Bereitstellungs- oder Telefonkosten würden nicht abgerechnet.

### **3.1.8 Landkreis Vechta**

- Tz. 46 Der Landkreis Vechta war alleiniger ÖPNV-Aufgabenträger für das gesamte Kreisgebiet. Der Landkreis sah darin die Möglichkeit, Steuerungsvorteile zu nutzen und den ÖPNV aus einer Hand organisieren und anbieten zu können. Der Landkreis hatte alle kreisangehörigen Kommunen als „Partnergemeinden“ frühzeitig in dieses Projekt einbezogen und in das RB-System „moobil+“ eingebunden. Für die Betriebssteuerung einschließlich Betrieb der Mobilitätszentrale am Bahnhof Vechta war der Landkreis seit 2019 selbst verantwortlich.<sup>17</sup> Seit 2020 bestand dazu eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Landkreis Cloppenburg.
- Tz. 47 Der Landkreis hatte zwei aufeinanderfolgende Direktvergaben eines ÖDA an die Verkehrsgemeinschaft Landkreis Vechta<sup>18</sup> mit einer Laufzeit von 2013 bis 2020 durchgeführt. Anschließend erfolgte eine europaweite Ausschreibung mit einer Laufzeit bis 2025.

---

<sup>17</sup> <https://www.mobilotsin-niedersachsen.de/erfolgsbeispiele/vernetztes-mobilitatsmanagement/mobilitatsstation-vechta/>, abgerufen am 17.12.2021.

<sup>18</sup> Fünf private Verkehrsunternehmen (Bietergemeinschaften und Einmalbieter) mit drei Linienbündeln.

Tz. 48 Der Landkreis betrieb „moobil+“ seit November 2013 auf insgesamt 15 Linien. Einen Bürgerbus gab es im Landkreis nicht.

### 3.1.9 Gegenüberstellung ausgewählter Daten

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der betrachteten flexiblen Bedienformen in den Landkreisen:

Landkreis	Einführung	Fahrplanbindung	Anzahl Linien	Fahrzeuge	Abfahrtsort	Zielort
Celle (ALF)	2012	ja	27	PKW	Haltestelle	Haltestelle
Cuxhaven (AST der kreisang. Kommunen)	2001 bis 2018	ja	85	PKW	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
HamelN-Pyrmont (AST)	1993	ja	5	PKW	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
HamelN-Pyrmont (RB)	2018	ja	6	Minibus	Haltestelle	Haltestelle (Zwischenausstieg möglich)
Heidekreis (AST Rethem)	2018	ja	3	PKW	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Lüchow-Danzenberg (RB)	2018	ja	14	Kleinbus, Bus, Pkw	Haltestelle	Haltestelle
Nienburg/Weser ("Taxibus")	2017	ja	8	PKW	Haltestelle	Haltestelle
Rotenburg (Wümme) (ASTROW Bothel)	2018	ja	16	PKW	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Vechta (RB "moobil+")	2013	ja	15	Minibus, Bus	Haltestelle	Haltestelle (Zwischenausstieg möglich)

Abbildung 1 – Gegenüberstellung der flexiblen Bedienformen

### 3.2 Ziele und Vorteile der Angebote für die Kommunen

Tz. 49 Die Ziele der Landkreise bei der Implementierung von flexiblen Angeboten hatten unterschiedliche Schwerpunkte:

- Ziel des Landkreises Celle war es, insbesondere den kleinen Ortschaften im Rahmen der Daseinsvorsorge ein gutes Angebot zum ÖPNV-Preis bereitzustellen und dieses wirtschaftlich zu gestalten.



- Mit der Bezuschussung der AST verfolgte der Landkreis Cuxhaven das Ziel, alle Orte an die Grundzentren, den ÖPNV oder den Schienenpersonennahverkehr anzubinden.
- Der Landkreis Hameln-Pyrmont strebte die Verbesserung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum an.
- Mit dem AST im Landkreis Heidekreis sollte insbesondere der werktägliche Besorgungsverkehr für Personen, die sonst nicht mobil sind, verbessert werden.
- Zielsetzungen des Landkreises Lüchow-Dannenberg waren, eine ÖPNV-Anbindung der Fläche an die Grundzentren zu erreichen und beim Ersatz von permanentem Linienverkehr durch Rufbusse Kosten einzusparen.
- Beim Landkreis Nienburg/Weser stand die Kosteneinsparung unter Beibehaltung des ÖPNV-Angebots im Vordergrund.
- Die Intention des Landkreises Rotenburg (Wümme) war es, mit dem AST Angebotslücken zu schließen und die Anbindung kleineren Ortschaften zu verbessern.
- Der Landkreis Vechta verfolgte das Ziel, den ÖPNV attraktiver zu machen und die Mobilität auf dem Land zu erhöhen.

Tz. 50 Die Landkreise initiierten die flexiblen Bedienformen somit vorrangig, um die Daseinsvorsorge und die Mobilität im ländlichen Raum unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte zu verbessern.

Tz. 51 Die Landkreise verfolgten außerdem das Ziel, ein zusätzliches ÖPNV-Angebot aufzubauen, das geringere Kosten als ein Linienangebot mit festen Fahrzeiten verursacht. Eine Ausnahme stellt der Landkreis Nienburg/Weser dar, der ein Linienangebot mit festen Fahrzeiten durch eine bedarfsabhängige Bedienung ersetzte, um sein ÖPNV-Angebot mit verringerten Kosten aufrecht erhalten zu können. Die Landkreise Celle und Lüchow-Dannenberg gaben an, dass sie neben dieser Ergänzung auch eine Teilablösung des konventionellen Linienverkehrs zu Zeiten schwacher Nachfrage erreichen wollten. Beispielsweise sah der Landkreis

Lüchow-Dannenberg Auslastungen über 80 % und unter 5 % als Indikator, darüber nachzudenken, ob auf eine permanente Linie umgestellt oder ein flexibles Bedienangebot eingestellt werden sollte.

- Tz. 52 Um diese Ziele zu erreichen, setzten die Landkreise flexible Bedienformen in der Regel zu verkehrsschwachen Zeiten und auf verkehrsschwachen Strecken ein. Sie konnten damit sowohl ihrer Aufgabe, die Daseinsvorsorge sicherzustellen, als auch ihrer Verpflichtung, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen, nachkommen.
- Tz. 53 So führte beispielsweise der Landkreis Hameln-Pyrmont an, dass eine RB-Linie in der Regel wirtschaftlicher betrieben werden könne als eine permanente Linie. Ein RB fahre zum einen nur dann, wenn tatsächlich ein Gast befördert werden muss; zum anderen fahre er nicht eine gesamte Linie ab, sondern ggf. unter Weglassung von Haltestellen direkt zum Kunden und sodann zu dessen Ziel. Letztlich können so kleinere Fahrzeuge genutzt werden.
- Tz. 54 Durch alle drei Aspekte werden variable Kosten (z. B. Betriebsstoffe) gespart. Zudem fallen aufgrund der kleineren Fahrzeuge die Investitionskosten geringer aus. Personalkosten werden dagegen in der Regel nicht eingespart, weil der Fahrer unabhängig davon zu bezahlen ist, ob er auf Fahrgäste wartet oder die permanente Linie fährt.
- Tz. 55 AST-Fahrzeuge kommen in der Regel aus dem Pool eines Unternehmers. Ein Einsatz als AST kann diesem helfen, seine Strukturen (Fixkosten) besser auszulasten. Wenn das AST anstelle eines Busses, der eine permanente Linie bedient, fährt, treten ebenfalls die o. g. Einsparungen auf. Gegenzurechnen sind bei allen flexiblen Angeboten ggf. zusätzliche Kosten für die Disposition.
- Tz. 56 Den Landkreisen empfehle ich, die Entscheidung, ob eine flexible Bedienform anstelle einer Linie mit festen Fahrtzeiten eingesetzt wird, von einem Vergleich der hierdurch einsparbaren und der zusätzlichen Kosten abhängig zu machen.
- Tz. 57 Die Vorteile, die sich nach Ansicht der Landkreise für die Bevölkerung durch die flexiblen Angebote ergaben, ähnelten sich und korrespondierten mit den angestrebten Zielen:

- Aus Sicht der Landkreises Celle verbesserte sich für die Bevölkerung die Daseinsvorsorge. Das flexible Angebot darüber hinaus wirtschaftliche und umwelttechnische Vorteile.
- Der Landkreis Cuxhaven sah ebenfalls den Vorteil der verbesserten Daseinsvorsorge.
- Nach Angaben des Landkreises Hameln-Pyrmont konnten Lückenschlüsse erreicht werden. Insbesondere das AST sei kundenorientiert und flexibel nutzbar gewesen. Die Angebote des Landkreises Hameln-Pyrmont könnten wirtschaftlicher betrieben werden als der permanente Linienverkehr.
- Der Landkreise Heidekreis sah insbesondere Vorteile für alte Menschen, die so flexible Besorgungen und Arztbesuche erledigen könnten.
- Der Landkreis Lüchow-Dannenberg teilte mit, dass der Vorzug in der Erweiterung der Daseinsvorsorge, im Umweltschutz und der Kosteneinsparung gegenüber dem permanenten Linienverkehr gesehen würde.
- Als vorteilhaft sah der Landkreis Nienburg/Weser an, dass er ein Angebot trotz geringer Auslastung aufrechterhalten werden konnte.
- Die Vorteile aus Sicht des Landkreises Rotenburg (Wümme) lagen in der besseren Erschließung der ländlichen Gebiete und somit in der Steigerung der Lebensqualität besonders für ältere oder kranke Menschen.
- Der Nutzen für die Einwohnerschaft lag aus Sicht des Landkreises Vechta in einer Erhöhung der Lebensqualität.

Tz. 58 Die Einführung der flexiblen Bedienformen wirkte sich also nach Ansicht der Landkreise vor allem positiv auf die Daseinsvorsorge aus. Durch sie kann der permanente Linienverkehr ergänzt oder eine Bedienung bei geringer Auslastung aufrechterhalten werden. Die Anbindung insbesondere von kleinen Ortschaften konnte so wirtschaftlicher, umweltfreundlicher und kundenorientierter erfolgen als mit einer Erschließung durch den permanenten Linienverkehr.

### 3.3 Vorbereitung

- Tz. 59 Die Ermittlung, ob eine flexible Bedienform benötigt wird und wie sie ausgestaltet sein sollte, verlief sehr unterschiedlich. Zur Bestandsaufnahme bzw. Bedarfsfeststellung für die einzurichtenden flexiblen Angebote orientierten sich alle Landkreise an ihren NVP, denen aktuelle An- und Verbindungen, Vorgaben zur Bedienung und Angebotslücken zu entnehmen waren.
- Tz. 60 Im Landkreis Cuxhaven erstellten die kreisangehörigen Kommunen mit Unterstützung von Verkehrsgesellschaften Konzepte für ihre AST. Diese stimmten sie mit dem Landkreis ab.
- Tz. 61 Vier Landkreise<sup>19</sup> ließen als Grundlage für Ihre Entscheidung entweder Konzepte, ein Gutachten oder eine Machbarkeitsstudie durch Dritte erstellen (Verkehrsgesellschaften und Verkehrsplanungsbüros).
- Tz. 62 Der Landkreis Vechta ließ dabei in seiner Machbarkeitsstudie Auslastungszahlen des Linienverkehrs erheben und regte für das RB-Angebot „moobil+“ bereits 2009 organisatorisch eine Zusammenarbeit an. Er entwickelte dieses für den Landkreis Cloppenburg weiter. 2013 wurde „moobil+“ beim Landkreis Vechta in Betrieb genommen und 2020 auf den Landkreis Cloppenburg weitgehend übertragen sowie ausgeweitet.
- Tz. 63 Der Landkreis Nienburg/Weser führte eine Verkehrserhebung zur Linien-Auslastung durch, um eine Entscheidungsgrundlage für den Ersatz einer permanenten Linie zu haben. Auf dieser Basis ersetzte er eine permanente Linie durch einen Rufbus.
- Tz. 64 Die übrigen fünf Landkreise, die selbst flexible Bedienformen anboten, orientierten sich bei ihren Bestandsaufnahmen und Bedarfsfeststellungen für ihr RB- oder AST-Angebot an Räumen mit geringem Linienangebot und/oder entsprechenden Wünschen aus der Bevölkerung. Bei ihnen lagen keine Daten zur Auslastung des permanenten Linienverkehrs vor. Da viele flexible Bedienformen diesen ergänzen sollten, hatte dessen Auslastung in diesen Fällen eine untergeordnete Bedeutung.

---

<sup>19</sup> Landkreise Celle, Heidekreis, Rotenburg (Wümme) und Vechta.

- Tz. 65 Wichtige Aspekte für die Auswahl einer flexiblen Bedienform waren darüber hinaus die Verfügbarkeit von Verkehrs- bzw. Taxiunternehmen, die Existenz von ehrenamtlichem Engagement (Bürgerbusse o. ä.) sowie die örtlichen Gegebenheiten und hier insbesondere die Siedlungsstruktur.
- Tz. 66 Die Planungen und Kostenschätzungen für die jeweiligen RB- oder AST-Angebote waren ebenfalls sehr unterschiedlich und erfolgten über den NVP, im Rahmen der Netzvergabe oder bezogen auf das jeweilige RB- oder AST-Angebot. Die Kosten von möglichen Alternativen betrachtete nur der Landkreis Vechta. Die übrigen Landkreise schlossen entweder von vornherein andere Bedienformen aus oder entschlossen sich ohne Kostenvergleich für eine favorisierte Variante.
- Tz. 67 Um fundierte Entscheidungsgrundlagen zu haben, sollten zum einen der Ist-Zustand bekannt sein und zum anderen Vorgaben zur Angebotshäufigkeit sowie zu weiteren Standards vorliegen. Die Ermittlung der aktuellen Auslastung des Linienerverkehrs spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn flexible Bedienformen den permanenten Linienerverkehr (teilweise) ersetzen sollen. Vor der Einführung halte ich einen Kostenvergleich der Varianten bzw. eine Kostenschätzung für die gewählte Bedienform für angebracht.

### **3.4 Beauftragung und Zusammenarbeit mit Dritten**

- Tz. 68 Verkehrsleistungen sind eigenwirtschaftlich zu erbringen (§ 8 Abs. 4 PBefG). Soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht entsprechend möglich ist, können zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung allgemeine Vorschriften erlassen oder ÖDA erteilt werden (§ 8a Abs. 1 PBefG). Die Vergabe eines ÖDA ist in Form einer Direktvergabe oder im wettbewerblichen Verfahren möglich (EU-VO 1370/2007). Gemäß Artikel 4 Abs. 3 dieser VO sind ÖDA für einen befristeten Zeitraum von höchstens zehn Jahren für Busverkehrsdienste zu erteilen.
- Tz. 69 Fünf Landkreise führten Direktvergaben von ÖDA<sup>20</sup> oder Verkehrsverträgen<sup>21</sup> an private Verkehrsunternehmen oder ihre Eigengesellschaften für den gesamten ÖPNV durch. Die flexiblen Angebote einschließlich Disposition durch die beauf-

---

<sup>20</sup> Landkreise Hameln-Pyrmont, Lüchow-Dannenberg und Vechta.

<sup>21</sup> Landkreise Celle und Nienburg/Weser.

tragten Verkehrsunternehmen oder ihre Eigengesellschaften waren in den Gesamtlinienbündeln enthalten. Das Ziel war, Kompetenz und Synergien der Verkehrsunternehmen zu nutzen. Der Landkreis Vechta hatte die Betriebssteuerung 2019 aus Steuerungsgründen von dem ursprünglich beauftragten privaten Verkehrsunternehmen zurückübernommen.

- Tz. 70 Die Landkreise Heidekreis und Rotenburg (Wümme) schlossen einfache Verträge mit Verkehrsunternehmen zum Betrieb der dort vorhandenen AST-Angebote (siehe Abschnitte 3.1.4 und 3.1.7).
- Tz. 71 Im Landkreis Cuxhaven beauftragten die kreisangehörigen Kommunen Verkehrsunternehmen mit der Umsetzung der AST-Angebote (siehe Abschnitt 3.1.1).
- Tz. 72 RB-Linien der Landkreise Hameln-Pyrmont, Lüchow-Dannenberg und Vechta führen Ziele in benachbarten Landkreisen an, um z. B. Bahnhöfe außerhalb ihres Kreisgebiets an ihr bestehendes ÖPNV-System anzubinden.
- Tz. 73 Eine interkommunale Zusammenarbeit i. e. S. bestand nur im Landkreis Vechta mit dem Landkreis Cloppenburg (siehe Abschnitt 3.3).
- Tz. 74 Durch die Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen und Nachbarkreisen ist es den Landkreisen möglich, ihren ÖPNV sinnvoll zu planen. Die Landkreise sollten daher vor der Einführung flexibler Bedienformen eine Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
- Tz. 75 Exkurs: Bürgerbusse

In allen Landkreisen außer im Landkreis Vechta waren ehrenamtliche Bürgerbus-Systeme oder Fahrdienste vorhanden. Diese wurden von den Landkreisen, z. T. von den kreisangehörigen Kommunen, und der LNVG für Fahrzeugbeschaffung und Betriebskosten mit bis zu 100 % bezuschusst. Der Landkreis Hameln-Pyrmont hatte die drei bestehenden Bürgerbus-Systeme in seinen ÖPNV eingebunden, um die bestehenden Linien weiter zu verzweigen. Dort wurde mangels ehrenamtlicher Fahrer eine RB-Linie statt einer Bürgerbus-Linie eingerichtet. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Bürgerbusse im Nahverkehrsplan als Ergänzungsverkehre ausgewiesen und insofern in den ÖPNV eingebunden seien. Im Landkreis Heidekreis fuhr das AST

in den Samtgemeinden Ahlden und Rethem, in denen keine Bürgerbusse angeboten wurden.

- Tz. 76 Ehrenamtliche Bürgerbus-Systeme waren kostengünstig, da Personalkosten entfielen. Ob in einem Raum ein Bürgerbusverkehr eingerichtet wurde, wurde nicht nur nach verkehrlichen, sondern auch nach individuellen Aspekten im jeweiligen Landkreis entschieden (z. B. Verfügbarkeit von ehrenamtlichen Fahrern vor Ort). Wegen der Wechselwirkungen mit Linienführung und Fahrplan bestehender RB- oder AST-Angebote ist es jedoch sinnvoll, Bürgerbusse nicht losgelöst vom übrigen ÖPNV fahren zu lassen. Diese können das bestehende ÖPNV-Angebot ergänzen bzw. verdichten und können dann eine sinnvolle Ergänzung des ÖPNV sein.

### **3.5 Kostentragung**

- Tz. 77 Die Landkreise Hameln-Pyrmont und Lüchow-Dannenberg trugen die nicht durch Fahrentgelte gedeckten Kosten für ihre flexiblen Bedienformen als Träger des ÖPNV vollständig selbst.
- Tz. 78 Auch der Landkreis Nienburg/Weser übernahm diese Kosten des dort verkehrenden Taxibusses vollständig. Die Samtgemeinde Uchte beauftragte das bei ihr verkehrende AST in eigener Verantwortung. Der Landkreis beteiligte sich nicht an den laufenden Betriebsdefiziten, bezuschusste jedoch im Jahr 2018 die Maßnahmen zur Erweiterung des Angebots.
- Tz. 79 Der Landkreis Celle trug die nicht gedeckten Kosten der ALF zu 100 %. Darüber hinaus förderte er das AST der Stadt Celle mit einem Betrag von 70.000 € jährlich. Die Gemeinde Wietze hatte demgegenüber keinen Zuschuss für das örtliche AST beantragt, da der jährliche Zuschussbedarf nur sehr gering war.
- Tz. 80 Der Landkreis Cuxhaven bezuschusste die Betriebsdefizite der von den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden beauftragten AST zu 75 % (bis 2017 zu 50 %). Besondere Voraussetzungen für die Förderung legte der Landkreis in seiner Förderrichtlinie nicht fest.<sup>22</sup> Die Gemeinden und Samtgemeinden stellten entsprechende Zuschussanträge an den Landkreis. Abrechnungsbasis waren die

---

<sup>22</sup> Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV im Landkreis Cuxhaven vom 15.04.2004, zuletzt geändert durch Beschluss KA vom 15.11.2017.

von den Gemeinden und Samtgemeinden gezahlten Defizitausgleiche an die jeweils beauftragten Taxiunternehmen bzw. die zwischengeschalteten Verkehrsunternehmen.

- Tz. 81 Die Abrechnungen im Landkreis Cuxhaven und damit auch die Bezuschussung erfolgten uneinheitlich. Die Fahrpreise der AST und damit die Kostendeckung durch Fahrentgelte unterschieden sich zwischen den einzelnen kreisangehörigen Kommunen. In mindestens einer Gemeinde waren Personen vom Fahrentgelt befreit.<sup>23</sup> Die Abrechnungszeiträume differierten ebenfalls.<sup>24</sup> Von drei Gemeinden<sup>25</sup> wurde inklusive Umsatzsteuer abgerechnet, bei den anderen sieben wurde diese nicht berücksichtigt. Zwei Gemeinden hatten zusätzliche Ausgleichszahlungen mit den Taxiunternehmen vereinbart, die der Landkreis dann ebenfalls bezuschusste.<sup>26</sup> Die Verträge und die Gründe für die unterschiedliche Handhabung waren dem Landkreis größtenteils nicht bekannt. Da die vertraglichen Grundlagen von den Gemeinden und Samtgemeinden geschlossen wurden, konnte eine tiefgehende Prüfung nicht erfolgen.
- Tz. 82 Ich empfehle dem Landkreis Cuxhaven, die geschilderten Sachverhalte gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen zu klären und auf eine Vereinheitlichung der Abrechnungsmodalitäten hinzuwirken. Der Landkreis sollte seine Förderrichtlinie um Rahmenbedingungen für eine Förderung ergänzen.
- Tz. 83 Für das im Landkreis Heidekreis verkehrende AST Rethem vereinbarte der Landkreis mit den Samtgemeinden Rethem (Aller) und Ahlden eine Beteiligung an den laufenden Kosten von 25 %. Den Samtgemeinde-Anteil trug grundsätzlich die Samtgemeinde Rethem (Aller). Die Samtgemeinde Ahlden zahlte den Anteil, sofern bei Fahrten vom oder zum Bahnhof Hodenhagen der Abfahrts- oder Zielort in der Samtgemeinde Ahlden lag und keine weiteren Fahrgäste aus bzw. nach einem entfernteren Ort in der Samtgemeinde Rethem mit befördert wurden. Die einmaligen Einrichtungskosten trug der Landkreis allein.

---

<sup>23</sup> Gemeinde Beverstedt.

<sup>24</sup> Vierteljährliche Abrechnung: Gemeinde Schiffdorf, Samtgemeinden Hemmoor und Land Hadeln, Stadt Geesland; halbjährlich: Gemeinde Hagen i. Br.; jährlich: Gemeinden Wurster Nordseeküste, Loxstedt, und Beverstedt, Samtgemeinde Börde-Lamstedt.

<sup>25</sup> Samtgemeinden Land Hadeln, Hemmoor und Börde Lamstedt.

<sup>26</sup> Z. B. Gemeinden Beverstedt und Hagen i. Br.



- Tz. 84 Nach der Beschlussvorlage zur Einführung des „ASTROW“ Bothel<sup>27</sup> sollte der Landkreis Rotenburg (Wümme) die Finanzierung des Grundangebots (drei Fahrtenpaare zwischen den Ortsteilen und dem Grundzentrum Bothel) vollständig übernehmen. Für die darüber hinaus gehende Anbindung an die Stadt Rotenburg (Wümme) war eine hälftige Kostenteilung mit der Samtgemeinde Bothel vorgesehen. Tatsächlich trug der Landkreis die laufenden Kosten des „ASTROW“ Bothel aufgrund des von ihm mit dem durchführenden Verkehrsunternehmen geschlossenen Vertrages vollständig. Eine Kostenbeteiligung der Samtgemeinde erfolgte seit Einführung des Angebots bis mindestens März 2021 (letzte vorliegende Abrechnung) nicht.
- Tz. 85 Ich empfehle dem Landkreis Rotenburg (Wümme), den Sachverhalt zu überprüfen und die Samtgemeinde Bothel an den AST-Kosten zu beteiligen.
- Tz. 86 Der Landkreis Vechta und die kreisangehörigen Gemeinden finanzierten gemeinschaftlich das „moobil+“-System. Die Kosten nach Abzug der Landesmittel trugen dabei zu 52,75 % der Landkreis und zu 47,25 % die Städte und Gemeinden. Deren Anteil wiederum berechnete sich anhand der Einwohnerzahl (64 %) sowie der Fläche (36 %). Bei der Kostenverteilung wurde die Stadt Vechta nur teilweise berücksichtigt, da innerhalb dieser der Stadtbus verkehrte, an dessen Kosten sich die Stadt ebenfalls beteiligte.
- Tz. 87 Die Landkreise handhabten die Finanzierung der nicht durch Fahrentgelte gedeckten Kosten unterschiedlich. Dies war auf die vielfältigen Ausgestaltungen der flexiblen Angebote zurückzuführen. Die Akteure waren im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung frei in der Gestaltung.
- Tz. 88 Ich empfehle, bei der Neueinführung oder der Anpassung einer flexiblen Bedienform darauf zu achten, eine für die geplante Form passende Kostenregelung zwischen allen Beteiligten (Landkreis als Träger des ÖPNV, kreisangehörige Kommunen, Verkehrs- und ggf. Taxiunternehmen) verbindlich und eindeutig zu vereinbaren und entsprechend der Vereinbarung abzurechnen.

---

<sup>27</sup> Drucksachen-Nr.: 2016-21/0317 v. 10.11.2017.

### 3.6 Genehmigungen

- Tz. 89 In den Landkreisen Celle (ALF), Hameln-Pyrmont (RB), Lüchow-Dannenberg (RB), Nienburg/Weser (Taxibus) und Vechta (RB „moobil+“) genehmigte die LNVG die flexiblen Bedienformen im Rahmen der jeweiligen Liniengenehmigungen nach § 42 PBefG (Linienverkehr) i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG.
- Tz. 90 Die AST im Landkreis Cuxhaven sowie das AST Rethem im Landkreis Heidekreis genehmigten die Landkreise als untere Verkehrsbehörde nach § 49 Abs. 4 PBefG (Verkehr mit Mietwagen) i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG.
- Tz. 91 Die Stadt Hameln genehmigte die AST-Verkehre nach § 49 Absatz 4 PBefG i. V. m. § 2 Abs. 6 Nr. PBefG als untere Verkehrsbehörde in eigener Zuständigkeit, da das beauftragte Verkehrsunternehmen seinen Sitz in der Stadt hatte.
- Tz. 92 Lediglich für das „ASTROW“ Bothel im Landkreis Rotenburg (Wümme) lag zum Prüfungszeitpunkt keine aktuelle Genehmigung vor. Die von der unteren Straßenverkehrsbehörde erteilte Genehmigung nach § 49 PBefG i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG vom 12.10.2018 lief am 31.07.2019 aus. Ursprünglich sollte ein Verkehrsunternehmen das Angebot ab dem 01.08.2019 weiterführen und eine neue Genehmigung beantragen. Zu einer entsprechenden Vereinbarung zwischen dem Landkreis und dem Verkehrsunternehmen kam es jedoch nicht, so dass der Vertrag mit dem Unternehmer im gegenseitigen Einvernehmen, jedoch ohne o. g. Genehmigung, weitergeführt wurde. Direkte Auswirkungen auf das „ASTROW“ hatte dieses nicht, da das beauftragte Unternehmen zumindest über eine allgemeine Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen nach § 49 PBefG verfügte.
- Tz. 93 Der Landkreis Rotenburg (Wümme) beabsichtigte, mit der Erweiterung des „ASTROW“ auf die Samtgemeinden Sittensen, Tarmstedt und Zeven und dem damit verbundenen Übergang der Beauftragung auf ein Verkehrsunternehmen die Genehmigung nach § 44 PBefG einzuholen. Diese lag bis zur Erstellung meines Entwurfs dieser Prüfungsmitteilung noch nicht vor. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Genehmigung nach § 44 PBefG für die Erweiterung des ASTROW auf die Samtgemeinden Sittensen, Tarmstedt und Zeven mittlerweile erteilt worden sei.

- Tz. 94 Die Praxis, flexible Bedienformen nach § 42 PBefG bzw. § 49 PBefG i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG zu genehmigen, hatte sich nach Ansicht aller geprüften Landkreise bewährt.
- Tz. 95 Mit § 44 PBefG (Linienbedarfsverkehr) führte der Gesetzgeber zum 01.08.2021 eine direkte Möglichkeit ein, flexible Bedienformen zu genehmigen. Die Frage, inwieweit die Genehmigungsfähigkeit danach positive oder negative Effekte auf die Ausgestaltung der flexiblen Bedienformen haben wird, konnten die Landkreise größtenteils nicht beantworten, da sie noch keine Erfahrung mit der Neuregelung hatten.
- Tz. 96 Diese hatte lediglich der Landkreis Rotenburg (Wümme), der sich im Genehmigungsverfahren für die Erweiterung des „ASTROW“ befand. Der Landkreis bemerkte einen erhöhten Aufwand für die Genehmigung aufgrund der zwingenden Festlegung von bestimmten Ein- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebiets und festgelegter Bedienzeiten. Er befürchtete einen weiteren Aufwand bei einer möglichen Ausweitung der Bedienzeiten oder des Bediengebiets.

### 3.7 Buchung und Bezahlung der Angebote

Tz. 97 Auch die Buchung und Bezahlung der Angebote gestaltete sich unterschiedlich. Gemeinsam hatten sie lediglich, dass eine Anmeldung grundsätzlich zu erfolgen hatte. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Varianten.

Landkreis	Anmeldung erforderlich	Anmeldefrist	Buchung	Bezahlung
Celle (ALF)	ja	59 Minuten	telefonisch	bar, Vorverkauf
Cuxhaven (AST der kreisang. Kommunen)	ja	60 / 30 Minuten	telefonisch	bar
Hamel-Pyrmont (AST)	ja	60 Minuten	telefonisch, online	bar
Hamel-Pyrmont (RB)	ja	30 Minuten	telefonisch, online	bar, Kontoabbuchung
Heidekreis (AST Rethem)	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Lüchow-Dannenberg (RB)	ja	90 Minuten	telefonisch, online	bar, Mobilitätszentrale
Nienburg/Weser ("Taxibus")	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Rotenburg (Wümme) (AST-ROW Bothel)	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Vechta (RB "moobil+")	ja	60 Minuten	telefonisch, online, App, persönlich	bar, Mobilitätszentrale, SEPA-Lastschrift, Pre-Paid

Abbildung 2 – Buchungs- und Bezahlformen

Tz. 98 Die Anmeldung der Fahrten musste in den meisten Fällen 59 bzw. 60 Minuten vor Fahrantritt erfolgen. Ausnahmen bildeten Angebote im Landkreis Hamel-Pyrmont (30 Minuten vor Fahrtantritt) und im Landkreis Lüchow-Dannenberg (90 Minuten vor Fahrtantritt). Fahrten in den frühen Morgenstunden mussten teilweise am Vortag gebucht werden, um die Disposition zu gewährleisten.

Tz. 99 Die Mehrzahl der Angebote konnten die Nutzer nur telefonisch bestellen. Die Nutzer des RB im Landkreis Lüchow-Dannenberg konnten daneben auch über die Webseite des Verkehrsunternehmens ihre Fahrten anmelden. Im Landkreis

Hameln-Pyrmont bestand zusätzlich dazu die Möglichkeit, per E-Mail zu buchen. Zwischen App-Buchung, Bestellung über die Webseite und in der Mobilitätszentrale sowie telefonischer Buchung konnten nur die Nutzer im Landkreis Vechta wählen.

- Tz. 100 Auch bei den Angeboten, die über mehrere Buchungswege verfügten, erfolgte der größte Teil der Bestellungen telefonisch. Beispielsweise gab der Landkreis Vechta an, dass trotz der Vielzahl der Buchungsmöglichkeiten mit etwa 85 % bis 90 % die telefonische Bestellung überwog. Konkrete Planungen die Buchungsinfrastruktur zu verändern, gab es in keinem Landkreis. Der Landkreis Cuxhaven wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass er schon seit geraumer Zeit die Einführung einer digitalen Disposition und damit einhergehend die Einführung einer digitalen Buchungsoption plane. Diese Planung habe sich inzwischen konkretisiert. So solle unter anderem eine digitale Dispositionssoftware angeschafft werden, deren Einführung noch 2022 erfolgen solle. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg teilte in seiner Stellungnahme mit, es sei angestrebt, im Rahmen des ÖPNV-Modellprojekts "Clever MoWe" (Förderprojekt des BMVI) eine grundlegende Überarbeitung und ggf. Anpassung der Buchungsstruktur vorzunehmen.
- Tz. 101 Das gängigste Zahlungsverfahren war die Barzahlung im Beförderungsmittel. Einerseits konnten sechs der neun Angebote nur so bezahlt werden, andererseits dominierte auch bei vorhandenen Alternativen die Barzahlung im Fahrzeug. Weitere Zahlungsverfahren waren das SEPA-Lastschriftverfahren (Landkreise Hameln-Pyrmont und Vechta), Überweisung (Landkreis Celle), Bezahlung in Vorverkaufsstellen (Landkreis Celle) oder Mobilitätszentralen (Landkreise Lüchow-Dannenberg und Vechta) und das Prepaid-Kundenkonto (Landkreis Vechta). Zudem plante der Landkreis Vechta, eine Zahlung über einen Online-Bezahldienst zu ermöglichen.
- Tz. 102 Die Landkreise hatten bei der Auswahl der Buchungs- und Zahlungsverfahren die Zielgruppen und deren Präferenzen im Blick. Sie berücksichtigten dabei auch den Umfang der Angebote und die örtlichen Gegebenheiten. Vor der Einführung zusätzlicher Buchungs- und Zahlungsverfahren sollten die Landkreise Kosten- und Nutzenaspekte betrachten. Lohnend könnten Erweiterungen sein, wenn sie für den gesamten ÖPNV eingesetzt werden. Veränderungen insbesondere mit Blick auf die flexiblen Bedienformen können insbesondere angezeigt sein, wenn weitere Nutzergruppen erschlossen werden sollen oder die Bedürfnisse der Nutzer sich ändern.

### **3.8 Abrechnung**

- Tz. 103 Die Landkreise hatten die von den Unternehmen für die flexiblen Bedienformen erbrachten Leistungen zu vergüten. Die Landkreise hatten daher die von den Unternehmen in Rechnung gestellten Beträge zu prüfen. Feststellungen habe ich diesbezüglich für den Landkreis Nienburg/Weser getroffen.
- Tz. 104 Dieser legte in seinen Ausschreibungsunterlagen Folgendes fest: „Nicht gebuchte Fahrten bzw. Leerfahrten werden nicht vergütet.“ Zudem sahen die Ausschreibungsunterlagen Angaben des Bieters zu fixen und variablen Kosten vor.
- Tz. 105 Der Bieter gab in der Ausschreibung fixe Kosten pro Normjahr von 4.085,06 € und einsatzabhängige Kosten von 3,80 € pro Fahrplankilometer an. Für einen angenommenen Abrufrgrad von 20 % der theoretisch möglichen Fahrleistung, d. h. 7.527 km fiktiver Fahrleistung, ergaben sich einsatzabhängige Kosten von 28.602,60 €.
- Tz. 106 Die dann tatsächlich vom Taxibus erbrachte Fahrleistung lag bis Februar 2020 unter dem für das Normjahr erwarteten Umfang. Seither fanden keine Fahrten statt. Der Landkreis Nienburg/Weser zahlte jährlich neben den Fixkosten auch die für eine Fahrleistung von 7.527 km aufgeführten einsatzabhängigen bzw. variablen Kosten.
- Tz. 107 Die vom Landkreis für eine Fahrleistung von 7.527 km erbrachten Vergütungen überschritten somit die tatsächlich entstandenen variablen Kosten erheblich. Dies widersprach der Regelung, wonach nicht gebuchte Fahrten nicht vergütet werden.
- Tz. 108 Ich empfehle dem Landkreis Nienburg/Weser, die überzahlten Beträge zurückzufordern. Der Landkreis Nienburg/Weser teilte im Erörterungsgespräch mit, dass er die überzahlten Beträge bereits vor der Feststellung durch die überörtliche Kommunalprüfung selbst bemerkt und sie mit Schreiben vom 19.01.2022 zurückgefordert habe. Um Abrechnungsfehler künftig zu vermeiden, habe er die Vertragsgestaltung und die Abrechnung in einem Fachbereich zusammengefasst. Dies sei bereits vor der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung geplant gewesen und zum 01.01.2022 umgesetzt worden.

- Tz. 109 Die für die Abrechnung des Taxibusses maßgeblichen Angaben in den Ausschreibungsunterlagen des Landkreises Nienburg/Weser gaben pauschal vor, dass nicht gebuchte Fahrten nicht vergütet werden. Demnach hätte der Betreiber keinen Anspruch auf eine Erstattung seiner Fixkosten, wenn keine Fahrten gebucht werden. Demgegenüber wurde der Bieter in der Kalkulationstabelle aufgefordert, seine Kosten in deren fixe und variable Bestandteile zu spalten. Daraus ergab sich, dass die Fixkosten unabhängig von der tatsächlichen Fahrleistung zu vergüten waren.
- Tz. 110 Ich empfehle dem Landkreis Nienburg/Weser, zukünftig in allen Teilen der Vergabe- und Vertragsunterlagen eindeutig zu formulieren, ob Fixkosten in Abhängigkeit von erbrachten Leistungen oder unabhängig hiervon vergütet werden. Auslegungsrisiken im Rahmen des Vergabeverfahrens und der Vertragsabwicklung können so vermieden werden. Der Landkreis Nienburg/Weser teilte im Erörterungsgespräch mit, dass er eine Anwendungshilfe zur Abrechnung der Verkehrsleistungen erstellen werde, um mögliche Fehlerquellen für die Zukunft weitestgehend zu minimieren.

### **3.9 Kontrolle**

- Tz. 111 Fahrgastzahlen der Angebote erhoben – mit Ausnahme des Landkreises Cuxhaven, in dem die AST von den einzelnen kreisangehörigen Kommunen betrieben wurden – alle geprüften Landkreise. Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte der Landkreis Cuxhaven mit, dass die gesamte Statistik geprüft und aktualisiert worden sei und eine Auswertung der Fahrgastzahlen nunmehr zur Verfügung stehe. Der Landkreis habe nunmehr den Besetzungsgrad und den Zuschussbedarf pro Fahrgast ermittelt. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Celle legten Daten vor, aus denen die Auslastung bzw. der Besetzungsgrad hervorging. Die anderen Landkreise arbeiteten nicht mit diesen Daten. Die Kosten pro Fahrgast und den Deckungsbeitrag erhob kein Landkreis.
- Tz. 112 Entscheidungen können nur dann fundiert getroffen und evaluiert werden, wenn die Verwaltung die notwendige Transparenz herstellt. Hierzu gehören neben den Gesamtkosten der flexiblen Bedienform auch Angaben zur Anzahl der beförderten Personen insgesamt, sowie pro Fahrt oder Personenkilometer und zu den Kosten pro Fahrgast. Zur Transparenz trägt zudem eine Information bei, ob oder

inwieweit der Fahrpreis die variablen Kosten deckt (positiver oder negativer Deckungsbeitrag). Diese Informationen können die Entscheidung unterstützen, ob flexible Bedienformen ausgebaut, eingestellt oder durch permanente Linien ersetzt werden sollten (siehe Abschnitt 3.2).

Tz. 113 Ich empfehle den Landkreisen, die geplante bzw. tatsächliche Auslastung pro Fahrt und Personenkilometer, die Kosten pro Fahrgast und den Deckungsbeitrag zu planen, zu erheben und für ein Controlling zu nutzen sowie im Haushalt auszuweisen. Diese Daten sollten sowohl den Durchschnitt als auch das Minimum und das Maximum benennen.

### **3.10 Förderung und Beratung**

Tz. 114 Die Landkreise Hameln Pyrmont und Vechta erhielten von der LNVG Fahrzeugfördermittel. Letzterer erhielt von der Deutschen Energie-Agentur GmbH eine Anschubfinanzierung für sein RB-Angebot „moobil+“. Die übrigen Landkreise nahmen keine speziellen Fördermittel für die Einrichtung der flexiblen Bedienformen in Anspruch. Nach Angaben dieser Landkreise gab es zum Zeitpunkt der Ausschreibungen noch keine entsprechenden Förderangebote.

Tz. 115 Die Landkreise Celle und Cuxhaven förderten wiederum selbst mit Kreismitteln AST-Angebote in den kreisangehörigen Kommunen, die diese in eigener Verantwortung betrieben. Eine Beratung zur Einrichtung flexibler Bedienformen erfolgte in der Regel durch die regionalen Verkehrsgesellschaften.

Tz. 116 Kein Landkreis konnte bisher Zuwendungen nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion durch Verbesserung der Stadt-/Umlandmobilität im öffentlichen Personennahverkehr (Flexible Bedienformen)<sup>28</sup> beantragen. Die vorhandenen Angebote wurden bereits vor Inkrafttreten dieser Förderrichtlinie installiert.

Tz. 117 Nach Nr. 6.2 der Richtlinie müssen die Landkreise einen mit der Bewilligungsstelle abgestimmten Nachweis über die durch das geförderte Vorhaben eingesparten CO<sub>2</sub>-Emissionen vorlegen. Nur der Landkreis Vechta verfügte unabhängig von einer Förderung über eine Software in den RB, die derartige Nachweise

---

<sup>28</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion durch Verbesserung der Stadt-/Umlandmobilität im öffentlichen Personennahverkehr (Flexible Bedienformen), Erl. d. MW v. 20.12.2019 — 44-01220/0070 — VORIS 93200.



ermöglichen würden sowie über entsprechende Aufstellungen. Diese seien aber teilweise ungenau, weil sie u. a. auf freiwilligen Angaben der RB-Fahrgäste beruhten und in der Praxis nicht jeder Fahrgast erfasst werden könne. Jedoch war über Berechnungen der eingesparten Fahrwege durch die Kombination der festen und Bedarfshaltestellen nach Angaben des Landkreises eine 60%ige CO<sub>2</sub>-Ersparnis erreicht worden.

- Tz. 118 Die Verkehrsunternehmen setzten bei den flexiblen Angeboten keine Fahrzeuge mit Strom- oder Wasserstoffantrieb ein, da diese die Qualitätsanforderungen z. B. zur Reichweite und zur Ladezeit nicht erfüllten. Zudem sei insbesondere der Betrieb von E-Fahrzeugen wegen Topographie und Linienlängen problematisch. Die RB- und AST-Flotten bestanden ausschließlich aus Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor.
- Tz. 119 Flexible Bedienformen leisten einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, da sie nur bei Bedarf fahren. Darüber hinaus kann eine nachhaltige Flottenorientierung mit CO<sub>2</sub>-freien oder CO<sub>2</sub>-sparsamen Antriebssystemen (Strom/Wasserstoff/Hybrid) zur Klimafreundlichkeit beitragen.
- Tz. 120 Ich empfehle, alternative Antriebsformen bei zukünftigen Ausschreibungen von Verkehrsleistungen zu berücksichtigen und Fördermöglichkeiten<sup>29</sup> zu prüfen.

### **3.11 Auswirkungen COVID-19**

- Tz. 121 Alle Landkreise registrierten einen Rückgang der Fahrgastzahlen im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019. Im Landkreis Cuxhaven machte sich der Rückgang anhand der an die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden gezahlten Zuschüsse bemerkbar.
- Tz. 122 In welchem Umfang die Rückgänge auf die Pandemie oder ggf. andere Einflussfaktoren oder Einmaleffekte zurückzuführen waren, konnten die Landkreise nicht belegen. Die nachfolgende Grafik stellt die Rückgänge dar. Hinsichtlich des Taxibusses Nienburg/Weser ist zu beachten, dass der 100%ige Rückgang darauf zurückzuführen war, dass der Taxibus auch vor der Pandemie nahezu nicht genutzt

---

<sup>29</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion durch Verbesserung der Stadt-/Umlandmobilität im öffentlichen Personennahverkehr (Kraftfahrzeuge mit CO<sub>2</sub>-freien oder CO<sub>2</sub>-sparsamen Antriebssystemen), Erl. d. MW v. 20. 12. 2019 — 44-01220/0070 — VORIS 93200.

wurde. Im Landkreis Hameln-Pyrmont wurde der RB Ilsetal als einziger bereits vor der Pandemie eingerichtet, sodass Vergleichsdaten nur für diesen vorlagen.

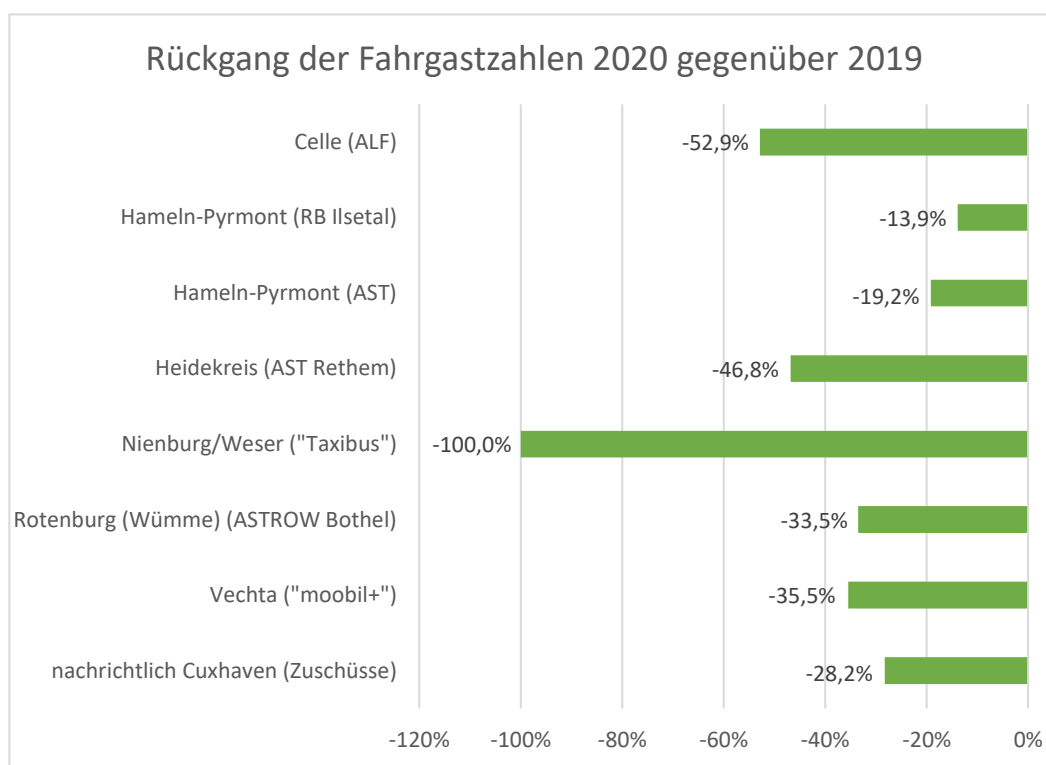


Abbildung 3 – Entwicklung der Fahrgastzahlen 2020 gegenüber 2019

Der Landkreis Cuxhaven teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Fahrgastzahlen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vorlagen. Nunmehr sei bekannt, dass im Jahr 2020 insgesamt 18.318 Fahrgäste weniger als im Vorjahr befördert worden seien. Im Vergleich zum Jahr 2019 mache das einen Fahrgastrückgang von 31,27% aus.

- Tz. 123 Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wertete die Fahrgastzahlen jeweils von August bis Juli des Folgejahres aus, so dass ein Vergleich mit den obigen Werten der Kalenderjahre nicht passend war. Nach eigenen Angaben waren die Einnahmeverluste nach Beginn der Pandemie „kaum wahrnehmbar“. Grund dafür war auch, dass die RB nur gering besetzt seien und eine Infektionsgefahr damit geringer wäre. Insgesamt seien die Menschen auf dem Land auch auf das RB-System angewiesen.

- Tz. 124 Die Kommunen bewerteten den Rückgang unterschiedlich. Während der Landkreis Lüchow-Dannenberg nach eigener Wahrnehmung nur unwesentliche Rückgänge verkraften musste (s. o.), erwartete der Landkreis Celle aufgrund der Pandemie auch in 2022 keine wesentliche Besserung der Situation. Viele Fahrgäste seien auf individuelle Verkehrsmittel umgestiegen und hätten noch immer Angst vor Infektionen trotz umfangreicher Hygienemaßnahmen. Der Landkreis Nienburg/Weser prüfte hinsichtlich des Taxibusses, der in der Pandemie überhaupt nicht mehr genutzt wurde, inwieweit dieser ersetzt werden kann oder ob dieser zukünftig wegfallen soll.
- Tz. 125 Das AST für das Stadtgebiet Hessisch Oldendorf im Landkreis Hameln-Pyrmont wurde kurz vor der Pandemie im Frühjahr 2020 durch einen RB-Verkehr ersetzt. Dessen Betrieb wurde dann pandemiebedingt teilweise eingestellt und erst ab Sommer 2021 wieder voll aufgenommen. Die übrigen drei AST des Landkreises Hameln-Pyrmont sowie die AST in den Landkreisen Heidekreis und Rotenburg (Wümme) wurden demgegenüber durchgängig – in der Regel nur von Einzelpersonen oder Personen eines Haushalts – genutzt. Die Zielgruppen waren auf das AST angewiesen.
- Tz. 126 Die unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Nutzung der flexiblen Bedienformen zeigt m. E. die Notwendigkeit, kurzfristig und flexibel steuernd in Angebote eingreifen zu können. Das wirtschaftliche Risiko – sei es einer kompletten Betriebseinstellung oder nur einer temporären oder partiellen Einschränkung des Angebots – sollten dabei zwischen den Partnern gerecht verteilt werden.

### **3.12 Weitere Entwicklung**

- Tz. 127 Die Landkreise planten grundsätzlich, ihre flexiblen Bedienangebote in der bestehenden Form beizubehalten und lediglich Anpassungen an den Bedarf vorzunehmen. Letzteres umfasste Änderungen der Streckenführung, der eingesetzten Fahrzeuge und der Fahrtzeiten (Verlagerung, Taktung, Tagesrandzeiten, Wochenenden). Erweiterungen beabsichtigten der Landkreis Rotenburg (Wümme) hinsichtlich der Ausweitung auf drei weitere Samtgemeinden und der Landkreis Vechta zusammen mit dem Landkreis Cloppenburg in Bezug auf einen qualitativen Ausbau (Internetplattform, Echtzeitansagen). Demgegenüber plante der

Landkreis Nienburg/Weser angesichts der geringen Nutzung des flexiblen Bedienangebots einen Rückbau. Der Landkreis Nienburg/Weser teilte im Erörterungsgespräch mit, dass er das Taxibus-Angebot auf den Linien 62 bis 65 und 72 bis 75 zum Fahrplanwechsel am 12.12.2021 komplett eingestellt habe. Dafür habe er seit dem Fahrplanwechsel ein neues reduziertes Taxibusangebot erstmals auf einer Hauptlinie, der Linie 70, im Angebot. Er erhoffe sich auf dieser Hauptlinie eine höhere Nachfrage.

### **3.13 Fazit**

- Tz. 128 Flexible Bedienformen können im ländlichen Raum eine kostengünstige und klimafreundliche Alternative zum Individualverkehr darstellen. Sie können gezielt in nachfrageschwachen Zeiten und Räumen eingesetzt werden und dort den vorhandenen Linienverkehr ergänzen oder ersetzen.
- Tz. 129 Insgesamt gestalteten alle geprüften Landkreise die flexiblen Formen individuell und angepasst an ihre – sehr heterogenen – örtlichen Bedürfnisse. Diese lassen sich sicherlich nur bedingt übertragen, können aber insgesamt Anregungen für die Kommunen geben, die über den Einsatz flexibler Bedienformen nachdenken. Die Prüfung zeigte, dass es keine falschen Lösungen gab. Nur in einzelnen Punkten gab es Verbesserungsbedarf.

Im Auftrag



Heike Fliess