



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

---

K.80.16.05

**205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"  
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler  
Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht  
für den Landkreis Darmstadt-Dieburg**

13. April 2018

**205. Vergleichende Prüfung**  
**„Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“**  
**nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung**  
**kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**  
**im Auftrag**  
**des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**

**Schlussbericht**  
**für den**  
**Landkreis Darmstadt-Dieburg**

Ernst & Young GmbH  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
Mergenthalerallee 3-5, 65760 Eschborn/Frankfurt/M.

E-Mail: wolfram.gierer@de.ey.com  
Internet: www.de.ey.com

Stand: 13. April 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>Ansichtenverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VI</b>
<b>Glossar</b> .....	<b>VIII</b>
<b>1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>1</b>
1.1 Prüfungsvolumen .....	1
1.2 Ergebnisverbesserungspotenziale.....	4
1.3 Rückstände .....	5
1.4 Rechtliche Feststellungen.....	5
1.5 Aufgabenträgerbezogene Feststellungen .....	6
1.6 Feststellungen zu den Nahverkehrsorganisationen .....	7
1.7 Vergleichende Feststellungen .....	8
1.8 Empfehlungen und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung.....	9
<b>2. Auftrag und Prüfungsverlauf</b> .....	<b>13</b>
<b>3. Zusammenfassender Bericht</b> .....	<b>14</b>
<b>4. Überblick über den ÖPNV</b> .....	<b>15</b>
4.1 Rechtliche Grundlagen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften .....	15
4.2 Aufgabenfelder ÖPNV .....	24
4.3 Methode .....	26
4.4 Vergleich des lokalen ÖPNV in den Landkreisen.....	27
<b>5. Organisation des ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg</b> .....	<b>32</b>
<b>6. Landkreis Darmstadt-Dieburg</b> .....	<b>34</b>
6.1 Feststellungen zur Haushaltslage des Landkreises .....	34
<b>6.1.1 Kapitalerhaltung und Substanzerhaltung</b> .....	<b>35</b>
<b>6.1.2 Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage für                 alle Jahre</b> .....	<b>38</b>
<b>6.1.3 Ordnungsmäßigkeit</b> .....	<b>39</b>
6.2 Beteiligungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg .....	41
6.3 Beteiligungsmanagement .....	42
6.4 Aufgabenträger Landkreis Darmstadt-Dieburg.....	47
<b>7. Aufgabenträgerorganisation DADINA</b> .....	<b>51</b>
7.1 Zuständigkeit lokale Verkehre .....	51

7.2	Organisation und Aufgaben DADINA .....	54
7.3	Prüfung der Aufgabenerfüllung DADINA .....	55
7.3.1	<b>Vergabe von Verkehrsleistungen.....</b>	<b>55</b>
7.3.2	<b>Verträge mit Leistungserbringern.....</b>	<b>62</b>
7.3.3	<b>Qualitätssicherung der Leistungserbringung .....</b>	<b>63</b>
7.3.4	<b>Sonstige Aufgabenerfüllung .....</b>	<b>66</b>
7.4	Schülerbeförderung.....	67
<b>8.</b>	<b>Finanzierung ÖPNV .....</b>	<b>71</b>
8.1	Finanzbeziehungen ÖPNV .....	71
8.2	Finanzanalyse ÖPNV .....	74
<b>9.</b>	<b>Rechtliche Risiken aus der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften .....</b>	<b>83</b>
9.1	Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen .....	83
9.2	Weitere rechtliche Risiken aus der Betätigung .....	86
<b>10.</b>	<b>Zusammenfassung zur Organisation und Finanzierung .....</b>	<b>88</b>
10.1	Kennzahlen zur Leistungserbringung .....	88
10.2	Vorschläge zur organisatorischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung sowie Effizienzsteigerung .....	95
<b>11.</b>	<b>Schlussbemerkung .....</b>	<b>99</b>
<b>12.</b>	<b>Anlagenband .....</b>	<b>101</b>
12.1	Anlagen Darmstadt-Dieburg .....	101
12.1.1	<b>Grunddaten ÖPNV Darmstadt-Dieburg und DADINA....</b>	<b>101</b>
12.1.2	<b>Weitere Kennzahlen und Grunddaten Landkreis Darmstadt-Dieburg.....</b>	<b>102</b>
12.2	Vergleichende Grunddaten.....	105

## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Darmstadt-Dieburg .....	1
Ansicht 2: Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich .....	2
Ansicht 3: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt- Dieburg .....	3
Ansicht 4: Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich .....	3
Ansicht 5: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg .....	5
Ansicht 6: Balanced Scorecard Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	12
Ansicht 7: Das Hessische Modell .....	17
Ansicht 8: Möglichkeiten der Vergabe von Verkehrsleistungen im ÖPNV	23
Ansicht 9: Organisation des ÖPNV in den Landkreisen .....	27
Ansicht 10: Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen .....	28
Ansicht 11: Struktur des ÖPNV in den Landkreisen .....	30
Ansicht 12: Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016 .....	31
Ansicht 13: Einwohnerentwicklung Landkreis Darmstadt-Dieburg 2011 bis 2015 .....	32
Ansicht 14: Strukturdaten lokaler ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg ....	34
Ansicht 15: Beurteilung Kapitalerhaltung Landkreis Darmstadt-Dieburg ...	35
Ansicht 16: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	36
Ansicht 17: Beurteilung Substanzerhaltung Landkreis Darmstadt-Dieburg	37
Ansicht 18: Schuldenübersicht 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt- Dieburg .....	38
Ansicht 19: Beurteilung Haushaltslage Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	39
Ansicht 20: Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich .....	40
Ansicht 21: Beteiligungen des Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2016 .....	41
Ansicht 22: Beteiligungsverwaltung im Vergleich .....	44
Ansicht 23: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich .....	47
Ansicht 24: Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich .....	49
Ansicht 24: Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	52
Ansicht 25: Liniennetzplan Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	53
Ansicht 26: Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	55
Ansicht 27: Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg (Bus) .....	57
Ansicht 28: Bonus-Malus-Regelungen .....	64
Ansicht 29: Qualitätsmanagement im Vergleich .....	65

Ansicht 30: Gelenkbus mit DADINA Aufdruck (vor der Mobilitätszentrale in Darmstadt .....	67
Ansicht 31: Aufwand Schülerbeförderung Landkreis Darmstadt-Dieburg ..	68
Ansicht 32: Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich ....	69
Ansicht 33: Teilergebnisrechnung ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg ...	74
Ansicht 34: Beratungskosten DADINA Darmstadt-Dieburg.....	76
Ansicht 35: Beratungskosten im Vergleich .....	76
Ansicht 36: Fahrgeldeinnahmen Darmstadt-Dieburg (Ergebnis EAV).....	77
Ansicht 37: Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb DADINA Darmstadt-Dieburg .....	78
Ansicht 38: Vertriebsanreiz RMV im Vergleich .....	79
Ansicht 39: Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Darmstadt-Dieburg.....	80
Ansicht 40: Aufwandsstruktur ÖPNV 2012 bis 2016 Darmstadt-Dieburg ...	81
Ansicht 41: Kostendeckungsgrad ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg ....	82
Ansicht 42: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt-Dieburg .....	83
Ansicht 43: Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich.....	85
Ansicht 44: Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016 .....	89
Ansicht 45: Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich.....	90
Ansicht 46: Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum .....	91
Ansicht 47: Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer im Prüfungszeitraum im Vergleich.....	92
Ansicht 48: Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich .....	93
Ansicht 49: Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich.....	94
Ansicht 50: Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum für Ergebnisverbesserungspotenziale ..	96
Ansicht 51: Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen) .....	97
Ansicht 52: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg .....	99
Ansicht 53: Grunddaten ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg.....	101
Ansicht 54: Strukturräumliche Kategorien Landkreis Darmstadt-Dieburg.	102
Ansicht 55: Gewinn- und Verlustrechnung DADINA Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	103
Ansicht 56: Aufwandsstruktur ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg.....	104
Ansicht 57: Vergleichende Grunddaten ÖPNV Durchschnitt Prüfungszeitraum.....	106
Ansicht 58: Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich ..	107
Ansicht 59: Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal).....	108

Ansicht 60: Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen) .....	109
--	-----

Redaktioneller Hinweis:

Im Allgemeinen ist ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet worden. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde grundsätzlich darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden. Daher ist mit dem männlichen Begriff die weibliche und die männliche Person gemeint.

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
ALT	Anruflinientaxi
AST	Anrufsammeltaxi
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPNV	Regionaler Buspersonennahverkehr
BÜSV	Betriebsführungsübertragungs- und Subunternehmervertrag
BÜV	Betriebsübertragungsvertrag
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DADINA	Darmstadt-Dieburger-Nahverkehrsorganisation
DB AG	Deutsche Bahn AG
EAV	Einnahmeaufteilungsverfahren beim RMV
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVP	Ergebnisverbesserungspotenzial(e)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GNO	Gemeinsame Nahverkehrsorganisation
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKO	Hessische Landkreisordnung
HH	Haushalt
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
LNO	Lokale Nahverkehrsorganisation
NVP	(lokaler) Nahverkehrsplan

NVV GmbH	Nordhessischer Verkehrsverbund; Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH, Kassel
Nwkm	Nutzwagenkilometer
öDA	Öffentlicher Dienstleistungsauftrag
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen
ÖRV	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
QM	Qualitätsmanagement
RegG	Regionalisierungsgesetz
RMS mbH	Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH
RMV GmbH	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH, Hofheim
RP	Regierungspräsidium
SchwBG	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TAV	Tarifanwendungsverträge
VLÜ	Verkehrsleistungsübertragungsvertrag
VO	Verordnung
VRN GmbH	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH
VSV	Verkehrsservicevertrag
VU	Verkehrsunternehmen
ZOV	Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe

## Glossar

Anruflinientaxi (ALT)	Das Anruflinientaxi gehört zu den flexiblen Bedienungsformen im Sinne des § 2 Absatz 9 ÖPNVG. Das Anruflinientaxi verkehrt bei Bedarf und (telefonischer) Anforderung auf Routen, die sonst von Bussen des Linienverkehrs wahrgenommen werden. Das ALT fährt den im Fahrplan angegebenen Linienweg ab.
Anrufsammeltaxi (AST)	Das Anrufsammeltaxi gehört zu den flexiblen Bedienungsformen im Sinne des § 2 Absatz 9 ÖPNVG. Im Vergleich zum Anruflinientaxi verkehrt es nur zwischen einzelnen Haltestellen einer Linie, fährt aber nicht die gesamte Linie ab. Wie das ALT verkehrt es nur bei Anforderung.
Aufgabenträger	In Hessen sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern Aufgabenträger für den ÖPNV. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG).
Aufgabenträgerorganisationen	Aufgabenträgerorganisationen sind die Verkehrsverbünde, die lokalen und die gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen (Nahverkehrsorganisationen) (§ 2 Absatz 6 ÖPNVG). Die Verkehrsverbünde sind für den Regionalen Busnahverkehr (RBNV), den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Verbundbusverkehr zuständig, die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen für den lokalen Öffentlichen Personennahverkehr (lokaler ÖPNV).
Einnahmearaufteilungsverfahren (EAV)	Das Einnahmearaufteilungsverfahren umfasst die Regeln zur Aufteilung der Einnahmen aus dem Verkauf von Verbundfahrtausweisen in einem Verkehrsverbund (§ 2 Absatz 5 ÖPNVG).
Fahrplanfahrten	Fahrplanfahrten stellen alle nach dem Regel-Fahrplan vorgesehenen Fahrten im Linienverkehr des lokalen Busverkehrs dar. Die Bedienung einer Linie wird jeweils als eine Fahrplanfahrt gezählt.
Flexible Bedienungsformen	Unter flexiblen Bedienungsformen werden im Vergleich zum herkömmlichen Linienverkehr (feststehende Linienführung,

	<p>feststehender Fahrplan, feststehende Haltestellen) räumlich und/oder zeitlich flexibilisierte Angebotsformen verstanden; dazu gehören etwa Anruflinientaxis oder Anrufsammeltaxis. Regelmäßig ist eine vorherige Anmeldung des Fahrtwunsches erforderlich, die innerhalb vorgegebener Fristen erfolgen muss (z. B. bis maximal eine Stunde oder halbe Stunde vor gewünschter Fahrt).</p>
Freigestellter Schülerverkehr	<p>Unter einem freigestellten Schülerverkehr versteht man die für Schüler unentgeltlich durchgeführte Beförderung zum und vom Unterricht mit Kraftfahrzeugen. Ein freigestellter Schülerverkehr muss immer dann vom Schulträger eingerichtet werden, wenn für den Schüler keine andere Möglichkeit besteht, zum Unterricht zu kommen. Dies ist z. B. der Fall, wenn keine öffentliche Linie existiert und aus wirtschaftlichen Gründen nicht eingerichtet werden kann. Ein freigestellter Schülerverkehr wird außerdem notwendig, wenn die Beförderung mit der öffentlichen Linie nicht möglich ist, z. B. wenn eine körperliche, geistige oder psychische Behinderung des Schülers gegeben ist.</p>
Lokaler Öffentlicher Personennahverkehr (lokaler ÖPNV)	<p>Lokaler ÖPNV ist der Verkehr, der nicht auf einer Eisenbahninfrastruktur erbracht wird und der nicht als regionaler Verkehr in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist (vgl. Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Regionaler Busnahverkehr (RBNV)).</p>
Nutzwagenkilometer (Nwkm)	<p>Mit den Nutzwagenkilometern werden die tatsächlich erbrachten Betriebsleistungen für die Verkehrsbedienung erfasst, d.h. Leerfahrten zum Betriebshof werden hier nicht berücksichtigt.</p>
Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	<p>Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne des ÖPNVG ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Eisenbahnen und mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr sowie in alternativen Bedienungsformen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle</p>

	eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 2 Absatz 1 ÖPNVG).
Rechnungskilometer	auf Grundlage einer Äquivalenzziffer für Fahrzeugtypen und der Verkehrsleistung (Nwkm) abgeleitete Kennzahl für die Kapazität, Bestandteil der Ergebnisrechnung (Ist) des RMV als Grundlage des EAV.
Regiekosten	Regiekosten sind die Kosten für Personal- und Sachmittel der Aufgabenträgerorganisationen (§ 2 Absatz 7 ÖPNVG).
Regionaler Busnahverkehr (RBNV)	Regionaler Busnahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und der deshalb als regionale Linie in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist. Der übrige öffentliche Personennahverkehr ist lokaler Verkehr (§ 2 Absatz 4 ÖPNVG).
Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	Schienenpersonennahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erbracht wird. Schienenpersonennahverkehr ist auch der öffentliche Personennahverkehr, der sowohl auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Satz 1 als auch auf einer Schieneninfrastruktur im Sinne des § 4 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und dessen regionaler Charakter von Bedeutung ist (§ 2 Absatz 2 ÖPNVG)
Streckenkilometer	tatsächliche Beförderungsentfernung der einzelnen Linien vom Start- zum Endhaltepunkt; Bestandteil der Ergebnisrechnung (Ist) des RMV als Grundlage des EAV
Verbundbusverkehr	Verbundbusverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der alternativ zum Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erbracht wird (§ 2 Absatz 3 ÖPNVG).
Verkehrsinfrastrukturunternehmen	Verkehrsinfrastrukturunternehmen sind Eigentümer oder Besitzer von Verkehrsinfrastruktur und für deren Erhalt, Ausbau und Betriebsfähigkeit verantwortlich (§ 2 Absatz 8 ÖPNVG).

## 1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

### 1.1 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen informiert über die durch die Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Es weist auf die Bedeutung der untersuchten kommunalen Aufgaben hin. Für die 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ zogen wir die Aufwendungen für den ÖPNV sowie für die Schülerbeförderung in den Landkreisen heran. Ansicht 1 zeigt das Prüfungsvolumen im Landkreis Darmstadt-Dieburg.

Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen für den ÖPNV <sup>1</sup>	20,6 Mio. €	19,3 Mio. €	20,0 Mio. €	19,5 Mio. €	20,0 Mio. €	19,9 Mio. €
Aufwendungen für die Schülerbeförderung	3,4 Mio. €	3,1 Mio. €	2,2 Mio. €	3,3 Mio. €	3,6 Mio. €	3,1 Mio. €
Prüfungsvolumen	24,0 Mio. €	22,4 Mio. €	22,2 Mio. €	22,9 Mio. €	23,6 Mio. €	23,0 Mio. €
Einwohner Landkreis Darmstadt-Dieburg	284.413	285.407	287.966	292.773	n.v.	287.640
Prüfungsvolumen je Einwohner <sup>2</sup>	83 €	78 €	77 €	79 €	82 €	80 €

1: Aufwendungen für den ÖPNV: Summe Aufwendungen + sonstige Zinsen (Zinsaufwand), siehe Ansicht 55  
2: bezogen auf den Mittelwert der Einwohner, die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)  
Quelle: Jahresabschlüsse des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der DADINA, eigene Berechnungen

#### Ansicht 1: Aufwendungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) Darmstadt-Dieburg

Das Prüfungsvolumen des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrug rund 24 Millionen Euro im Jahr 2016. Bezogen auf den Mittelwert der Einwohner betrug es rund 80 Euro im Prüfungszeitraum.

Das Prüfungsvolumen setzte sich aus den Aufwendungen für die Schülerbeförderung sowie für den ÖPNV bei Aufgabenträger und (lokaler oder gemeinsamer) Aufgabenträgerorganisation zusammen. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH) war Aufgabenträgerorganisation für den regionalen ÖPNV. In den Aufwendungen für den ÖPNV waren die Aufwendungen für den RMV enthalten. Für den lokalen Verkehr hatten die Landkreise lokale oder gemeinsame Aufgabenträgerorganisationen eingerichtet.

Nach dem ÖPNVG sind die Landkreise die Aufgabenträger (Ebene 1). Sie können Nahverkehrsorganisationen einrichten (Ebene 2). Die Verkehrsunternehmen erbringen die Verkehrsleistungen (Ebene 3) auf Bestellung und mit Überwachung durch die Aufgabenträger oder Nahverkehrsorganisationen. Dieses Modell wird als „Drei-Ebenen-Modell“ bezeichnet (Abschnitt 4.1).

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war Mitglied im Zweckverband Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA). Dieser war die gemeinsame Nahverkehrsorganisation der Stadt Darmstadt und des Landkreis Darmstadt-Dieburg.

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Zusammengefasste  
Prüfungsergebnisse

Sowohl im Kreishaushalt, als auch bei der DADINA fielen unmittelbare Aufwendungen für den ÖPNV an (Abschnitt 8.2).

Prüfungsvolumen im Vergleich

Ansicht 2 weist das Prüfungsvolumen der in die Prüfung einbezogenen Landkreise für das Jahr 2016 im Vergleich aus:

Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich				
Landkreis	Aufwendungen ÖPNV	Aufwendungen Schülerbeförderung	Prüfungsvolumen	Prüfungsvolumen je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	20,0 Mio. €	3,6 Mio. €	23,6 Mio. €	81,99 €
Hochtaunuskreis	12,1 Mio. €	5,5 Mio. €	17,6 Mio. €	98,94 €
Limburg-Weilburg	8,1 Mio. €	8,2 Mio. €	16,3 Mio. €	95,80 €
Main-Taunus-Kreis	9,9 Mio. €	4,4 Mio. €	14,3 Mio. €	62,27 €
Odenwaldkreis	11,3 Mio. €	3,8 Mio. €	15,1 Mio. €	156,10 €
Offenbach	7,5 Mio. €	4,0 Mio. €	11,5 Mio. €	33,83 €
Rheingau-Taunus-Kreis	15,3 Mio. €	7,5 Mio. €	22,8 Mio. €	125,22 €
Wetteraukreis	16,3 Mio. €	8,0 Mio. €	24,3 Mio. €	81,76 €
Median	11,7 Mio. €	4,9 Mio. €	17,0 Mio. €	88,89 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2016 der Landkreise und Beteiligungen

Ansicht 2: Aufwendungen ÖPNV und Schülerbeförderung (Prüfungsvolumen) im Jahr 2016 im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit rund 20 Millionen Euro die höchsten Aufwendungen für den ÖPNV auf. Das Prüfungsvolumen des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrug insgesamt rund 24 Millionen Euro im Jahr 2016. Bezogen auf die Einwohner entsprach es mit 82 Euro dem Median.

Zuschussbedarf zum ÖPNV

Der Zuschussbedarf ergibt sich aus dem Saldo der Aufwendungen und Erträge für den ÖPNV (Ansicht 3).

Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Zuschussbedarf ÖPNV im Landkreis	8,3 Mio. €	9,3 Mio. €	9,2 Mio. €	9,9 Mio. €	8,5 Mio. €	9,0 Mio. €
Einwohner Landkreis	284.413	285.407	287.966	292.773	n.v.	287.640
Zuschussbedarf ÖPNV je Einwohner <sup>1</sup>	28,82 €	32,31 €	31,98 €	34,44 €	29,48 €	31,41 €

1: bezogen auf den Mittelwert der Einwohner, die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)  
Quelle: Jahresabschlüsse des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der DADINA, eigene Berechnungen

#### Ansicht 3: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt-Dieburg

Die Belastung je Einwohner pendelte im Prüfungszeitraum um den Mittelwert von 31,41 Euro. In absoluter Höhe betrug der Zuschussbedarf rund neun Millionen Euro jährlich im Prüfungszeitraum. Darin war mit rund 4,4 Millionen Euro jährlich der Defizitausgleich bei der HEAG mobilo GmbH enthalten, welche die lokale Straßenbahn betrieb.

Ansicht 4 weist den Zuschussbedarf der in die Prüfung einbezogenen Landkreise für das Jahr 2016 im Vergleich aus:

Zuschussbedarf zum  
ÖPNV im Vergleich

Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich		
Landkreis	Zuschussbedarf	Zuschussbedarf je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	8,5 Mio. €	29,48 €
Hochtaunuskreis	5,5 Mio. €	30,70 €
Limburg-Weilburg	2,2 Mio. €	12,80 €
Main-Taunus-Kreis	7,3 Mio. €	31,75 €
Odenwaldkreis	4,7 Mio. €	48,51 €
Offenbach	2,2 Mio. €	6,56 €
Rheingau-Taunus-Kreis	6,6 Mio. €	36,45 €
Wetteraukreis <sup>1</sup>	1,7 Mio. €	5,67 €
Median	5,1 Mio. €	30,09 €

1: Beim Wetteraukreis ist zu berücksichtigen, dass der verbleibende Zuschussbedarf ÖPNV maßgeblich durch die Nutzung des steuerlichen Querverbands beeinflusst wurde.  
Quelle: Jahresabschlüsse 2016 der Landkreise und Beteiligungen

#### Ansicht 4: Zuschussbedarf ÖPNV im Jahr 2016 im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit einem Wert von rund 8,5 Millionen Euro den höchsten Zuschussbedarf im Vergleichsring auf. Bezogen auf die Einwohner stellten 29,48 Euro einen mittleren Wert dar. Der Median lag hier bei 30,09 Euro.

## 1.2 Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale können die kommunalen Körperschaften mit wirtschaftlichem und sachgerechtem Handeln erreichen. Sie werden grundsätzlich aus der in der Vergleichenden Prüfung festgestellten kommunalen Praxis abgeleitet. Sie setzen sich zusammen aus Einnahmeverbesserungen, Senkungen von Zuwendungen, Prozessoptimierungen und Reduzierungen von Leistungen.

Ob und in welchem Umfang die Körperschaften die Ergebnisverbesserungen ausschöpfen, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens in den Körperschaften.

Bezüglich Ergebnisverbesserungspotenzialen war für den Landkreis Darmstadt-Dieburg Folgendes festzustellen:

- Durch die Einrichtung einer gemeinsamen Nahverkehrsorganisation (§ 6 Absatz 1 Satz 2 ÖPNVG) für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg war eine interkommunale Zusammenarbeit umgesetzt, die auch zu Synergieeffekten führte (Abschnitt 10.2).
- Auf Grundlage eines Vertrags erbrachte die HEAG mobilo GmbH Infrastruktur- und technische Unterstützungsleistungen (Leitstelle, Drucker u.a.) für die DADINA. Die zentrale Erbringung dieser Leistungen durch die HEAG mobilo GmbH für alle ÖPNV-Leistungen auf dem Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg war zur Vermeidung von Doppelstrukturen wirtschaftlich und sachgerecht (Abschnitt 10.2).
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies bereits die höchsten Fahrgeldeinnahmen im Vergleich auf. Ergebnisverbesserungspotenziale scheitert es daher eher auf der Aufwandsseite zu geben. Hier ist der Landkreis Darmstadt-Dieburg gemeinsam mit der DADINA aufgefordert, das Rechnungswesen der DADINA zu ordnen, damit tragfähige Daten hinsichtlich der Aufwendungen und Erträge zur Steuerung und Kontrolle des ÖPNV mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte dies zum Zeitpunkt der Interimbearbeitung umgesetzt und einen Jahresabschluss für das Jahr 2014 vorgelegt (Abschnitt 10.1).
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 1,3 Millionen Euro auf (Ansicht 52). Es bestand aus überdurchschnittlich hohen Entgelten für Verkehrsleistungen. Das auf Grundlage der Aufwendungen bis zum Fahrplanwechsel für das Jahr 2016 ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial für das Linienbündel Weiterstadt wurde durch betriebliche Optimierungen bereits realisiert (2,45 Euro je Nwkm). Dabei nahm die DADINA in Abstimmung mit dem Verkehrsunternehmen HEAG mobiBus GmbH & Co. KG Umplanungen vor, die zu einer entsprechenden Minimierung des Zuschussbetrags führten. Dies war nach § 1 Abs. 5 und § 7 des öffentlichen Dienstleistungsauftrags, auf dessen Grundlage die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG die Verkehrsleistungen erbrachte, möglich (Abschnitt 10.2).

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg			
	Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Aufwendungen für Verkehrsleistungen	Personal- aufwand	Beratungskosten
EVP aus Kennzahlen	1.273.269 €	0 €	0 €
EVP aus Erlössteigerung			0 €
EVP struktureller Natur			0 €
Summe EVP Landkreis			1.273.269 €
Quelle: eigene Berechnungen			

Ansicht 5: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 1,3 Millionen Euro auf. Das bereinigte Ergebnis des ÖPNV war mit -7,7 Millionen Euro<sup>1</sup> der höchste absolute Fehlbetrag im Vergleichsring. Es stellt den Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs dar und war maßgeblich durch den Verlustausgleich der HEAG mobilo GmbH geprägt (jährlich 4,4 Millionen Euro).

### 1.3 Rückstände

Rückstände sind finanzielle Mittel, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen. Die Prüfung zeigte, dass bei der DADINA Rückstände bestanden beim Aufbau eines sachgerechten Rechnungswesens, das den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht (Transparenzgebot). Zum Zeitpunkt der Interimbekämpfung legte der Landkreis Darmstadt-Dieburg den Jahresabschluss 2014 vor, der auf einer optimierten Buchführung basierte.

### 1.4 Rechtliche Feststellungen

Wir haben folgende Feststellungen zur Rechtmäßigkeit des Handelns der geprüften Organisationseinheiten getroffen:

- Der Nahverkehrsplan (NVP) 2014 enthält zwar die gesetzlich vorgeschriebenen Aussagen im Hinblick auf Angebotsplanung und Infrastruktur, aber keine ausreichenden Aussagen hinsichtlich der Finanzierung. Dies entspricht nicht den Vorgaben des ÖPNVG. Wir erwarten, dass die DADINA die bereits vorhandenen Aussagen zur Finanzierung bei der Fortschreibung des aktuellen Nahverkehrsplans oder bei Aufstellung eines neuen Nahverkehrsplans entsprechend erweitert (Abschnitt 6.4).
- Die DADINA war auch im Bereich Vertrieb tätig, so dass Landkreis Darmstadt-Dieburg auch durch den Vertrieb entstehende Kosten ausgleicht. Soweit die

<sup>1</sup> Mittelwert Zuschussbedarf (Seite 3, Ansicht 3) \* Faktor für strukturellen Mehraufwand (Seite 30, Ansicht 11)  
= Bereinigtes Ergebnis (Seite 96, Ansicht 50): 9.033.575 EUR \* 0,856 = 7.732.740 EUR

DADINA Tätigkeiten einer LNO nach dem ÖPNVG nachgeht, stellt die Finanzierung dieser Tätigkeiten durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg keine Beihilfe dar. Im Hinblick auf Vertriebsaktivitäten ist jedoch unsicher, ob diese nach dem ÖPNVG zu den Aufgaben einer LNO gehören. Dennoch ist es wirtschaftlich und organisatorisch sinnvoll, dass die DADINA Vertriebsaktivitäten entfaltet (Abschnitt 9.2).

- Die DADINA vergab im Prüfungszeitraum mehrfach Verkehrsleistungen auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007 an lokale mittelständische Unternehmen. Allerdings lagen die Voraussetzungen für eine Direktvergabe auf Grundlage dieser Vorschrift nach unserer Auffassung nicht vor. Die entsprechende Vergabepaxis war damit nicht rechtmäßig. Allerdings hatte die DADINA ein Rechtsgutachten eingeholt, das die Rechtmäßigkeit der vorgenommenen Vergaben bestätigte, so dass der Verstoß gegen das Vergaberecht der DADINA nicht vorzuwerfen war. Wir erwarten, dass die DADINA zukünftig die Vorgaben des Vergaberechts beachtet (Abschnitt 7.3.1).

### 1.5 Aufgabenträgerbezogene Feststellungen

Folgende aufgabenträgerbezogenen Feststellungen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften haben wir für den Landkreis Darmstadt-Dieburg getroffen:

- Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nahm das Beteiligungsmanagement die Aufgaben des Erstellens des Beteiligungsberichts, die Sichtung und Auswertung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen wesentlicher Beteiligungen, die Vorbereitung von Sitzungen und das Sammeln der Informationen wahr. Eine Quartalsberichterstattung war noch nicht umgesetzt. Angesichts der Beteiligungsstruktur sollte dies zeitnah umgesetzt werden. Die DADINA legte dem HEAG Konzern vierteljährlich einen Quartalsbericht vor. Für das Beteiligungsmanagement wurde dies im Prüfungszeitraum nicht umgesetzt. Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wird empfohlen, dies ebenfalls einzufordern, was im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen auch umgesetzt wurde (Abschnitt 6.3).
- Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg fand eine Mandatsträgervorbereitung für die Kreisgremien statt. Ein quartalsweises Controlling und Berichtswesen war angedacht, aber zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht umgesetzt. Der Beteiligungsbericht wurde nicht jährlich, aber zusammengefasst für alle Jahre veröffentlicht und enthielt die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben. Die Veröffentlichung der Vergütung der Geschäftsführung oder der Aufsichtsgremien war nur im Einzelfall umgesetzt. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte bereits eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Es bestanden Optimierungspotenziale bezüglich des Beteiligungsmanagements und der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen (Abschnitt 6.3).
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erwirtschaftete in den Jahren 2012 bis 2015 negative ordentliche Ergebnisse und Jahresergebnisse. Im Jahr 2016 gelang es ihm erstmals ein positives Jahresergebnis von rund 18 Millionen Euro zu erwirtschaften. Bis auf 2016 waren daher alle Jahre als instabil einzustufen (Abschnitt 6.1.1).

- Im Prüfungszeitraum war insgesamt ein kontinuierlicher Anstieg der Schulden beim Landkreis Darmstadt-Dieburg festzustellen. Die Kassenkredite stiegen infolge der aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge um über 60 Millionen Euro auf rund 156 Millionen Euro. Der Stand der Investitionskredite ging zurück von 144 Millionen Euro auf rund 115 Millionen Euro. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg sollte überlegen, ob er an dem neu geschaffenen Programm der Hessenkasse teilnimmt und Kassenkredite durch das Land Hessen ablösen lässt.

Nicht berücksichtigt sind ausgelagerte Verbindlichkeiten auf den Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg. Durch die Auslagerung von Verbindlichkeiten auf Eigenbetriebe erhält man nur aus der Gesamtschau eines Gesamtabchlusses ein vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises (Abschnitt 6.1.1.)

- Die Kosten für die Schülerbeförderung lagen mit 91 Euro je Schüler beim Landkreis Darmstadt-Dieburg niedriger als bei anderen Landkreisen (Median 122 Euro je Schüler). Dies war beim städtisch geprägten Landkreis Offenbach ebenfalls der Fall. Der Landkreis Offenbach und der Landkreis Darmstadt-Dieburg wiesen die günstigsten Relationen auf (Abschnitt 7.4).

## 1.6 Feststellungen zu den Nahverkehrsorganisationen

Folgendes haben wir zur Betätigung bei den Nahverkehrsorganisationen festgestellt:

- Die Erträge blieben bei der DADINA weitgehend konstant. Sie betragen rund 20 Millionen Euro im Prüfungszeitraum. Davon entfielen rund 4,7 Millionen Euro auf die Abschlagszahlungen der Verbandsumlage des Kreises. Rund 3,7 Millionen Euro betrafen Abgeltungszahlungen (so Zuwendungen lokaler Verkehr). Die übrigen Erträge betrafen Umsatzerlöse mit einem Betrag von 11,2 Millionen Euro, wobei zu beachten ist, dass hier Sachverhalte eingegangen sind, die nicht als Umsatzerlöse zu klassifizieren sind.

Der maßgebliche Posten auf der Aufwandsseite waren die Leistungen an Busunternehmen, die im Prüfungszeitraum von 8,3 Millionen Euro auf 11,4 Millionen Euro angestiegen sind. Da sie im Rechnungswesen der DADINA nicht separat ausgewiesen waren, haben wir hier auf die Meldungen der Ergebnisrechnung IST für den Landkreis zurückgegriffen. Die Prüfung stellte im Wesentlichen auf das externe Rechnungswesen ab. Nebenrechnungen und Nebenbücher konnten im Rahmen der Prüfung nicht im Detail nachvollzogen werden und waren für Dritte schwer nachvollziehbar. Der Personalaufwand stieg von 253.000 Euro auf 320.000 Euro an. Die Einnahmeverteilung und Weiterleitung der Zuschüsse für den lokalen Verkehr betragen rund acht Millionen Euro im Prüfungszeitraum (Abschnitt 8.2)

- Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahr 2008 leistete die HEAG mobilo GmbH keine unterjährigen Abschlagszahlungen aus dem Einnahmeverteilungsverfahren mehr an die DADINA. Zur Zwischenfinanzierung der hieraus entstandenen Liquiditätslücke nahm die DADINA Kassenkredite auf. Dies führte ab dem Jahr 2008 in der Bilanz zu einem erhöhten Forderungsausweis gegenüber der HEAG mobilo GmbH und zu einer Erhöhung der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. In der Gewinn- und Verlustrechnung kam es hierdurch zu einer Erhöhung der Zinsaufwendungen.

Die Kassenkredite bei der DADINA betragen rund 16 Millionen Euro im Jahr 2016 und 18 Millionen Euro im Jahr 2017 (Abschnitt 8.2).

- Die gesamten Aufwendungen für den ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 20 Millionen Euro. Sie setzten sich aus den Aufwendungen des Landkreises für den ÖPNV sowie den Aufwendungen der DADINA (Teil Darmstadt-Dieburg) zusammen.

Die Aufwendungen für den ÖPNV je Einwohner gingen im Prüfungszeitraum zurück von 72 Euro auf rund 70 Euro. Davon entfielen im gesamten Prüfungszeitraum jährlich rund neun Euro auf Aufwendungen für den RMV (Partnerschaftsfinanzierung, RMV-Umlage).

Die Belastung je Einwohner stieg im Prüfungszeitraum an von rund 29 Euro im Jahr 2012 auf über 30 Euro in den Jahren 2013 bis 2015. Im Durchschnitt betrug das Ergebnis 31,41 Euro je Einwohner.

Der Kostendeckungsgrad 1 entwickelte sich tendenziell negativ. Betrug er im Jahr 2012 noch 62 Prozent lag er im Jahr 2016 nur noch bei 56 Prozent. Mit Abgeltungszahlungen und ohne Zuschüsse lag der Kostendeckungsgrad bei rund 76 Prozent im Durchschnitt. Der Kostendeckungsgrad 3 mit allen Zuschüssen lag im Durchschnitt bei 100 Prozent im Prüfungszeitraum (Abschnitt 8.2).

### 1.7 Vergleichende Feststellungen

- Die Tätigkeiten der DADINA waren beihilfenrechtlich – abgesehen vom Vertrieb – als hoheitliche Tätigkeiten anzusehen, so dass deren Finanzierung keine Beihilfe darstellt. Insofern ist die DADINA diesbezüglich eine im Vergleich typische LNO (Abschnitt 7.2).
- Ähnlich wie einige andere LNOs wandte die DADINA ein Bonus-Malus-System zur Qualitätssicherung an. Anders als andere LNOs stellte die DADINA dieses jedoch nicht im Prüfungszeitraum auf Vertragsstrafen um, sondern behielt es bei (Abschnitt 7.3.3).
- Anders als der Landkreis Limburg-Weilburg und der Hochtaunuskreis, nahm die DADINA vor Betriebsaufnahmen neuer Verkehrsunternehmen weniger Einfluss auf die betrieblichen Planungen der Verkehrsunternehmen. Aufgrund der im Prüfungszeitraum vorherrschenden Anbieterstruktur im Landkreis Darmstadt-Dieburg (HEAG mobiBus GmbH & Co. KG als kommunales Verkehrsunternehmen, mittelständische, vor Ort ansässige Verkehrsunternehmen) war dies möglicherweise nicht erforderlich. Es kam zumindest im Prüfungszeitraum nicht zu besonderen Leistungsstörungen in der Folge von Betriebsaufnahmen (Abschnitt 7.3.1).
- Während die meisten anderen LNOs die Verkehrsleistungen ganz oder überwiegend im Wettbewerb vergaben, vergab die DADINA alle Verkehrsleistungen während des Prüfungszeitraums direkt. Da diese Direktvergaben teilweise nicht den Vorgaben des Vergaberechts entsprachen, war dieses Vorgehen zudem teilweise nicht rechtmäßig (Abschnitt 7.3.1).
- Mit rund vier Millionen Nutzwagenkilometern wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg einen mittleren Wert an lokalen Verkehrsleistungen auf. Die

Straßenbahnkilometer sind für die Zwecke der Kennzahlenbildung nicht enthalten. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg waren alle Verkehrsleistungen direkt vergeben und nicht ausgeschrieben. Die Kennzahl Nutzwagenkilometer je Fahrzeug gibt eine Aussage zum Auslastungsgrad der Fahrzeuge. Hier lag der Wert des Landkreis Darmstadt-Dieburg bei 62.600 Nwkm je Fahrzeug. Dies war der höchste Wert im Vergleich. Bezogen auf die Einwohner und Fläche lag er im Mittelfeld (Abschnitt 10.1).

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies einen überdurchschnittlichen Aufwand für den ÖPNV je Einwohner auf. 69 Euro je Einwohner bedeuteten den vierthöchsten Wert. Sein Kostendeckungsgrad lag mit 76 Prozent über dem Median von 59 Prozent. Der Zuschussbedarf je Einwohner lag im Mittelfeld und in der Nähe des Medians von 30 Euro je Einwohner (Abschnitt 10.1).
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit rund 4,8 VZÄ eine unterdurchschnittliche personelle Besetzung auf. Bei der Kennzahl Nutzwagenkilometer je VZÄ wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg den zweithöchsten Wert auf. Die personelle Besetzung bezogen auf die Einwohner zeigte ebenfalls den Höchstwert beim Landkreis Darmstadt-Dieburg. Hier wirkte sich aus, dass die DADINA Dienstleistungen auf die HEAG oder den Landkreis Darmstadt-Dieburg ausgelagert hatte, die andere LNO selbst wahrnahmen (Abschnitt 10.1).
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies einen Gesamtaufwand von rund 4,1 Millionen Euro je VZÄ auf. Der Zuschussbedarf je VZÄ belief sich auf rund 1,9 Millionen Euro. Je lokalem Nutzwagenkilometer war ein Aufwand von rund fünf Euro gegeben und ein Zuschussbedarf von rund zwei Euro. Beim Aufwand und Zuschussbedarf lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg aufgrund seiner niedrigen personellen Besetzung über dem Median. Bezogen auf die Nutzwagenkilometer wies er den höchsten Aufwand auf und den höchsten Zuschussbedarf (Abschnitt 10.1).
- Der Personalaufwand je VZÄ belief sich beim Landkreis Darmstadt-Dieburg auf rund 67.000 Euro, was überdurchschnittlich war. Beim Personalaufwand je Nutzwagenkilometer und je Einwohner lag er unter dem Median, was darauf hindeutete, dass der Personalaufwand je Beschäftigten im Vergleich eher höher war, aber bedingt durch die geringe personelle Besetzung bezogen auf andere Kenngrößen zu günstigen Relationen führte (Abschnitt 10.1).
- Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden deutlich mehr Fahrgeldeinnahmen zugeschrieben als einer durchschnittlichen LNO. Er wies den höchsten Wert auf. Auch bei den anderen auf den Fahrgeldeinnahmen beruhenden Kennzahlen lag er an der Spitze oder deutlich über dem Median (Abschnitt 10.1).

## 1.8 Empfehlungen und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung

Die Finanzierung des ÖPNV war wegen der verschiedenen Finanzierungssachverhalte, der Zahl der Beteiligten und ihrer Rollen bereits komplex. Durch ein intransparentes Rechnungswesen wurden die Prozesse noch verkompliziert.

Das Rechnungswesen wurde vom Landkreis Darmstadt-Dieburg als Dienstleister für die DADINA wahrgenommen. Bei der DADINA gab es ein auf Kostenstellen

basierendes Rechnungswesen mit dem Ziel der Ermittlung der Höhe der Verbandsumlage für Stadt Darmstadt und Landkreis Darmstadt-Dieburg. Im Rechnungswesen waren u.a. die Aufwendungen für Verkehrsleistungen nicht transparent dargestellt, welche den größten Aufwandsposten darstellten. In dieser Darstellung waren außerdem die Erträge nicht transparent abgebildet. Dies stellte einen Verstoß gegen das Transparenzgebot als Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) dar.

Die Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 2012 und 2013 waren geprägt durch Umsatzerlöse und sonstige betriebliche Aufwendungen. Die Jahresabschlüsse 2014 bis 2016 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht erstellt. Für diese Jahre haben wir entweder auf Einzelpostennachweise (sofern vorhanden) oder auf Planwerte aus dem Wirtschaftsplan zurückgegriffen.<sup>2</sup>

Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 der DADINA wurden durch die Revision des Kreises geprüft. Die Revision des Kreises gab die Werte der aggregierten Posten wieder, äußerte sich aber nicht zu den Bestandteilen. Die Revision erteilte den so genannten Abschlussvermerk als Bestätigungsvermerk mit geringfügigen Feststellungen zur Regelung der Buchführung (Eigenbetriebsrecht), zu Forderungen und zum Kassenkreditbedarf.

Erstmals für das Jahr 2014 wurde ein externer Wirtschaftsprüfer bestellt. Dieser hinterfragte die bisherige Buchungspraxis und Buchführung, so dass zu erwarten war, dass die Jahresabschlüsse 2014 bis 2016 ein anderes Bild ergeben.

Alle Feststellungen und Empfehlungen in diesem Bericht beziehen sich auf den Stand vor der Umstellung des Rechnungswesens und der Erstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2014.

Da der Prüfbericht des Jahresabschlusses für das Jahr 2014 erst am 3. November 2017 unterschrieben wurde und uns erst am 6. Dezember 2017 bereitgestellt wurde, konnten wir ihn zu diesem vorangeschrittenen Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr eingehend prüfen.

Durch die intransparente Buchführung der DADINA beim Landkreis Darmstadt-Dieburg, die für Zwecke der Umlageberechnung nur auf Kostenstellen beruhte und nicht trennscharf eine Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen auf die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg zuließ, war die Ermittlung der nur den Landkreis Darmstadt-Dieburg betreffenden Aufwendungen und Erträge schwierig.

Beispielsweise wurden Verwaltungskosten satzungsgemäß pauschal mit jeweils 50 Prozent auf Stadt und Landkreis zugeordnet, ohne diese verursachungsgerecht zu ermitteln (z.B. Personal).

Es gab einen Einzelkostennachweis mit Darstellung der jeweiligen Buchungsvorgänge. Aufgrund der uneinheitlichen und unsystematischen Kategorisierung und Kontierung war eine eindeutige Zuordnung zu GuV- und Bilanzposten nicht möglich.

---

<sup>2</sup> Im Nachgang zu der Interimbekämpfung am 11. Dezember 2017 wies uns die DADINA nach, dass der Jahresabschluss 2015 zwischenzeitlich am 23. Oktober 2017 aufgestellt wurde.

Wir haben aus den vorliegenden Informationen nach bestem Wissen und Gewissen die Aufwendungen und Erträge des lokalen ÖPNV für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ermittelt.

Die DADINA ist aufgefordert, ein den Anforderungen des Steuer- und Beihilferechts (Sparten- bzw. Trennungsrechnung) sowie des Handelsrechts (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung) genügendes Rechnungswesen aufzubauen. Aus den vorliegenden Informationen konnte mit vertretbarem Aufwand kein vollständiges Bild der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage abgeleitet werden. Die zukünftige Buchführung sollte alle geschäftsrelevanten Sachverhalte umfassen und im Jahresabschluss transparent abbilden.

Die DADINA hat nach den örtlichen Erhebungen das Rechnungswesen neu aufgestellt und den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014 im Jahr 2017 erstellt, der auch von einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft war. Damit waren nunmehr die Grundlagen für ein den Anforderungen des Steuer- und Beihilferechts sowie des Handelsrechts (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung) genügendes Rechnungswesen geschaffen. Der Jahresabschluss 2014 und die zugrunde liegende Buchführung wurden nach den örtlichen Erhebungen aufgestellt und damit nach dem Prüfungszeitraum.

205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Zusammengefasste  
Prüfungsergebnisse

Balanced Scorecard Landkreis Darmstadt-Dieburg										
Bereich	Indikator	Wert	Vergleich			Kreisprofil				
			Min	Median	Max	--	-	o	+	++
	Mittelwert									
<b>Struktur ÖPNV</b>	Einwohner	287.640	96.483	205.661	340.898				+	
	Fläche in km²	659	222	641	1.101			o		
	Nutzwagenkilometer (in 1.000)	3.977,0	1761,7	3519,1	6661,1			o		
	Nutzwagenkilometer je Einwohner	13,8	10,6	15,6	30,1		-			
	Fahrplanfahrten	267.358	100.733	257.273	449.900			o		
	Haltestellen je km² Fläche	0,8	0,6	0,8	1,7			o		
<b>Haushaltsstabilität Landkreis</b>										
Ordentliches Ergebnis	€ je Einwohner	62 €	-107 €	43 €	64 €					++
Mittelfluss aus lfd. Verwaltungstätigkeit	€ je Einwohner	23 €	-108 €	38 €	116 €			o		
Pro-Kopf-Verschuldung	€ je Einwohner	941 €	604 €	1.738 €	5.043 €				+	
<b>Kosten ÖPNV</b>										
Zuschussbedarf	€ je Einwohner	31,4 €	3,8 €	29,9 €	51,2 €			o		
Kostendeckungsgrad 2	%	76%	50%	59%	81%				+	
Aufwand für Verkehrs- leistungen	Aufwand Verkehr je Nwkm	2,75 €	2,29 €	2,74 €	3,21 €			o		
<b>Personal</b>	Personalausstattung (VZÄ)	4,8	3,3	8,4	14,4					++
	Nwkm je VZÄ	937.158	340.509	536.647	987.306					++
<b>Schülerbeförderung</b>	Kosten Schüler- beförderung je Schüler	91 €	55 €	122 €	289 €					++
<b>Fahrgeldeinnahmen</b>	Zugeschiedene Einnahmen je Nwkm	2,62 €	0,91 €	1,23 €	2,62 €					++
<b>Qualität ÖPNV</b>										
Nahverkehrsplan	Definierte Kriterien	88%	50%	75%	88%					++
Qualitätsmanagement	Kontrollen, Betriebsaufnahme- management	81%	38%	81%	100%			o		
<b>Ordnungsmäßigkeit</b>										
Aufstellung und Prüfung Jahresabschluss	Einhaltung Fristen HGO	33%	0%	50%	67%		-			
Vergabepaxis	Anteil Nwkm Wettbewerb	0%	0%	83%	100%	--				
Einschätzung Rechtliche Risiken	Vergabe, Beihilfenrecht u.a.	○ ● ○	○ ○ ●	○ ● ○	● ○ ○			o		

Ansicht 6: Balanced Scorecard Landkreis Darmstadt-Dieburg

## 2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708) die 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg mit Zweckverband, Hochtaunuskreis mit Zweckverband, Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und Wetteraukreis mit Zweckverband vorzunehmen. Die Pilotprüfung fand beim Wetteraukreis und dem Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV) statt.

Bei den acht Landkreisen untersuchten wir, wie die Landkreise die ihnen nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG) in Hessen als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesene Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs erfüllten<sup>3</sup>. Hatte der Landkreis die Funktion des Aufgabenträgers auf einen Zweckverband übertragen, war dieser ebenfalls Prüfungsgegenstand. Hinzu trat die Prüfung der Einrichtung und Steuerung der Aufgabenträgerorganisationen.

[Inhalt der Prüfung](#)

Außerdem traten ergänzend als Prüfungsmaßstäbe die Regelungen des Gemeindefinanzrechts hinzu, im Besonderen zur wirtschaftlichen Betätigung (§ 121 ff. HGO).

Ferner betrachteten wir in dieser Prüfung die sonstigen lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen und sonstigen Beteiligungen der Landkreise, die in Verbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr standen, und die Beziehung zum Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH) als regionale Aufgabenträgerorganisation. Die Mitgliedschaften in Zweckverbänden betrachteten wir auftragsgemäß nach den gleichen Maßstäben.

Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 18. November 2016 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der der Landkreis über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 16. August 2017 statt. Wir prüften vor Ort in der Zeit vom 16. August 2017 bis zum 29. August 2017. Die Nacherhebungen fanden in der Zeit vom 13. September 2017 bis zum 15. September 2017 statt.

[Prüfung Landkreis Darmstadt-Dieburg](#)

Inhalt der Prüfung war die Betätigung des Landkreises bei Verkehrsgesellschaften im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2016. Vergleiche wurden entweder zum Stichtag 31. Dezember 2016 oder auf Basis des Durchschnitts des Prüfungszeitraums vorgenommen.

Aufgrund des nachträglich stattfindenden Einnahmeaufteilungsverfahrens mit dem Rhein-Main Verkehrsverbund lagen Informationen zu Verkehrsleistungen sowie die Jahresabschlüsse der Beteiligungen für das Jahr 2016 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor. Die Werte für das Jahr 2016 wurden nachgereicht.

---

<sup>3</sup> ÖPNVG vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I S. 466).

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der zu prüfenden Beteiligungen geordnet und prüffähig zur Verfügung. Die erbetenen Auskünfte und Nachweise erhielten wir vollständig und fristgerecht.

Ferner berücksichtigten wir nach § 5 Absatz 5 ÜPKKG die Schlussberichte des Revisionsamts des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum Jahresabschluss 2012.

Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt.

Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

der Überörtlichen Prüfung	Herr FOR Becker
des Landkreises Darmstadt-Dieburg	Herr Geschäftsführer Altenhein
des Prüfungsbeauftragten Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft	Herr Gierer

Mit der Prüfungsanmeldung erhielt der Landkreis Gelegenheit die Tatsachen zu benennen, von denen er glaubte, dass sie sich als spezifisches Unterscheidungsmerkmal von den übrigen in die Prüfung einbezogenen Körperschaften eignen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm davon Abstand hierzu Angaben zu machen.

Der Projektleiter des Landkreises Darmstadt-Dieburg, Herr Altenhein, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat uns beauftragt, in diesen Bericht die Grunddaten aller an der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ beteiligten Körperschaften in einem Anlagenband aufzunehmen.

Die Erörterungsbesprechung fand am 29. August 2017 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Schreiben vom 17. November 2017. Die Interimbesprechung zur Vergleichenden Prüfung fand am 11. Dezember 2017 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 13. Februar 2018 mit Frist zur Stellungnahme bis 9. März 2018 zugeleitet. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm dazu unter dem 8. März 2018 Stellung.

Die Schlussbesprechung fand am 10. April 2018 statt. Über deren Ergebnis wurde ein Protokoll gefertigt, das von der Überörtlichen Prüfung, dem Landkreis Darmstadt-Dieburg und dem Prüfungsbeauftragten unterzeichnet wurde.

### **3. Zusammenfassender Bericht**

Die Ergebnisse der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ werden voraussichtlich in den 31. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2018 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter <https://rechnungshof.hessen.de> veröffentlicht.

## 4. Überblick über den ÖPNV

### 4.1 Rechtliche Grundlagen zur Betätigung bei Verkehrsgesellschaften

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein Teil des öffentlichen Verkehrs und Personenverkehrs im Nahverkehr. Er grenzt sich so vom Individualverkehr, Güterverkehr und Fernverkehr ab. Je nach Verkehrsmittel wird er in den (öffentlichen) Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den (öffentlichen) Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) gegliedert.

Der ÖPNV fällt als Aufgabe der Daseinsvorsorge unter die kommunale Selbstverwaltung (Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz)<sup>4</sup>. Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind das Personenbeförderungsgesetz<sup>5</sup> (PBefG) und die Nahverkehrsgesetze der Länder sowie das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs<sup>6</sup> – Regionalisierungsgesetz (RegG), in dem die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ bezeichnet wird (Artikel 1 Absatz 1 RegG).

In Hessen sind die Rahmenbedingungen für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen<sup>7</sup> (ÖPNVG) geregelt.

---

<sup>4</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)

Artikel 28 Grundgesetz

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Aus dem in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip ergibt sich eine Pflicht des Staats, bestimmte grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen (vgl. Huster/Rux, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 31. Ed. (2016), Art. 20 Rn. 206). Aus der grundsätzlichen Allzuständigkeit der Gemeinde für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG), ergibt sich deren Zuständigkeit für die lokale Daseinsvorsorge (Heberlin, NVwZ 1995, 1052, 1054). Dies gilt auch für die Landkreise im Hinblick auf die diesen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG).

<sup>5</sup> Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082).

<sup>6</sup> Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), zuletzt geändert durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

<sup>7</sup> ÖPNVG vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I S. 466).

Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (§ 5 ÖPNVG)<sup>8</sup>. Der Aufgabenträger kann für die Belange des lokalen Verkehrs in seinem Gebiet eine lokale Nahverkehrsorganisation (LNO) einrichten (Aufgabenträgerorganisation)<sup>9</sup>.

Die folgende Ansicht zeigt die verschiedenen Ebenen, die das ÖPNVG unterscheidet.

---

<sup>8</sup> § 5 ÖPNVG – Aufgabenträger

(1) Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

(2) Die Aufgabenträger stellen eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen des betreffenden Nahverkehrsplanes nach § 14 sicher. Sie sind zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Hierzu geben sie den Aufgabenträgerorganisationen nach § 6 verbindliche Vorgaben, die sich insbesondere darauf beziehen, wie

1. das öffentliche Personennahverkehrsangebot zu entwickeln und zu planen ist,
2. die Bestellerfunktion auszuüben ist,
3. die Aufgaben wahrzunehmen sind, die der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 dienen.

(3) Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können im Einverständnis mit dem Landkreis und nach Maßgabe des Nahverkehrsplanes nach § 14 freiwillig Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Landkreise haben diese Verkehre bei ihrer Planung zu berücksichtigen. Hieraus erwächst jedoch keine Verpflichtung der Aufgabenträger, diese Verkehre zu übernehmen oder zu finanzieren.

(4) Der Aufgabenträger ist zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU Nr. L 315 S. 1). Die zuständige Behörde ist insbesondere befugt, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen. Im Falle des § 5 Abs. 3 Satz 1 ist die kreisangehörige Gemeinde zuständige Behörde nach Satz 1.

<sup>9</sup> § 6 ÖPNVG - Aufgabenträgerorganisation

(1) Die Aufgabenträger können zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 7 Abs. 2 Nahverkehrsorganisationen einrichten und die Zuständigkeit nach § 5 Abs. 4 ganz oder teilweise durch Beleihung auf diese übertragen. Benachbarte Aufgabenträger eines Verbundes können gemeinsame Nahverkehrsorganisationen einrichten. Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können mit ihrer Zustimmung an der Nahverkehrsorganisation beteiligt werden

(2) Die Aufgabenträger nehmen die Aufgaben nach § 7 Abs. 1 gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr und sind auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Anforderungen an den öffentlichen Personennahverkehr in den unterschiedlichen Räumen bedacht. Verkehrsverbände sind der Nordhessische Verkehrsverbund (NW) und der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Der Kreis Bergstraße kann dem Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) angehören. Im Verkehrsverbund Rhein-Neckar gelten im Übrigen die zwischen den beteiligten Bundesländern vereinbarten Regelungen. Das Land ist auf Grund vertraglicher Regelungen Mitglied oder Gesellschafter in den Verkehrsverbänden und Mitglied im Zweckverband des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar.

(3) Die Aufgabenträger können den Verkehrsverbund mit Aufgaben der Nahverkehrsorganisationen betrauen, wenn die Aufgabenträger neben den Kosten für die Aufgaben auch die Regiekosten hierfür übernehmen.

(4) Die Verbände sind zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU Nr. L 315 S. 1). Die zuständige Behörde ist insbesondere befugt, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen.

(5) Die Aufgabenträgerorganisationen sind Träger öffentlicher Belange; bei regional bedeutsamen Vorhaben stimmen sie ihre Stellungnahmen aufeinander ab.

(6) Die Verkehrsverbände können ihre Aufgaben nach § 7 Abs. 1 gemeinschaftlich wahrnehmen. Zu diesem Zweck schließen sie entsprechende Kooperationsverträge oder gründen gemeinschaftliche Organisationen. Die Verkehrsverbände können einer gemeinschaftlichen Organisation die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen. Die Verbände können untereinander Aufgaben übertragen, wenn die Aufgabenträger zustimmen. Die Aufgabenwahrnehmung nach Satz 1 soll möglichst unter Einschluss auch des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) erfolgen, soweit der Kreis Bergstraße diesem angehört.



#### Ansicht 7: Das Hessische Modell

Die Kosten der Verkehrserbringung können im ÖPNV, deutschlandweit betrachtet, häufig nicht alleine am Fahrgastmarkt gedeckt werden.<sup>10</sup> In diesen Fällen ist eine Leistungserbringung nur auf Grundlage einer teilweisen staatlichen Finanzierung durch die Aufgabenträger möglich. Die staatliche Finanzierung privater (Verkehrs-)Unternehmen kann eine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>11</sup> verbotene staatliche Beihilfe darstellen.

Europarecht -  
Beihilfen zugunsten  
der LNO

Die Frage nach dem Vorliegen einer Beihilfe stellt sich zunächst im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den geprüften Landkreisen und der jeweiligen LNO, da regelmäßig auf Ebene der LNO erwirtschaftete Verluste durch den Landkreis ausgeglichen werden.

Damit die Förderung eine Beihilfe darstellt, müssen die Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe sämtlich erfüllt sein. Hierfür ist erforderlich, dass es sich bei der LNO um ein „Unternehmen“ im beihilfenrechtlichen Sinn handelt. „Unternehmen“ im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einrichtung unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, wobei eine wirtschaftliche Tätigkeit dann vorliegt, wenn Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden.<sup>12</sup> Bei der Beurteilung des Wesens der Einkaufstätigkeit kann dabei nach Auffassung des EuGH der Kauf eines Erzeugnisses nicht von dessen späterer Verwendung getrennt werden, so dass der wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Charakter der späteren Verwendung des erworbenen Erzeugnisses zwangsläufig den

<sup>10</sup> vgl. BT-Drs. 18/8180 zum Kostendeckungsgrad von Verkehrsgesellschaften in Deutschland.

<sup>11</sup> Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47 vom 26. Oktober 2012 (konsolidierte Fassung).  
Artikel 107

(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen

<sup>12</sup> vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006, Rs. C-205/03 P (FENIN/Kommission), Rn. 25 m.w.N.

Charakter der Einkaufstätigkeit bestimmt.<sup>13</sup> Im Hinblick auf staatliche Beschaffungstätigkeit bedeutet das, dass sie nur dann dem europäischen Wettbewerbsrecht und damit auch dem Beihilfenrecht unterfällt, wenn für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit beschafft wird.

Entscheidend ist daher, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Eine LNO nimmt die den Aufgabenträgern oder Aufgabenträgerorganisationen zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben nach dem ÖPNVG wahr. Hauptaufgabe einer LNO ist die Bestellung der Verkehrsleistung. Eine LNO beschafft Verkehrsleistungen letztlich in Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem ÖPNVG. Selbst wenn in der Tätigkeit der LNO eine Tätigkeit zu sehen ist, die ein Dritter auch gegen Entgelt erbringen könnte, ist zu berücksichtigen, dass der hessische Landesgesetzgeber insoweit keinen Markt eröffnet. Selbst wenn somit ein Markt existieren würde, läge durch den Verlustausgleich keine Wettbewerbsverfälschung vor. Schließlich handelt es sich bei den Tätigkeiten nach dem ÖPNVG um Tätigkeiten, die auf Grundlage eines Monopols nur von LNOs erbracht werden können.<sup>14</sup> Die Finanzierung von gesetzlich den LNO zugewiesenen Tätigkeiten stellt damit unseres Erachtens keine Beihilfe dar.

VO Nr. 1370/2007

Auf europäischer Ebene regelt die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (nachfolgend: VO 1370/2007) vom 3. Dezember 2007 - in Kraft seit dem 3. Dezember 2009 - das Tätigwerden der Öffentlichen Hand im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Schwerpunkte der Regelungen der VO 1370/2007 sind die Vergabe ausschließlicher Rechte, Ausgleichsleistungen und „öffentlicher Dienstleistungsaufträge“ auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, letztlich also die Durchführung des öffentlichen Nahverkehrs.

Die VO 1370/2007 hat die europäische Rechtslage im Vergleich zur Rechtslage unter der aufgehobenen Vorgängerverordnung grundlegend verändert. Der europäische Gesetzgeber hat klargestellt, dass die bisher im kommunalen Bereich übliche Finanzierung der Verkehrsleistung über „sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinn“<sup>15</sup> grundsätzlich zu einer Ausschreibungspflicht führt, wenn nicht die Ausnahmeregelungen zu einer möglichen Direktvergabe erfüllt werden. Lediglich dann, wenn auch nach den neuen Regelungen (VO 1370/2007 sowie dem daraufhin ebenfalls geänderten Personenbeförderungsgesetz) ein „eigenwirtschaftlicher Verkehr“ vorliegt, können seitens der Verkehrsunternehmen und unabhängig vom Aufgabenträger Liniengenehmigungsanträge bei der Genehmigungsbehörde beantragt werden. Liegen mehrere Genehmigungsanträge vor, hat die Genehmigungsbehörde, also das Regierungspräsidium Darmstadt, demjenigen Antragsteller mit dem besten Verkehrsangebot die Liniengenehmigung zu erteilen. Dieses Verfahren wird „Genehmigungswettbewerb“ genannt. Das Regierungspräsidium Darmstadt, als zuständige Genehmigungsbehörde für den Landkreis Darmstadt-Dieburg, wählt in einem solchen Fall nach Anhörung des Aufgabenträgers aus, wem eine Genehmigung zu erteilen ist. Die Auswahl wird danach getroffen, welches

---

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006, Rs. C-205/03 P (FENIN/Kommission), Rn. 26.

<sup>14</sup> vgl. Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C 262/1 vom 19. Juli 2016, Rn. 188.

<sup>15</sup> § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG in der bis 31. Dezember 2012 geltenden Fassung.

Unternehmen die beste Verkehrsbedienun g anbietet (§ 13 Absatz 2b Satz 1 PBefG). Bei einem Genehmigungswettbewerb hat damit der Aufgabenträger grundsätzlich keinen entscheidenden Einfluss darauf, welches Verkehrsunternehmen die Verkehrsleistungen erbringt. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens kann der Aufgabenträger lediglich seine Auffassung über die verkehrliche Bewertung der Genehmigungsanträge einbringen.

Erheblichen Einfluss auf den Aufwand der Verkehrssteuerung hat nach wie vor, ob ein „eigenwirtschaftlicher“ Verkehr vorliegt oder nicht. Liegt kein „eigenwirtschaftlicher“ Verkehr vor, hat der Aufgabenträger die notwendige Verkehrsleistung zu bestellen und zu überwachen. Durch die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes änderte der Gesetzgeber die Instrumente, mit denen der Aufgabenträger selbst über seine zukünftige Rolle bei der Verkehrsleistungserbringung entscheiden kann. Beispielsweise kann der Aufgabenträger über den Erlass von „allgemeinen Vorschriften“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 VO 1370/2007 den Anteil eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen erhöhen, da die Ausgleichsleistungen über die allgemeinen Vorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungserbringung nicht beeinträchtigen.

Schon auf Basis des alten europäischen Rechtsrahmens hat in Hessen – anders als in den anderen Bundesländern – der Landesgesetzgeber eine grundsätzliche Verpflichtung zur Durchführung von wettbewerblichen Verfahren gesehen („Hessisches Modell“). Er führte daher ein deutlich ausgeprägtes Besteller- / Erstellerprinzip durch das „Drei-Ebenen-Modell“ ein. Danach gibt es die Ebenen „Aufgabenträger“, „Lokale Nahverkehrsorganisation“ (Aufgabenträgerorganisation) und „Verkehrsunternehmen“. Die Neufassung des hessischen ÖPNV-Gesetzes zum 1. Januar 2013 gab den Aufgabenträgern die Entscheidungsfreiheit zurück, ob sie eine organisatorisch getrennte Bestellerorganisation vorhalten wollen oder nicht. Eine Rückkehr zum „Zwei-Ebenen-Modell“ ist möglich. Dies hat zur Folge, dass die Aufgaben der lokalen Nahverkehrsorganisation vom Aufgabenträger wahrgenommen werden. Allerdings darf die Aufgabenträgerorganisation, sofern eine solche eingerichtet ist, nicht Unternehmer im Sinne des PBefG sein (§ 8 Absatz 3 ÖPNVG).<sup>16</sup>

Hessisches Modell

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit öffentlichen Verkehrsmitteln (§ 1 Absatz 1 PBefG). Die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen oder im Linien- oder Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen ist genehmigungspflichtig (§ 2 Absatz 1 Satz 1 PBefG). Die Genehmigung wird durch das zuständige Regierungspräsidium erteilt (§ 1 Nr. 2 der hessischen Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz, PBefGZustV<sup>17</sup>). Die Genehmigung wird für den Bau, den Betrieb und die Linienführung erteilt (§ 9 PBefG). Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg war das Regierungspräsidium Darmstadt zuständig

Personen-  
beförderungsgesetz  
(PBefG)

---

<sup>16</sup> § 8 ÖPNVG – Erbringen von Verkehrsleistungen (Durchführung des Verkehrs)

(3) Die Aufgabenträgerorganisation darf nicht Unternehmer im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes oder des Personenbeförderungsgesetzes sein, um Personen im öffentlichen Personennahverkehr zu befördern.

<sup>17</sup> GVBl. I 1997 S. 370 vom 29. Oktober 1997, zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 12. November 2013 (GVBl. I S. 640).

Voraussetzung der  
Genehmigung

(§ 2 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen, RegBezG<sup>18</sup>).

Die Genehmigung darf gemäß § 13 Absatz 1 PBefG nur erteilt werden, wenn

- „1. die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sind,
2. keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun,
3. der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist und
4. der Antragsteller und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben.“

Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen zwei Genehmigungsformen:

- eigenwirtschaftliche (§ 8 Absatz 4 PBefG) und
- gemeinwirtschaftliche Verkehre (§ 8a PBefG)<sup>19</sup>,

wobei eigenwirtschaftliche Verkehre vorzuziehen sind (§ 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG).

Eigenwirtschaftliche  
Verkehre

„Eigenwirtschaftlich“ sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der VO 1370/2007 und sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne, soweit diese keine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 1 der VO 1370/2007 darstellen und keine ausschließlichen Rechte gewährt werden (§ 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG).

Ergreift ein Verkehrsunternehmen die Initiative und beantragt direkt bei der Genehmigungsbehörde, im Fall des Landkreises Darmstadt-Dieburg also beim Regierungspräsidium Darmstadt, eine Liniengenehmigung, hat der Aufgabenträger nur einen sehr begrenzten Einfluss.<sup>20</sup> Der Einfluss beschränkt sich weitgehend auf die Gestaltung des Nahverkehrsplans, dessen Beachtung die Genehmigungsbehörde vor der Genehmigungserteilung zu prüfen hat (§ 13 Absatz 2a PBefG) sowie gegebenenfalls die Vorabkennzeichnung einer wettbewerblichen Vergabe von Verkehrsleistungen<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> GVBl. I 2011 S. 420 vom 27. September 2011.

<sup>19</sup> Der Begriff „gemeinwirtschaftliche Verkehre“ wird im Gesetzestext des PBefG nach der Novelle 2012 nicht mehr ausdrücklich verwendet, ist aber in der Literatur in Abgrenzung zum in der Novelle 2012 neu definierten „eigenwirtschaftlichen Verkehr“ nach wie vor gebräuchlich. Auch hier wird der Begriff „gemeinwirtschaftlicher Verkehr“ in Abgrenzung zum „eigenwirtschaftlichen Verkehr“ verwendet.

<sup>20</sup> Einflussmöglichkeiten sieht das PBefG dann vor, wenn von Qualitätsanforderungen abgewichen wird. Dies ist – abgesehen von im PBefG genannten Ausnahmen – nur zulässig, wenn der Aufgabenträger sein Einverständnis hierzu erklärt (§ 13 Absatz 2a Satz 2 PBefG). Ansonsten sind die Aufgabenträger darauf beschränkt, im seitens der Genehmigungsbehörde durchzuführenden Anhörungsverfahren nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 PBefG ihre – nicht verbindliche – Stellungnahme zu dem Genehmigungsantrag abzugeben.

<sup>21</sup> In die Vorabkennzeichnung kann der Aufgabenträger die Angabe aufnehmen, inwieweit eine Vergabe als Gesamtleistung (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie) beabsichtigt ist (§ 8a Absatz 2 Satz 4 PBefG). Eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge, die von den Anforderungen der Vorabkennzeichnung abweichen, sind nur unter engen Voraussetzungen (in der Regel nur bei unwesentlichen Abweichungen, § 13 Abs. 2a PBefG) ohne Zustimmung des Aufgabenträgers zu den Abweichungen genehmigungsfähig.

Neben den unternehmensinitiierten eigenwirtschaftlichen Verkehren können eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge auch bei behördeninitiierten Verkehren gestellt werden. Wird die Behörde durch Bekanntgabe einer Vorabinformation nach Artikel 7 Absatz 2 VO 1370/2007 aktiv, lösen sie eine Dreimonatsfrist zur Stellung eigenwirtschaftlicher Anträge aus.<sup>22</sup> Allerdings können die Behörden in der Vorabbekanntmachung weitere, gegebenenfalls über den Nahverkehrsplan hinausgehende Quantitäts- und Qualitätsanforderungen festlegen. Diese sind grundsätzlich von den Verkehrsunternehmen bei Stellung des eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigungsantrags zu beachten. Werden diese Quantitäts- und Qualitätsanforderungen nicht beachtet, sind die eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigungsanträge grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Werden diese Anforderungen aber beachtet, sind die eigenwirtschaftlichen Anträge gegenüber einer seitens des Aufgabenträgers beabsichtigten Direktvergabe oder einem beabsichtigten wettbewerblichen Verfahren vorrangig.<sup>23</sup> Über diese Gestaltung können die Aufgabenträger einen über den Nahverkehrsplan hinausgehenden Einfluss auf die Verkehrsleistungserbringung erhalten. Für die Aufgabenträger ist daher die Entscheidung wesentlich, ob sie durch ihr Aktivwerden einen in deutlich erhöhtem Umfang ihrem Gestaltungswillen unterliegenden behördeninitiierten Verkehr schaffen oder es bei einem unternehmensinitiierten Verkehr belassen wollen.

Eigenwirtschaftliche Anträge führen dazu, dass die ÖPNV-Aufgabenträger ihre Vergabeabsichten nicht umsetzen können. Da die Genehmigungsbehörde darüber entscheidet, ob sie einem eigenwirtschaftlichen Antrag entspricht, haben die Aufgabenträger nur einen begrenzten Einfluss darauf, ob einem solchen Antrag entsprochen wird. Insbesondere die Gewerkschaften kritisieren an der derzeitigen Regelung, dass sie kommunale Gestaltungsspielräume einenge, zu einem Lohn- bzw. Sozialdumping führe und die Pflichten der Genehmigungsbehörde zur Prüfung der Kalkulation eines eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrags nicht ausreiche, um sicherzustellen, dass der Verkehr über die gesamte Genehmigungslaufzeit tatsächlich eigenwirtschaftlich erbracht werden könne.<sup>24</sup>

Wird kein eigenwirtschaftlicher Antrag gestellt oder ist ein solcher nicht genehmigungsfähig, eröffnet dies der zuständigen Behörde, also der DADINA, nach den landesgesetzlichen Regelungen des ÖPNVG der Aufgabenträger, die Möglichkeit, für eine gemeinwirtschaftliche Erbringung der Verkehrsleistungen nach einem in der VO 1370/2007 vorgesehenen Verfahren zu sorgen. Danach kann die zuständige Behörde Verkehrsleistungen nach den allgemeinen Vergaberichtlinien ausschreiben (Artikel 5 Absatz 1 VO 1370/2007). Will die

Gemein-  
wirtschaftliche  
Verkehre

---

<sup>22</sup> § 12 PBefG – Antragstellung

(6) Beabsichtigt die zuständige Behörde die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Artikel 5 Absatz 2 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 oder nach dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, ist der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr spätestens drei Monate nach der Vorabbekanntmachung zu stellen. Die Genehmigungsbehörde kann im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger verspätete Anträge zulassen. Das Einvernehmen des Aufgabenträgers nach Satz 2 gilt als erteilt, wenn der von dem Aufgabenträger beauftragte Verkehr den im Rahmen der Vorabbekanntmachung gesetzten Anforderungen nach § 8a Absatz 2 Satz 3 bis 5 nicht entspricht.

<sup>23</sup> § 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG

<sup>24</sup> Diese Kritik findet sich in einem Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Bundesrat, in dem diese beantragen, den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre zwar beizubehalten, aber Regelungen zu sozialen Standards und einer vertieften Prüfung der Kalkulation im Genehmigungsverfahren vorschlagen (BR-Drs. 741/16 vom 7. Dezember 2016).

zuständige Behörde dagegen eine Dienstleistungskonzession<sup>25</sup> vergeben, bei der definitionsgemäß das überwiegende Einnahmenrisiko bei dem Verkehrsunternehmen liegen muss, bestehen die Vergabemöglichkeiten nach Artikel 5 Absatz 2 bis Absatz 6 VO 1370/2007. Die zuständige Behörde kann die Verkehrsleistung unter den Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 VO 1370/2007 selbst erbringen oder an einen sogenannten „internen Betreiber“<sup>26</sup> direkt vergeben.<sup>27</sup> Unter Einhaltung der Vorgaben des Artikels 5 Absatz 4 („Bagatellvergabe“) oder Artikel 5 Absatz 5 („Notvergabe“) VO 1370/2007 sind ebenfalls Direktvergaben zulässig. Schließlich kann eine Dienstleistungskonzession an Dritte im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens vergeben werden (Artikel 5 Absatz 3 VO 1370/2007). Ein Vorgehen über die VO 1370/2007 deckt dabei sowohl die vergaberechtlichen als auch die beihilfenrechtlichen Erfordernisse einer staatlich bezuschussten Verkehrserbringung ab. Bei der wettbewerblichen Vergabe eines Verkehrsvertrags nach den Vorgaben der allgemeinen Vergaberichtlinien sind zudem bei entsprechender Detailtiefe des Verkehrsvertrags die Vorgaben des sog. „Altmark-Trans-Urteils“ des EuGH<sup>28</sup> erfüllt, so dass schon aus diesem Grund keine Beihilfe zugunsten des Verkehrsunternehmens vorliegt.

Eine Betrauung allein unter Berücksichtigung der Kriterien des „Altmark-Trans“-Urteils<sup>29</sup> würde zwar die beihilfenrechtliche Dimension abdecken, berücksichtigt

---

<sup>25</sup> Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn der Auftragnehmer das Recht oder die Pflicht zur Erbringung einer Dienstleistung erhält und die Gegenleistung des Auftraggebers allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht. Damit liegt das Einnahmerisiko beim Auftragnehmer. Bei einem Dienstleistungsauftrag erbringt der Auftragnehmer dagegen eine Dienstleistung gegen Zahlung einer Vergütung. Welche Gestaltung vorteilhaft ist, hängt insbesondere vom Einnahmerisiko ab. Wenn sich die Einnahmen voraussichtlich nach oben entwickeln werden, ist die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags vorteilhafter, ansonsten die Vergabe einer Dienstleistungskonzession. Zu beachten ist auch, dass die Verkehrsunternehmen das Risiko, das auf sie übertragen wird, ebenfalls berücksichtigen und dementsprechend eine höhere zusätzliche Zahlung verlangen werden. Beide Gestaltungen bieten damit Vor- und Nachteile. Wenn für Verluste eine Verrechnungsmöglichkeit im steuerlichen Querverbund besteht dürfte ceteris paribus die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags zu geringeren Zahlungen an das Verkehrsunternehmen führen.

<sup>26</sup> Dies ist eine juristische Person, über die der Auftraggeber eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt. An eine solche Rechtsperson kann der Auftraggeber einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt vergeben, wenn die weiteren Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 VO 1370/2007 erfüllt sind.

<sup>27</sup> Bei einer Direktvergabe nach Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 ist umstritten, ob neben den dort aufgeführten Direktvergabevoraussetzungen, die an die Inhousevoraussetzungen des allgemeinen Vergaberechts angelehnt sind, zwingend auch eine Dienstleistungskonzession vorliegen muss oder ob bei Vorliegen der Direktvergabevoraussetzungen des Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 auch die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags im Sinne des allgemeinen Vergaberechts zulässig ist. Einige Oberlandesgerichte sprechen sich für die letztgenannte Auffassung aus (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 2. März 2011 – VII-Verg 48/10 –, Rn. 62, juris; OLG München, Beschluss vom 22. Juni 2011 – Verg 6/11 –, Rn. 48, 63, juris; Beschluss vom 31. März 2016 – Verg 14/15 –, Rn. 149, juris; a.A.: OLG Frankfurt, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 11 Verg 15/13 –, Rn. 42f., juris). Das OLG Düsseldorf hat dem EuGH diese Frage inzwischen vorgelegt (OLG Düsseldorf, EuGH-Vorlage vom 3. Mai 2017 – VII-Verg 17/16 –, juris). Bei Abfassung der Berichte lag hierzu noch keine Entscheidung des EuGH vor (Aktenzeichen beim EuGH: Rs. C-266/17).

<sup>28</sup> EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans u.a./Nahverkehrsgesellschaft Altmark), Rn. 95: Tatsächliche Betrauung des begünstigten Unternehmens mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und klare Definition dieser Verpflichtungen, Ausgleichsparameter zuvor objektiv und transparent aufgestellt, Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zuzüglich eines angemessenen Gewinns zu decken, Auswahl des Dienstleistungserbringers im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens.

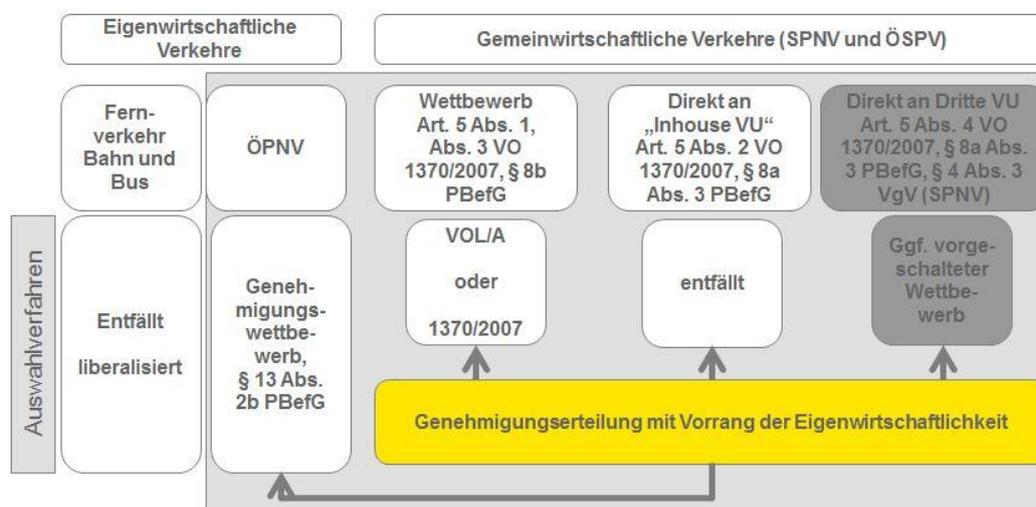
<sup>29</sup> EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans u.a./Nahverkehrsgesellschaft Altmark, Rn. 87ff. Nach diesem Urteil sind Zahlungen für die Erbringung von Daseinsvorsorgetätigkeiten (im Europarecht: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) keine staatlichen Beihilfen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

„- Erstens ist das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden;

aber nicht das spezielle Vergaberechtsregime der VO 1370/2007 für den öffentlichen Personenverkehr. Die Voraussetzungen der VO 1370/2007 müssen nach einem neueren Urteil des Europäischen Gerichtshofs<sup>30</sup> auch dann beachtet werden, wenn eine Vergabe nach allgemeinen „Inhouse-Regeln“ erfolgen soll. Diesbezüglich ist insbesondere das Selbsterbringungsgebot aus Artikel 4 Absatz 7 VO 1370/2007 zu nennen.

Die zuständige Behörde ergreift die Initiative bei der Vergabe der gemeinwirtschaftlichen Verkehre. Nach Durchführung der Direktvergabe oder des Vergabeverfahrens ist zusätzlich durch das Verkehrsunternehmen, wie auch beim eigenwirtschaftlichen Verkehr, eine Liniengenehmigung bei der Genehmigungsbehörde einzuholen.

Ansicht 8 zeigt die Systematik der verschiedenen Genehmigungs- und Vergabeformen von Verkehrsleistungen.



Quelle: eigene Darstellung

#### Ansicht 8: Möglichkeiten der Vergabe von Verkehrsleistungen im ÖPNV

Das PBefG lässt eine linienübergreifende, gebündelte Erteilung von Liniengenehmigungen zu (§ 9 Absatz 2 PBefG). Mit Linienbündeln kann eine dauerhafte kostengünstige Verkehrsbedienung mit dem Ausgleich zwischen ertragsstarken und ertragschwachen Linien umgesetzt werden. So kann bei Ausschreibungen Einfluss genommen werden, dass wirtschaftliche Teilnetze gebildet werden. Mit einer Bündelung wird zudem eine gemeinsame Vergabe und

- zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden;
- drittens geht der Ausgleich nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken;
- viertens ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“ (EuGH, a.a.O., Rn. 95).

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, Rs. C-292/15 (Hörmann Reisen/Stadt Augsburg u.a.), Rn. 41.

Genehmigung von mehreren Linien ermöglicht. Insofern führt eine Linienbündelung auch zur Verfahrensvereinfachung.

#### 4.2 Aufgabenfelder ÖPNV

Die Aufgaben der Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen sind in § 7 Absatz 1 des Hessischen ÖPNVG definiert:

1. Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrsangebots entsprechend den Mobilitätsbedürfnissen unter Berücksichtigung flexibler Bedienungsformen,
2. Sicherstellung der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 ÖPNVG,
3. Festlegung der Nahverkehrsleistungen nach Quantität und Qualität,
4. Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren für das Erbringen von Nahverkehrsleistungen,
5. Überwachung der Leistungserbringung entsprechend der vereinbarten Quantität und Qualität,
6. Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen nach § 10 ÖPNVG,
7. Abschluss von Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen nach § 9 ÖPNVG,
8. Aufstellung eines verbundweiten Nahverkehrsplans nach § 14 ÖPNVG.

Die Aufgaben nach Nr. 1 bis Nr. 7 waren nach § 7 Absatz 2 Satz 1 ÖPNVG den Nahverkehrsorganisationen und Aufgabenträgern für den lokalen Verkehr zugewiesen. Nr. 8 war nur für den Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) GmbH relevant.

#### Verkehrsverbünde

Die Aufgabenträger nehmen die Belange des regionalen Verkehrs gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr. Ein Verkehrsverbund ist ein rechtlicher und organisatorischer Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, also Landkreisen oder kreisfreien Städten sowie den Verkehrsunternehmen einer Region zur gemeinsamen und abgestimmten Durchführung des Öffentlichen Personennahverkehrs.

In Hessen sind insgesamt drei Verkehrsverbünde tätig<sup>31</sup>, wobei der RMV mit einer Fläche von 14.000 km<sup>2</sup>, über 10.000 Haltestellen und 727 Millionen beförderten Kunden pro Jahr einer der größten Verbünde in Deutschland ist:

- NVV Nordhessischer Verkehrsverbund GmbH
- RMV Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (übergreifend nach Rheinland-Pfalz)
- VRN Verkehrsverbund Rhein-Neckar (übergreifend nach Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz)

---

<sup>31</sup> Dies ergibt sich aus § 6 Absatz 2 Sätze 2, 3 ÖPNVG, wonach der NVV und der RMV Verkehrsverbünde sind und der Kreis Bergstraße dem VRN angehören kann.

Die zu prüfenden acht Landkreise waren neben dem Land Hessen, den elf kreisfreien und (Sonderstatus-) Städten sowie weiteren sieben Landkreisen Gesellschafter des RMV mit einem jeweiligen Anteil von 3,7 Prozent.

Die Belange des regionalen Verkehrs<sup>32</sup> (nach § 2 Satz 2 und 4 ÖPNVG: Schienenpersonennahverkehr und regionaler Busnahverkehr, vgl. Glossar) nehmen die Aufgabenträger gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr (§ 7 Absatz 1 ÖPNVG). Im Jahr 1995 gründeten 15 Landkreise und 11 Städte die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH.

RMV

Die RMV GmbH ist somit für die Organisation und Koordination des regionalen Personennahverkehrs sowie für das übergeordnete Marketing in ihrem Gebiet zuständig. Hierfür bediente sie sich auch ihrer Tochterunternehmen oder Dritten.

Zu ihren Aufgaben gehören:

- Verkehrs- und Mobilitätsplanung / Infrastruktur Regionalverkehr
- Tarifgestaltung (einheitlicher Verbundtarif)
- Kundeninformation (Fahrpläne, Mobilitätszentralen, Internet u.a.)
- Ausschreibungen im regionalen Busverkehr und Schienenverkehr, Leistungsbestellung
- Qualitäts- und Infrastrukturmanagement
- Marketing, Vertrieb und Innovation

Die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen hatten die Möglichkeit das vom RMV genutzte Qualitätsmanagement-System für die lokalen Verkehre ebenfalls anzuwenden, indem sie den entsprechenden Dienstleister inklusive der Bereitstellung der Hintergrundsoftware beauftragten. Hiermit waren je nach Ausprägung und Leistungsumfang entsprechende Aufwendungen verbunden (vgl. Abschnitt 7.3).

Die Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen hatten die Möglichkeit weitere Leistungen durch den RMV oder Partnerunternehmen des RMV erbringen zu lassen. Zu diesen Aufgaben gehörten u.a. Gestaltung Internetauftritt, Betrieb Mobilitätszentralen, Vertragsmanagement, Qualitätsmanagement, Durchführung Vergabeverfahren, Erstellung Nahverkehrsplan und Erhebung Fahrgastzahlen.

---

<sup>32</sup> § 2 ÖPNVG – Begriffsbestimmungen

(2) Schienenpersonennahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. September 2012 ( BGBl. I S. 1884 ), erbracht wird. Schienenpersonennahverkehr ist auch der öffentliche Personennahverkehr, der sowohl auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Satz 1 als auch auf einer Schieneninfrastruktur im Sinne des § 4 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung vom 8. August 1990 ( BGBl. I S. 1690 ), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2011 ( BGBl. I S. 2272 ), erbracht wird und dessen regionaler Charakter von Bedeutung ist.

(4) Regionaler Busnahverkehr ist der öffentliche Personennahverkehr, der im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes erbracht wird und der deshalb als regionale Linie in den regionalen Nahverkehrsplan aufgenommen ist. Der übrige öffentliche Personennahverkehr ist lokaler Verkehr.

Abgeleitet aus dem ÖPNVG lassen sich für die am ÖPNV beteiligten Akteure (Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisation und Verkehrsunternehmen) folgende Aufgabenfelder bestimmen:

- Strategische Planungsfunktionen (Nahverkehrsplan, konzeptionelle ÖPNV- und Verkehrsplanung)
- Bestellfunktionen (Vergabekonzeption, Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren, Abschluss von Vereinbarungen mit Leistungserbringern)
- Regiefunktionen (Finanzierung, Tarifpolitik, Einnahmeaufteilung, Fahrplanintegration, Qualitätssicherung der Leistungserbringung, Vertragskontrolle und Sanktionierung)
- Marketing- und Kommunikationsaufgaben (Vertriebskonzeption, Produktplanung, Kundenkontakte)
- Sicherung der Infrastruktur (Haltestellen, Betriebsleitsystem, Fahrweg, Fahrgastinformationssysteme, Drucker)
- Betriebsfunktionen (Fahrzeugvor- und -instandhaltung, Dienst- und Einsatzplanung, Einsatzsteuerung, Fahrplan-, Anschlusssicherung).

#### 4.3 Methode

Einen unmittelbaren Einfluss übten die Landkreise als Aufgabenträger lediglich auf den lokalen Verkehr aus, da der regionale Verkehr seit dem Jahr 1995 von den Aufgabenträgern gemeinsam im Verkehrsverbund RMV durch die Verbundgesellschaft RMV GmbH organisiert und koordiniert wird.

Die Beziehungen mit dem RMV als regionaler Aufgabenträgerorganisation zogen wir in die Betrachtung ein, da relevante Finanzierungssachverhalte im ÖPNV über den RMV abgewickelt wurden. Der RMV als organisatorische Einheit war nicht Prüfungsgegenstand.

Um der unterschiedlichen Organisation des ÖPNV in den Landkreisen gerecht zu werden und eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, betrachteten wir die Aufgaben im ÖPNV somit aggregiert. Wir fassten die Aufgaben und deren Erledigung losgelöst von der Zuordnung auf einzelne Ebenen zusammen.<sup>33</sup>

Das bedeutet, dass wir Kennzahlen und finanzielle Ausprägungen aus der Gesamtschau eines Landkreises berechneten. Durchlaufende Posten sowie Aufwendungen und Erträge für die gleichen Sachverhalte auf den verschiedenen Ebenen haben wir konsolidiert.

Dadurch ermöglichten wir Feststellungen und Empfehlungen sowie die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen bezogen auf den gesamten Landkreis unter Berücksichtigung der Ebenen Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisation und Verkehrsunternehmen.

Wir haben sämtliche Verträge über die Erbringung von Verkehrsleistungen daraufhin überprüft, ob die in ihnen enthaltenen Bestimmungen rechtmäßig,

---

<sup>33</sup> Einwohnerbezogene Kennzahlen haben wir auf den Mittelwert der Einwohner im Prüfungszeitraum berechnet, um gegenläufige demografische Entwicklungen aus den Kennzahlen zu eliminieren (2012-2015).

sachgerecht und wirtschaftlich sind. Hierbei haben wir insbesondere untersucht, ob Vertragstrafenregelungen oder Bonus-Malus-Regelungen in den Verträgen enthalten waren und wenn ja, ob entsprechenden Verpflichtungen tatsächlich kontrolliert und durchgesetzt wurden. Außerdem haben wir betrachtet, wie sich dies finanziell niedergeschlagen hat.

Zudem haben wir die durchgeführten Vergabeverfahren zur Vergabe von Verträgen über die Erbringung von Verkehrsleistungen daraufhin überprüft, ob sie rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich durchgeführt wurden. Unter diesem Gesichtspunkt haben wir auch die rechtlichen Grundlagen der Finanzierung der Verkehrsleistungen untersucht. Auch die Steuerungs- und Organisationsstruktur prüften wir unter Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

#### 4.4 Vergleich des lokalen ÖPNV in den Landkreisen

Die Kommunalautonomie lässt den Landkreisen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation ihrer Aufgaben. Von den geprüften Körperschaften waren die Funktionen des Aufgabenträgers und der Aufgabenträgerorganisationen im lokalen ÖPNV wie folgt organisiert:

Organisation des ÖPNV in den Landkreisen			
Landkreis	Aufgabenträger	Lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen	Rechtsform LNO/GNO
Darmstadt-Dieburg	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA), Darmstadt	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA), Darmstadt <sup>2</sup>	Zweckverband
Hochtaunuskreis	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT, Bad Homburg)	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT), Bad Homburg <sup>1</sup>	Zweckverband
Limburg-Weilburg	Landkreis Limburg-Weilburg	Verkehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil (VLDW), Wetzlar <sup>2</sup>	GmbH
Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft (MTV), Hofheim <sup>1</sup>	GmbH
Odenwaldkreis	Odenwaldkreis	Odenwald-Regional-Gesellschaft (OREG), Erbach <sup>1</sup>	GmbH
Offenbach	Landkreis Offenbach	Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvgOF), Dietzenbach <sup>1</sup>	GmbH
Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV), Taunusstein <sup>1</sup>	GmbH
Wetteraukreis	Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV)	Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO mbH), Friedberg <sup>2</sup>	GmbH

1: lokale Nahverkehrsorganisation (LNO)  
2: gemeinsame Nahverkehrsorganisation (GNO)  
Quelle: eigene Erhebungen

#### Ansicht 9: Organisation des ÖPNV in den Landkreisen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Hochtaunuskreis und der Wetteraukreis übertrugen die Funktion des Aufgabenträgers auf einen Zweckverband (§ 5 ÖPNVG).

Als lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen waren in den Landkreisen Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Zweckverbände eingerichtet (§ 6 ÖPNVG).

Feststellungen

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Überblick über den ÖPNV

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg und der Wetteraukreis hatten gemeinsame Nahverkehrsorganisationen eingerichtet (§ 6 Absatz 1 Satz 2 ÖPNVG). Durch diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit waren Synergieeffekte möglich.

Folgende Ansicht zeigt die Struktur der Gesellschafter bzw. Verbandsmitglieder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen:

Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen			
Landkreis	Aufgabenträgerorganisation	Gesellschafter, Verbandsmitglieder	Weitere beteiligte Aufgabenträger (kommunale Körperschaften)
Darmstadt-Dieburg	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA), Darmstadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Darmstadt	Stadt Darmstadt
Hochtaunuskreis	Verkehrsverband Hochtaunus (VHT), Bad Homburg	Hochtaunuskreis, Stadt Bad Homburg, 12 kreisangehörige Städte und Gemeinden	Stadt Bad Homburg
Limburg-Weilburg	Verkehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil (VLDW), Wetzlar	Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, 42 kreisangehörige Städte und Gemeinden	Lahn-Dill-Kreis
Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft (MTV), Hofheim	Main-Taunus-Kreis, 12 kreisangehörige Städte und Gemeinden	-
Odenwaldkreis	Odenwald-Regional-Gesellschaft (OREG), Michelstadt	Odenwaldkreis, Sparkasse Odenwaldkreis und Volksbank Odenwald	-
Offenbach	Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach (kvgOF), Dietzenbach	Landkreis Offenbach, 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden	-
Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft (RTV), Taunusstein	Rheingau-Taunus-Kreis	-
Wetteraukreis	Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO mbH), Friedberg	Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG)	Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis

Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 10: Gesellschafter und Verbandsmitglieder Nahverkehrsorganisationen

Feststellungen

Die Gesellschafts- bzw. Mitgliedsstruktur war bei den Nahverkehrsorganisationen unterschiedlich gestaltet.

Der Zweckverband DADINA war die gemeinsame Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der Stadt Darmstadt. Er hatte seinen Sitz in Darmstadt.

Organisationsmodelle

Neben steuerlichen Optimierungsmöglichkeiten (steuerlicher Querverbund falls möglich) sowie der Funktionstrennung nach dem ÖPNVG in Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisation spielten weitere Aspekte für die Wahl einer Organisationsform für den ÖPNV eine Rolle.

Nach der VO 1370/2007 besteht seit deren Inkrafttreten am 3. Dezember 2009 eine Eigenerbringungsquote<sup>34</sup>. Aufgrund der Übergangsregelungen in Artikel 8 Absatz 3 VO 1370/2007 sind Betrauungen nach altem Recht, also Betrauungen, die vor Inkrafttreten der VO 1370/2007 wirksam wurden, noch bis zum Ende ihrer Laufzeit wirksam. Nach Auslaufen der „Altbetrauungen“ gelten für neue Betrauungen grundsätzlich die Anforderungen der VO 1370/2007. Ob und wie klassische „Verkehrsmanagementgesellschaften“, also Verkehrsunternehmen, die keine eigenen Verkehrsleistungen erbringen, die Anforderungen der Eigenerbringungsquote erfüllen können und ob sie diese Anforderungen erfüllen müssen, ist umstritten. Zur Lösung des Problems der Eigenerbringungsquote gibt es verschiedene Ansätze in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Klar ist, dass bei Aufbau eines eigenen Verkehrsunternehmens die Eigenerbringungsquote erfüllt werden kann. Welches der Modelle die höchste Rechtssicherheit bietet, ist hingegen noch unklar. Die Modelle können teilweise zur Erhöhung der Rechtssicherheit auch kombiniert werden.

Da die DADINA nicht als Betreiber, sondern als zuständige Behörde anzusehen ist, spielen diese verschiedenen Modelle für die Bewertung der Tätigkeiten der DADINA keine Rolle. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte damit das hessische LNO-Modell an mit einer klaren Trennung von Besteller und Ersteller und keines der Organisationsmodelle.

Ansicht 11 zeigt die Struktur des ÖPNV in den Landkreisen anhand von Rahmenbedingungen, die Einfluss auf das Leistungsangebot haben. Für den Landkreis werden sie im nachfolgenden Kapitel 5 erläutert:

Struktur des ÖPNV  
in den Landkreisen

---

<sup>34</sup> Bei einer Direktvergabe muss der „überwiegende Teil“ der Leistung selbst erbracht werden (Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e VO 1370/2007). Nach dem Wortlaut wären damit knapp über 50 % ausreichend. Die Europäische Kommission ist dagegen der Auffassung, dass grundsätzlich eine Eigenerbringungsquote von zwei Dritteln erforderlich ist (Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentlichen Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, EU-ABI. 2014/C 92/01). Die europäischen Gerichte haben diese Frage noch nicht geklärt.

Struktur des ÖPNV in den Landkreisen					
Landkreis	Durchschnittliche Einwohnerzahl	Fläche (in km <sup>2</sup> )	Strukturräumliche Charakterisierung	Faktor für strukturellen Mehraufwand	Anteil lokale Verkehre (regionale Verkehre)
Darmstadt-Dieburg	287.640	658,65	72% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 28% Verdichtungsraum	0,856	52% (48%)
Hochtaunuskreis	177.752	430,86	71% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 29% Verdichtungsraum	0,858	60% (40%)
Limburg-Weilburg	170.657	738,48	25 % Ordnungsraum 75 % Ländlicher Raum 0 % Verdichtungsraum	0,65	45% (55%)
Main-Taunus-Kreis	229.240	222,40	0% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 100% Verdichtungsraum	1	80% (20%)
Odenwaldkreis	96.483	623,98	0 % Ordnungsraum 100 % Ländlicher Raum 0 % Verdichtungsraum	0,6	83% (17%)
Offenbach	340.898	356,30	0% Ordnungsraum 0% Ländlicher Raum 100% Verdichtungsraum	1	56% (44%)
Rheingau-Taunus-Kreis	182.083	811,48	91 % Ordnungsraum 0 % Ländlicher Raum 9 % Verdichtungsraum	0,818	66% (34%)
Wetteraukreis	297.162	1.100,69	48% Ordnungsraum 50% Ländlicher Raum 2% Verdichtungsraum	0,704	85% (15%)

Quelle: eigene Erhebungen, Bevölkerungsstatistik Hessisches Statistisches Landesamt (Stand: 31.12.2015)

#### Ansicht 11: Struktur des ÖPNV in den Landkreisen

Die ÖPNV-Verkehre im Landkreis Darmstadt-Dieburg bestanden zu 52 Prozent aus lokalen Verkehren, die in der Zuständigkeit der DADINA lagen.<sup>35</sup>

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war zu 72 Prozent dem Ordnungsraum und zu 28 Prozent dem Verdichtungsraum zuzuordnen (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 54). Die prozentualen Anteile wurden anhand der Flächenanteile der Gemarkungsflächen der Städte und Gemeinden berechnet. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Abdeckung an Verkehrsleistungen für ländliche oder urbane Strukturen haben wir einen Faktor für Vergleiche der Verkehrsleistungen entwickelt, der u.a. beim Zuschussbedarf für den ÖPNV und bei den Fahrgeldeinnahmen Anwendung findet.<sup>36</sup> Aufgrund geringerer Fahrgastzahlen und damit einhergehend geringerer Fahrgeldeinnahmen ist ein günstiger Kostendeckungsgrad in ländlichen Regionen schwieriger zu erreichen als in städtischen Regionen.

<sup>35</sup> Der regionale Anteil bezieht sich in diesem Fall ausschließlich auf den regionalen Busverkehr; der SPNV ist in dieser Kennzahl nicht einbezogen.

<sup>36</sup> Den Verdichtungsraum haben wir mit dem Faktor 1,0, den Ordnungsraum mit dem Faktor 0,8 und den ländlichen Raum mit dem Faktor 0,6 bewertet. Grundlage waren die regionalplanerischen Dichtewerte aus dem Regionalplan. Der Faktor ergibt sich aus der Multiplikation der prozentualen Anteile mit dem Strukturfaktor (Beispiel Wetteraukreis:  $(0,48 \times 0,8) + (0,5 \times 0,6) + (0,02 \times 1) = 0,704$ )

Die Landkreise waren als Aufgabenträger zuständig für den lokalen ÖPNV. Ansicht 12 zeigt wesentliche quantitative Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen.

Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016				
Landkreis	Strecken- kilometer	Linien	Fahrzeuge	Lokale Nutzwagenkilometer (in 1.000 km) <sup>2</sup>
Darmstadt-Dieburg	459	27	64	3.977 <sup>1</sup>
Hochtaunuskreis	679	38	70	3.080
Limburg-Weilburg	461	24	52	1.810
Main-Taunus-Kreis	319	23	80	2.885
Odenwaldkreis	1.003	44	69	2.906
Offenbach	451	37	114	3.819
Rheingau-Taunus- Kreis	585	56	134	4.701
Wetteraukreis	1.100	53	150	6.533
Median	523	38	75	3.449

1: Zusätzlich betreute die DADINA rund 477.400 Nutzzugkilometer der lokalen Straßenbahn, die aus Vergleichszwecken nicht in der Kennzahl enthalten sind.

2: Inklusive Stadtverkehre, die in der Zuständigkeit von kreisangehörigen Städten vergeben wurden.

Quelle: Ergebnisrechnung IST 2016

#### Ansicht 12: Merkmale des lokalen ÖPNV in den Landkreisen 2016

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit 459 Streckenkilometern eine unter dem Median liegende lokale Streckenlänge auf. Bei den anderen Kenngrößen lag er ebenfalls unter dem Median mit Ausnahme der Nutzwagenkilometer, die mit 3.977 über dem Median von 3.449 lagen.

Als Besonderheit ist beim Landkreis Darmstadt-Dieburg zu berücksichtigen, dass neben dem lokalen Busverkehr, lokaler Straßenbahnverkehr in der Zuständigkeit der DADINA lag.

Die technische Betreuung sowie Abrechnung lag in der Zuständigkeit der HEAG mobilo, so dass bei sonstigen Angaben zum lokalen Verkehr (Streckenkilometer, Linien, Fahrzeuge) aus Vergleichbarkeitsgründen der Straßenbahnverkehr in den Kennzahlen nicht enthalten war.

Im Hinblick auf die Darstellungen der Vergabe- und Vertragsstruktur haben wir ebenfalls die Straßenbahnkilometer nicht berücksichtigt. Aufgrund der jeweiligen lokalen Besonderheiten (technische Anforderungen wie die Spurbreite) vergeben die jeweiligen Aufgabenträger Straßenbahnleistungen typischerweise direkt an ein kommunales Verkehrsunternehmen. Zudem ist die Kostenstruktur bei Straßenbahnleistungen anders, da die Durchführung von Straßenbahnleistungen höhere Kosten verursacht als die Durchführung von Busleistungen.

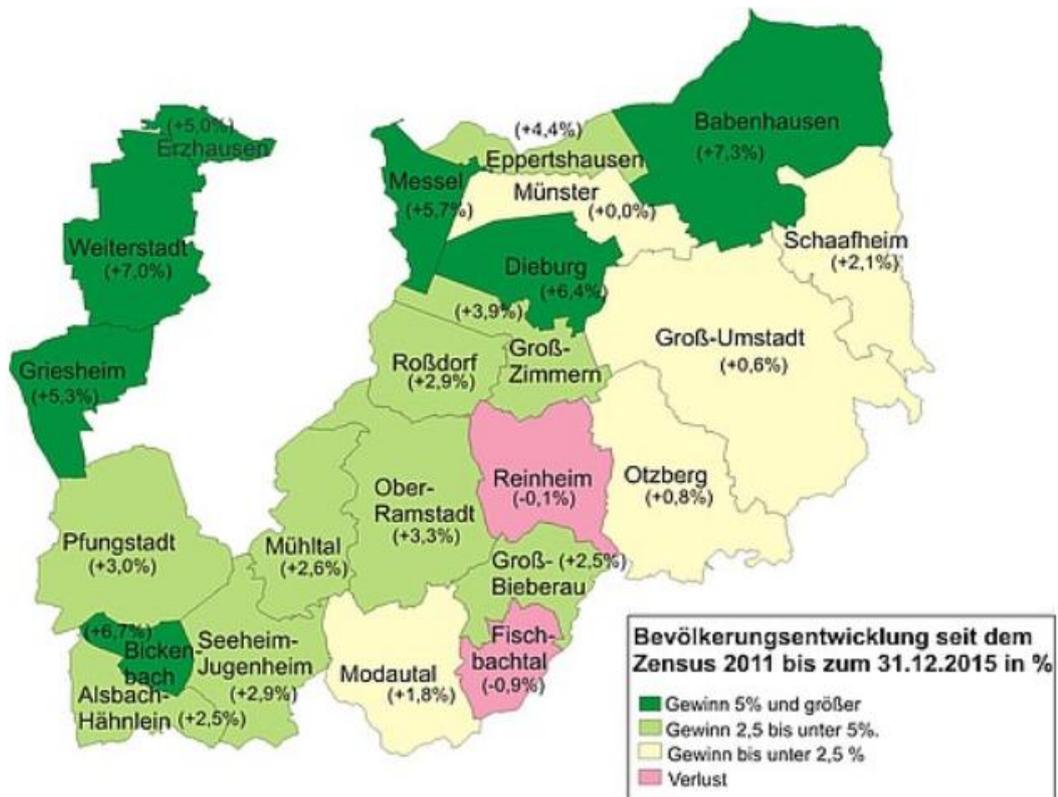
## 5. Organisation des ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg umfasste eine Fläche von 659 km<sup>2</sup> und 292.773 Einwohner zum 31. Dezember 2015. Er bestand aus 23 Städten und Gemeinden mit der Kreisstadt Darmstadt. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies eine Einwohnerdichte von 445 Einwohner je km<sup>2</sup> auf.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg umschloss die Großstadt Darmstadt und war auch mit seinen Verkehren auf die Stadt Darmstadt ausgerichtet. Aber auch Richtung der Stadt Frankfurt am Main waren Pendlerströme festzustellen.

Durch das westliche Kreisgebiet führten die Bundesautobahnen 5 (Frankfurt-Kassel) und 67 (Viernheim-Rüsselsheim). Außerdem waren Stadt und Landkreis an die S-Bahn angebunden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg weist eine zwei-geteilte strukturräumliche Gliederung auf. Der Nord-Westen des Landkreises war dem Verdichtungsraum und der Süd-Osten des Landkreises dem Ordnungsraums zuzuordnen. Dies spiegelte sich auch in der Einwohnerentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2015 wider (vgl. Ansicht 13). Im gesamten Kreisgebiet war ein Bevölkerungswachstum festzustellen, besonders stark war dies im Norden des Landkreises zu sehen. Gebiete im Süden grenzten an den Odenwald und wiesen sogar einen Rückgang der Bevölkerung auf.



Einwohnerentwicklung seit dem Zensus 2011 in den Städten und Gemeinden  
(Datenquelle: Hessisches Statistisches Landesamt)

Quelle: [www.ladadi.de](http://www.ladadi.de) (zuletzt aufgerufen am 14. August 2017)

Ansicht 13: Einwohnerentwicklung Landkreis Darmstadt-Dieburg 2011 bis 2015

Zur nachhaltigen ordnungs- und entwicklungspolitischen Orientierung unterscheidet die Raumplanung die drei folgenden strukturräumlichen Kategorien<sup>37</sup>:

- Verdichtungsraum mit überregionaler Bedeutung insbesondere für die Bereiche Arbeit und Versorgung,
- Ordnungsraum, der den Verdichtungsraum umgibt und überdurchschnittlich hohe Einwohnerzahlen aufweist und
- Ländlicher Raum mit relativ geringer Einwohnerdichte.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war geprägt von rund 72 Prozent Ordnungsraum und rund 28 Prozent Verdichtungsraum (u.a. Griesheim, Weiterstadt). Die Anteile wurden anhand der Flächenanteile der Gemarkungsflächen der Städte und Gemeinden berechnet (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 54)<sup>38</sup>.

Diese verkehrlichen und demographischen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf den Bedarf nach Nahverkehrsleistungen. Für den Südostteil waren bedarfsgerechte Lösungen zu finden, im Nordwestteil war der lokale ÖPNV mit dem S-Bahn-Verkehr abzustimmen und die Pendlerströme zu bewältigen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV auf den Zweckverband Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA) übertragen. Die Gesellschafterstruktur der DADINA setzte sich im Prüfungszeitraum wie folgt zusammen:

- Stadt Darmstadt 50 Prozent
- Landkreis Darmstadt-Dieburg 50 Prozent

Die DADINA wurde im Jahr 1997 mit Sitz in Darmstadt gegründet. Sie betrieb eine gemeinsame Mobilitätszentrale mit der HEAG mobilo GmbH. Die 23 kreisangehörigen Städte und Gemeinden vertreten ihre Interessen im Städte- und Gemeindebeirat (SGB), dem die Bürgermeister angehören.

Die Vergabe von Verkehrsleistungen oblag der DADINA, die im Prüfungszeitraum keine Vergaben im Wettbewerb durchführte. Die Verkehrsleistungen wurden im Prüfungszeitraum ohne Ausschreibung direkt an die Verkehrsunternehmen vergeben.

Dieser Organisationsaufbau entsprach den Organisationsvorstellungen, die dem hessischen ÖPNVG zugrunde lagen. Die Trennung zwischen Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen war umgesetzt.

Die DADINA führte keine getrennte Ergebnisrechnung für Stadt und Landkreis. Dafür bestand eine getrennte Kostenstellenrechnung, die die DADINA zur

Organisation ÖPNV  
im Landkreis  
Darmstadt-Dieburg

Feststellungen

---

<sup>37</sup> Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) i. d. F. des Gesetzes zur Neuregelung des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 06. Sept. 2002 (GVBl. I Nr. 23/2002, S. 548), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. Oktober 2005 (GVBl. I Nr. 24/2005, S. 694)

<sup>38</sup> Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010, ([https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/content-downloads/Band\\_1\\_Regionalplan\\_Suedhessen\\_2010\\_Text.pdf](https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/content-downloads/Band_1_Regionalplan_Suedhessen_2010_Text.pdf)) zuletzt aufgerufen am 28. September 2017

Ermittlung der Verbandsumlage nutzte. Ebenso fehlte eine für Stadt und Landkreis nach den Vorschriften des Eigenbetriebsgesetzes unter Anwendung der kaufmännischen doppelten Buchführung geeignete Buchführung, die Aufwendungen und Erträge auf die beiden Körperschaften ohne vertretbaren Aufwand zuordnen lässt.

Strukturdaten lokaler  
ÖPNV

Der lokale ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg war im Prüfungszeitraum durch folgende Strukturdaten gekennzeichnet (Ansicht 14):

Strukturdaten lokaler ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Streckenkilometer (in km)	396	406	433	455	459	429
Linien	25	25	27	27	27	26
Fahrzeuge	68	67	74	67	64	68
Nutzwagenkilometer (ohne Straßenbahn) (in 1.000 km)	3.651	3.740	3.852	3.962	3.977	3.836
Nutzzugkilometer Straßenbahn (in 1.000 km)	473	481	478	477	478	477
Summe Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	4.123	4.221	4.330	4.438	4.455	4.314

Quelle: Ergebnisrechnung (IST) Darmstadt-Dieburg i.V.m. Auswertung der DADINA zu zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen

Ansicht 14: Strukturdaten lokaler ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg

Im Prüfungszeitraum war ein Anstieg bei den Linien sowie bei den Nutzwagenkilometern festzustellen. Zwei regionale Linien wurden lokalisiert, d.h. vom RMV in die Zuständigkeit der DADINA übergeben. Die eingesetzten Fahrzeuge gingen hingegen zurück. Damit konnten die eingesetzten Fahrzeuge besser ausgelastet werden.

## 6. Aufgabenträger Landkreis Darmstadt-Dieburg

Unter diesem Kapitel finden sich aufgabenträgerbezogene Feststellungen sowie grundsätzliche Feststellungen zum Landkreis. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war nach § 5 Absatz 1 ÖPNVG Aufgabenträger für den ÖPNV.

### 6.1 Feststellungen zur Haushaltslage des Landkreises

Gemeinden und Landkreise sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO beziehungsweise § 9 HKO). Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 HGO<sup>39</sup>). Beiden gesetzlichen Verpflichtungen

<sup>39</sup> Diese Vorschrift gilt wegen § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO auch für Landkreise. Wegen der besseren Lesbarkeit wird in der Folge darauf verzichtet § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO ergänzend zu nennen („in Verbindung mit“)

werden die Gemeinden und Landkreise nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Einzahlungen und Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen leisten müssen.

Verfügt eine Gemeinde über einen stabilen Haushalt, hat sie aufgrund ihrer Kommunalautonomie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, stehen die Gemeinden (bzw. Landkreise) vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen.

Dazu stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Ausschöpfung aller Ertragsquellen,
- Reduzierung der Aufwendungen, sofern erforderlich auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Mindestmaß.

### 6.1.1 Kapitalerhaltung und Substanzerhaltung

Für jedes Jahr des Prüfungszeitraums (fünf Jahre) wird zusammenfassend die Haushaltslage beurteilt. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn die (Eigen-)Kapitalerhaltung und die Substanzerhaltung gesichert sind. Dies setzt voraus, dass die Ordnungsmäßigkeit bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse gewahrt ist und die mittelfristige Ergebnisplanung ebenfalls von einer ausgeglichenen Entwicklung ausgeht.

Für die Beurteilung der Kapitalerhaltung ist die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses maßgeblich.

Kapitalerhaltung

Beurteilung Kapitalerhaltung Landkreis Darmstadt-Dieburg					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliches Ergebnis	-17.692.878 €	-11.606.992 €	-13.234.523 €	-659.909 €	17.927.900 €
Jahresergebnis	-18.023.701 €	-12.113.995 €	-13.322.684 €	-661.156 €	17.909.559 €
Stand Rücklagen (aus Ergebnissen)	1.625.221 €	1.625.221 €	0 €	0 €	0 €
Beurteilung Kapitalerhaltung	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg

#### Ansicht 15: Beurteilung Kapitalerhaltung Landkreis Darmstadt-Dieburg

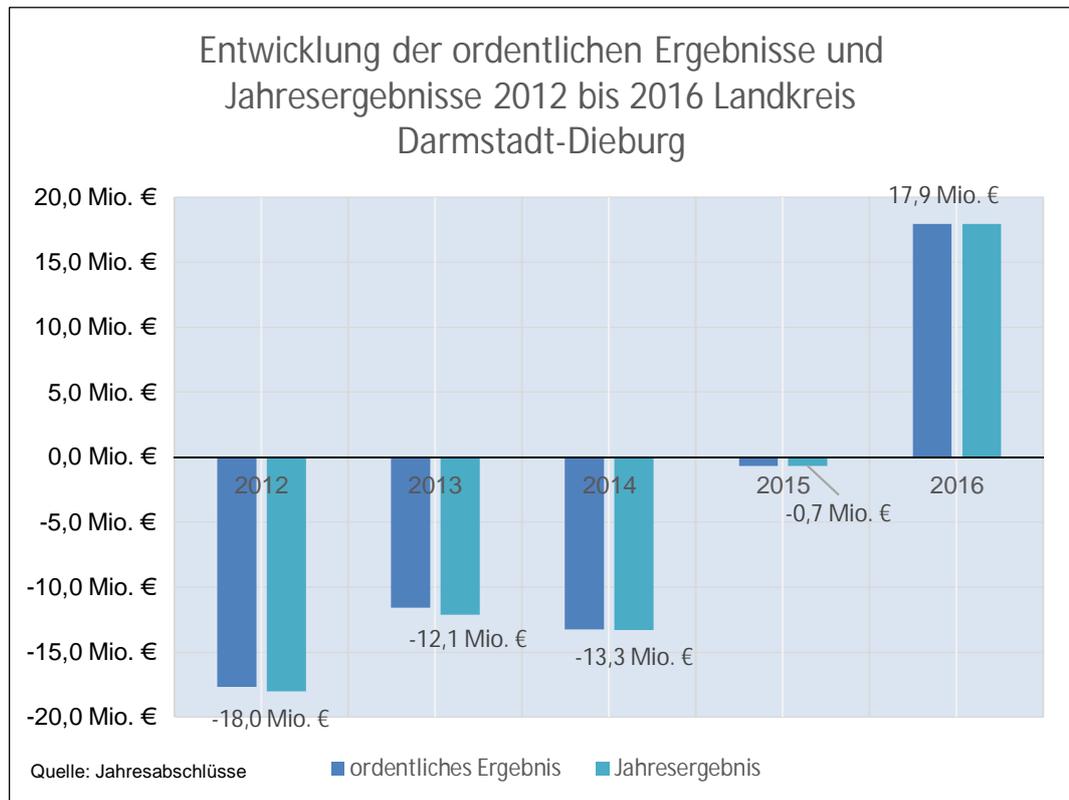
Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erwirtschaftete in den Jahren 2012 bis 2015 negative ordentliche Ergebnisse und Jahresergebnisse. Im Jahr 2016 gelang es ihm erstmals ein positives Jahresergebnis von rund 18 Millionen Euro zu

---

Hessische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618), § 52 Abs. 1 S. 1 HKO: Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestimmungen mit Ausnahme des § 93 Absatz 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.“

erwirtschaften. Die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses) in 2012 und 2013 rund 1,6 Millionen Euro) reichte nicht aus die Fehlbeträge auszugleichen. Bis auf 2016 waren daher alle Jahre als instabil einzustufen.

Ansicht 16 zeigt die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse in grafischer Form (Zahlenangaben Jahresergebnisse):



Ansicht 16: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse und Jahresergebnisse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg

Ansicht 16 zeigt die positive Entwicklung im Prüfungszeitraum. Im Jahr 2016 wurde ein Jahresüberschuss in Höhe von rund 18 Millionen Euro erwirtschaftet.

#### Substanzerhaltung

Zur Beurteilung der Substanzerhaltung haben wir zum einen den Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten aus der Finanzrechnung analysiert. Zum anderen haben wir den Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahrs betrachtet. Sind diese Kennzahlen größer Null, bestehen Hinweise auf eine stabile Haushaltslage.

Beurteilung Substanzerhaltung  
Landkreis Darmstadt-Dieburg

	2012	2013	2014	2015	2016
Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.722.166 €	-15.081.422 €	-4.417.859 €	43.814 €	6.535.732 €
Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten	-14.943.737 €	-35.306.477 €	-28.194.339 €	-18.244.070 €	-13.534.178 €
Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite	-90.616.062 €	-116.898.172 €	-128.003.386 €	-140.210.264 €	-150.566.679 €
Beurteilung Substanzerhaltung	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg

Ansicht 17: Beurteilung Substanzerhaltung Landkreis Darmstadt-Dieburg

Ansicht 17 zeigt, dass eine positive Entwicklung beim Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit gegeben war. Aber der Saldo aus liquiden Mitteln am Jahresende ohne die Kassenkredite war im gesamten Prüfungszeitraum negativ. Deshalb ist die Substanzerhaltung im Landkreis Darmstadt-Dieburg als instabil zu bewerten.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Haushaltslage betrachteten wir auch den Schuldenstand mit der Entwicklung der Kassenkredite. Für die Haushaltsbeurteilung ist es erforderlich, die Schuldensituation des Landkreises zu betrachten. Hierfür wurden die Darlehens- und sonstigen Verbindlichkeiten des Landkreises (direkte Schulden ohne Kassenkredite) sowie die Kassenkredite betrachtet.

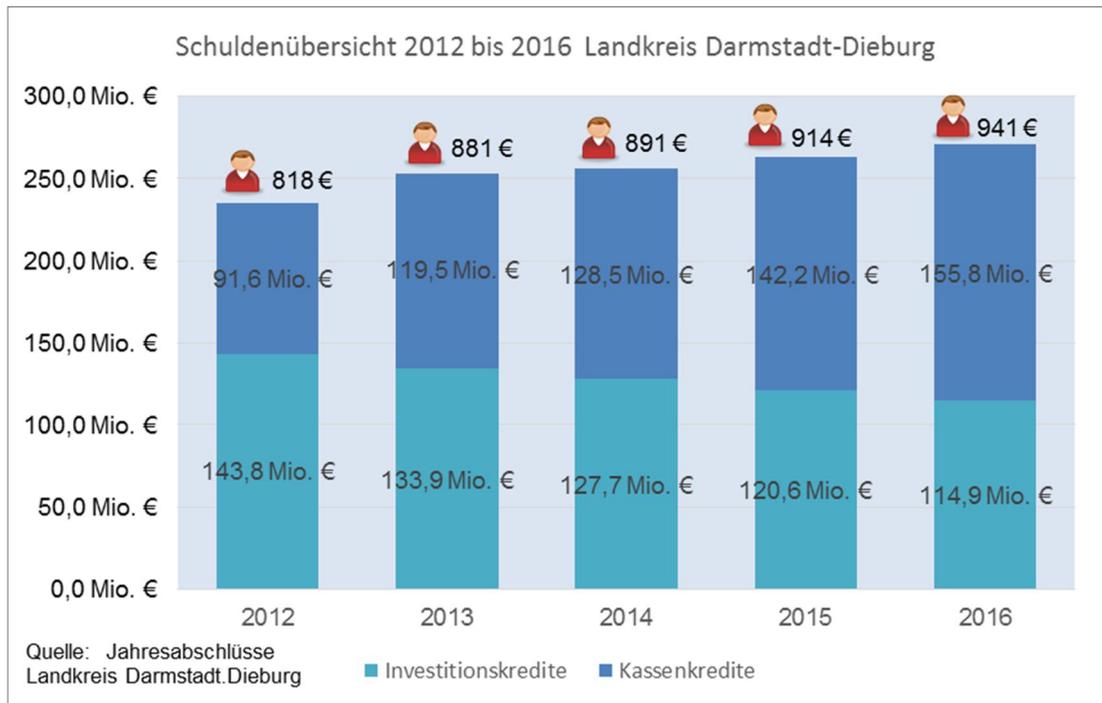
Kassenkredite, die gemäß § 105 HGO<sup>40</sup> zur kurzfristigen Liquiditätssicherung bestimmt sind, werden in Landkreisen mit defizitären Haushalten zur langfristigen Finanzierung von Haushaltsdefiziten eingesetzt.

Ansicht 18 zeigt die Entwicklung der Schulden des Landkreises Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum. Wir haben die Schulden als Summe aus Investitionskrediten und Kassenkrediten (im Kernhaushalt) in absoluter Höhe und bezogen auf die Zahl der Einwohner dargestellt:

---

<sup>40</sup> § 105 HGO:

Zur rechtzeitigen Leistung Ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.



Ansicht 18: Schuldenübersicht 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg

Im Prüfungszeitraum war insgesamt ein kontinuierlicher Anstieg der Schulden beim Landkreis Darmstadt-Dieburg festzustellen. Die Kassenkredite stiegen infolge der aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge um über 60 Millionen Euro auf rund 156 Millionen Euro. Diese Entwicklung war kritisch. Es droht die Gefahr einer Schuldenspirale. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg sollte überlegen, ob er an dem neu geschaffenen Programm der Hessenkasse teilnimmt und Kassenkredite durch das Land Hessen ablösen lässt.

Der Stand der Investitionskredite ging zurück von 144 Millionen Euro auf rund 115 Millionen Euro. Nicht berücksichtigt sind ausgelagerte Verbindlichkeiten auf den Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg. Durch die Auslagerung von Verbindlichkeiten auf Eigenbetriebe erhält man nur aus der Gesamtschau eines Gesamtabschlusses ein vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises.

### 6.1.2 Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre

Mit dem Instrument der Beurteilung der Haushaltslage wird auf Basis der Jahresabschlüsse geprüft, inwieweit die Landkreise in der Lage sind, ihrer Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung nachzukommen.

Die Haushaltslage einer Körperschaft über den gesamten Prüfungszeitraum wird zusammenfassen wie folgt beurteilt:

- **Stabil:** mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
- **hinreichend stabil:** drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein)
- **noch stabil:** drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)

- fragil: drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
- konsolidierungsbedürftig: mindestens vier Jahre instabil (dabei darf das stabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)

Beurteilung Haushaltslage Landkreis Darmstadt-Dieburg					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kapitalerhaltung	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Stabil
Substanzerhaltung	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil
Beurteilung der Haushaltslage	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil	Instabil
Zusammenfassende Beurteilung	<i>konsolidierungsbedürftig</i>				

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg

Ansicht 19: Beurteilung Haushaltslage Landkreis Darmstadt-Dieburg

Trotz der positiven Beurteilung der Kapitalerhaltung im Jahr 2016 war aus Vorsichtsgründen eine Beurteilung als instabil vorzunehmen, da der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite negativ war. Zusammenfassend kann die Haushaltslage über den Prüfungszeitraum als konsolidierungsbedürftig beurteilt werden.

### 6.1.3 Ordnungsmäßigkeit

Nach § 112 Absatz 9 HGO soll der Kreisausschuss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahrs den Jahresabschluss aufstellen und den Kreistag unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

Dem Kreisausschuss obliegt die Aufstellung des Jahresabschlusses. Dazu bedarf es eines Beschlusses des Kreisausschusses<sup>41</sup>.

Der Kreisausschuss stellte den Jahresabschluss 2016 mit Beschluss vom 4. April 2017 fristgerecht auf und beauftragte die Revision mit der Prüfung. Gleiches galt für die Jahresabschlüsse 2014 und 2015, die ebenfalls fristgerecht mit Beschluss aufgestellt wurden.

Aufstellung des Jahresabschlusses

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hielt damit die Frist nach § 112 Absatz 9 HGO ein.

Prüfung des Jahresabschlusses

---

<sup>41</sup> HGO-Kommentar zu § 112 (Kommunalverfassungsrecht Hessen, Band I, Hessische Gemeindeordnung (KVO He / HGO), November 2010, Zahradnik), Seiten 9 bis 11, Nr. 27.

Folglich reicht es nicht aus, wenn Verwaltungsteile den Kreisausschuss über die Aufstellung informieren. Ebenso wenig reicht es aus, wenn der Kreisausschuss die Aufstellung zur Kenntnis nimmt. Der Kreisausschuss hat sich den (von der Kämmerei) vorbereiteten Entwurf des Jahresabschlusses zu Eigen zu machen und daher einen Beschluss zu fassen.

Nach § 114 Absatz 1 HGO hat der Kreistag bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den Jahresabschluss zu beschließen und über die Entlastung des Kreisausschusses zu entscheiden.

Der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2012 lag in geprüfter Form vor. Der Kreistag beschloss diesen in seiner Sitzung am 13. Juni 2016. Die Veröffentlichung wurde ordnungsgemäß vorgenommen und die Kommunalaufsicht unterrichtet.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hielt die Frist nach § 114 Absatz 1 HGO für die Jahresabschlüsse 2012 bis 2015 nicht ein.

Die vergleichende Darstellung der Einhaltung der Vorgaben der HGO zur Jahresabschlusserstellung und -prüfung für die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 zeigt folgende Ansicht:

Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich						
	Jahresabschluss 2015			Jahresabschluss 2016		
Landkreis	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss
Darmstadt-Dieburg	Ü	-	-	Ü	-	-
Hochtaunuskreis	W	-	-	W	-	-
Limburg-Weilburg	W	-	-	W	-	-
Main-Taunus-Kreis	W	Ü	Ü	W	-	-
Odenwaldkreis	I	-	-	I	-	-
Offenbach	W	-	-	W	-	-
Rheingau-Taunus-Kreis	Ü	Ü	Ü	Ü	-	-
Wetteraukreis	Ü	Ü	Ü	Ü	-	-

Quelle: Ü = Kriterium fristgerecht erfüllt, W = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt, - = Frist noch nicht abgelaufen, offen  
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: April 2018

Ansicht 20: Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich

Gesamtabschluss

Nach § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO haben die Landkreise erstmals zum 31. Dezember 2015 einen zusammengefassten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) aufzustellen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit der Aufstellung des Gesamtabschlusses befasst. Dieser wurde in der Abteilung Konzernsteuerung vorbereitet, bei dem auch das Beteiligungsmanagement angehängt war. Der Gesamtabschluss 2014 war im Testbetrieb erstellt, bis Ende des Jahres 2017 sollte der Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2015 vorliegen.

Haushaltsplan

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 12. Dezember 2016 den Haushalt für das Jahr 2017 verabschiedet. Die Haushaltssatzung wurde durch Verfügung vom 5. Mai 2017 vom Regierungspräsidium Darmstadt genehmigt und am 10. Mai 2017 öffentlich bekannt gemacht.

Mittelfristige Ergebnisplanung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg plante für den Zeitraum bis 2020 mit einem jährlichen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses. Die sich abzeichnenden

205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Aufgabenträger Landkreis  
Darmstadt-Dieburg

Jahresüberschüsse sollen dabei konsequent zum Abbau der Altfehlbeträge verwendet werden.

Die Ordnungsmäßigkeit der Jahresabschlussaufstellung und -prüfung sowie die mittelfristige Ergebnisplanung sind neben dem Kapital- und Substanzerhalt weitere Kriterien die zur Beurteilung der Haushaltslage herangezogen werden (3. Beurteilungsebene). Die Ordnungsmäßigkeit sowie eine ausgeglichene Planung stellen Voraussetzungen für einen stabilen Haushalt dar.

Feststellungen

Die Ordnungsmäßigkeit war mit Einschränkungen gegeben. Ausnahme waren die Rückstände bei der Prüfung der Jahresabschlüsse des Kreises. Die mittelfristige Ergebnisplanung ging von positiven ordentlichen Ergebnissen aus.

### 6.2 Beteiligungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hielt im Jahr 2016 insgesamt 33 direkte Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, Eigenbetrieben und Zweckverbänden.

Ansicht 21 zeigt die Gesamtschau der Beteiligungsverhältnisse zum 31. Dezember 2016 des Landkreises Darmstadt-Dieburg.

Landkreis Darmstadt-Dieburg (Stand 31.12.2016)		
<b>Sondervermögen</b>  <b>Eigenbetrieb Kreiskliniken</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>DA-DI Dienstleistungs GmbH</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>DA-DI Kreiskliniken GmbH</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>Krankenpflegesch. GmbH</b> 100,00% Sozial-/Gesundheitswesen <b>Philos GmbH</b> 45,00% Sozial-/Gesundheitswesen <b>Eigenbetrieb Da-Di-Werk</b> 100,00% Ver- und Entsorgung <b>Azur GmbH</b> 100,00% Ver- und Entsorgung  <b>Regiebetrieb KIBIS<sup>2</sup></b> 100,00% Sozial-/Gesundheitswesen <b>ENTEAGA AG</b> 2,54% Ver- und Entsorgung	<b>Beteiligungen</b>  <b>Sparkassenzweckverband Dieburg</b> 51,00% Kreditinstitute <b>Sparkasse Dieburg</b> 51,00% Im Verhältnis z. Lk. Da-Di. <b>Stadt- und Kreis-Sparkasse Da</b> 40,00% Kreditinstitute <b>HEAG Mobilo GmbH</b> 26,00% Verkehr <b>Betreuung DaDi gGmbH</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>Rhein-Main Verkehrsverb. GmbH</b> 3,70% Verkehr <b>Ivm GmbH</b> 3,11% Verkehr <b>FrankfurtRheinMain GmbH</b> 1,00% Wirtschaftsförderung	<b>Umlagefinanzierte Zweckverbände</b>  <b>Abfallverwertung Südhessen (ZAS)</b> 53,73% Ver- und Entsorgung <b>DADINA</b> 50,00% Verkehr <b>Abfall- und Wertstoffeinsammlung (ZAW)</b> 13,04% Ver- und Entsorgung <b>Senio-Verband</b> 24,91% Sozial- und Gesundheitswesen <b>Seniorenst. gGmbH Gersprenz</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd</b> 11,20% Ver- und Entsorgung <b>Gruppenwasserwerk Dieburg</b> 4,29% Ver- und Entsorgung <b>Wasserverband Hessisches Ried</b> 3,00% Ver- und Entsorgung <b>Wasserverband Gersprenzgebiet</b> 15,00% Ver- und Entsorgung <b>ekom21-KGRZ</b> 2,42% Sonstige <b>Gesundheitsamt</b> 65,47% Sozial- und Gesundheitswesen <b>NGA-Netz Darmstadt-Dieburg</b> 13,50% Wirtschaftsförderung
<b>HEAG mobiBus GmbH &amp; Co.KG</b> 0,45% Verkehr <b>HEAG mobiBus Verwaltungs-GmbH</b> 0,59% Verkehr <b>MVZ GmbH</b> 100,00% Sozial- und Gesundheitswesen <b>clnicpartner eG</b> Sozial- und Gesundheitswesen		

**Legende**

<sup>1)</sup> Eigenbetrieb wirtschaftlicher Eigentümer, Landkreis Darmstadt-Dieburg rechtlicher Eigentümer

<sup>2)</sup> seit 2016 Regiebetrieb des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Name der Beteiligung	Anteil %	Berichtsstell

Ansicht 21: Beteiligungen des Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2016

Im Bereich „Verkehr“ war der Landkreis an folgenden Unternehmen beteiligt:

Beteiligungen  
Verkehr

- DADINA (Zweckverband) 50 Prozent
- HEAG Mobilo GmbH 26,0 Prozent
- HEAG mobiBus GmbH & Co.KG 0,5 Prozent

- HEAG mobiBus Verwaltungs-GmbH 0,6 Prozent
- Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH (RMV) 3,7 Prozent
- Ivm GmbH 3,1 Prozent

Beteiligungen  
Verkehr

Die DADINA erbrachte die ihr nach dem ÖPNVG zugewiesenen Aufgaben eines Aufgabenträgers und einer LNO. Sie war damit zuständige Behörde und erbrachte keine betrieblichen Aufgaben. Verkehrsleistungen wurden von der DADINA vergeben.

Nach § 9 ÖPNVG war die Besteller-Ebene (Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisation) von der Ersteller-Ebene (Verkehrsunternehmen) zu trennen, um die Einhaltung der EU-rechtlichen Vorschriften zu gewährleisten (EU VO 1370/2007).

Feststellungen

In dieser Konstellation war die organisatorische Trennung von Besteller und Ersteller entsprechend der Vorgaben des ÖPNVG im Prüfungszeitraum gewährleistet.

### 6.3 Beteiligungsmanagement

Grundlagen  
Beteiligungs-  
management

Gebietskörperschaften haben die Kontrolle über ihre Beteiligungen sicherzustellen. Dazu gehört die Sicherung und Wahrnehmung einer angemessenen Einflussnahme (§ 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO)<sup>42</sup>, die Wahrnehmung der Prüfungs- und Unterrichtsrechte gemäß §§ 53 und 54 HGrG und die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit über ihre Beteiligungen.

Aus diesen grundlegenden Anforderungen erwächst eine Reihe von Aufgaben für das Management von Beteiligungen:

- Überwachung von Melde- und Berichtspflichten,
- Erfüllung von Informations- und Dokumentationsfunktionen,
- Formale und inhaltliche Vorgaben für die Unternehmens- und Wirtschaftsplanung einschließlich Abstimmung mit anderen Beteiligungen und Organisationseinheiten des Landkreises,
- Vorgaben zum periodischen unterjährigen Berichtswesen mit fachlicher Unternehmensleistung und betriebswirtschaftlichen Daten,

---

<sup>42</sup> § 122 HGO - Beteiligung an Gesellschaften

(1) Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,

2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,

3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,

4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weiter gehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

- Formale und inhaltliche Vorgaben zur Rechnungslegung, Auswertungen der Jahresabschlüsse,
- Erstellung eines Beteiligungsberichts.

Werden mehrere Beteiligungen gehalten, ist es im Sinne der Steuerung und der Effizienz der Aufgabenerfüllung notwendig, gleichartige Systeme und Regeln für die Beteiligungen anzuwenden. Wir haben uns bei der Prüfung des Beteiligungsmanagements auf die für den Landkreis relevanten Beteiligungen sowie die Verkehrsgesellschaften konzentriert. Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg war dies die DADINA und der HEAG Verkehrskonzern mit den Beteiligungen HEAG mobilo und HEAG mobiBus.

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg war das Beteiligungsmanagement bei der Abteilung Konzernsteuerung angesiedelt. Es war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit 2,25 Vollzeitäquivalenten besetzt. Neben dem Beteiligungsmanagement war u.a. die Erstellung des Gesamtabchlusses des Landkreis Darmstadt-Dieburg Aufgabe der Konzernsteuerung.

Beteiligungs-  
verwaltung  
Darmstadt-Dieburg

Gehört einem Landkreis die Mehrheit der Anteile an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts oder mindestens 25 Prozent der Anteile und gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile, dann hat sie die Rechte nach § 53 Absatz 1 HGrG auszuüben sowie darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden (§ 123 HGO). Die Unterrichtsrechte der Rechnungsprüfungsbehörde und der überörtlichen Prüfungsbehörde können in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden (§ 54 HGrG in Verbindung mit § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO).

Unterrichtungs- und  
Prüfungsrechte  
(§ 123 HGO)

Für die DADINA waren diese Anforderungen weniger maßgeblich, da für einen Zweckverband Prüfrechte für die Verbandsmitglieder als auch für das überörtliche Prüfungsorgan bestanden. Bei der HEAG mobilo fehlten die Prüfrechte für die überörtliche Prüfung.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Personalkapazität der Beteiligungsverwaltung im Vergleich, die Zahl der Beteiligungen sowie die Einräumung von Unterrichts- und Prüfungsrechten in Satzungen und Gesellschaftsverträgen der relevanten Beteiligungen.

Beteiligungsverwaltung im Vergleich				
	Mitarbeiter der kommunalen Beteiligungs- verwaltung (VZÄ)	Zahl der Beteiligungen	Unterrichtungs- rechte für örtliche Rechnungs- prüfung nach § 54 HGrG (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO)	Unterrichtungs- rechte für überörtliche Prüfung nach § 54 HGrG (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO)
Darmstadt-Dieburg	2,25	33	ü	ü
Hochtaunuskreis	2,75	39	ü	ü
Limburg-Weilburg	0,5	34	ü	l
Main-Taunus-Kreis	2	41	ü	l
Odenwaldkreis	1	32	ü	ü
Offenbach	0,9	17	ü	ü
Rheingau-Taunus- Kreis	0,88	29	ü	ü
Wetteraukreis	0,75	43	ü	l
Median	0,95	33,50	-	-
Ü = ja, l = nein, W = nicht vollständig Quelle: Beteiligungsberichte der Landkreise, örtliche Erhebungen				

Ansicht 22: Beteiligungsverwaltung im Vergleich

Aufgaben des  
Beteiligungs-  
managements

Das Beteiligungsmanagement nahm folgende Aufgaben wahr:

- Beteiligungsverwaltung,
- Mandatsbetreuung und
- Beteiligungscontrolling.

Im Rahmen der Beteiligungsverwaltung gehörte dazu, die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungsgesellschaften zu archivieren. Dies waren insbesondere Satzungen, Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen, Unterlagen sowie Niederschriften der Sitzungen der Organe, Prüfberichte, Zwischenberichte und wesentliche Verträge (hierunter fallen beispielsweise Gewinnabführungsverträge, Geschäftsführerverträge und Geschäftsbesorgungsverträge). Zur Beteiligungsverwaltung gehört auch die Überprüfung der Einhaltung von formalen Kriterien durch die jeweilige Organisation. Außerdem wurde der Beteiligungsbericht jährlich erstellt,

Kern der Mandatsbetreuung war die fachliche Unterstützung der in den Beteiligungsgremien für den Landkreis tätigen und von ihm entsandten Mitglieder. Hierzu zählt die Sichtung der Beschlussvorlagen, deren Kommentierung und die Abgabe von Empfehlungen. Auch die Organisation von Seminaren fiel in den Bereich der Mandatsbetreuung.

Die Bereitstellung steuerrelevanter Informationen war Gegenstand des Beteiligungscontrollings.

Dies wiederum diene der Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen. Auch die (Weiter-)Entwicklung eines Kennzahlensystems für Finanz- und Leistungscontrolling fällt hierunter.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Jahr 2012 eine Beteiligungsrichtlinie verfasst. Ziel dieser Richtlinie war es u.a. den Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg zu verbessern.

Beteiligungsrichtlinie

Sie enthielt Regelungen zu Aufgaben und Kompetenzen der betroffenen Bereiche. Außerdem waren Regelungen zum Berichtswesen und zur Rechnungslegung und Jahresabschlussprüfung enthalten.

Das in der Beteiligungsrichtlinie beschriebene Quartalsberichtswesen fand bisher nicht statt. Das Beteiligungsmanagement erstellte einen jährlichen Bericht an den Kreisausschuss. Eine quartalsweise Berichterstattung ermöglicht eine zeitnahe Steuerung und Kontrolle auf der Grundlage aktueller Zahlen. Eine kennzahlengestützte Steuerung und Kontrolle darüber hinaus war angedacht, aber zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht umgesetzt. Für die DADINA war die Quartalsberichterstattung im Nachgang zu den Erhebungen umgesetzt worden.

Berichtswesen

Gemäß § 123a HGO<sup>43</sup> hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg einen Beteiligungsbericht zu veröffentlichen. Nach den Vorgaben des § 123a HGO sollte der Beteiligungsbericht mindestens die Unternehmen beinhalten, bei denen die Gemeinde mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Dies war im Beteiligungsbericht des Landkreis Darmstadt-Dieburg der Fall.

Beteiligungsbericht

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte bislang für die Jahre 2011 bis 2013 und 2014 einen Beteiligungsbericht veröffentlicht<sup>44</sup>. Darin waren alle Beteiligungen und Mitgliedschaften des Landkreises aufgeführt, unabhängig von der jeweils

---

43 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

(3) Der Beteiligungsbericht ist in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Die Gemeinde hat die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichtes in geeigneter Form zu unterrichten. Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen.

44 <https://www.ladadi.de/landkreis-verwaltung/der-kreis/beteiligungsmanagement.html> (zuletzt aufgerufen am 20. Oktober 2017)

vorliegenden Rechtsform oder Höhe der gehaltenen Anteile mit den Zahlen des abgeschlossenen Geschäftsjahres.

Der Beteiligungsbericht enthielt folgende Informationen zu den einzelnen Beteiligungen:

- Aufgabe
- Gesellschafter
- Organe des Unternehmens (mit Besetzung)
- Beteiligungen
- Vermögens- und Finanzlage, Ertragslage
- Kennzahlen
- Lagebericht

Feststellungen

Der Beteiligungsbericht des Landkreis Darmstadt-Dieburg entsprach den Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung (§ 123a Absatz 2 HGO). Eine jährliche Vorlage war für einzelne Jahre nicht umgesetzt; dann wurden Jahre zusammengefasst.

Angaben zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO für die Unternehmen waren enthalten (§ 123a Absatz 2 Nr. 4. HGO). Es fehlten teilweise Angaben zu den Bezügen der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, des Aufsichtsrats und ähnlichen Einrichtungen. In diesen Fällen wurde von der Schutzklausel gemäß § 286 Absatz 4 HGB Gebrauch gemacht, so auch bei der DADINA für die das HGB als Eigenbetrieb nicht einschlägig war.<sup>45</sup>

Wir empfehlen, beim Neuabschluss von Geschäftsführerverträgen eine Klausel aufzunehmen, welche eine Veröffentlichung ermöglicht.

Feststellungen

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nahm das Beteiligungsmanagement die Aufgaben des Erstellens des Beteiligungsberichts, die Sichtung und Auswertung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen wesentlicher Beteiligungen, die Vorbereitung von Sitzungen und das Sammeln der Informationen wahr. Eine Quartalsberichterstattung war noch nicht umgesetzt. Angesichts der Beteiligungsstruktur sollte dies zeitnah umgesetzt werden. Die DADINA legte dem HEAG Konzern vierteljährlich einen Quartalsbericht vor. Für das Beteiligungsmanagement wurde dies im Prüfungszeitraum nicht umgesetzt. Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wird empfohlen, dies ebenfalls einzufordern, was im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen auch umgesetzt wurde.

Folgende Ansicht 23 zeigt den Einsatz von Instrumenten des Beteiligungsmanagements zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich:

---

<sup>45</sup> § 286 HGB Unterlassen von Angaben

(4) Bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, können die in § 285 Nr. 9 Buchstabe a und b verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der dort bezeichneten Personen unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.

Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich				
	Mandatsträger- vorbereitung	Controlling und Berichts- wesen	Beteiligungs- bericht	Veröffent- lichung Vergütung Geschäfts- führung
Darmstadt-Dieburg	Ü	W	W	W
Hochtaunuskreis	Ü	Ü	Ü	W
Limburg-Weilburg	Ü	Ü	Ü	W
Main-Taunus-Kreis	Ü	Ü	Ü	W
Odenwaldkreis	Ü	Ü	W	I
Offenbach	Ü	W	Ü	Ü
Rheingau-Taunus- Kreis	W	W	W	W
Wetteraukreis	W	W	Ü	W

Ü = ja, I = nein, W = nicht vollständig, nicht fristgerecht oder jährlich  
Quelle: Beteiligungsberichte der Landkreise, örtliche Erhebungen

Ansicht 23: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im Vergleich

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg fand eine Mandatsträgervorbereitung für die Kreisgremien statt. Ein quartalsweises Controlling und Berichtswesen war angedacht, aber noch nicht umgesetzt. Der Beteiligungsbericht wurde nicht jährlich, aber zusammengefasst für alle Jahre veröffentlicht und enthielt die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben. Die Veröffentlichung der Vergütung der Geschäftsführung oder der Aufsichtsgremien war nur im Einzelfall umgesetzt. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte bereits eine Beteiligungsrichtlinie erlassen.

#### 6.4 Aufgabenträger Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm Dienstleistungen für die DADINA wahr (zum Beispiel Rechnungswesen). Diese stellte der Landkreis der DADINA in Rechnung und wies sie im Landkreishaushalt im Produkt ÖPNV aus. Über den Landkreishaushalt wurden desweiteren die Zuschüsse an die DADINA und die HEAG mobilo GmbH abgewickelt.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm die Aufgaben der Schülerbeförderung nach § 161 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) als Schulträger selbst wahr (siehe auch Abschnitt 7.4). Andere Landkreise im Vergleichsring hatten diese Aufgaben vollständig oder teilweise auf die LNO übertragen.

Schülerbeförderung

Der Landkreis hatte die Möglichkeit, seine planerischen und gestalterischen Vorstellungen in der Verbandsversammlung der DADINA einzubringen.

Strategische  
Planungsfunktionen

Die Aufstellung und Umsetzung des Nahverkehrsplans war der DADINA als Aufgabe zugewiesen. Die DADINA erstellte einen zusammengefassten Nahverkehrsplan (NVP) für den Landkreis Darmstadt-Dieburg und die Stadt Darmstadt. Im Prüfungszeitraum galt der NVP für die Jahre 2011 bis 2016.

NVP 2011

Das PBefG und das ÖPNVG enthalten Vorgaben zu den Inhalten eines NVP. Nach dem PBefG muss der NVP in der Regel Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen enthalten (§ 8 Absatz 3 Satz 2 PBefG<sup>46</sup>). Zudem hat der Aufgabenträger im NVP Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der Barrierefreiheit zu treffen (§ 8 Absatz 3 Satz 5 PBefG).

§ 14 Absatz 4 ÖPNVG konkretisiert diese bundesrechtlichen Vorgaben und den Mindestinhalt der Nahverkehrspläne. Danach muss der NVP folgendes enthalten:

- eine Bestandsaufnahme, Analyse und Prognose des Gesamtverkehrs einschließlich der Verkehrsinfrastruktur und eine Bewertung dieser Feststellungen,
- das Strecken- und Liniennetz sowie Vorgaben zur Verkehrsabwicklung, insbesondere zu Bedienungs- und Verbindungsstandards sowie zur Beförderungs- und Erschließungsqualität,
- Aussagen über Schnittstellen zum regionalen Verkehr und zu den anderen Verkehrsträgern,
- Aussagen zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrsangebots nach § 8 Absatz 3 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes
- ein Verkehrsentwicklungsprogramm, aus dem die angestrebten Maßnahmen zur Angebotsentwicklung und -verbesserung ersichtlich sind,
- Anforderungen an Fahrzeuge und die sonstige Verkehrsinfrastruktur,
- ein Finanzierungskonzept, das auch eine Kostenschätzung geplanter Projekte und Vorhaben enthält, sowie ein Investitionsprogramm mit Prioritätensetzung und ein Organisationskonzept.

Zusammengefasst in drei Oberkategorien muss ein NVP daher Aussagen zur Angebotsplanung, zur Infrastruktur (insbesondere Barrierefreiheit) und zur Finanzierung des ÖPNV enthalten.

---

<sup>46</sup> § 8 PBefG – Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Aufgabenträger Landkreis  
Darmstadt-Dieburg

Der NVP 2011 der DADINA enthält Aussagen zur Umsetzung des vorigen NVP, ein Anforderungsprofil mit Qualitätsstandards und Anforderungen an die Barrierefreiheit, der Struktur des Untersuchungsraums, eine Analyse des ÖPNV-Angebots und der ÖPNV-Nachfrage und ein Maßnahmenkonzept. Zudem ist die Maßnahmenwirkung dargestellt, die eine Betriebskostenabschätzung, eine Nachfrageprognose, eine Erlösabschätzung und Aussagen zu Investitionen enthält. Die verkehrsplanerisch geforderten Aussagen waren im NVP 2011 enthalten. Insofern enthält der NVP 2011 zwar detaillierte Aussagen zu einzelnen Aspekten der Finanzierung. Aus dem NVP 2011 geht damit letztlich nicht eindeutig hervor, wie und von wem die Finanzierung des ÖPNV in den Jahren 2011 bis 2016 vorzunehmen ist. Insofern sind die rechtlichen Anforderungen aus dem ÖPNVG nicht vollständig erfüllt, auch wenn der NVP 2011 detaillierte Schätzungen im Hinblick auf die Kosten- und Erlössituation des ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg enthält.

Wir empfehlen der DADINA, diese Anforderungen bei der Fortschreibung des NVP oder bei der Aufstellung eines neuen NVP zu beachten.

Folgende Ansicht zeigt wesentliche Anforderungen an einen lokalen Nahverkehrsplan im Vergleich:

Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich				
Landkreis	Angebotsplanung	Barrierefreiheit	Infrastruktur	Investitionen, Finanzierung
Darmstadt-Dieburg	ü	ü	ü	W
Hochtaunuskreis	ü	ü	ü	W
Limburg-Weilburg	ü	ü	ü	W
Main-Taunus-Kreis	ü	I	ü	I
Odenwaldkreis	ü	I <sup>1</sup>	ü	ü
Offenbach	ü	ü	ü	W
Rheingau-Taunus-Kreis	ü	ü	ü	W
Wetteraukreis	ü	ü	ü	W

Anmerkung: ü = Kriterium erfüllt, W = Kriterium nur teilweise erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt  
1: Zum Zeitpunkt der Aufstellung des NVP des Odenwaldkreises bestand noch keine rechtliche Verpflichtung, Aussagen zur Erreichung der Barrierefreiheit in den NVP aufzunehmen.  
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: 14. Dezember 2017

Ansicht 24: Lokaler Nahverkehrsplan im Vergleich

Im Vergleich waren die meisten Nahverkehrspläne im Hinblick auf Aussagen zur Finanzierung der Verkehrsleistung lückenhaft. Im Vergleich waren die Darstellungen im Hinblick auf die Finanzierung der Verkehrsleistung im NVP 2011 des Landkreises Darmstadt-Dieburg weiter entwickelt als in anderen Nahverkehrsplänen. Der Odenwaldkreis erfüllte dagegen die Anforderungen im Hinblick auf Aussagen zur Finanzierung, allerdings nicht die Anforderungen bezüglich Aussagen zur Barrierefreiheit.

Die Aufgabe der Bestellung umfasste nach dem ÖPNVG vor allem die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren sowie den Abschluss von

Bestellfunktionen

Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen (§ 7 ÖPNVG).

Die DADINA vergab im Prüfungszeitraum öffentliche Dienstleistungsaufträge – von einzelnen Ausnahmen abgesehen (dazu sogleich) – auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 2, beziehungsweise Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 5 VO 1370/2007 ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens. Diese öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO 1370/2007 beruhten auf einem Standardmuster, das die DADINA bei sämtlichen Direktvergaben verwendete.

Die DADINA selbst führte keine Verkehrsleistungen durch und war auch nicht Liniengenehmigungsinhaber. Die jeweiligen Verkehrsunternehmen hielten die Liniengenehmigungen, führten die Verkehrsleistungen im eigenen Namen durch und verkauften in den Fahrzeugen Fahrausweise im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Die Verkehrsunternehmen erhielten die jeweils nach der lokalen Einnahmenaufteilung, die die DADINA durchführte und die auf der regionalen Einnahmenaufteilung durch die RMV GmbH beruhte, auf die von ihnen bedienten Linienbündel entfallenden Einnahmen. Zudem erhielten die Verkehrsunternehmen die gesetzlichen Ausgleichsansprüche für die Beförderung von Schwerbehinderten. Zusätzlich hierzu entrichtete die DADINA einen Zuschuss.

Zudem gab es auch einzelne Verkehrsverträge<sup>47</sup>, die die DADINA vor dem Prüfungszeitraum vergeben hatte. Nach deren Regelungen erhielten die Verkehrsunternehmen für ihre Leistung eine feste Vergütung durch die DADINA. Dabei fand eine Anrechnung der durch die Verkehrsunternehmen erzielten Fahrgeldeinnahmen auf ihre Vergütung statt. Das Einnahmenrisiko lag damit bei der DADINA (sog. „Bruttovertrag“). Bis zur Insolvenz der HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG führte diese die Verkehrsleistung im Linienbündel Reinheim auf Grundlage einer eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigung, also ohne Zuschüsse der DADINA, durch. Das Linienbündel Kranichstein bediente die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG bis Dezember 2014 ebenfalls auf der Grundlage einer eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigung.

---

<sup>47</sup> Linienbündel Bergstraße, Verkehrsservicevertrag zwischen Dezember 2005 und Dezember 2014; Linienbündel Ried, Verkehrsservicevertrag zwischen Dezember 2005 und 11. Juni 2016. Die (teilweise) Zuständigkeit der DADINA für das Linienbündel Ried endete mit dem Ablauf dieses Vertrags und ging an die Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH Kreis Groß-Gerau über.

## 7. Aufgabenträgerorganisation DADINA

### 7.1 Zuständigkeit lokale Verkehre

Die lokalen Buslinien waren im Nahverkehrsplan (ab 2011) in acht Linienbündel zusammengefasst, von denen sechs auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg entfielen:

- Reinheim
- Darmstadt/Ober-Ramstadt
- Weiterstadt
- Bergstraße
- Babenhausen
- Groß-Umstadt

Zudem gab es im Prüfungszeitraum noch das Linienbündel Kranichstein, das die DADINA zum Dezember 2016 auflöste und dessen Linien entsprechend den Festlegungen im NVP 2011 dem städtischen Linienbündel Darmstadt-Nord zuordnete. Außerdem gab es das Linienbündel „Ried“. Dieses aus den Linien K59, K60 und K62 bestehende Linienbündel wurde zum Juni 2016 neu geordnet. Für die Linie K62 wurde die Aufgabenträgerschaft an die Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH Kreis Groß-Gerau übertragen. Die Linie wurde in 40 umbenannt und zusammen mit einer Reihe anderer Linien zum Juni 2016 im Rahmen einer Vergabe nach VOL ausgeschrieben. Neuer Betreiber ist die Firma Müller aus Riedstadt. Bei der Linie K 59 erfolgte eine Einstellung der Linie. Die Linie K 60 wurde mit „PG“ neu bezeichnet, planerisch neu gestaltet (Verlängerung nach Darmstadt-Eberstadt) und von der Verkehrsleistung her ausgeweitet. Somit übernahm diese Linie die Verkehrsfunktion der entfallenen Linie K 59. Zusammen mit den vorhandenen Linien EB, P und PE wurde die Linie PG in die Direktvergabe an die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG integriert.

Darüber hinaus bestand in Ober-Ramstadt ein Stadtlinienverkehr. Dabei handelte es sich um einen reinen Stadtverkehr. Daher oblag die Planung und Bestellung der Verkehrsleistungen der Stadt Ober-Ramstadt.

Folgende Ansicht zeigt die Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen:

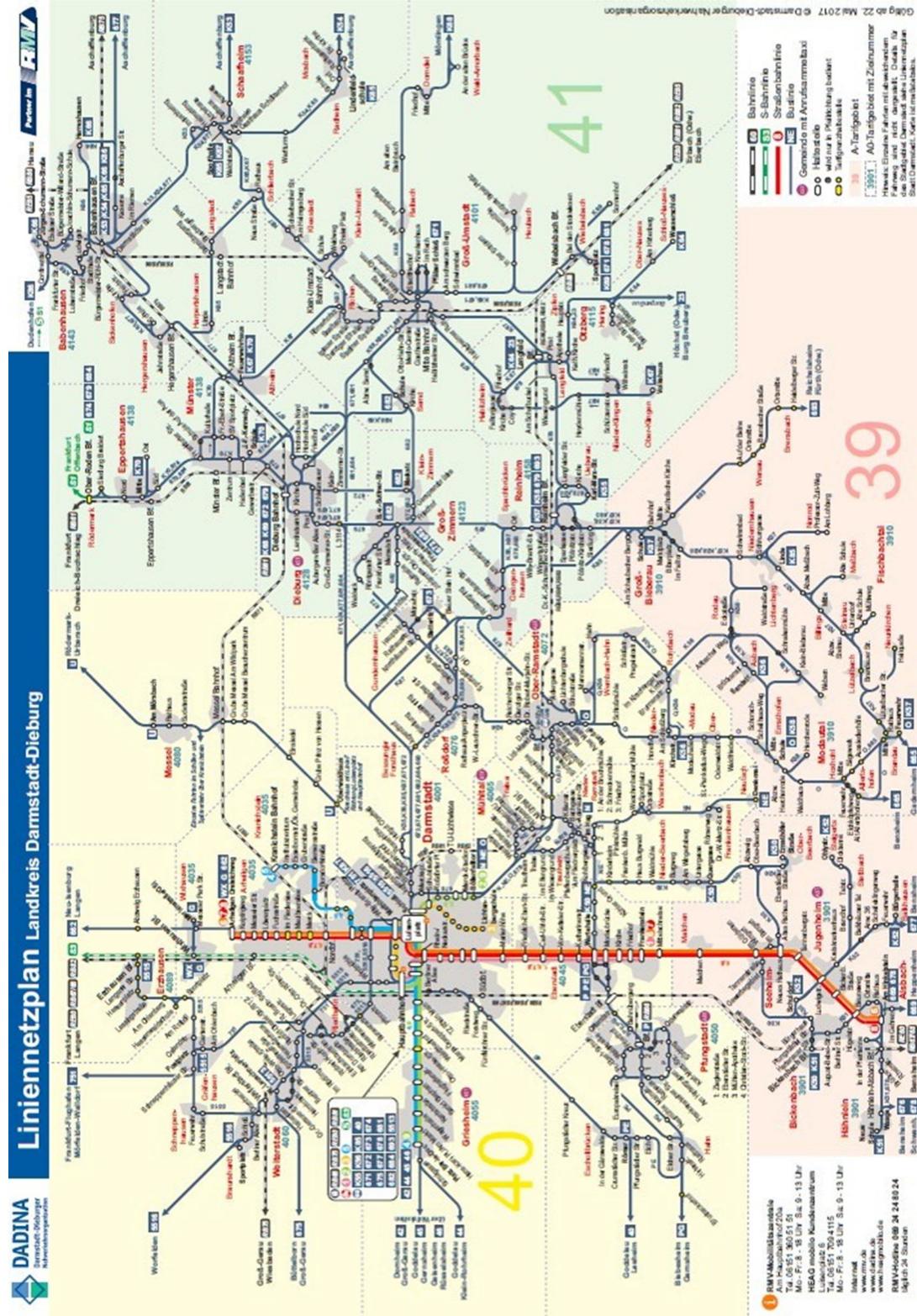
Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg					
Linienbündel	Zahl Linien	Jahr der Vergabe	Genehmigung bis	Busse	Vergabeart
Babenhäuser	5	2013	13.12.2020	6	Direktvergabe <sup>2</sup>
Bergstraße	3	2014	12.12.2026	6	Direktvergabe <sup>1</sup>
Reinheim	3	2014	09.12.2017	13	zunächst eigenwirtschaftlich, ab März 2014: Direktvergabe <sup>2</sup>
Weierstadt	4	2014	12.12.2026	18	Direktvergabe <sup>1</sup>
Darmstadt/Ober-Ramstadt	2	2014	09.12.2017	8	Direktvergabe <sup>2</sup>
Groß-Umstadt	5	2010	09.12.2017	10	Direktvergabe <sup>2</sup>
Ried	3	2005	11.06.2016	7	wettbewerbliche Vergabe <sup>1</sup>
Summe	5	2013	13.12.2020	6	Direktvergabe <sup>2</sup>

Vergabe an  
1: Konzerntochter  
2: mittelständisches Unternehmen  
Im Hinblick auf die Zahl der Busse und das Jahr der Vergabe wurde auf den im Prüfungszeitraum überwiegend maßgeblichen Verkehrsvertrag abgestellt, im Hinblick auf die Genehmigung auf die zuletzt erteilte.  
Quelle: eigene Erhebungen

#### Ansicht 24: Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die DADINA beauftragte keine Anrufsammeltaxilinien. Dagegen gab es selbständige, von den Kommunen bestellte und finanzierte Anrufsammeltaxiverkehre in Mühlthal, Griesheim, Dieburg und Seeheim-Jugenheim. Bei Anruflinientaxis (ALT) oder Anrufsammeltaxis (AST) handelt es sich jeweils um Kleinbusse mit acht Sitzplätzen, die analog zum Linienverkehr mit Bussen ebenfalls zu festen Fahrplanzeiten verkehren. Der Unterschied zum Linienverkehr besteht darin, dass diese Fahrten nur dann stattfinden, wenn mindestens eine Person diese Fahrt zuvor telefonisch angefordert hat. Im Umkehrschluss verkehren auch kein Anruflinien- oder Anrufsammeltaxis, wenn keine Anrufe oder Bestellungen eingehen.

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Aufgabenträgerorganisation  
 DADINA



Quelle: DADINA

Ansicht 25: Liniennetzplan Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Liniennetzplan zeigt die Abdeckung des Landkreises Darmstadt-Dieburg mit Verkehrsleistungen mit dem Zentrum Darmstadt.

## 7.2 Organisation und Aufgaben DADINA

Die DADINA wurde im Jahr 1997 als gemeinsamer Zweckverband der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg gegründet. Gegenstand war die Organisation des lokalen öffentlichen Nahverkehrs und seine Koordination mit den Stadtverkehren auf dem Gebiet des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der Stadt Darmstadt. Soweit nichts anderes vereinbart wird, bleiben die Stadtverkehre in der Zuständigkeit der Städte und Gemeinden.

Verbands-  
organe

Die Verbandsversammlung setzte sich aus je zehn Vertretern der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg zusammen. Sie entscheiden über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes wie Verkehrskonzepte und Wirtschaftsplan.

Der Vorstand war für die laufende Verwaltung verantwortlich und vertrat den Verband nach außen. Er bereitet die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor und war für die Umsetzung der Entscheidungen zuständig. Im zweijährigen Turnus wechselte der Vorsitz zwischen den ÖPNV-Dezernenten des Landkreises Darmstadt-Dieburg und der Stadt Darmstadt. Vier weitere durch die Verbandsversammlung gewählte Mitglieder vertraten die Gebietskörperschaften.

Mit beratender Funktion gehören dem Vorstand die Vorsitzenden der Verbandsversammlung und des Städte- und Gemeindebeirates sowie der DADINA-Geschäftsführer an.

Der Städte- und Gemeindebeirat bestand aus den 23 Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Die Mitglieder trafen sich vor jeder Verbandsversammlung, berieten die Beschlüsse und gaben dazu eine Empfehlung ab.

Die Sitzungsgelder für Vorstand und Verbandsversammlung beliefen sich auf jährlich rund 10.000 Euro.

Aus den Protokollen der Gremien ging hervor, dass diese turnusmäßig abgehalten wurden. Ergebnisse und Beschlüsse wurden in einer Niederschrift dokumentiert

Die DADINA hatte einen Geschäftsführer bestellt. Sie finanzierte sich durch Umlagen seiner Verbandsmitglieder.

Feststellungen zur  
Organisation und  
Aufgabenerfüllung

Die umfassende Aufgabenübertragung auf die DADINA entsprach den rechtlichen Vorgaben. Sie war wirtschaftlich, da Kompetenzen für den Bereich ÖPNV nicht doppelt vorgehalten werden mussten.

Der Landkreis übernahm Dienstleistungsfunktionen für die DADINA. Er führte das Rechnungswesen und übernahm Dienstleistungen im Bereich Personalverwaltung und IT gegen Erstattung. Die damit verbundenen Stellenanteile beim Landkreis sind in der folgenden Ansicht enthalten.

Erst im Jahr 2017 wurde die Geschäftsbesorgung in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erbringung von Dienstleistungen zur Unterstützung der Geschäftsführung des Zweckverbandes gemäß §§ 24 ff. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) rechtlich fixiert. Danach erbrachte der Landkreis zur Unterstützung der Geschäftsführung des Zweckverbandes Dienstleistungen aus den Bereichen:

- Entgeltabrechnungen, Kindergeldabrechnungen und Personalkostenberechnungen,

- EDV-Dienstleistungen,
- Buchhaltung, Bankzeichnungen, Durchführung des Zahlensystems sowie Verwaltung der Belege, Zahldateien und Zeichnungsbefugnisse,
- Bereitstellung und Betrieb des Sitzungsdienstprogrammes des Landkreises zur Abwicklung von Sitzungen der Gremien des Zweckverbandes.

Die Dienstleistungen wurden erstattet und beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 41.000 Euro. Sie sind in der folgenden Ansicht bereits berücksichtigt.

Die DADINA hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rund zehn Vollzeitäquivalente beschäftigt. Davon entfiel die Hälfte auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg.

Personal und  
Organisation

Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Personal ÖPNV Landkreis	0,26	0,29	0,32	0,43	0,46	0,35
Personal ÖPNV DADINA	4,17	4,17	4,75	4,75	4,38	4,44
Personal ÖPNV	4,42	4,46	5,07	5,18	4,84	4,79
Personalaufwand Landkreis	19.507 €	23.943 €	28.392 €	35.920 €	41.195 €	29.791 €
Personalaufwand DADINA	253.037 €	282.223 €	292.000 €	315.500 €	320.750 €	292.702 €
Personalaufwand ÖPNV insgesamt	272.543 €	306.166 €	320.392 €	351.420 €	361.945 €	322.493 €
Personalaufwand je VZÄ ÖPNV	61.624 €	68.674 €	63.148 €	67.892 €	74.820 €	67.232 €
* Planwerte Wirtschaftsplan Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016, Landkreis Darmstadt-Dieburg und DADINA Stellenübersichten DADINA						

Ansicht 26: Personal ÖPNV (in Vollzeitäquivalenten) und Personalaufwand Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der rechnerische Personalaufwand betrug im Prüfungszeitraum im Mittel rund 67.000 Euro je VZÄ mit einem Höchststand im Jahr 2016 (rund 75.000 Euro). Ein Anteil von 0,75 VZÄ war in der Mobilitätszentrale eingesetzt (in 2016 rund 0,5 VZÄ).

Nicht berücksichtigt sind Aufwendungen für die Nutzung der Leitstelle bei der HEAG mobilo GmbH, die im Jahr 2014 rund 175.000 Euro betragen.

### 7.3 Prüfung der Aufgabenerfüllung DADINA

#### 7.3.1 Vergabe von Verkehrsleistungen

Die strategischen Planungsfunktionen nahm im Prüfungszeitraum die DADINA wahr. Gleichzeitig führte sie die Vergaben der Verkehrsleistungen durch.

Im Prüfungszeitraum vergab die DADINA die öffentlichen Dienstleistungsaufträge an die jeweiligen Verkehrsunternehmen beziehungsweise schloss die Verkehrsverträge mit den jeweiligen Verkehrsunternehmen als Bestellerin der

Vergabe von  
Verkehrsleistungen

Verkehrsleistung ab. Nach den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen beziehungsweise Verkehrsverträgen mussten die Verkehrsunternehmen die Verkehrsleistungen in eigenem Namen erbringen. Damit oblag auch die Beantragung der nach dem PBefG erforderlichen Liniengenehmigungen den jeweils beauftragten Verkehrsunternehmen. Diese waren damit Unternehmer im Sinne des § 3 PBefG und mussten auch nach den personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreiben (§ 3 Absatz 2 PBefG)<sup>48</sup>.

Bei der gewählten Ausgestaltung ist unklar, wer das Einnahmerisiko trägt. Unsere Einschätzungen hierzu sind im Folgenden beschrieben.

Im Nahverkehrsplan der DADINA (2011) war die Linienbündelung des Landkreises Darmstadt-Dieburg für den lokalen ÖPNV beschrieben. Die Planungen ergaben für den Landkreis Darmstadt-Dieburg einen Bedarf von insgesamt sechs Linienbündeln.

- Reinheim eigenwirtschaftliche Liniengenehmigung, ab März 2014: gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Darmstadt/Ober-Ramstadt gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Weiterstadt gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Bergstraße gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Babenhausen gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Ried<sup>49</sup> gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung
- Groß-Umstadt gemeinwirtschaftliche Liniengenehmigung

Folgende Ansicht zeigt die Vertragssituation der DADINA zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit gemeinwirtschaftlichen Verkehren und in Zuständigkeit

---

<sup>48</sup> § 3 PBefG - Unternehmer

(1) Die Genehmigung wird dem Unternehmer für einen bestimmten Verkehr (§ 9) und für seine Person (natürliche oder juristische Person) erteilt.

(2) Der Unternehmer oder derjenige, auf den die Betriebsführung übertragen worden ist, muß den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreiben. Die von der Landesregierung bestimmte Behörde kann in Einzelfällen Ausnahmen zulassen.

(3) Sollen Straßenbahnbetriebsanlagen von einem anderen als dem Unternehmer gebaut werden, kann die Genehmigung für ihren Bau und für die Linienführung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1) dem anderen erteilt werden; die für den Unternehmer geltenden Vorschriften des Gesetzes und der auf Grund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen sind entsprechend anzuwenden.

<sup>49</sup> Das Linienbündel Ried war im NVP 2011 als aufzulösendes Bündel dargestellt.

der DADINA inklusive dem jährlichen Grundanspruch.<sup>50</sup> Dabei haben wir auf die Zahlen für 2015 zurückgegriffen, da die Zahlen für 2016 noch nicht vorlagen:

Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg (Bus)						
Linienbündel	Grundanspruch <sup>1</sup> (p.a)	Ist-Entgelt / Aufwand	Nutz- wagen-km (Vertrag)	Nutzwagen -km geleistet	Grundan- spruch je Nwkm (Vertrag)	Ist-Entgelt je Nwkm (geleistet)
Babenhäuser	1.111.102 €	1.111.102 €	473.511	487.696	2,35 €	2,28 €
Bergstraße	1.134.403 €	1.134.403 €	433.410	434.003	2,62 €	2,61 €
Reinheim	2.492.238 €	2.492.238 €	862.718	869.177	2,89 €	2,87 €
Weiterstadt	3.438.744 €	3.438.744 €	977.805	977.805	3,52 €	3,52 €
Darmstadt/ Ober- Ramstadt	1.191.166 €	1.191.166 €	416.140	429.207	2,86 €	2,78 €
Groß- Umstadt	1.328.671 €	1.328.671 €	561.599	567.901	2,37 €	2,34 €
Ried	782.284 €	922.818 €	398.106	465.324	1,97 €	1,98 €
Summe [Mittelwert]	11.478.608 €	11.619.142 €	4.123.289	4.231.113	[2,78 €]	[2,75 €]

1: Der vertragliche Grundanspruch kann sich aufgrund der Fortschreibung und aufgrund zulässiger Zu- und Abbestellungen verändern.

Quelle: Abrechnung Linienbündel, Vergabeunterlagen (2015)

#### Ansicht 27: Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg (Bus)

Der vertragliche Grundanspruch entsprach nahezu dem tatsächlich bezahlten Ist-Entgelt. Dies lag darin begründet, dass die DADINA den durch sie gezahlten Zuschuss (abgesehen von einem Linienbündel) auf der Basis von angemessenen Sollkosten berechnete.

<sup>50</sup> Da die linienbündelbezogenen Daten auch im Rahmen von Ausschreibungen oder im Gesamtbericht nach VO 1370/2007 veröffentlicht werden, haben wir uns für die linienbündelbezogene Darstellung auch im Berichtsteil der 205. Vergleichenden Prüfung entschieden, da aus der linienbündelbezogenen Betrachtung wertvolle Hinweise zur Wirtschaftlichkeit der Verkehre abgeleitet werden können. Für die Frage des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kommt es immer darauf an, ob die Veröffentlichung einer Information geeignet ist, einen Wettbewerbsnachteil für die LNO oder das Verkehrsunternehmen darzustellen. Dies ist jedoch nicht generell der Fall, da für jedes ausgeschriebene Linienbündel seitens des Verkehrsunternehmens eine individuelle Planung erforderlich ist und allein die Kenntnis des Preises keinen Rückschluss auf die individuelle Kalkulation des jeweiligen Verkehrsunternehmens zulässt. Es ist zudem noch anzumerken, dass es hierbei in vielen Fällen um Daten aus bereits ausgelaufenen Verträgen handelt. Selbst im Hinblick auf die Daten aus dem Jahr 2016 findet eine Bekanntmachung – wenn überhaupt – erst im Frühjahr 2018 also mehr als ein Jahr später statt. Insofern ist aber anerkannt, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis auch dann nicht vorliegt, wenn Informationen länger zurückliegende oder abgeschlossene Vorgänge ohne Bezug zum heutigen Geschäftsbetrieb betreffen (Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz (2017), § 6 Rn. 55). Das OVG Berlin-Brandenburg hat zudem entschieden, dass auch die Veröffentlichung der Preise als Ergebnis von Vergabeverfahren nicht auf Grundlage von § 6 S. 2 IFG (Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) abgelehnt werden könne, da es sich nicht um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handle (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Juni 2012 – OVG 12 B 34.10 –, Rn. 38, juris). Im Hinblick auf die Veröffentlichung von Daten bezüglich der Fehilverwendung von Subventionen hat das OVG Berlin-Brandenburg entschieden, dass das öffentliche Ansehen des Subventionsempfängers für sich genommen kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis sei (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. August 2015 – OVG 12 B 35.14 –, Rn. 34f., juris). Gleiches gilt für die Veröffentlichung der jeweils geltend gemachten Vertragsstrafen.

Feststellungen

Der vertragliche Grundanspruch entsprach dem tatsächlich bezahlten Ist-Entgelt. Dies lag darin begründet, dass die DADINA den durch sie gezahlten Zuschuss auf der Basis von angemessenen Sollkosten berechnete.

Größe der  
Linienbündel

Über die Größe der Linienbündel entscheidet sich zum einen, ob überhaupt ein Wettbewerb zustande kommt und ob auch der Mittelstand in der Lage ist, Verkehrsleistungen anzubieten. Die Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH ist der Auffassung, dass nach Erfahrungen bei Ausschreibungen im RMV der untere Bereich 350.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht unterschreiten und der obere Bereich 900.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht überschreiten sollte.<sup>51</sup> Aus unserer Sicht können diese Werte als „Richtwerte“ dienen. Im Ergebnis ist aber vom Einzelfall abhängig (Region, Anbieter- und Verkehrsstruktur), ob nicht auch ober- und unterhalb dieser Werte wirtschaftliche Bündelgrößen vorliegen. Unterhalb dieses Werts kann dies der Fall sein, wenn es sich um einen in sich abgeschlossenen Verkehr handelt, bei dem keine Synergiepotenziale durch Einbeziehung weiterer Linien zu heben sind. Oberhalb dieses Werts kommt es darauf an, ob verkehrliche Zusammenhänge größere Bündel wirtschaftlich machen. In diesem Fall kann die LNO beispielsweise auch eine losweise Vergabe oder Bietergemeinschaften ermöglichen. Die Größe der Linienbündel im Landkreis Darmstadt-Dieburg war sachgerecht.

Im Prüfungszeitraum führte die DADINA nur Direktvergaben auf der Grundlage der VO 1370/2007 durch. Dafür müsste der Anwendungsbereich der Vergabevorschriften der VO 1370/2007 eröffnet sein. Aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 VO 1370/2007 folgt, dass die vergaberechtlichen Vorschriften der VO 1370/2007 für Dienstleistungskonzessionen gelten. Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn der Auftragnehmer das Recht oder die Pflicht zur Erbringung einer Dienstleistung erhält und die Gegenleistung des Auftraggebers allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht. Damit liegt das Einnahmerisiko beim Auftragnehmer. Bei einem Dienstleistungsauftrag erbringt der Auftragnehmer dagegen eine Dienstleistung gegen Zahlung einer Vergütung.

Bei einem Netto-Vertrag über Verkehrsdienstleistungen kann es sich je nach Fallgestaltung um einen Dienstleistungsauftrag oder eine Dienstleistungskonzession handeln. Hierbei liegt die Annahme eines Dienstleistungsauftrags umso näher, je weiter der Anteil der vom Auftraggeber abgedeckten Kosten die 50 Prozent-Grenze übersteigt.<sup>52</sup> Letztlich liegt eine Dienstleistungskonzession dann vor, wenn im Einzelfall festgestellt werden kann, dass ein wesentlicher Teil des Risikos, den Unwägbarkeiten des Marktes ausgesetzt zu sein, vom Betreiber der Personenbeförderungsdienste getragen wird.<sup>53</sup> In den öffentlichen

---

<sup>51</sup> so ZOV NVP 2014, S. 194 unter Verweis aus Daten der KCW-GmbH, einer großen auf die Planung von ÖPNV-Leistungen spezialisierten Beratungsgesellschaft, aus Vergabeunterlagen der RMV GmbH. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach dem sog. Güttler-II-Erlass (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Hessische Ausschreibungs- und Genehmigungspraxis im öffentlichen Personennahverkehr“ vom 17. Februar 2006) zur Mittelstandsförderung die Bündelgröße 700.000 Nwkm nicht überschreiten soll.

<sup>52</sup> OLG Düsseldorf, Urteil vom 21. Juli 2010 – VII-Verg 19/10 –, Rn. 68, juris; Beschluss vom 02. März 2011 – VII-Verg 48/10 –, Rn. 79ff., juris; Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster, Beschluss vom 07. Oktober 2010 – VK 6/10 –, Rn. 123, juris; sowie ausführlich Losch/Wittig, VergabeR 2011, 561 ff.

<sup>53</sup> Saxinger/Schröder, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 13. EL (2017), Art. 5 Abs. 1 VO 1370 Rn. 34.

Dienstleistungsaufträgen war die Vergütungsstruktur folgendermaßen geregelt: Die Verkehrsunternehmen erhielten die jeweils nach der lokalen Einnahmenaufteilung auf die von ihnen bedienten Linienbündel entfallenden Einnahmen. Die lokale Einnahmenaufteilung beruhte auf der regionalen Einnahmenaufteilung durch die RMV GmbH. Die DADINA führte die lokale Einnahmenaufteilung durch. Zudem erhielten die Verkehrsunternehmen die gesetzlichen Ausgleichsansprüche für die Beförderung von Schwerbehinderten. Zusätzlich hierzu entrichtete die DADINA einen Zuschuss. Dieser berechnete sich folgendermaßen:

Bestellkosten des Unternehmens für das jeweilige Fahrplanjahr  
abzüglich Einnahmen des jeweiligen Fahrplanjahres  
abzüglich gesetzliche Ausgleichsansprüche  
= Zuschuss der DADINA

Die Bestellkosten sind nicht die tatsächlichen Kosten, sondern es handelt sich um angemessene Kosten des Unternehmens (jährliche Fahrzeugfixkosten, Kosten pro Fahrplanstunde, variable Kilometerkosten), die die DADINA auf der Grundlage des Vergleichs mit Ausschreibungsergebnissen und anderen Verkehrsverträgen ermittelte. Im Ergebnis handelte es sich um angemessene Sollkosten, die die DADINA in Relation zur jeweiligen Verkehrsleistungserbringung setzte. Auf dieser Grundlage konnte das jeweilige Verkehrsunternehmen für das erste Fahrplanjahr kalkulieren, bei welcher Kostenstruktur es mit dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag einen Gewinn erwirtschaften konnte. Eine Preisfortschreibung erfolgte in den meisten<sup>54</sup> öffentlichen Dienstleistungsaufträgen nur für 40 Prozent dieser Bestellkosten. Die Verkehrsunternehmen durften nach den meisten<sup>55</sup> öffentlichen Dienstleistungsaufträgen 60 Prozent der im Vergleich zum „Basisjahr“ (Jahr vor der Vergabe) erwirtschafteten Fahrgeldmehreinnahmen behalten, da diese die DADINA nach den Regelungen der öffentlichen Dienstleistungsaufträge nicht in die Zuschussberechnung einbezog. Bei der jährlichen Sollkostenberechnung berücksichtigte die DADINA zudem keine vom Verkehrsunternehmen initiierten Leistungsänderungen. Lagen die tatsächlichen Fahrgeldeinnahmen unter den prognostizierten Fahrgeldeinnahmen, glich die DADINA diesen Einnahmenrückgang aus.

Aus unserer Sicht stellten die Regelungen keine ausreichende Risikoübertragung auf das Verkehrsunternehmen dar, um eine Dienstleistungskonzession anzunehmen. Die Zuschussberechnung hing von den Fahrgeldeinnahmen ab. Schwankungen bei den Fahrgeldeinnahmen fing die DADINA auf. Auch wenn es insoweit Lockerungen gab, war die Regelung für das erste Jahr des Betriebs so, dass das Verkehrsunternehmen seine angemessenen Sollkosten abzüglich der ihm bereits zustehenden Fahrgeldeinnahmen erhielt. Damit trug das Verkehrsunternehmen aber kein vollständiges Einnahmenrisiko. Möglicherweise kann das Modell bei Nachfrageänderungen und starken Kostenschwankungen dazu führen, dass das Verkehrsunternehmen während der Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags ein höheres Risiko trägt. Im Jahr des Betriebsstarts trägt das Verkehrsunternehmen aber kein Einnahmenrisiko. Das

---

<sup>54</sup> Im Linienbündel Kranichstein erfolgte eine Fortschreibung nur für 20 Prozent der Bestellkosten.

<sup>55</sup> Im Linienbündel Kranichstein waren es 80 Prozent der Fahrgeldmehreinnahmen.

Verkehrsunternehmen trug durch diese Vertragsgestaltung lediglich ein Kostenrisiko. Trägt ein Verkehrsunternehmen aber lediglich ein Kosten- und kein Einnahmenrisiko, liegt keine Dienstleistungskonzession vor.

In den durch die DADINA vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen liegt damit nach unserer Auffassung keine Dienstleistungskonzession, sondern ein Dienstleistungsauftrag. Ein Teil der Direktvergaben stützte sich auf Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007. Da diese Vorschrift nicht anwendbar war, waren die hierauf gestützten Direktvergaben nicht rechtmäßig. Allerdings hatte die DADINA vor Durchführung der Vergabeverfahren ein Rechtsgutachten eingeholt, das ihr das Vorliegen einer Dienstleistungskonzession aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht vollständig geklärten Rechtslage bestätigte. Aufgrund des eingeholten Rechtsrats war der Vergaberechtsverstoß damit nicht vorwerfbar. Im Hinblick auf die auf Artikel 5 Absatz 4 und Absatz 5 VO 1370/2007 gestützten Notvergaben in den Linienbündeln Darmstadt/Ober-Ramstadt und Reinheim ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich um „Notvergaben“ aufgrund der Insolvenz des vorigen Verkehrsunternehmens und der Einleitung eines Vergabenaachprüfungsverfahrens handelte. Auch wenn die Voraussetzungen von Artikel 5 Absatz 5 VO 1370/2007 nicht vorlagen, ist zu berücksichtigen, dass eine Unterbrechung der Verkehrsleistungserbringung drohte und insofern eine schnelle Beauftragung eines anderen Verkehrsunternehmens geboten war. In Bezug auf die „Notvergaben“ waren damit die Rechtsverstöße aus unserer Sicht aufgrund der Eilbedürftigkeit nicht vorwerfbar. Zudem resultieren aufgrund des Ablaufs der vergaberechtlichen Rechtsbehelfsfristen hieraus keine finanziellen Risiken für die DADINA mehr.

Ein Teil der Direktvergaben erfolgte zugunsten der HEAG mobiBus GmbH & Co. KG. Dabei stützte sich die DADINA auf Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007, der die Direktvergabe an einen internen Betreiber erlaubt. Für derartige Direktvergaben vertritt die überwiegende Auffassung der Rechtsprechung in Deutschland<sup>56</sup>, dass Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 als Spezialregelung für Direktvergaben an eigene Unternehmen der zuständigen Behörde auch auf Dienstleistungsaufträge Anwendung findet. Dieses Ergebnis lässt sich auch auf ein neueres Urteil des EuGH stützen.<sup>57</sup> Da sich die Wissenschaftsstadt und der Landkreis Darmstadt-Dieburg in der DADINA zu einer „Gruppe zuständiger Behörden“ im Sinne der VO 1370/2007 zusammengeschlossen haben und nach den Regelungen des Gesellschaftsvertrags in der Gesellschafterversammlung über die Mehrheit der Stimmen in der Gesellschafterversammlung verfügen und diese damit kontrollieren, können sie mittels der DADINA öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG vergeben. Auch die anderen Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 VO 1370/2007 erfüllt die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG. Daher waren die Direktvergaben an die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG aus unserer Sicht zulässig.

---

<sup>56</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 02. März 2011 – VII-Verg 48/10 –, Rn. 62, juris; OLG München, Beschluss vom 22. Juni 2011 – Verg 6/11 –, Rn. 48, 63, juris; Beschluss vom 31. März 2016 – Verg 14/15 –, Rn. 149, juris; a.A.: OLG Frankfurt, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 11 Verg 15/13 –, Rn. 42f., juris. Das OLG Düsseldorf hat dem EuGH diese Frage inzwischen vorgelegt (OLG Düsseldorf, EuGH-Vorlage vom 03. Mai 2017 – VII-Verg 17/16 –, juris). Bei Abfassung der Berichte lag hierzu noch keine Entscheidung des EuGH vor (Aktenzeichen beim EuGH: Rs. C-266/17).

<sup>57</sup> EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, Rs. C-292/15, Rn. 47.

Gegen die geplante Direktvergabe der Verkehrsleistungserbringung in den Linienbündeln Darmstadt/Ober-Ramstadt und Reinheim auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007 an die StadtLandBus GmbH mit Leistungsbeginn am 13. Dezember 2015 strengte ein konkurrierendes Verkehrsunternehmen ein Vergabenachprüfungsverfahren an. Während die Vergabekammer des Landes Hessen den Antrag mit Beschluss vom 29. Juni 2015 (Aktenzeichen: 69d – VK – 22/2015) als offensichtlich unzulässig ablehnte, da die DADINA noch keine angreifbare Entscheidung getroffen habe, untersagte das Oberlandesgericht Frankfurt (OLG) mit Beschluss vom 10. November 2015 (Aktenzeichen: 11 Verg 8/15) die beabsichtigte Direktvergabe. Zur Begründung führte es an, dass es mangels Vorlage prüffähiger Unterlagen durch die DADINA im Zweifel zu ihren Lasten vom Vorliegen eines nicht dem Anwendungsbereich der VO 1370/2007 und damit grundsätzlich ausschreibungspflichtigem Dienstleistungsauftrag ausgehen müsse. Die DADINA hatte im Verfahren vor dem OLG angegeben, dass bislang keine nachprüfungsfähigen Vertragsunterlagen vorlagen. Aufgrund der standardmäßigen Verwendung einer einheitlichen Vorlage für zuvor abgeschlossene öffentliche Dienstleistungsaufträge mit Verkehrsunternehmen erscheint diese Behauptung aus unserer Sicht als wenig wahrscheinlich.

Außerdem äußerte das OLG Zweifel daran, ob es sich bei der StadtLandBus GmbH tatsächlich um ein kleines oder mittleres Unternehmen im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007 handelte, da nur dann die entsprechenden Vergaben zulässig waren. Voraussetzung ist, dass ein Unternehmen nicht mehr als 23 Fahrzeuge betreibt. Dies war bei der StadtLandBus GmbH tatsächlich der Fall. Allerdings waren deren Gesellschafter Reinhard Wissmüller, Rainer Sauter (beide zugleich Geschäftsführer) und Holger Müller jeweils an weiteren Verkehrsunternehmen beteiligt, so dass bei Einbeziehung dieser Verkehrsunternehmen insgesamt mehr als 23 Fahrzeuge vorlagen.

Insofern bestanden aus Sicht des OLG, ohne dass dies entscheidungserheblich gewesen wäre, Zweifel, ob auch ein solches Unternehmen, das als Gemeinschaftsunternehmen mehrerer Verkehrsunternehmen gegründet worden war, tatsächlich als kleines oder mittleres Unternehmen im Sinne des Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007 anzusehen war.<sup>58</sup> Die Vergabe wäre damit – nach der Entscheidung des OLG – nicht rechtmäßig gewesen. Aufgrund des Zeitablaufs resultieren hieraus jedoch, abgesehen von den Kosten des Vergabenachprüfungsverfahrens, keine weiteren finanziellen Risiken.

---

<sup>58</sup> Hierzu führte das OLG aus:

„Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Bedenken bestehen, ob die Beigeladene den vom Verordnungsgeber vorbeschriebenen Begriff des kleinen oder mittleren Unternehmens im Sinne von Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 VO 1370/2007 erfüllt. [...]

Formal betreibt die Beigeladene unstreitig zwar nicht mehr als 23 Fahrzeuge.

Unstreitig handelt es sich bei der Beigeladenen indes um eine Ausgründung von vier Verkehrsunternehmen, die im Zusammenhang mit der erforderlichen Notvergabe der hier streitgegenständlichen Verkehrsleistungen erfolgte. Drei dieser vier Verkehrsunternehmen verfügen über mehr als 23 Fahrzeuge und würden damit selbst die Voraussetzungen eines kleinen oder mittleren Unternehmens im Sinne von Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 VO 1370/2007 nicht erfüllen. Ihre Geschäftsführer bzw. Gesellschafter sind personenidentisch als Gesellschafter bzw. Geschäftsführer der Beigeladenen tätig (vgl. die unstreitige Darstellung der Gesellschafterverhältnisse auf Bl. 39 der Vergabeakte). Vor diesem Hintergrund bestehen Bedenken, ob die Beigeladene materiell tatsächlich zum Kreis der zu privilegierenden kleinen und mittleren Unternehmen zählt, welche der Verordnungsgeber bei Abfassung der Regelung in Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 VO 1370/2007 vor Augen hatte.“

Sämtliche LNO im Vergleichsring veröffentlichten bei den Bekanntmachungen vergebener Aufträge nicht den Auftragswert. Diesbezüglich empfehlen wir, aus Rechtssicherheitsgründen zumindest eine Dokumentation der Gründe für das Unterbleiben einer Veröffentlichung anzugeben, aus der sich ergibt, welcher Ausnahmegrund nach § 39 Absatz Vergabeverordnung<sup>59</sup> vorlag.<sup>60</sup>

### 7.3.2 Verträge mit Leistungserbringern

Die öffentlichen Dienstleistungsaufträge, die die DADINA vergab, beruhten auf einer einheitlichen Standardvorlage, die die DADINA während des Prüfungszeitraums bei jeder Vergabe von Verkehrsleistungen verwendete.

Die DADINA vergab im Prüfungszeitraum öffentliche Dienstleistungsaufträge – von einzelnen Ausnahmen abgesehen (dazu sogleich) – auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 2, beziehungsweise Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 5 VO 1370/2007 ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens. Diese öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO 1370/2007 beruhten auf einem Standardmuster, das die DADINA bei sämtlichen Direktvergaben verwendete.

Zudem gab es auch einzelne Verkehrsverträge<sup>61</sup>, die die DADINA vor dem Prüfungszeitraum vergeben hatte. Nach deren Regelungen erhielten die Verkehrsunternehmen für ihre Leistung eine feste Vergütung durch die DADINA. Dabei fand eine Anrechnung der durch die Verkehrsunternehmen erzielten Fahrgeldeinnahmen auf ihre Vergütung statt. Das Einnahmerisiko lag damit bei der DADINA (sog. „Bruttovertrag“).

#### Feststellungen

Die DADINA verwendete im Prüfungszeitraum vertragliche Standardvorlagen. Damit ist ein einheitliches Vertragscontrolling möglich und die Verträge können miteinander verglichen werden.

Auf Grundlage der Prüfung ergeben sich aus den vertraglichen Festlegungen in den verwendeten Verträgen damit keine rechtlichen Risiken. Auf Grundlage der öffentlichen Dienstleistungsaufträge liegt allerdings das Fahrgeldeinnahmerisiko zum Teil bei der DADINA. Alternativ bestünde die Möglichkeit zum Abschluss

---

<sup>59</sup> Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

§ 39 VgV - Vergabebekanntmachung; Bekanntmachung über Auftragsänderungen

(1) Der öffentliche Auftraggeber übermittelt spätestens 30 Tage nach der Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder nach dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung eine Vergabebekanntmachung mit den Ergebnissen des Vergabeverfahrens an das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

[...]

(6) Der öffentliche Auftraggeber ist nicht verpflichtet, einzelne Angaben zu veröffentlichen, wenn deren Veröffentlichung

1. den Gesetzesvollzug behindern,
2. dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen,
3. den berechtigten geschäftlichen Interessen eines Unternehmens schaden oder
4. den lautereren Wettbewerb zwischen Unternehmen beeinträchtigen würde.

<sup>60</sup> Allerdings wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Teil vertreten, dass auf eine Begründung verzichtet werden kann (vgl. Voppel, in: Voppel/Osenbrück/Bubert, VgV, 4. Aufl. (2018), § 39 Rn. 47 m.w.N.). Dennoch empfehlen wir dies aus Gründen der Rechtssicherheit.

<sup>61</sup> Linienbündel Bergstraße, Verkehrsservicevertrag zwischen Dezember 2005 und Dezember 2014; Linienbündel Ried, Verkehrsservicevertrag zwischen Dezember 2005 und 11. Juni 2016. Die (teilweise) Zuständigkeit der DADINA für das Linienbündel Ried endete mit dem Ablauf dieses Vertrags und ging an die Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH Kreis Groß-Gerau über.

sogenannter „Nettoverträge“, bei denen das Fahrgeldeinnahmenrisiko komplett bei dem Verkehrsunternehmen liegt.

Zwar trägt die DADINA bei dem gewählten Vertragsmodell ein zusätzliches Risiko. Problematisch an einer Nettovertragsgestaltung wäre aber, dass in einem Aufgabenträgerverbund wie dem RMV die Verkehrsunternehmen keinen Einfluss auf die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen im Verkehrsverbund haben und daher bei Übertragung des Einnahmenrisikos hohe, möglicherweise nicht kalkulierbare Einnahmerisiken für die Verkehrsunternehmen bestehen. Bei der Vereinbarung von Nettoverträgen würden die Verkehrsunternehmen daher hohe Risikoaufschläge einkalkulieren (müssen), um sich gegen die aus einer von ihnen nicht beeinflussbaren Änderung der Einnahmenaufteilung resultierenden Risiken abzusichern. Zur Vermeidung höherer Zahlungen an die Verkehrsunternehmen ist die Wahl des Vertragsmodells damit sachgerecht.

### 7.3.3 Qualitätssicherung der Leistungserbringung

Um die Attraktivität des ÖPNV weiter zu steigern, hat die RMV GmbH gemeinsam mit den lokalen Nahverkehrsorganisationen ein Qualitätsmanagementsystem für die Verkehre in seiner Zuständigkeit entwickelt und Qualitätsstandards festgelegt. Diese umfassen nicht nur objektive Kriterien, sondern auch subjektive Faktoren, die in ein monetäres Bewertungssystem einfließen. Am Jahresende erhält das Unternehmen entweder einen Bonus ausbezahlt oder es hat eine Strafgebühr (Malus) zu entrichten.

Die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen hatten die Möglichkeit das vom RMV<sup>62</sup> genutzte Qualitätsmanagement-System für die lokalen Verkehre ebenfalls anzuwenden, indem sie den entsprechenden Dienstleister inklusive der Bereitstellung der Hintergrundsoftware beauftragten. Hiermit waren je nach Ausprägung und Leistungsumfang entsprechende Aufwendungen verbunden.

Aufgrund der Verwendung von Verträgen nach dem RMV-Standardmuster in den Linienbündeln Ried und Bergstraße wandte die DADINA das Bonus-Malus-System des RMV teilweise an.

Die Bonus-Malus-Regelung der DADINA, die diese in den übrigen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen anwendete, basierte – ähnlich wie das Bonus-Malus-System der RMV mbH – auf Bewertungen des Verkehrsunternehmens.

Bonus-Malus-  
Regelungen

- Hierfür kamen die folgenden Kriterien<sup>63</sup> zur Anwendung:
- Pünktlichkeitsüberwachung gemäß VMS an bestimmten Messpunkten. Dabei galt ein Pünktlichkeitswert von 90 Prozent als Ziel. Abweichungen von bis zu zwei Prozentpunkten blieben folgenlos. Abweichungen darüber oder darunter führten zu einem Malus beziehungsweise Bonus.

---

<sup>62</sup> Das System verwendete die RMV GmbH für die Verkehre in eigener Verantwortung. Da die Einführung des Systems die Durchführung von Erhebungen und Kundenbefragungen voraussetzt, können die LNOs entsprechende Leistungen von der Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH, einer Tochtergesellschaft der RMV GmbH, gegen Entgelt beziehen.

<sup>63</sup> Anhang zum NVP 2011.

- Zuverlässigkeit Betrieb, Sauberkeit, Freundlichkeit Personal. Die Werte für diese Kriterien ließ die DADINA im Rahmen von Kundebefragungen durch externe Dienstleister ermitteln.
- Tarifenkenntnisse Fahrpersonal. Für die Ermittlung dieses Kriteriums beauftragte die DADINA einen externen Dienstleister damit, dem Fahrpersonal bestimmte Testfragen zu stellen.

Zudem gab es weitere Tatbestände in den Verträgen, die festgelegte Maluszahlungen auslösten.

Eine Qualitätssicherung der Leistungsbringung setzt die Durchführung von Kontrollen voraus. Im Prüfungszeitraum führte die DADINA anlassbezogene Kontrollen mit eigenem Personal durch, während sie für die Erfassungen im Zusammenhang mit dem Bonus-Malus-System auf die Leistungen externe Dienstleister zurückgriff.

Die folgende Übersicht zeigt die geltend gemachten Bonus- und Malusbeträge:

Bonus-Malus-Regelungen					
	2012	2013	2014	2015	2016
Babenhausen	-400 €	371 €	0 €	489 €	-2.811 €
Bergstraße	9 €	-292 €	195 €	-1.308 €	-1.441 €
Reinheim	-8.138 €	-18.679 €	-16.975 €	-11.403 €	-18.109 €
Darmstadt/Ober-Ramstadt	-4.597 €	-5.284 €	-3.240 €	-3.048 €	-4.077 €
Groß-Umstadt	-4.674 €	-2.201 €	-3.267 €	-2.507 €	-3.609 €
Ried	-6.460 €	-3.375 €	-1.433 €	-2.038 €	x
Weiterstadt	-17.063 €	-16.447 €	-7.229 €	-12.250 €	-11.155 €
<b>Summe</b>	<b>-41.323 €</b>	<b>-45.907 €</b>	<b>-31.949 €</b>	<b>-32.065 €</b>	<b>-41.202 €</b>
X: Linienbündel eingestellt Quelle: Auswertungen Qualitätsmanagement DADINA 2012-2016					

Ansicht 28: Bonus-Malus-Regelungen

Die Maluszahlungen stiegen im Prüfungszeitraum kontinuierlich an. Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen zur Qualitätssicherung getroffenen Maßnahmen in den einzelnen Landkreisen im Vergleich.

Qualitätsmanagement im Vergleich					
Landkreis	Kontrolle			Regelung entweder...oder	
	Turnus- mäßig	Anlass- bezogen	Eigenes Personal	Bonus- Malus	Objektive Vertrags- strafen
Darmstadt-Dieburg	ü	ü	W	ü	I
Hochtaunuskreis	W	ü	ü	I	ü
Limburg-Weilburg	ü	ü	ü	I	ü
Main-Taunus-Kreis	W	W	I	-	ü
Odenwaldkreis	W	ü	ü	I	ü
Offenbach	I	I	I	-	ü
Rheingau-Taunus- Kreis	ü	ü	ü	I	ü
Wetteraukreis	ü	ü	ü	-	ü

Quelle: ü = Kriterium erfüllt, W = Kriterium nur teilweise erfüllt, I = Kriterium nicht erfüllt, - = im Prüfungszeitraum abgeschafft  
Quelle: eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2017

#### Ansicht 29: Qualitätsmanagement im Vergleich

Im Vergleich zeigt sich, dass die LNOs anderer Landkreise mehr Kontrollen durchführten. Zudem führten einige Landkreise auch turnusmäßige Kontrollen mit eigenem Personal durch.

Wenn im Rahmen einer Neuvergabe von Verkehrsleistungen ein neues Verkehrsunternehmen den Betrieb aufnimmt, dann kann dies zu erheblichen Leistungsstörungen führen. Insofern ist es aus unserer Sicht wichtig, dass eine LNO im Vorfeld Maßnahmen trifft, um Leistungsstörungen bei der Betriebsaufnahme zu verhindern.

Maßnahmen im  
Vorfeld der  
Betriebsaufnahme

Die DADINA suchte im Vorfeld die Abstimmung mit den betroffenen Verkehrsunternehmen. Eine Einflußnahme beispielsweise über eine Prüfung der Umlaufplanung erfolgte im Prüfungszeitraum<sup>64</sup> hingegen nicht. Aufgrund der im Prüfungszeitraum vorherrschenden Anbieterstruktur im Landkreis Darmstadt-Dieburg (HEAG mobiBus GmbH & Co. KG als kommunales Verkehrsunternehmen, mittelständische, vor Ort ansässige Verkehrsunternehmen) war dies möglicherweise nicht erforderlich. Es kam zumindest im Prüfungszeitraum nicht zu besonderen Leistungsstörungen in der Folge von

<sup>64</sup> Bei der Ausschreibung des Linienbündels Groß-Umstadt (vorgesehener Betriebsstart laut Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union: 9. April 2018) sah die DADINA in der Leistungsbeschreibung eine Verpflichtung des Verkehrsunternehmens vor, spätestens zehn Wochen nach Zuschlagserteilung der DADINA den dem ausgeschriebenen Fahrplan zugrunde liegenden Fahrplanwirkungsgrad im jeweiligen Bündel schriftlich mitzuteilen und eine dazu passende Wagenumlaufplanung vorzulegen. Insofern hat die DADINA hier zwischenzeitlich bereits nachgewiesenermaßen vertragliche Anpassungen vorgenommen, die eine stärkere betriebliche Einflussnahme auf die Verkehrsunternehmen erlauben. Auskunftsgemäß wurde dies auch bei den ausgeschriebenen Linienbündeln Reinheim und Darmstadt/Ober-Ramstadt (Betriebsstart: 10. Dezember 2017) so umgesetzt. Dies konnten wir zu diesem vorangeschrittenen Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr prüfen.

Betriebsaufnahmen. Die DADINA präferierte eine unterjährige Betriebsaufnahme und damit nicht zum Fahrplanwechsel, um mögliche Komplikationen zu entzerren.

Im Hinblick auf eine anstehende wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistung empfehlen wir der DADINA, insoweit im Vorfeld der Betriebsaufnahme stärker betrieblich Einfluss zu nehmen.

#### 7.3.4 Sonstige Aufgabenerfüllung

Finanzierung

Die Finanzierung des ÖPNV und die Finanzbeziehungen sind Bestandteil eines eigenen Kapitels (vgl. Kapitel 8).

Sicherung  
Infrastruktur

Nach § 8 Absatz 3 PBefG<sup>65</sup> haben die Aufgabenträger im ÖPNV die Aufgabe bis zum Jahr 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Damit sind auch die Haltestellen barrierefrei zu gestalten, um mobilitätsbehinderten Menschen die eigenständige Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu ermöglichen.

Das Land Hessen unterstützt im Rahmen der Verkehrsinfrastrukturförderung den Neu- und Umbau von Haltestellen sowie die Verbesserung der Haltestellenausstattung gemäß Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)<sup>66</sup>. Des Weiteren sind Maßnahmen zur Beschleunigung der An- und Abfahrten für den Bus und der Fahrgastinformationen grundsätzlich förderfähig.<sup>67</sup>

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg gab es 20 Bahnhaltstellen, 498 Bushaltstellen und 15 Straßenbahnhaltstellen.

Die DADINA übernahm treuhänderisch die Mittelanforderung und Weiterleitung der Fördermittel an die Städte und Gemeinden. Die Haltestellen waren Eigentum der jeweiligen Straßenbaulastträger (Städte und Gemeinden) und im Anlagevermögen der Städte und Gemeinden aktiviert.

Marketing und  
Vertrieb

Die DADINA war im Vertrieb aktiv. Über die Mobilitätszentrale in Darmstadt, die gemeinsam mit der HEAG mobilo betrieben wurde, war die DADINA auch im Fahrkartenverkauf tätig. Dort wurden Fahrkarten nicht nur für den lokalen Verkehr, sondern auch für den Regionalverkehr auf fremde Rechnung verkauft. Damit waren die kassentechnischen Einnahmen der DADINA höher als die ihr eigentlich zustehenden Fahrgeldeinnahmen aus den Fahrgastzahlen. Diese Differenz wurde durch den RMV im EAV zwischen den Verkehrsgesellschaften verrechnet.

---

<sup>65</sup> § 8 PBefG Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im ÖPNV  
(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.

<sup>66</sup> Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)

<sup>67</sup> Informationsblatt für Haltestellen Verkehrsinfrastrukturförderung, Aktualisierung der Regelungen für Förderanträge, Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement

Folgende Einrichtungs-elemente werden in Hessen als Standardausstattung einer Haltestelle angesehen und sind förderfähig:

Fahrgastunterstände, Sitzgelegenheiten, Haltestellenschild, Informations- und Fahrplanta-feln, Beleuchtung mit Netzanschluss oder Solarbetrieb, Abfallbehälter, Fahrkartenautomaten, überdachte Fahrradstellplätze sowie eine angemessene Begrünung im Haltestellenbereich.

Verkehrsmittelwerbung lag in der Verantwortung der Busunternehmen. Einzelne Busse waren mit dem Logo der DADINA versehen.



Quelle: DADINA

Ansicht 30: Gelenkbus mit DADINA Aufdruck (vor der Mobilitätszentrale in Darmstadt)

Der Internetauftritt der DADINA<sup>68</sup> war mit dem Auftritt des RMV verlinkt. Über die Internetseite der DADINA konnten Informationen zu Freizeit, Fahrplänen, Aktuellem, Service und über die DADINA bezogen werden.

Der RMV hatte als Ausgleich und zur Förderung der Vertriebsaktivitäten den sogenannten Vertriebsanreiz eingeführt. Wer für eine andere Verkehrsgesellschaft Tickets verkauft, bekommt einen bestimmten Prozentsatz der Einnahme.<sup>69</sup> Der erhaltene Vertriebsanreiz kann daher als vergleichende Kennzahl für den Erfolg der Vertriebsaktivitäten herangezogen werden.

#### 7.4 Schülerbeförderung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm die hoheitlichen Befugnisse als Träger der Schülerbeförderung nach § 161 HSchG in eigener Verantwortung wahr.

Schülerbeförderung  
beim Landkreis  
Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis bestellte die Schülerjahreskarten bzw. die CleverCards bei der HEAG mobilo. Diese wickelte den Versand an die Schüler über einen Massenpersonalisierer im Rahmen des verbundweiten Hintergrundsystems (vHGS)<sup>70</sup> ab. Da sich Schüler die CleverCards auch über andere Vertriebswege

---

<sup>68</sup> <https://www.dadina.de/> (zuletzt aufgerufen am 26. September 2017)

<sup>69</sup> 2012: 2,5 %, 2013 und 2014: 6,5%, 2015 und 2016: 10%. Der Vertriebsanreiz wird an die HEAG mobilo weitergeleitet.

<sup>70</sup> Das verbundweite Hintergrundsystem (vHGS) wurde vom RMV gemeinsam mit der RMS im Zusammenhang mit der Einführung der eTickets für das elektronische Fahrgeldmanagement implementiert. Als vollumfängliches Vertriebssystem gemeinschaftlich konzipiert, bildet es die technische Grundlage für die Ausgabe und Verwaltung von elektronischen Chipkarten und damit seit 2015/2016 auch der CleverCards.

beschaffen konnten (Internetauftritt RMV, Busse, sonstige Verkaufsstellen u.a.) sind Aussagen zur Nachfrage nach den CleverCards bzw. mobiTicks schwierig.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erstattete seit 2011 die Schülerjahreskarten nachträglich, die Schüler müssen in Vorleistung treten. Nach Aussage des Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden dadurch signifikante Einsparungen erzielt.

Der Aufwand der Schülerbeförderung wurde vollständig über den Kreishaushalt im Produkt 030701 Schülerbeförderung abgewickelt.

Aufwand Schülerbeförderung Landkreis Darmstadt-Dieburg					
	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendung Schülerbeförderung	3.202.468 €	2.906.927 €	2.066.917 €	3.157.774 €	3.408.746 €
Personalkosten	141.209 €	154.408 €	157.070 €	146.156 €	137.725 €
Verwaltungskosten	14.383 €	14.740 €	20.472 €	12.840 €	13.083 €
Kosten Schülerverkehr	3.358.060 €	3.076.075 €	2.244.460 €	3.316.770 €	3.559.554 €
Schülerzahlen Landkreis Darmstadt- Dieburg	31.705	31.153	30.603	30.271	30.480
Aufwand Schülerbeförderung je Schüler	106 €	99 €	73 €	110 €	117 €

Quelle: Aufwand Schülerbeförderung Landkreis Darmstadt-Dieburg

#### Ansicht 31: Aufwand Schülerbeförderung Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Aufwand für die Schülerbeförderung lag im Prüfungszeitraum im Durchschnitt bei rund 3,1 Millionen Euro. Davon entfielen im Prüfungszeitraum rund 160.000 Euro auf Personal- und Verwaltungskosten. Bezogen auf die Zahl der Schüler stiegen die Kosten der Schülerbeförderung von 106 Euro im Jahr 2012 auf 117 Euro im Jahr 2016, nach deutlichem Rückgang in 2013 und 2014.

Ohne die Beförderung von behinderten und kranken Schülern (rund 900.000 Euro) und die entsprechende Schülerzahl (1.151 Förderschüler) lag die Kennzahl bei Kosten je Schüler bei 91 Euro. Dieser Wert geht in die vergleichende Betrachtung ein.

Bei der Kennzahlbildung ist zu beachten, dass die Schülerzahlen auf Schuljahre bezogen sind und die kaufmännischen Daten jahresbezogen. Das Schuljahr 2011/2012 haben wir dem Haushaltsjahr 2012 gegenübergestellt.

Im Prüfungszeitraum boten die meisten Landkreise im RMV-Gebiet Jahreskarten in Form der CleverCards an. Ausnahmen waren der Odenwaldkreis und der Landkreis Darmstadt-Dieburg, deren Schülerjahreskarte mobiTick hieß. Die kreisweite CleverCard wurde zum Schuljahr 2015/2016 eingeführt und löste nahezu vollständig die klassische CleverCard ab.<sup>71</sup>

Schülerbeförderung  
im Vergleich

<sup>71</sup> Die CleverCard kreisweit gibt es für Fahrgäste von 6 bis einschließlich 17 Jahren sowie für ältere Schüler/-innen, Gast Schüler/-innen, Austausch Schüler/-innen und Auszubildende. Sie gilt außerhalb der Schulferien täglich im gesamten Landkreis. Sie gilt in den hessischen Schulferien (ohne bewegliche Ferientage) im

Zum Schuljahreswechsel 2015/2016 wurden alle Schülerjahreskarten auf eTickets (Chipkarten mit Speichermedium) umgestellt. Damit verbunden war eine Umstellung der Businfrastruktur (u.a. Lesegeräte), die durch den RMV finanziert und von den LNOs in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen umgesetzt wurde. Die kreisweite CleverCard wurde damit als eTicket ausgegeben.

Die kreisweite CleverCard war nach den Anforderungen des Kreises gestaltet. Der Preis war beeinflussbar und zwischen den Landkreisen unterschiedlich hoch.

Zum Schuljahresbeginn 2017/2018 wurde ein landesweites Schülerticket zu einem Preis von 365 Euro jährlich eingeführt. Das Land Hessen plante diese mit einem Zuschuss von 20 Millionen Euro zu unterstützen.

Die Schulwegkostenträger bzw. die Fahrkarteninhaber (bei fehlendem Erstattungsanspruch nach § 161 HSchG) haben damit teilweise weniger Aufwendungen zu verzeichnen. Für diejenigen, deren CleverCards teurer als die 365 Euro waren, wurden Ausgleichsregelungen geschaffen, damit sie durch das neue Modell nicht schlechter gestellt wurden.

Folgende Ansicht zeigt die unterschiedlichen Preise der CleverCards kreisweit und die Differenz zum hessenweiten Schülerticket sowie die Kosten der Schülerbeförderung im Vergleich:

Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich				
Landkreise	Preis CleverCard kreisweit	Differenz zum hessenweiten Schülerticket	Kosten Schülerbeförderung je Schüler	Kosten Schülerbeförderung je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	306 €	-59 €	91 €	9 €
Hochtaunuskreis	409 €	44 €	124 €	24 €
Limburg-Weilburg	365 €	0 €	231 €	32 €
Main-Taunus-Kreis	350 €	-15 €	103 €	19 €
Odenwaldkreis	405 €	40 €	289 €	39 €
Offenbach	295 €	-70 €	55 €	12 €
Rheingau-Taunus-Kreis	370 €	5 €	120 €	13 €
Wetteraukreis	405 €	40 €	152 €	18 €
Median	368 €	3 €	122 €	19 €

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen, Landtagsdrucksache 19/3729 vom 22. November 2016

#### Ansicht 32: Kosten der Schülerbeförderung im Jahr 2016 im Vergleich

Die Kosten für die Schülerbeförderung lagen mit 91 Euro je Schüler beim Landkreis Darmstadt-Dieburg niedriger als bei anderen Landkreisen (Median 122 Euro je

gesamten RMV-Gebiet. Hierzu zählen auch die direkt angrenzenden Wochenenden (Samstag/Sonntag) und Feiertage vor und nach den Ferienzeiten. Auch am letzten Schultag vor Ferienbeginn kann sie bereits im gesamten Verbundraum genutzt werden. Auf dem Chip des eTickets RheinMain ist die Fahrtberechtigung für das jeweilige Jahr gespeichert.

Schüler). Dies war beim städtisch geprägten Landkreis Offenbach ebenfalls der Fall. Der Landkreis Offenbach und der Landkreis Darmstadt-Dieburg wiesen die günstigsten Relationen auf.

Bei den Landkreisen fielen im Bereich Schülerbeförderung damit vor allem zwei große Aufwandspositionen an:

- Aufwendungen für Verkehrsleistungen für freigestellte Schülerverkehre
- Aufwendungen aus Bestellung der Schülerfahrkarten und aus Erstattungen der Fahrtkosten nach § 161 HSchG

Bei den meisten Landkreisen war der Regel-Schülerverkehr in den Linienverkehr integriert. Dort war die LNO zuständig in Abstimmung mit dem Schulwegkostenträger (Verstärkerfahrten, Taktung etc.). Freigestellte Schülerverkehre betrafen überwiegend Förderschüler, Schwimmbadfahrten (Querverkehre) und sonstige Sonder-Sachverhalte.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind durch weitere Rahmenbedingungen beeinflusst, die im Rahmen dieser Prüfung nicht gebührend betrachtet werden können. So spielen u.a. die Schülerstruktur sowie die Schulstruktur eine große Rolle.

Einflussfaktoren sind u.a.:

- Zahl der Schulstandorte,
- Schularten (Gymnasien, Gesamtschulen, Förderschulen)
- Oberstufenarten (G8/G9),
- Schülerstruktur (demografische Entwicklung)
- Umsetzung der Nachmittagsbetreuung
- Siedlungsstruktur (z.B. Grundschulen in Teilorten)
- Finanzierung (Schulumlage)

So bedeuten mehr Schulstandorte einen geringeren Aufwand bei der Schülerbeförderung, aber auf der anderen Seite höhere Aufwendungen im Bereich Schulträgerschaft, die im Rahmen dieser Prüfung nicht gewürdigt werden können.

Im Rahmen dieser Prüfung stellen wir die Aufwendungen für die Schülerbeförderung vergleichend dar und geben Hinweise zu gelungenen Lösungen oder Verbesserungspotenzialen z.B. bei der Erstattung der Fahrkarten. Die Feststellungen sind als Hinweise und Hilfestellungen zu verstehen, können aber eine umfassende Prüfung des Bereichs Schule und der Schulträgerschaft nicht ersetzen.

## 8. Finanzierung ÖPNV

### 8.1 Finanzbeziehungen ÖPNV

Finanziert wurde der ÖPNV aus Fahrgeldeinnahmen, Zuschüssen des Landes und des Bundes, Zahlungen der Gesellschafter sowie Zahlungen der beteiligten Städte für die Stadtverkehre.

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) stellte seit 1971 einen wichtigen Baustein zur Finanzierung des ÖPNV dar. Das Entflechtungsgesetz wurde im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 geschaffen und sollte das GVFG ablösen<sup>72</sup>. Das Entflechtungsgesetz sollte die Finanzierung für Gemeinschaftsaufgaben, die bis dahin von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden, sicherstellen.

Zuschüsse des  
Bundes und der  
Länder

Die Länder erhalten vom Bund jährlich 1,3 Milliarden Euro an Entflechtungsmitteln, die verkehrlich zweckgebunden sind. Sie müssen das Geld gezielt in den Ausbau und die Verbesserung des kommunalen Verkehrs investieren. Am 25. September 2015 einigten sich Bund und Länder auf eine Fortführung des GVFG im bisherigen Umfang für weitere 15 Jahre.

Ein weiterer wichtiger Finanzierungsbestandteil waren die Regionalisierungsmittel, die aber v.a. den Regionalverkehr betrafen. In den Jahren 2014 und 2015 standen je 7,3 Milliarden Euro zur Verfügung.

Nach einem Bund-Länder-Kompromiss vom 24. September 2015 werden die Regionalisierungsmittel in 2016 auf acht Milliarden Euro erhöht und in den Folgejahren mit einer Rate von jeweils 1,8 Prozent dynamisiert. Die Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer erfolgt nach dem »Kieler Schlüssel«, auf den sich die Länder im Oktober 2014 geeinigt hatten. Die jetzt getroffenen Vereinbarungen laufen bis 2030.<sup>73</sup>

Das Land Hessen hat die Zuwendungen des Landes gebündelt und in § 12 ÖPNVG geregelt.<sup>74</sup>

Für den lokalen Verkehr erhielten die Aufgabenträger Zuwendungen des Landes (früher Infrastrukturkostenhilfe; § 12 Absatz 5 ÖPNVG), der für folgende Zwecke verwendet werden soll:

- Bestellung von verkehrlichen Leistungen im lokalen Verkehr
- Sicherung oder Verbesserung der Qualität des Angebots im ÖPNV
- Finanzierung der Vorhaltekosten der lokalen Infrastruktur des ÖPNV
- investive Kleinmaßnahmen zum Erhalt und Ausbau der lokalen Infrastruktur

---

<sup>72</sup> Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755)

<sup>73</sup> Hessen erhält 7,4 Prozent der acht Milliarden Euro, also 592 Millionen Euro an Regionalisierungsmitteln

<sup>74</sup> § 12 ÖPNVG – Zuwendungen des Landes

(5) Für die Verpflichtungen nach § 11 Abs. 1 im lokalen Verkehr gewährt das Land eine pauschale Zuwendung.

Die Mittelverwendung war in einem Verwendungsnachweis zu dokumentieren und wurde im Fall Landkreis Darmstadt-Dieburg durch die Revision des Kreises geprüft. Auf die DADINA gesamt entfielen hierfür jährlich 8,47 Millionen Euro.

Fahrgeldeinnahmen

Die Fahrgeldeinnahmen fielen bei den Verkehrsunternehmen, Verkaufsstellen und Fahrscheinautomaten an, wurden dort erfasst, verbucht und nachgewiesen. Über die Mobilitätszentrale in Darmstadt wurden ebenfalls Fahrkarten verkauft. Diese waren in den Rechnungsergebnissen und Jahresabschlüssen der DADINA erfasst.

Mit Einführung der kassentechnischen Einnahmenverrechnung in 1998 verblieben die Einnahmen nach Verrechnung der Ausgleichsbeträge für Einnahmen aus verbundüberschreitenden Fahrausweisverkäufen bei der DADINA.

Die Aufteilung der Einnahmen erfolgte anhand eines Verteilungsschlüssels, der durch Fahrgasterhebungen ermittelt wurde.

Die DADINA übernahm wesentliche Finanzierungsvorgänge des ÖPNV und wickelte sie über ihre Bücher ab. Die Umlagen bzw. der Verlustausgleich für DADINA und HEAG mobilo wurden über den Kreishaushalt abgewickelt sowie anteilige Personalkosten.

Die bedeutendsten  
Finanzbeziehungen  
im ÖPNV

Folgende Finanzbeziehungen bestanden (in Klammern Beteiligte):

- Zahlungen Einnahmeaufteilungsverfahren (EAV) des RMV<sup>75</sup> (Landkreis Darmstadt-Dieburg, RMV)
- Zuwendungen lokaler Verkehr, vorher: Infrastrukturkostenhilfe (DADINA, RMV)
- Ausgleichszahlungen gemäß § 45a PBefG (Ausbildungsverkehre) (DADINA, RMV)
- Infrastrukturkostenausgleich (DADINA, andere LNO, RMV)
- Partnerschaftsfinanzierung Schiene (DADINA, RMV)
- Partnerschaftsfinanzierung Regionalbusverkehr (DADINA, RMV)
- RMV-Umlage (Landkreis Darmstadt-Dieburg, RMV)
- Zahlungen für Leistungserbringung (Verkehrsunternehmen, DADINA)
- Gesellschafterumlagen / Verlustausgleich (Landkreis Darmstadt-Dieburg, DADINA, HEAG mobilo)
- Kostenerstattungen für Zusatzverkehre (Verkehrsunternehmen, Kommunen, DADINA)

---

<sup>75</sup> Die Fahrkarten werden mit ihrem tatsächlichen Preis (Fahrpreiseinnahmen) in das Verfahren der Einnahmenverteilung einbezogen.

Grundvertrag über die Grundlagen des Rhein-Main-Verkehrsverbunds vom 1. Juli 1994 (RMV) i.V.m. , Einnahmenaufteilungsvertrag: Gegenstand des Einnahmenaufteilungsvertrags ist die Ermittlung der aus dem Verbundverkehr verbleibenden Einnahmen, die Ermittlung und Aufteilung der Einnahmen von übersteigern bzw. aus fremd genutzten Fahrausweisen sowie die Ermittlung des Anspruchs der bundeseigenen bzw. regionalen Verkehrsunternehmen im Verbundraum.

Die Finanzierung des ÖPNV war wegen der verschiedenen Finanzierungssachverhalte, der Zahl der Beteiligten und ihrer Rollen bereits komplex. Durch ein intransparentes Rechnungswesen wurden die Prozesse noch verkompliziert.

Das Rechnungswesen wurde vom Landkreis Darmstadt-Dieburg als Dienstleister für die DADINA wahrgenommen. Bei der DADINA gab es in auf Kostenstellen basierendes Rechnungswesen mit dem Ziel der Ermittlung der Höhe der Verbandsumlage für Stadt Darmstadt und Landkreis Darmstadt-Dieburg. Im Rechnungswesen waren u.a. die Aufwendungen für Verkehrsleistungen nicht enthalten, welche den größten Aufwandsposten darstellten. In dieser Darstellung fehlten außerdem die Erträge.

Die Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 2012 und 2013 waren geprägt durch Umsatzerlöse und sonstige betriebliche Aufwendungen. Die Jahresabschlüsse 2014 bis 2016 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht erstellt. Für diese Jahre haben wir entweder auf Einzelpostennachweise (sofern vorhanden) oder auf Planwerte aus dem Wirtschaftsplan zurückgegriffen.<sup>76</sup>

Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 der DADINA wurden durch die Revision des Kreises geprüft. Die Revision des Kreises gab die Werte der aggregierten Posten wieder, äußerte sich aber nicht zu den Bestandteilen. Die Revision erteilte den so genannten Abschlussvermerk als Bestätigungsvermerk mit geringfügigen Feststellungen zur Regelung der Buchführung (Eigenbetriebsrecht), zu Forderungen und zum Kassenkreditbedarf.

Erstmals für das Jahr 2014 wurde ein externer Wirtschaftsprüfer bestellt. Dieser hinterfragte die bisherige Buchungspraxis und Buchführung, so dass zu erwarten war, dass die Jahresabschlüsse 2014 bis 2016 ein anderes Bild ergeben.

Alle Feststellungen und Empfehlungen in diesem Bericht beziehen sich auf den Stand vor der Umstellung des Rechnungswesens und der Erstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2014.

Da der Prüfbericht des Jahresabschlusses für das Jahr 2014 erst am 3. November 2017 unterschrieben wurde und uns erst am 6. Dezember 2017 bereitgestellt wurde, konnten wir ihn zu diesem vorangeschrittenen Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr eingehend prüfen.

Durch die intransparente Buchführung der DADINA beim Landkreis Darmstadt-Dieburg, die für Zwecke der Umlageberechnung nur auf Kostenstellen beruhte und nicht trennscharf eine Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen auf die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg zuließ, war die Ermittlung der nur den Landkreis Darmstadt-Dieburg betreffenden Aufwendungen und Erträge schwierig.

Beispielsweise wurden Verwaltungskosten satzungsgemäß pauschal mit jeweils 50 Prozent auf Stadt und Landkreis zugeordnet, ohne diese verursachungsgerecht zu ermitteln.

Es gab einen Einzelkostennachweis mit Darstellung der jeweiligen Buchungsvorgänge. Aufgrund der uneinheitlichen und unsystematischen

---

<sup>76</sup> Zum Zeitpunkt der Interimbekprechung lag der Jahresabschluss 2014 in geprüfter Form vor; der Jahresabschluss 2015 war aufgestellt.

Kategorisierung und Kontierung war eine eindeutige Zuordnung zu GuV- und Bilanzposten nicht möglich.

Wir haben aus den vorliegenden Informationen nach bestem Wissen und Gewissen die Aufwendungen und Erträge des lokalen ÖPNV für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ermittelt.

Die DADINA ist aufgefordert, ein den Anforderungen des Steuer- und Beihilferechts (Sparten- bzw. Trennungsrechnung) sowie des Handelsrechts (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung) genügendes Rechnungswesen aufzubauen. Aus den vorliegenden Informationen konnte mit vertretbarem Aufwand kein vollständiges Bild der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage abgeleitet werden. Die zukünftige Buchführung sollte alle geschäftsrelevanten Sachverhalte umfassen und im Jahresabschluss transparent abbilden.

Die DADINA hat zum 31. Dezember 2014 das Rechnungswesen neu aufgestellt und einen Jahresabschluss erstellt, der auch von einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft wurde. Damit waren die Grundlagen für ein den Anforderungen des Steuer- und Beihilferechts sowie des Handelsrechts (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung) genügendes Rechnungswesen geschaffen. Der Jahresabschluss 2014 und die zugrunde liegende Buchführung wurden nach den örtlichen Erhebungen aufgestellt und damit nach dem Prüfungszeitraum.

## 8.2 Finanzanalyse ÖPNV

In diesem Abschnitt werden die Aufwendungen und Erträge für den ÖPNV in den Landkreisen auf den jeweiligen Ebenen (Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisation) dargestellt und für den ÖPNV der Zuschussbedarf sowie ein Kostendeckungsgrad abgeleitet.

### Kreishaushalt ÖPNV

Unter dem Produkt 120201 wurden im Kreishaushalt Aufwendungen und Erträge im ÖPNV ausgewiesen:

Teilergebnisrechnung ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg					
	2012	2013	2014	2015	2016
Erträge	45.404 €	53.070 €	202.685 €	468.532 €	882.467 €
Personalaufwand	10.703 €	11.291 €	29.539 €	31.178 €	17.444 €
Verbandsumlage DADINA	4.077.000 €	4.915.272 €	4.912.000 €	4.912.000 €	4.855.000 €
Defizitabdeckung HEAG mobilo	4.265.000 €	4.675.270 €	5.136.249 €	6.019.656 €	6.628.000 €
Sonstige Aufwendungen	2.153 €	9.415 €	2.478 €	15.713 €	6.329 €
<b>Ergebnis ÖPNV</b>	<b>8.309.452 €</b>	<b>9.558.178 €</b>	<b>9.877.582 €</b>	<b>10.510.015 €</b>	<b>10.624.306 €</b>
Summe der ordentlichen Aufwendungen Landkreis	358,4 Mio. €	380,2 Mio. €	397,7 Mio. €	412,3 Mio. €	456,1 Mio. €
Anteil Aufwand ÖPNV	2,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,3%
* Planwerte Quelle: Teilergebnisrechnung Produkt 120201 ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg					

[Ansicht 33: Teilergebnisrechnung ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg](#)

Das Produkt war geprägt von der Verbandsumlage für die DADINA und der Defizitabdeckung für die HEAG mobilo GmbH. Hierfür wurden im Durchschnitt rund zehn Millionen Euro aufgewendet. Der Anteil des ÖPNV an den ordentlichen Aufwendungen betrug im Durchschnitt rund zwei 2,4 Prozent.

Ansicht 58 im Anlagenband zeigt, wie die Landkreishaushalte durch den ÖPNV belastet wurden. Erst aus der Gesamtbetrachtung der Landkreise unter Berücksichtigung aller Ebenen wird eine vergleichende Bewertung möglich.

Die Gesamtbelastung durch den ÖPNV und der Zuschussbedarf des ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg werden aus den Aufwendungen und dem Ergebnis bei DADINA und Landkreis abgeleitet.

Die DADINA führte in ihrem laufenden Rechnungswesen für die beiden Verbandsmitglieder keine getrennten Gewinn- und Verlustrechnungen. Fallzahlen waren ebenfalls nicht den jeweiligen Landkreisen zuordenbar. Wir haben die Gewinn- und Verlustrechnung händisch auf der Grundlage der vorliegenden Informationen erstellt. Die Darstellung der Gewinn- und Verlustrechnung beinhaltet deswegen nur die Zahlen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 55).

Bilanz und Gewinn-  
und Verlustrechnung  
DADINA

Die Erträge blieben bei der DADINA weitgehend konstant. Sie betragen rund 20 Millionen Euro im Prüfungszeitraum. Davon entfielen rund 4,7 Millionen Euro auf die Abschlagszahlungen der Verbandsumlage des Kreises. Rund 3,7 Millionen Euro betrafen Abgeltungszahlungen (so Zuwendungen lokaler Verkehr). Die übrigen Erträge betrafen Umsatzerlöse mit einem Betrag von 11,2 Millionen Euro, wobei zu beachten ist, dass hier Sachverhalte eingegangen sind, die nicht als Umsatzerlöse zu klassifizieren sind.

Der maßgebliche Posten auf der Aufwandsseite waren die Leistungen an Busunternehmen, die im Prüfungszeitraum von 8,3 Millionen Euro auf 11,4 Millionen Euro angestiegen sind. Da sie im Rechnungswesen der DADINA nicht separat ausgewiesen waren, haben wir hier auf die Meldungen der Ergebnisrechnung IST für den Landkreis zurückgegriffen. Der Personalaufwand stieg von 253.000 Euro auf 320.000 Euro an. Die Einnahmeverteilung und Weiterleitung der Zuschüsse für den lokalen Verkehr betragen rund acht Millionen Euro im Prüfungszeitraum.

Die Verbandsumlage diente dem Ergebnisausgleich, so dass die DADINA ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielte.

Die DADINA wandte im Prüfungszeitraum jährlich rund 29.000 Euro für Beratungs- und Fremdleistungen auf.

Beratungskosten  
und Fremdleistungen

Beratungskosten DADINA Darmstadt-Dieburg					
	2012	2013	2014	2015	2016
Rechts- und Beratungskosten	5.236 €	1.919 €	0 €	78.378 €	3.398 €
Abschluss- und Prüfungskosten	7.991 €	6.574 €	8.917 €	2.765 €	809 €
Fremdleistungen	0 €	5.885 €	23.644 €	0 €	0 €
Summe Beratungskosten und Fremdleistungen	13.227 €	14.378 €	32.561 €	81.143 €	4.207 €

Quelle: Einzelkostennachweis 2012 bis 2016

Ansicht 34: Beratungskosten DADINA Darmstadt-Dieburg

Eine vergleichende Darstellung der Beratungskosten zeigt folgende Ansicht:

Beratungskosten im Vergleich						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Darmstadt-Dieburg	13.227 €	14.378 €	32.561 €	81.143 €	4.207 €	29.103 €
Hochtaunuskreis	91.037 €	101.978 €	72.679 €	53.353 €	52.717 €	74.353 €
Limburg-Weilburg	89.122 €	73.886 €	94.055 €	51.624 €	24.541 €	66.646 €
Main-Taunus-Kreis	579.137 €	543.407 €	566.544 €	601.425 €	764.869 €	611.077 €
Odenwaldkreis	125.181 €	114.802 €	108.006 €	127.039 €	101.574 €	115.320 €
Offenbach	85.143 €	138.736 €	419.261 €	320.819 €	169.087 €	226.609 €
Rheingau-Taunus-Kreis	68.504 €	52.554 €	61.010 €	95.945 €	20.422 €	59.687 €
Wetteraukreis	187.518 €	208.161 €	226.085 €	187.120 €	97.342 €	181.245 €
Median	90.080 €	108.390 €	101.030 €	111.492 €	75.029 €	97.204 €
1. Quartil	80.983 €	68.553 €	69.762 €	74.196 €	23.511 €	64.906 €
Summe	1.328.950 €	1.356.292 €	1.681.230 €	1.629.960 €	1.309.788 €	1.364.040 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 LNOs

Ansicht 35: Beratungskosten im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg lag mit Beratungskosten von rund 29.000 Euro deutlich unter dem Durchschnitt der Landkreise (97.204 Euro). Er lag auch unter dem unteren Quartil von rund 65.000 Euro, das den Referenzwert für Ergebnisverbesserungspotenziale darstellt.

Rückstellungen EAV

Die DADINA hatte für das jährlich durchgeführte EAV entsprechende Rückstellungen gebildet (im Jahr 2016 rund 2,7 Millionen Euro). Die Umlage der Verbandsmitglieder trug grundsätzlich zur Liquidität bei. Dennoch finanzierte sich die DADINA über Kassenkredite. Im Jahr 2016 betragen die Kassenkredite rund 16 Millionen Euro, im Jahr 2017 bereits 18 Millionen Euro.

Entwicklung Fahrgeldeinnahmen

Die Fahrgeldeinnahmen wurden in Ist-Abrechnungen gemeldet aber nicht im Rechnungswesen DADINA verbucht. Die Ist-Abrechnungen wurden ebenso wie die zugrunde liegenden Nachweise der Unternehmen durch die Revision des

Landkreises Darmstadt-Dieburg geprüft. Die Fahrgeldeinnahmen wurden der DADINA vom RMV für Stadt und Landkreis zugewiesen. Die DADINA nahm händisch eine Aufteilung auf Kommunen und Verkehrsunternehmen vor. Fahrgeldeinnahmen nahmen im Prüfungszeitraum folgende Entwicklung:

Fahrgeldeinnahmen Darmstadt-Dieburg (Ergebnis EAV)						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Kasstechnische Einnahmen brutto	10.517.302 €	12.121.020 €	12.377.121 €	13.061.207 €	14.120.724 €	12.439.475 €
Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen	8.387.752 €	9.995.530 €	10.146.191 €	10.384.797 €	11.312.421 €	10.045.338 €
Abführung Bruttofahrgeldeinnahmen	-2.129.550 €	-2.125.491 €	-2.230.930 €	-2.676.410 €	-2.808.303 €	-2.394.137 €
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	3.651	3.740	3.852	3.962	3.977	3.836
Einwohner Landkreis	284.413	285.407	287.966	292.773	n.v.	287.640
Zugeschiedene Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	29,16 €	34,75 €	35,27 €	36,10 €	39,33 €	34,92 €
Zugeschiedene Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer	2,30 €	2,67 €	2,63 €	2,62 €	2,84 €	2,61 €

Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)

Quelle: Ergebnisrechnungen Ist 2012-2016, Abrechnung EAV/ABR, Einnahmezusweisungsrechnung DADINA

#### Ansicht 36: Fahrgeldeinnahmen Darmstadt-Dieburg (Ergebnis EAV)

Die testierten Fahrgeldeinnahmen (Kasstechnischen Einnahmen brutto) bei den Verkehrsunternehmen sowie die verkauften Fahrkarten in der Mobilitätszentrale in Darmstadt stiegen im Prüfungszeitraum an von rund 10,5 Millionen Euro auf über 14 Millionen Euro. Der DADINA standen nach dem EAV niedrigere Bruttofahrgeldeinnahmen zu (Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen).

Der Saldo stellte den Betrag dar, den die DADINA an den RMV zurückerstatten musste. Die Landkreise erhielten erst im November des Folgejahres die Schlussabrechnung des EAV zugesandt mit der Mitteilung der zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen.

Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahr 2008 leistete die HEAG mobilo GmbH keine unterjährigen Abschlagszahlungen aus dem Einnahmenaufteilungsverfahren mehr an die DADINA. Zur Zwischenfinanzierung der hieraus entstandenen Liquiditätslücke nahm die DADINA Kassenkredite auf. Dies führte ab dem Jahr 2008 in der Bilanz zu einem erhöhten Forderungsausweis gegenüber der HEAG mobilo GmbH und zu einer Erhöhung der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. In der Gewinn- und Verlustrechnung kam es hierdurch zu einer Erhöhung der Zinsaufwendungen. Die Kassenkredite bei der DADINA betragen rund 16 Millionen Euro im Jahr 2016 und 18 Millionen Euro im Jahr 2017.

Bezogen auf die Zahl der Einwohner stieg der Betrag der Fahrgeldeinnahmen an von 29 Euro im Jahr 2012 auf 39 Euro im Jahr 2016. Bezogen auf die Nutzwagenkilometer lagen die Fahrgeldeinnahmen bei rund 2,61 Euro im Mittel.

Auch im Hinblick auf die Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen haben wir den erhaltenen Vertriebsanreiz der Entwicklung der Fahrgeldeinnahmen gegenübergestellt sowie mit dem Vertriebsaufwand verglichen. Der Vertriebsaufwand enthielt den Personalaufwand für die im Vertrieb beschäftigten Mitarbeiter (Mobilitätszentrale) sowie die Raumkosten (Ansicht 26).

Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb DADINA Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Kassentechnische Einnahmen brutto	10.517.302 €	12.121.020 €	12.377.121 €	13.061.207 €	14.120.724 €	12.439.475 €
Zuscheidung Bruttofahrgeldeinnahmen	8.387.752 €	9.995.530 €	10.146.191 €	10.384.797 €	11.312.421 €	10.045.338 €
Vertriebsanreiz	106.236 €	154.930 €	157.715 €	268.093 €	283.977 €	194.190 €
Vertriebsaufwand	14.549 €	21.147 €	30.308 €	21.413 €	29.856 €	23.454 €
Saldo aus Vertriebsanreiz und Vertriebsaufwand	91.687 €	133.783 €	127.408 €	246.680 €	254.121 €	170.736 €

Anmerkung: Die DADINA hatte die Einnahmeverteilung für das Jahr 2016 auf die Verbandsmitglieder zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vorgenommen. (k.A.).  
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 37: Fahrgeldeinnahmen und Vertrieb DADINA Darmstadt-Dieburg

Der Saldo aus Vertriebsanreiz und Vertriebsaufwendungen war in allen Jahren positiv. Der Anteil des Vertriebsanreizes an den zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen stieg von rund einem Prozent auf rund drei Prozent. Kassentechnische Einnahmen wie zugeschiedene Fahrgeldeinnahmen waren im Prüfungszeitraum weitgehend konstant.

Ansicht 38 zeigt den in der Schlussabrechnungen zum EAV ausgewiesenen erhaltenen Vertriebsanreiz im Vergleich:

Vertriebsanreiz RMV im Vergleich						
Landkreise	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert je Einwohner
Darmstadt-Dieburg	106.236 €	154.930 €	157.715 €	268.093 €	283.977 €	0,68 €
Hochtaunuskreis	10.922 €	65.551 €	160.651 €	230.394 €	283.268 €	0,84 €
Limburg-Weilburg	128.478 €	186.509 €	178.808 €	285.100 €	333.052 €	1,30 €
Main-Taunus-Kreis	240.986 €	294.348 €	284.950 €	432.405 €	439.257 €	1,48 €
Odenwaldkreis	53.388 €	106.309 €	109.463 €	154.545 €	160.991 €	1,21 €
Offenbach	229.004 €	279.967 €	278.115 €	460.116 €	536.688 €	1,05 €
Rheingau-Taunus-Kreis	76.090 €	134.207 €	141.790 €	205.165 €	228.880 €	0,86 €
Wetteraukreis	159.100 €	225.283 €	231.675 €	361.296 €	395.826 €	0,92 €
Median	117.357 €	170.720 €	169.729 €	276.596 €	308.514 €	0,99 €

Quelle: Schlussabrechnungen EAV/ABR 2012 bis 2016

Ansicht 38: Vertriebsanreiz RMV im Vergleich

Der Vertriebsanreiz beim Landkreis Darmstadt-Dieburg stieg im Prüfungszeitraum von rund 106.000 Euro (2,5% der Fremdnutzeranteile) auf 284.000 Euro (10% der Fremdnutzeranteile) im Jahr 2016 an. Bezogen auf den Mittelwert der Einwohner bedeutete dies im Prüfungszeitraum eine zusätzliche Einnahme von 0,68 Euro je Einwohner. In der absoluten Höhe lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg unter dem Median der geprüften Landkreise. Bezogen auf die Zahl der Einwohner wies er hier den niedrigsten Betrag auf.

Die Aufwendungen für den ÖPNV betreffen Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Organisation des lokalen Verkehrs sowie Zahlungen für den Verkehrsverbund. Diese wurden vom Landkreis Darmstadt-Dieburg und von der DADINA erbracht.

Gesamtaufwand  
ÖPNV

Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen ÖPNV im Landkreis	20.649.312 €	19.288.068 €	19.970.795 €	19.534.411 €	20.023.651 €	19.893.247 €
Davon: Aufwendungen für RMV	0 €	3.012.262 €	3.500.000 €	2.210.847 €	3.562.262 €	2.457.074 €
Einwohner Landkreis	284.413	285.407	287.966	292.773	n.V.	287.640
Aufwendungen ÖPNV je Einwohner	72 €	67 €	69 €	68 €	70 €	69 €
Davon: Aufwendungen für RMV je Einwohner	0 €	10 €	12 €	8 €	12 €	9 €

Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)  
Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg und DADINA

Ansicht 39: Aufwendungen ÖPNV je Einwohner Darmstadt-Dieburg

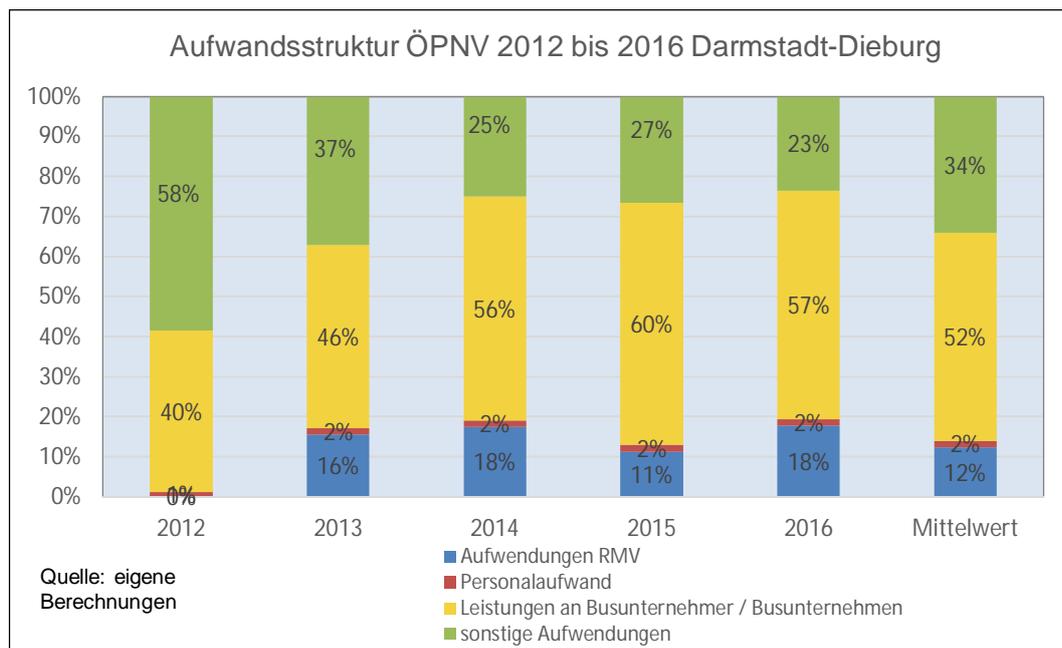
Die gesamten Aufwendungen für den ÖPNV im Landkreis Darmstadt-Dieburg beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 20 Millionen Euro. Sie setzten sich aus den Aufwendungen des Landkreises für den ÖPNV sowie den Aufwendungen der DADINA (Teil Darmstadt-Dieburg) zusammen.

Feststellungen

Die Aufwendungen für den ÖPNV je Einwohner blieben im Prüfungszeitraum konstant bei rund 69 Euro. Davon entfielen im gesamten Prüfungszeitraum jährlich rund neun Euro auf Aufwendungen für den RMV (Partnerschaftsfinanzierung, RMV-Umlage).

Aufwandsstruktur ÖPNV

Folgende Ansicht zeigt, wie sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum die Anteile der ausgewählten Aufwandsbestandteile Personalaufwand, Aufwand für die Leistungserbringung der Verkehrsunternehmen sowie Aufwand für den RMV (Umlage RMV, Partnerschaftsfinanzierung RBNV/SPNV) entwickelt haben.



Ansicht 40: Aufwandsstruktur ÖPNV 2012 bis 2016 Darmstadt-Dieburg

Der Anteil für den RMV blieb im Prüfungszeitraum konstant bei rund 12 Prozent; die Vergütung der Verkehrsunternehmen lag bei rund 52 Prozent (rund zehn Millionen Euro). Der Anteil für den Personalaufwand betrug rund zwei Prozent (Anlagenband Abschnitt 12.1.2 Ansicht 56).

Feststellungen

Nach der Analyse der Aufwendungen wird im Folgenden untersucht, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Erträge gedeckt waren. Der Anteil der Erträge ÖPNV an den Aufwendungen ÖPNV ergibt den Kostendeckungsgrad des ÖPNV. Dabei wird bei den Erträgen differenziert nach der Art (Fahrgeldeinnahmen / Fahrkarten, Zuschüsse und Ausgleichszahlungen). Daraus resultieren unterschiedliche Kostendeckungsgrade:

Kostendeckungsgrad ÖPNV

- Kostendeckungsgrad 1: Umsatzerlöse, betriebliche Erträge
- Kostendeckungsgrad 2: Abgeltungsleistungen, Zuschüsse von Bund und Land
- Kostendeckungsgrad 3: Verlustausgleich, Zuschüsse Gesellschafter

Kostendeckungsgrad ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Umsatzerlöse Verkehr	12.766.836 €	10.856.763 €	11.738.345 €	11.202.961 €	11.186.151 €	11.550.211 €
Abgeltungszahlungen	3.530.450 €	3.530.450 €	3.530.450 €	3.530.450 €	4.236.500 €	3.671.660 €
Verbandsumlage Landkreis Darmstadt- Dieburg	4.350.000 €	4.900.000 €	4.700.000 €	4.800.000 €	4.600.000 €	4.670.000 €
Erträge ÖPNV im Landkreis	20.647.286 €	19.287.213 €	19.968.795 €	19.533.411 €	20.022.651 €	19.891.871 €
Aufwendungen ÖPNV im Landkreis (ohne Umlage)	20.649.312 €	19.288.068 €	19.970.795 €	19.534.411 €	20.023.651 €	19.893.247 €
Kostendeckungsgrad 1 (ohne Abgeltungs- zahlungen)	62%	56%	59%	57%	56%	58%
Kostendeckungsgrad 2 (mit Abgeltungs- zahlungen und ohne Umlage)	79%	75%	76%	75%	77%	76%
Kostendeckungsgrad 3	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg und DADINA (2012/2013)

#### Ansicht 41: Kostendeckungsgrad ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Kostendeckungsgrad 1 entwickelte sich tendenziell negativ. Betrag er im Jahr 2012 noch 62 Prozent lag er im Jahr 2016 nur noch bei 56 Prozent. Mit Abgeltungszahlungen und ohne Zuschüsse lag der Kostendeckungsgrad bei rund 76 Prozent im Durchschnitt. Der Kostendeckungsgrad 2 geht in den Vergleich ein. Der Kostendeckungsgrad 3 mit allen Zuschüssen lag im Durchschnitt bei 100 Prozent im Prüfungszeitraum. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) hatte für das Jahr 2014 einen Kostendeckungsgrad von 76,6 Prozent für den ÖPNV ermittelt (VdV Statistik 2015). Hier lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Durchschnitt (Kostendeckungsgrad 2).

In der folgenden Ansicht wird die verbleibende Gesamtbelastung des ÖPNV im gesamten Landkreis dargestellt. Diese besteht aus den nicht durch Erträge aus Umsatzerlösen und Zuschüssen gedeckten Aufwendungen und stellt die Unterdeckung des ÖPNV im Landkreis dar (Zuschussbedarf).

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg ergaben sich folgende Belastungen als Ergebnis des ÖPNV im Landkreis. Ansicht 42 zeigt die tatsächlich geleisteten Umlagen (Zuschüsse) des Landkreises Darmstadt-Dieburg. Sie fielen für die DADINA und die HEAG mobilo GmbH an<sup>77</sup>.

Verbleibende  
Belastung durch  
ÖPNV

<sup>77</sup> Verlustübernahmevereinbarung vom 1. Januar 1996, wonach der Landkreis Darmstadt-Dieburg 26 % des 12.782 T€ übersteigenden Verlustes übernimmt. Die verbleibenden 74 % werden auf Basis dieses Vertrages von der Stadt Darmstadt getragen. 12.782 T€ bringt die HEAG Holding AG im Rahmen eines Ergebnisabführungsvertrages auf

Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Verbandsumlage LADADI zu DADINA	3.854.623 €	5.029.352 €	4.700.000 €	4.800.000 €	4.600.000 €	4.596.795 €
Defizitausgleich LADADI zu Beteiligung HEAG mobilo GmbH	4.436.430 €	4.263.398 €	4.498.670 €	5.105.988 €	3.879.416 €	4.436.780 €
Zuschussbedarf zum lokalen ÖPNV (Ergebnis)	8.291.053 €	9.292.750 €	9.198.670 €	9.905.988 €	8.479.416 €	9.033.575 €
Einwohner Landkreis Darmstadt-Dieburg	284.413	285.407	287.966	292.773	n.v.	287.640 €
Zuschussbedarf je Einwohner	28,82 €	32,31 €	31,98 €	34,44 €	29,48 €	31,41 €

\* geleistete Abschlagszahlungen des Kreises vor Spitzabrechnung

Anmerkung: die Einwohnerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamts für das Jahr 2016 lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor (n.v.)

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg und DADINA

#### Ansicht 42: Zuschussbedarf je Einwohner (Ergebnis ÖPNV) Darmstadt-Dieburg

Die Belastung je Einwohner stieg im Prüfungszeitraum an von rund 29 Euro im Jahr 2012 auf über 30 Euro in den Jahren 2013 bis 2015. Im Durchschnitt betrug das Ergebnis 31,41 Euro je Einwohner.

Feststellung

Die für den Landkreis Darmstadt-Dieburg gebildeten Kennzahlen und finanziellen Ausprägungen werden im Kapitel 10.1 im Vergleich dargestellt.

## 9. Rechtliche Risiken aus der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften

### 9.1 Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Betätigung bei Verkehrsgesellschaften untersuchten wir auch die vom Landkreis Darmstadt-Dieburg und seinen verkehrswirtschaftlichen Beteiligungen ergriffenen Maßnahmen zur Prävention doloser Handlungen.

Unter dolosen Handlungen werden nach den Vorschriften des Strafgesetzbuchs die Tatbestände Diebstahl, Betrug, Untreue, Unterschlagung und Urkundenfälschung subsumiert. Um dolose Handlungen zu vermeiden, bedarf es der Einrichtung geeigneter Systeme zur Prävention.

Das Land Hessen hat im Jahr 2015 einen Erlass zur Korruptionsvermeidung veröffentlicht, der den Regelungsrahmen für die Landkreise darstellt.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Mai 2015 (StAnz. 24/2015 S. 630 vom 8. Juni.2015)

Wir haben den Landkreis Darmstadt-Dieburg und die DADINA im Hinblick auf das Vorhandensein geeigneter präventiver Regelungen und deren Anwendung und Dokumentation geprüft. Dazu gehören:

- Regelmäßige Überprüfung potenzieller Risiken durch Unabhängige / Externe Dritte und Dokumentation
- Internes Kontrollsystem / Interne Revision
- Unternehmensweites Früherkennungssystem zur Vermeidung von Risiken / Risikomanagementsystem
- Zuständigkeitsregelungen, Verfahrensbeschreibungen (u.a. Kontrollprozeduren, Unterschriftenregelungen, normierte Checklisten und Tätigkeitskataloge).

Der Erlass zur Korruptionsvermeidung diente dabei als Maßstab für unsere Prüfungshandlungen.

Regelungen zur  
Prävention doloser  
Handlungen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte Regelungen zur Prävention doloser Handlungen erlassen. Er hatte unter anderem

- eine Dienstanweisung für Zahlstellen, Handvorschüsse und Kassenautomaten
- eine Dienstanweisung für das Anordnungswesen
- eine Dienstanweisung zur Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Bauleistungen
- Schulungsunterlagen zur Korruptionsprävention sowie
- einen Leitfaden zur Korruptionsprävention, der jedem neuen Mitarbeiter ausgehändigt wird,

erlassen.

Eine gesonderte Regelung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken gab es in der Kreisverwaltung nicht; es fanden laut Kreisausschussbeschluss die Verwaltungsvorschriften des Landes vollumfänglich Anwendung.

Bei bestehendem Korruptionsverdacht fand eine Prüfung des Einzelfalls von der Behördenleitung unter Hinzuziehung des Antikorruptionsbeauftragten und der verantwortlichen Leitungskräften statt. Zum Thema Sponsoring wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Richtlinie auf Basis der Sponsoringrichtlinie des Landes erarbeitet. Im Jahr 2016 wurden alle Mitarbeiter der Kreisverwaltung geschult. Diese Basisschulung wurde laufend im hausinternen Fortbildungsprogramm angeboten. Darüber hinaus waren die Leitungskräfte verpflichtet einmal jährlich zu diesem Thema zu sensibilisieren und dies zu dokumentieren.

Feststellungen

Die Dienstanweisung zur Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Bauleistungen des Landkreises trat am 15 Juli 2017 in Kraft und enthielt daher die aktuellen Regelungen.

Folgende Ansicht zeigt die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich:

Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich								
Landkreis	DA	HG	LM	MTK	ERB	OF	RÜD	FB
Bekanntgabe des Erlasses zur Korruptionsvermeidung	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Entwicklung eigener Dienstanweisungen zur Korruptionsvermeidung	ü	I	ü	W	ü	ü	ü	ü
Dienstanweisung zum Vergabewesen	ü	W	ü	ü	ü	ü	W	W
Sponsoringverbot für Externe bei Veranstaltungen	I	I	I	I	ü	I	ü	I
Verbot der Annahme von Geschenken	W	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Benennung Anti-Korruptionsbeauftragter	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Schulungen für Mitarbeiter	ü	W	ü	ü	ü	W	ü	ü
Hinweis auf Konsequenzen bei Verstoß	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Nachweise für die Aufklärung /Belehrung von Mitarbeitern	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Existenz einer Innenprüfstelle/ Innenrevision	ü	W	ü	W	ü	ü	ü	ü
Existenz einer Hotline zur Meldung von Verdachtsfällen	ü	ü	ü	ü	ü	W	W	I
Existenz eines Vier-Augen-Prinzips für Kassenanweisungen / Vergabe	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü	ü
Existenz eines Notfallplans	I	I	ü	ü	W	I	ü	I
ü = liegt vor, I = liegt nicht vor, W = liegt mit Einschränkungen vor, k.A.=keine Angaben Quelle: eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2017								

#### Ansicht 43: Einhaltung der Vorgaben des Korruptionserlasses im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte die Vorgaben des Korruptionserlasses weitgehend umgesetzt. Regelungen zum Sponsoringverbot waren in Arbeit. Eine separate Regelung zum Verbot der Annahme von Geschenken gab es nicht, aber eine regelmäßige Sensibilisierung. Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wird empfohlen diesen Aspekt in einer Dienstanweisung zu regeln. Einen Notfallplan mit zu ergreifenden Maßnahmen bei dolosen Handlungen gab es nicht.

Gegenüber der HEAG AG erstellte die DADINA jedes Vierteljahr einen Quartalsbericht. Die DADINA ist aufgefordert, dies auch dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung zu stellen. Zum Zeitpunkt der Interimbekämpfung war diese Empfehlung bereits umgesetzt.

Interne Revision  
DADINA

Die vom RMV geforderten Testate (u.a. Einnahmen, Ergebnisrechnung, Zuwendungen lokaler Verkehr) wurden durch die Revision des Kreises geprüft.

Ergebnisse  
verdachts-  
unabhängige  
Prüfung auf dolose  
Handlungen

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in den Unternehmensbereichen Beschaffung und Vergabe haben wir Ausschreibungsunterlagen sowie Verträge mit Kommunen und alle im Prüfungszeitraum gültigen Verträge mit Verkehrsunternehmen gesichtet. Dabei haben wir folgende Kriterien geprüft:

- Existenz und Anwendung interner Ausschreibungs- und Vergaberegeln
- Prüfung bestehender Verträge auf
  - Ausschreibungspflicht,
  - Erfüllung der geltenden Ausschreibungs- und Vergaberegeln,
  - Erfüllung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Planansatz, Verpflichtungsermächtigungen, notwendige Entscheidungsunterlagen),
  - Vertragsbedingungen wie Kündigungsmöglichkeiten, Konditionen, Laufzeiten,
  - Anwendung interner Ausschreibungs- und Vergaberegeln (Zuständigkeiten, Zustimmungsregeln, Mitwirkungspflichten, Unterschriftenregeln).

Im Zusammenhang mit der Beschaffung und Vergabe haben wir bestehende Systeme und Verfahren zum Vertragsmanagement, Vertrags- und Leistungscontrolling untersucht.

Feststellungen

Die DADINA hat eine Stelle für das Thema Vertragscontrolling und Vertragsmanagement eingerichtet. Die verdachtsunabhängige Prüfung ergab keine Hinweise auf dolose Handlungen.

## 9.2 Weitere rechtliche Risiken aus der Betätigung

Vertrieb

Die DADINA betrieb in Darmstadt zusammen mit der HEAG mobilo GmbH eine „Mobilitätszentrale“. Hierbei fielen bei der DADINA auch Personalkosten für den Einsatz von Personal der DADINA für den Betrieb dieser Mobilitätszentrale an. In der Mobilitätszentrale konnten Kunden im RMV gültige Einzel- und Zeitfahrkarten erwerben. Nach dem ÖPNVG sind Vertriebsaktivitäten nicht zwingend Aufgabe einer LNO. Wie die entsprechende Regelung zu den Verkehrsverbänden belegt, nach der es Aufgabe der Verkehrsverbände ist, Standards für Vermarktung und Vertrieb unter Beteiligung der Nahverkehrsorganisationen und Verkehrsunternehmen zu planen und zu organisieren (§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ÖPNVG). Außerdem ist in § 9 Satz 2 Nummer 1 ÖPNVG<sup>79</sup> der Vertrieb

---

<sup>79</sup> § 9 ÖPNVG – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge („Besteller-Ersteller-Prinzip“)

Das Verhältnis zwischen den Aufgabenträgerorganisationen und den Aufgabenträgern als Besteller und den Verkehrsunternehmen, die die Verkehrsleistungen als Ersteller erbringen, ist unter Einhaltung der Vorgaben nach Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vertraglich zu regeln ("Besteller-Ersteller-Prinzip"). Der Vertrag ist zu befristen und regelt insbesondere

1. den Umfang der fahrplanmäßigen Nahverkehrsleistungen und die zu erbringenden Serviceleistungen (zum Beispiel Vertrieb und Fahrgastinformationen),
2. die Qualität der Leistungen und deren Kontrolle, einschließlich Art und Form der Datennachweise,
3. die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen,
4. die Höhe des finanziellen Ausgleichs, der für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Sinne des Art. 2 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gewährt wird,
5. die Anreize zur Kundenorientierung und Weiterentwicklung von Leistung und Qualität,

als eine mögliche Leistung des Verkehrsunternehmens und nicht der LNO genannt. Zugleich lässt die Vorschrift jedoch offen, ob die Vertriebsfunktion nach dem ÖPNVG zwingend eine Aufgabe des Verkehrsunternehmens ist. Die Norm lässt sich auch so auslegen, dass es die Möglichkeit gibt, die Vertriebsaktivitäten auf die Verkehrsunternehmen zu übertragen, die LNO diese jedoch auch selbst wahrnehmen kann.

Wenn sich dem ÖPNVG eine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die LNOs entnehmen lässt, stellt deren Finanzierung keine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich verbotene Beihilfe dar. Wenn jedoch das ÖPNVG so zu verstehen ist, dass es keine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die LNO enthält, dann könnten deren Finanzierung eine grundsätzlich verbotene Beihilfe darstellen und würde dann gegen Europarecht verstoßen.

Aus unserer Sicht ist es wirtschaftlich und sachgerecht, dass eine LNO Vertriebsaktivitäten entfalten darf (aber nicht muss). Zum einen ist es bei der Tätigkeit mehrerer Verkehrsunternehmen auf dem Gebiet einer LNO unwirtschaftlich, wenn jedes Verkehrsunternehmen verpflichtet wird, Vertriebsaktivitäten zu entfalten. Zum anderen besteht für die Verkehrsunternehmen bei der DADINA kein Anreiz, die Fahrgeldeinnahmen zu steigern, also Vertriebsaktivitäten zu entfalten, da sie bei Bruttoverträgen eine feste, von den Fahrgeldeinnahmen unabhängige Vergütung erhalten.

Bis 28. Februar 2014 führte die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft & Co. KG die Verkehrsleistung im Linienbündel Reinheim auf Grundlage einer eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigung, also ohne Zuschüsse der DADINA, durch. Außerdem führte sie Verkehrsleistungen auf den Linienbündeln Weiterstadt (Stadt) und Darmstadt/Ober-Ramstadt auf der Basis direkt vergebener öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch.

Insolvenz HAV

Nachdem die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG einen Insolvenzantrag gestellt hatte, eröffnete das Amtsgericht Darmstadt mit Beschluss vom 11. November 2013 (Aktenzeichen: 9 IN 880/13) das vorläufige Insolvenzverfahren über deren Vermögen. Im Rahmen des Verfahrens stellte der Insolvenzverwalter den Betrieb am 28. Februar 2014 ein. Die DADINA sah sich im Dezember 2013 mit der Herausforderung konfrontiert, danach eine Verkehrsleistungserbringung sicherzustellen. Dies konnte sie mit Direktvergaben an die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG (Linienbündel Weiterstadt) und die Firma StadtLandBus GmbH erreichen. Eine Ursache der Insolvenz dürfte nach Auffassung der DADINA gewesen sein, dass die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG nicht in der Lage war, die Leistungen des Linienbündels Reinheim entsprechend ihrer Genehmigung tatsächlich eigenwirtschaftlich zu erbringen.

Dies lässt sich mit dem Antrag auf Entbindung von der Betriebspflicht belegen, den die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG am 27. April 2012 stellte. Im Hinblick auf diesen Antrag führte das Regierungspräsidium Darmstadt in seinem Anhörungsschreiben an die DADINA vom 5. Juli 2012 aus, dass eine Überprüfung

---

6. die Angebotsgestaltung auch bei unvorhergesehenen Änderungen,  
7. die Sanktionen bei Nicht- und Schlechterfüllung der vereinbarten Leistungen und  
8. die Art und den Umfang der gegebenenfalls gewährten ausschließlichen Rechte.

der von der HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG vorgelegten bilanztechnischen Unterlagen ergeben, dass das wirtschaftliche Ergebnis beim Betrieb des Linienbündels Reinheim zu einer für das Gesamtunternehmen nicht mehr zumutbaren Finanzlage führe. Die Rücknahme des entsprechenden Antrags konnte die DADINA erreichen, indem sie in Zusammenarbeit mit der HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG Fahrplanänderungen plante, die das Verkehrsunternehmen sodann nach deren Genehmigung einführte. Wie das Insolvenzverfahren belegt, führte jedoch auch diese Maßnahme nicht dazu, dass der Betrieb des Linienbündels Reinheim für die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG wirtschaftlich wurde. Die Zahlung eines Zuschusses lehnte die DADINA dagegen ab.

Die Ablehnung einer Bezuschussung durch die DADINA war wirtschaftlich und sachgerecht. Solange die HAV Verkehrsbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG jedoch Genehmigungsinhaberin war, gab es für die DADINA keine Handlungsmöglichkeiten.

## **10. Zusammenfassung zur Organisation und Finanzierung**

### **10.1 Kennzahlen zur Leistungserbringung**

Der Vergleich auf der Grundlage praxisrelevanter und aussagekräftiger Kennzahlen liefert zuverlässige Hinweise auf Ergebnisverbesserungen und Rückstände. Er nimmt die Aufgaben in den Blick, bei denen es sich für einen Landkreis und seine Unternehmen lohnen kann, Organisation und Abläufe genauer zu untersuchen.

Mit den Kennzahlen dieses Berichts sollen Hinweise gegeben werden, wie die kommunalen Akteure verstärkt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in ihr Handeln einbeziehen können.

Wir haben die Kennzahlen für den Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 ermittelt. Für Einzelbetrachtungen eines Jahres wurde auf das Jahr 2016 oder auf den Mittelwert des Prüfungszeitraums zurückgegriffen. Die folgenden Ansichten dienen zur Herleitung von Ergebnisverbesserungspotenzialen (EVP). Diese sind im folgenden Abschnitt 10.2 dargestellt.

Ansicht 44 zeigt die erbrachten Nutzwagenkilometer bezogen auf andere Größen im Vergleich:

Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016					
	Nutzwagen- kilometer (in 1.000)	Nutzwagen- kilometer im Wettbewerb vergeben (in 1.000)	Nutzwagen- kilometer je Einwohner	Nutzwagen- kilometer je Fahrzeug	Nutzwagen- kilometer je km <sup>2</sup> Fläche
Darmstadt- Dieburg <sup>1</sup>	3.977	0	14	62.629	6.038
Hochtaunus- kreis	3.080	3.080	17	43.996	7.148
Limburg- Weilburg	1.810	1.810	11	34.798	2.450
Main-Taunus- Kreis	2.885	2.885	13	36.063	12.972
Odenwaldkreis	2.906	0	30	42.111	4.657
Offenbach	3.819	3.691	11	33.498	10.718
Rheingau- Taunus-Kreis	4.701	4.701	26	35.085	5.794
Wetteraukreis	6.533	5.409	22	43.552	5.935
Median	3.449	2.983	16	39.087	5.987
1. Quartil	2.901	1.358	12	35.013	5.509

1: ohne lokale Straßenbahnkilometer, nur lokaler Busverkehr  
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 44: Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016

Mit rund vier Millionen Nutzwagenkilometern wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg einen mittleren Wert an lokalen Verkehrsleistungen auf. Die Straßenbahnkilometer sind für die Zwecke der Kennzahlenbildung nicht enthalten.

Feststellungen

Wir betrachten zusätzlich die Nutzwagenkilometer, die im Wettbewerb vergeben wurden, als zusätzliche mögliche Einflussgröße auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, aber auch als Einflussgröße auf den notwendigen Aufwand für die Durchführung der Vergabeverfahren und der Steuerung. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg waren alle Verkehrsleistungen direkt vergeben und nicht ausgeschrieben.

Die Kennzahl Nutzwagenkilometer je Fahrzeug gibt eine Aussage zum Auslastungsgrad der Fahrzeuge. Hier lag der Wert des Landkreis Darmstadt-Dieburg bei 62.600 Nwkm je Fahrzeug. Dies war der höchste Wert im Vergleich. Bezogen auf die Einwohner und Fläche lag er im Mittelfeld.

Eine vergleichende Betrachtung der Aufwendungen für den ÖPNV, des Kostendeckungsgrads 2 und der verbleibenden Belastung je Einwohner (Zuschussbedarf) zeigt folgende Ansicht:

Aufwendungen,  
Zuschussbedarf und  
Kostendeckungsgrad

Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich			
Landkreis	Aufwand ÖPNV gesamt je Einwohner	Kostendeckungsgrad ÖPNV	Zuschussbedarf zum ÖPNV je Einwohner
Darmstadt- Dieburg	69 €	76%	31 €
Hochtaunuskreis	70 €	49%	30 €
Limburg-Weilburg	47 €	69%	13 €
Main-Taunus- Kreis	44 €	50%	30 €
Odenwaldkreis	118 €	57%	51 €
Offenbach	24 €	60%	9 €
Rheingau-Taunus- Kreis	79 €	51%	37 €
Wetteraukreis	51 €	81%	4 €
Median	60 €	59%	30 €
1. Quartil [3. Quartil]	46 €	[71%]	12 €
Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 der Landkreise und der Beteiligungen			

Ansicht 45: Aufwendungen, Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf zum ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies einen überdurchschnittlichen Aufwand für den ÖPNV je Einwohner auf. 69 Euro je Einwohner bedeuteten den vierthöchsten Wert. Sein Kostendeckungsgrad lag mit 76 Prozent über dem Median von 59 Prozent. Der Zuschussbedarf je Einwohner lag im Mittelfeld und in der Nähe des Medians von 30 Euro je Einwohner.

Personal ÖPNV

Ansicht 46 zeigt die Personalkapazität für den ÖPNV in den Landkreisen im Vergleich.

Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum					
	Personal (in Vollzeit- äquivalenten, VZÄ) <sup>1</sup>	Personal in Mobilitäts- zentralen (in Vollzeit- äquivalenten, VZÄ)	Personal gesamt (in Vollzeit- äquivalenten VZÄ)	Lokale Nutzwagen- kilometer je VZÄ <sup>1</sup>	Einwohner je VZÄ
Darmstadt- Dieburg	4,1	0,7	4,8	937.158	60.004
Hochtaunuskreis	3,3	n.v.	3,3	987.306	53.930
Limburg-Weilburg	5,3	3,0	8,3	334.932	20.661
Main-Taunus- Kreis	6,0	2,2	8,2	473.286	27.899
Odenwaldkreis	8,5	5,3	13,8	340.509	6.979
Offenbach	9,2	3,7	12,9	411.315	26.508
Rheingau- Taunus-Kreis	6,6	2,0	8,6	815.875	21.234
Wetteraukreis	11,1	3,3	14,4	600.008	20.634
Median	6,3	2,6	8,4	536.647	23.871
3. Quartil	8,7	3,4	13,1	846.196	34.407
1: ohne Mobilitätszentrale n.v.: Der Hochtaunuskreis betreibt keine Mobilitätszentrale. Quelle: eigene Berechnungen					

Ansicht 46: Vergleich Personal ÖPNV im Prüfungszeitraum

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit rund 4,8 VZÄ eine unterdurchschnittliche personelle Besetzung auf. Bei der Kennzahl Nutzwagenkilometer je VZÄ wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg den zweithöchsten Wert auf. Die personelle Besetzung bezogen auf die Einwohner zeigte ebenfalls den Höchstwert beim Landkreis Darmstadt-Dieburg. Hier wirkte sich aus, dass die DADINA Dienstleistungen auf die HEAG oder den Landkreis Darmstadt-Dieburg ausgelagert hatte, die andere LNO selbst wahrnahmen. Landkreise die unter dem oberen Quartil bei den Kennzahlen liegen wiesen Ergebnisverbesserungspotenziale bei den VZÄ auf. Dies war beim Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht der Fall.

Feststellungen

Anhand der Aufwendungen für den ÖPNV gesamt oder für das Personal sowie des Zuschussbedarfs bezogen auf den Personalbestand oder die Nutzwagenkilometer können weitere Kennzahlen für den Vergleich abgeleitet werden.

Ansicht 47 zeigt den Gesamtaufwand und den Zuschussbedarf des ÖPNV je VZÄ im Vergleich sowie bezogen auf die Nutzwagenkilometer.

Aufwand und  
Zuschussbedarf  
ÖPNV je VZÄ und  
lokalen Nwkm

Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer im Prüfungszeitraum im Vergleich				
	Aufwand ÖPNV je VZÄ	Zuschussbedarf je VZÄ	Aufwand ÖPNV je Nwkm	Zuschussbedarf je Nwkm
Darmstadt-Dieburg	4.149.923 €	1.884.491 €	5,19 €	2,35 €
Hochtaunuskreis	3.771.213 €	1.631.814 €	3,82 €	1,65 €
Limburg-Weilburg	962.171 €	278.707 €	4,51 €	1,31 €
Main-Taunus-Kreis	1.215.823 €	823.130 €	3,49 €	2,33 €
Odenwaldkreis	825.564 €	357.620 €	3,93 €	1,70 €
Offenbach	623.941 €	249.963 €	2,12 €	0,85 €
Rheingau-Taunus-Kreis	2.474.849 €	669.369 €	3,96 €	1,07 €
Wetteraukreis	1.049.185 €	79.219 €	2,27 €	0,17 €
Median	1.132.504 €	513.495 €	3,87 €	1,48 €
1. Quartil	928.019 €	271.521 €	3,19 €	1,01 €

Anmerkung: jeweils mit Personal in Mobilitätszentralen (sofern vorhanden)  
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 47: Aufwand und Zuschussbedarf ÖPNV je VZÄ und je lokalen Nutzwagenkilometer im Prüfungszeitraum im Vergleich

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies einen Gesamtaufwand von rund 4,1 Millionen Euro je VZÄ auf. Der Zuschussbedarf je VZÄ belief sich auf rund 1,9 Millionen Euro. Je lokalem Nutzwagenkilometer war ein Aufwand von rund fünf Euro gegeben und ein Zuschussbedarf von rund zwei Euro. Beim Aufwand und Zuschussbedarf lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg aufgrund seiner niedrigen personellen Besetzung über dem Median. Bezogen auf die Nutzwagenkilometer wies er den höchsten Aufwand auf und den höchsten Zuschussbedarf.

Personalaufwand im Vergleich

Ansicht 48 zeigt den durchschnittlichen jährlichen Personalaufwand je VZÄ, Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich.

Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich				
	Personal- aufwand	Personal- aufwand je VZÄ	Personal- aufwand je Nwkm	Personal- aufwand je Einwohner
Darmstadt- Dieburg	322.493 €	67.275 €	0,08 €	1,12 €
Hochtaunuskreis	179.755 €	54.537 €	0,06 €	1,01 €
Limburg-Weilburg	487.195 €	58.982 €	0,28 €	2,85 €
Main-Taunus- Kreis	520.594 €	63.357 €	0,18 €	2,27 €
Odenwaldkreis	786.485 €	56.889 €	0,27 €	8,15 €
Offenbach	787.626 €	61.246 €	0,21 €	2,31 €
Rheingau- Taunus-Kreis	599.818 €	69.950 €	0,11 €	3,29 €
Wetteraukreis	1.040.157 €	72.225 €	0,16 €	3,50 €
Median	560.206 €	62.302 €	0,17 €	2,58 €
1. Quartil	446.019 €	58.459 €	0,10 €	1,98 €

Anmerkung: jeweils mit Personal in Mobilitätszentralen (sofern vorhanden)  
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 48: Personalaufwand je VZÄ, je lokalen Nutzwagenkilometer und je Einwohner im Vergleich

Der Personalaufwand je VZÄ belief sich beim Landkreis Darmstadt-Dieburg auf rund 67.000 Euro, was einem überdurchschnittlichen Wert entsprach. Beim Personalaufwand je Nutzwagenkilometer und je Einwohner lag er unter dem Median, was darauf hindeutete, dass der Personalaufwand je Beschäftigten im Vergleich eher höher war, aber bedingt durch die geringe personelle Besetzung bezogen auf andere Kenngrößen zu günstigen Relationen führte.

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen im Vergleich. Sie werden auf verschiedene Kenngrößen bezogen.

Fahrgeldeinnahmen  
im Vergleich

Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich				
	Fahrgeldein- nahmen	Fahrgeldein- nahmen je Nwkm	Fahrgeldein- nahmen je Einwohner	Fahrgeldein- nahmen je km <sup>2</sup> Fläche
Darmstadt- Dieburg	10.045.338 €	2,62 €	35 €	15.251 €
Hochtaunuskreis	3.187.762 €	0,98 €	18 €	7.399 €
Limburg-Weilburg	2.180.936 €	1,24 €	13 €	2.953 €
Main-Taunus- Kreis	3.638.138 €	1,27 €	16 €	16.359 €
Odenwaldkreis	3.136.574 €	1,08 €	33 €	5.027 €
Offenbach	4.607.636 €	1,22 €	14 €	12.932 €
Rheingau- Taunus-Kreis	4.906.991 €	0,91 €	27 €	6.047 €
Wetteraukreis	8.399.245 €	1,26 €	28 €	7.631 €
Median	4.122.887 €	1,23 €	22 €	7.515 €
3. Quartil	5.780.055 €	1,26 €	29 €	13.512 €
Quelle: eigene Berechnungen				

Ansicht 49: Durchschnittliche Fahrgeldeinnahmen im Vergleich

Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden deutlich mehr Fahrgeldeinnahmen zugeschrieben als einer durchschnittlichen LNO. Er wies den höchsten Wert auf. Auch bei den anderen Kennzahlen lag er an der Spitze oder deutlich über dem Median. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg lag deutlich über dem oberen Quartil (Referenzwert) bei den Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer und wies daher für diese Kennzahl kein Ergebnisverbesserungspotenzial auf.

## 10.2 Vorschläge zur organisatorischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung sowie Effizienzsteigerung

Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) lassen sich aus verschiedenen Bereichen ableiten. Sie können folgender Natur sein:

- Ergebnisverbesserungspotenziale aus Kennzahlen:  
Der Vergleich der Kennzahlen wird Hinweise auf Doppelstrukturen, Ineffizienzen sowie Leistungen zeigen, die evtl. nicht mit der Leistungsfähigkeit des Landkreises im Einklang stehen.
- Erlössteigerungsmöglichkeiten:  
Höhere Fahrgeldeinnahmen, z.B. durch attraktiveren ÖPNV, Vertriebsanreiz RMV, Fahrscheinkontrollen
- Ergebnisverbesserungspotenziale struktureller Natur:  
Anpassung der steuernden Vorgaben (z.B. Einsatz flexibler Bedienformen, Bonus-Malus-Regelungen in Verkehrsverträgen), Finanzierung durch Gesellschafter oder Verbandsmitglieder
- Notwendigkeit einer separaten LNO:  
Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer eigenen LNO nach dem Wegfall der gesetzlichen Verpflichtung

Wir haben das Ergebnis des lokalen ÖPNV als Saldo aus den Aufwendungen und Erträgen und Erträgen des ÖPNV ermittelt. Das Ergebnis stellt den Zuschussbedarf für den ÖPNV dar (Ansicht 3).

Zuschussbedarf  
(Ergebnis ÖPNV)  
als Gestaltungsspielraum

Aufgrund der unterschiedlichen Struktur und auch Anforderungen an das Verkehrsangebot haben wir den Zuschussbedarf mit dem Faktor für den strukturellen Mehraufwand multipliziert (Ansicht 11). Das so ermittelte bereinigte Ergebnis des ÖPNV bildet den Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs. Der Gestaltungsspielraum 2 ergibt sich anhand des Vergleichs auf Grundlage der Zahl der Einwohner und der Differenz zum unteren Quartil als Referenzwert.

Die Differenz zum unteren Quartil multipliziert mit der Zahl der Einwohner ergibt den Gestaltungsspielraum 2 zur Verminderung des Zuschussbedarfs.

Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs				
	Bereinigtes Ergebnis ÖPNV (Zuschussbedarf) Gestaltungsspielraum 1	Ergebnis ÖPNV je Einwohner	Differenz zum 1. Quartil (-9 €)	Gestaltungsspielraum 2 (Differenz x Einwohner)
Darmstadt-Dieburg	-7.732.740 €	-27 €	-18 €	-5.067.971 €
Hochtaunuskreis	-4.614.719 €	-26 €	-17 €	-2.967.976 €
Limburg-Weilburg	-1.496.378 €	-9 €	0 €	-*
Main-Taunus-Kreis	-6.763.490 €	-30 €	-20 €	-4.639.756 €
Odenwaldkreis	-2.966.461 €	-31 €	-21 €	-2.072.619 €
Offenbach	-3.214.519 €	-9 €	0 €	-*
Rheingau-Taunus-Kreis	-5.438.102 €	-30 €	-21 €	-3.751.238 €
Wetteraukreis	-803.187 €	-3 €	7 €	-*
Median	-3.914.619 €	-26 €	-	-
1. Quartil	-2.598.940 €	-9 €	-	-
Summe	-33.029.595 €	-164 €	-90 €	-18.499.559 €

\* im Vergleich der geprüften Kreise (für den Prüfungszeitraum) mit einem niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner und damit unauffällig  
Quelle: eigene Berechnungen unter Berücksichtigung des Faktors für strukturellen Mehraufwand

Ansicht 50: Ergebnis des ÖPNV im Prüfungszeitraum im Vergleich als Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies einen Gestaltungsspielraum 2 von fünf Millionen Euro auf. Er bestand überwiegend aus dem Verlustausgleich für die DADINA und die HEAG mobilo. Fünf Landkreise im Vergleichsring wiesen erhebliche Gestaltungsspielräume zur Verminderung des Zuschussbedarfs auf.

Wir haben anhand von drei Kennzahlen Ergebnisverbesserungspotenziale identifiziert, die das Ergebnis des ÖPNV maßgeblich beeinflussen:

- Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)
- Lokale Nutzwagenkilometer je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)
- Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)

Hinzu kommen Ergebnisverbesserungspotenziale aus Erlössteigerungen (Fahrgeldeinnahmen je Nutzwagenkilometer) und strukturelle Ergebnisverbesserungspotenziale (Gestaltung Zuschuss oder Verlustausgleich).

EVP aus Kennzahlen

Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale haben wir die Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche herangezogen und die Ergebnisverbesserungspotenziale auf der Grundlage jeweiligen Vergleichsquartils berechnet. Landkreise, die jenseits des Vergleichsquartils lagen, wiesen für diese Kennzahl ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Bei einer negativen Differenz zum Vergleichsquartil lag kein EVP vor.

Bei den Kennzahlen zu den VZÄ wird der Wert des oberen Quartils als Maßstab hochgerechnet auf die Bedingungen des Landkreises: Welche personelle Besetzung wäre notwendig gewesen, um die Relation des oberen Quartils zu erreichen? Die Differenz in VZÄ, bezogen auf die Personalaufwendungen für ÖPNV im Landkreis, ergeben das EVP.

Die Herleitung zu den Ergebnisverbesserungspotenzialen EVP Personal und EVP Beratungsleistungen befindet sich in der Ansicht 59 und Ansicht 60.

Für die Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials haben wir die Differenzen zum Referenzwert mit der entsprechenden Größe (Nutzwagenkilometer, Personalaufwand, VZÄ) multipliziert.

Für die Kennzahl Aufwendungen für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer haben wir die einzelnen Ist-Entgelte je Nwkm je Linienbündel auf das untere Quartil aus der vergleichenden Betrachtung bei dieser Kennzahl bezogen (2,58 Euro je Nwkm). Ist-Entgelte je Nutzwagenkilometer je Linienbündel, die über dem Referenzwert lagen (positive Differenz), wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf.

EVP  
Verkehrsleistungen

Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)				
Linienbündel	Ist-Entgelt je Nwkm (geleistet)	Differenz zum unteren Quartil Vergleich	Nutzwagen-km geleistet	EVP Verkehrsleistungen (Differenz x Nwkm)
Babenhäusen	2,28 €	-0,30 €	487.696	-
Bergstraße	2,61 €	0,04 €	434.003	16.119 €
Reinheim	2,87 €	0,29 €	869.177	252.652 €
Weiterstadt	3,52 €	0,94 €	977.805	919.259 €
Darmstadt/ Ober- Ramstadt	2,78 €	0,20 €	429.207	85.239 €
Groß- Umstadt	2,34 €	-0,24 €	567.901	-
Ried	1,98 €	-0,59 €	465.324	-
1. Quartil Vergleich	2,58 €		Summe	1.273.269 €

1 Der vertragliche Grundanspruch kann sich aufgrund der Fortschreibung und aufgrund zulässiger Zu- und Abbestellungen verändern.

Quelle: Abrechnung Linienbündel, Vergabeunterlagen (2015)

Ansicht 51: Aufwendungen für geleistete Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer (EVP Verkehrsleistungen)

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies für vier Linienbündel Ergebnisverbesserungspotenziale auf. Sie summierten sich auf rund 1,3 Millionen

Euro. Das auf Grundlage der Aufwendungen bis zum Fahrplanwechsel für das Jahr 2016 ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial für das Linienbündel Weiterstadt wurde durch betriebliche Optimierungen bereits realisiert (2,45 Euro je Nwkm). Dabei nahm die DADINA in Abstimmung mit dem Verkehrsunternehmen HEAG mobiBus GmbH & Co. KG Umplanungen vor, die zu einer entsprechenden Minimierung des Zuschussbetrags führten. Dies war nach § 1 Abs. 5 und § 7 des öffentlichen Dienstleistungsauftrags, auf dessen Grundlage die HEAG mobiBus GmbH & Co. KG die Verkehrsleistungen erbrachte, möglich.

„Stellungnahme des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Das Ergebnisverbesserungspotential der Linienbündel Reinheim und Darmstadt/Ober-Ramstadt konnte zum Fahrplanwechsel Mitte Dezember 2017 durch Neuausschreibungen vollständig realisiert werden.“

Da die Ist-Zahlen noch nicht vorlagen, konnte unsererseits nicht geprüft werden, ob sich die niedrigeren Ausschreibungsergebnisse auch in der tatsächlichen Abrechnung widerspiegeln.

EVP Personal und  
Beratungsleistungen

Beim Personal und bei Beratungsleistungen gab es keine Hinweise auf Ergebnisverbesserungspotenziale.

EVP aus  
Erlössteigerungen

Weitere Ergebnisverbesserungen lassen sich aus Erlössteigerungen realisieren. Hierfür haben wir die Fahrgeldeinnahmen<sup>80</sup> auf die Nutzwagenkilometer bezogen und auf der Grundlage des oberen Quartils Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt (Ansicht 49). Dabei haben wir die Differenz zum Vergleichsquartil wieder mit Nutzwagenkilometern und dem Faktor für strukturellen Mehraufwand multipliziert.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies bereits die höchsten Fahrgeldeinnahmen im Vergleich auf. Potenziale gab es eher auf der Aufwandsseite.

Ergebnis-  
verbesserungs-  
potenziale  
struktureller Natur

Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale können aus der Struktur des lokalen ÖPNV abgeleitet werden. Durch die Einrichtung einer gemeinsamen Nahverkehrsorganisation (§ 6 Absatz 1 Satz 2 ÖPNVG) für zwei Aufgabenträger war eine interkommunale Zusammenarbeit umgesetzt, die auch zu Synergieeffekten führte. Die Nutzung der Kompetenzen und der Infrastruktur der HEAG mobilo war sachgerecht, da der Aufbau einer eigenen technischen Infrastruktur mit Leitstelle deutlich mehr Aufwendungen verursacht hätte.

Der Verlustausgleich bei DADINA und HEAG mobilo belastete den Landkreis Darmstadt-Dieburg. Die laufende Finanzierung des ÖPNV-Betriebs stellte die DADINA durch Kassenkredite zur Liquiditätssicherung für eine Zwischenfinanzierung von Fahrgeldeinnahmen im Rahmen des EAV sicher.

---

<sup>80</sup> Zugeschiedene Bruttofahrgeldeinnahmen nach dem EAV (ohne Vertriebsanreiz)

Folgende Ansicht zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Zusammenfassende  
Betrachtung der  
Ergebnis-  
verbesserungs-  
potenziale

Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg			
	Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Aufwendungen für Verkehrsleistungen	Personal- aufwand	Beratungskosten
EVP aus Kennzahlen	1.273.269 €	0 €	0 €
EVP aus Erlössteigerung			0 €
EVP struktureller Natur			0 €
<b>Summe EVP Landkreis</b>			<b>1.273.269 €</b>
Quelle: eigene Berechnungen			

Ansicht 52: Durchschnittliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Prüfungszeitraum Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 1,3 Millionen Euro auf.<sup>81</sup> Das bereinigte Ergebnis des ÖPNV fiel mit -7,7 Millionen Euro<sup>82</sup> im Vergleichsring am höchsten aus. Es stellt den Gestaltungsspielraum zur Verminderung des Zuschussbedarfs dar und war maßgeblich durch den Verlustausgleich der HEAG mobilo GmbH geprägt (jährlich 4,4 Millionen Euro).

## 11. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Basis unserer Prüfungshandlungen waren die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und Nachweise sowie die uns erteilten Auskünfte. Der Projektleiter des Landkreis Darmstadt-Dieburg bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der vorgelegten Informationen, Erläuterungen und Auskünfte, die für die Erfüllung des Prüfungsauftrags von Bedeutung waren. Darauf aufbauend haben wir Prüfungsfeststellungen getroffen und Empfehlungen abgegeben.

Die Betätigung des Landkreises Darmstadt-Dieburg bei Verkehrsgesellschaften entsprach nur mit Einschränkungen den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit. Die Sachgerechtheit aus Sicht der Leistungserbringung war gewährleistet, da die DADINA auf die Infrastruktur der HEAG mobilo zurückgreifen konnte. Die Buchführung entsprach weder den Ansprüchen an ein Unternehmen, das derartige hochdotierte Leistungen vergibt, noch den Grundsätzen ordnungsmäßiger

<sup>81</sup> Das auf Grundlage der Aufwendungen bis zum Fahrplanwechsel für das Jahr 2016 ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial für das Linienbündel Weiterstadt wurde durch betriebliche Optimierungen bereits realisiert (2,45 Euro je Nwkm). Dabei nahm die DADINA in Abstimmung mit dem Verkehrsunternehmen HEAG mobilBus GmbH & Co. KG Umplanungen vor, die zu einer entsprechenden Minimierung des Zuschussbetrags führten. Dies war nach § 1 Abs. 5 und § 7 des öffentlichen Dienstleistungsauftrags, auf dessen Grundlage die HEAG mobilBus GmbH & Co. KG die Verkehrsleistungen erbrachte, möglich.

<sup>82</sup> Mittelwert Zuschussbedarf (Seite 3, Ansicht 3) \* Faktor für strukturellen Mehraufwand (Seite 30, Ansicht 11) = Bereinigtes Ergebnis (Seite 96, Ansicht 50): 9.033.575 EUR \* 0,856 = 7.732.740 EUR

Schlussbericht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg - Schlussbemerkung

---

Buchführung (Transparenzgebot). Aufgrund der fehlenden Transparenz des Rechnungswesens bestanden Einschränkungen bei den Möglichkeiten des Landkreises zur Steuerung und Kontrolle. Die DADINA nahm im Prüfungszeitraum Kassenkredite zur Liquiditätssicherung auf, deren Höhe sukzessive im Prüfungszeitraum auf 18 Millionen Euro anstieg. Aus Rechtmäßigkeitsaspekten entsprachen die auf Grundlage von Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007 vorgenommenen Vergaben nicht den Vorgaben des Vergaberechts, auch wenn dies aufgrund des zuvor eingeholten Rechtsrats der DADINA nicht vorwerfbar war. Damit lagen in zwei Kernbereichen der Tätigkeit der DADINA (Vergabe von Verkehrsleistungen, Transparenz der Buchführung) Einschränkungen bei der Rechtmäßigkeit vor.

Wenn es dem Landkreis Darmstadt-Dieburg gelingt, die internen Abläufe zu ordnen, indem, wie zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geplant, das Rechnungswesen der DADINA auf einen den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (Transparenzgebot) entsprechenden Standard zu heben sowie die Verkehrsleistungen wie beabsichtigt vergaberechtskonform zu vergeben, dann ist der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit seiner Nahverkehrsorganisation auf einem guten Weg. Hierfür sind auch der Verlustausgleich bei der HEAG mobilo mbH und die Finanzierung durch Kassenkredite kritisch zu hinterfragen. Zum Zeitpunkt der Interimbesprechung waren bereits einige der grundsätzlichen Aspekte umgesetzt (Jahresabschluss auf Grundlage ordnungsmäßiger Buchführung).

Eschborn, den 15. Mai 2018

Ernst & Young GmbH  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

---

Hans-Peter Busson

---

ppa. Wolfram Gierer

## 12. Anlagenband

### 12.1 Anlagen Darmstadt-Dieburg

#### 12.1.1 Grunddaten ÖPNV Darmstadt-Dieburg und DADINA

Grunddaten ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Einwohner	284.413	285.407	287.966	292.773		287.640
Fläche (in km <sup>2</sup> )	659	659	659	659	659	659
Linien	25	25	27	27	27	26
Fahrzeuge	68	67	74	67	64	68
Streckenkilometer (in km)	396	406	433	455	459	429
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km) (o. Sb))	3.651	3.740	3.852	3.962	3.977	3.836
Nutzzugkilometer (in 1.000 km)	473	481	478	477	478	477
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	4.430	4.501	5.009	5.154	4.895	4.798
Kassentechnische Einnahmen brutto	10.517.302 €	12.121.020 €	12.377.121 €	13.061.207 €	14.120.724 €	12.439.475 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	8.387.752 €	9.995.530 €	10.146.191 €	10.384.797 €	11.312.421 €	10.045.338 €
Fahrplanfahrten	252.742	262.098	269.366	274.705	277.877	267.358
Nutzwagenkilometer je Einwohner	13	13	14	14	14	13
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	53.688	55.824	52.058	59.130	62.629	56.666
Nutzwagenkilometer (o. Sb) je Fahrzeug	55.016	56.513	52.586	59.231	61.662	57.001
Nutzwagenkilometer je km <sup>2</sup> Fläche	5.543	5.679	5.849	6.015	6.038	5.825
Nutzwagenkilometer (o. Sb) je km <sup>2</sup> Fläche	5.680	5.749	5.908	6.025	5.945	5.861
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	2,30 €	2,67 €	2,63 €	2,62 €	2,84 €	2,61 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	29 €	35 €	35 €	36 €	39 €	35 €
Fahrplanfahrten je km <sup>2</sup> Fläche	384	398	409	417	422	406

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012 bis 2016 DADINA, o.Sb=ohne Straßenbahn, m. Sb=mit Straßenbahn

Ansicht 53: Grunddaten ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg

### 12.1.2 Weitere Kennzahlen und Grunddaten Landkreis Darmstadt-Dieburg

Strukturräumliche Kategorien Landkreis Darmstadt-Dieburg		
Name des Zentrums	Strukturräumliche Kategorie	Gemarkungsfläche
Alsbach-Hähnlein	Verdichtungsraum	15,78 km <sup>2</sup>
Babenhausen	Ordnungsraum	66,88 km <sup>2</sup>
Bickenbach	Verdichtungsraum	9,26 km <sup>2</sup>
Dieburg	Ordnungsraum	23,08 km <sup>2</sup>
Eppertshausen	Ordnungsraum	13,11 km <sup>2</sup>
Erzhausen	Verdichtungsraum	7,40 km <sup>2</sup>
Fischbachtal	Ordnungsraum	13,27 km <sup>2</sup>
Griesheim	Verdichtungsraum	21,55 km <sup>2</sup>
Groß-Bieberau	Ordnungsraum	18,27 km <sup>2</sup>
Groß-Umstadt	Ordnungsraum	86,85 km <sup>2</sup>
Groß-Zimmern	Ordnungsraum	21,26 km <sup>2</sup>
Messel	Ordnungsraum	14,82 km <sup>2</sup>
Modautal	Ordnungsraum	31,79 km <sup>2</sup>
Mühltal	Verdichtungsraum	25,34 km <sup>2</sup>
Münster	Ordnungsraum	20,77 km <sup>2</sup>
Ober-Ramstadt	Ordnungsraum	41,88 km <sup>2</sup>
Otzberg	Ordnungsraum	41,95 km <sup>2</sup>
Pfungstadt	Verdichtungsraum	42,53 km <sup>2</sup>
Reinheim	Ordnungsraum	27,70 km <sup>2</sup>
Roßdorf	Ordnungsraum	20,60 km <sup>2</sup>
Schaafheim	Ordnungsraum	32,16 km <sup>2</sup>
Seeheim-Jugenheim	Verdichtungsraum	28,00 km <sup>2</sup>
Weiterstadt	Verdichtungsraum	34,40 km <sup>2</sup>
	<b>Gesamtfläche</b>	<b>658,65 km<sup>2</sup></b>
	Anteil Verdichtungsraum an Gesamtfläche	184,26 km <sup>2</sup> (27,98%)
	Anteil Ordnungsraum an Gesamtfläche	474,39 km <sup>2</sup> (72,02%)
Quelle: Regionalplan Südhessen 2010		

Ansicht 54: Strukturräumliche Kategorien Landkreis Darmstadt-Dieburg

Gewinn- und Verlustrechnung DADINA Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Umsatzerlöse	11.588.253 €	10.378.247 €	11.728.345 €	11.192.961 €	11.181.751 €	11.213.911 €
Abgeltungszahlungen (Zuwendungen lokaler Verkehr, Ausgleichs- zahlungen, Partner- schaftsfinanzierung)	3.530.450 €	3.530.450 €	3.530.450 €	3.530.450 €	4.236.500 €	3.671.660 €
Erträge aus Gesellschaftlicher Basis (Verbands- umlagen)	4.350.000 €	4.900.000 €	4.700.000 €	4.800.000 €	4.600.000 €	4.670.000 €
sonstige betriebliche Erträge	1.178.583 €	478.516 €	10.000 €	10.000 €	4.400 €	336.300 €
<b>Summe Erträge</b>	<b>20.647.286 €</b>	<b>19.287.213 €</b>	<b>19.968.795 €</b>	<b>19.533.411 €</b>	<b>20.022.651 €</b>	<b>19.891.871 €</b>
Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und für bezogene Waren	4.635 €	10.006 €	6.500 €	14.500 €	8.000 €	8.728 €
Leistungen an Busunternehmen und AST	8.328.822 €	8.850.748 €	11.166.835 €	11.796.400 €	11.418.700 €	10.312.301 €
Abgeltungszahlungen (Zuwendungen lokaler Verkehr, Ausgleichs- zahlungen, Partner- schaftsfinanzierung)	0 €	3.012.262 €	3.500.000 €	2.210.847 €	3.562.262 €	2.457.074 €
Personalaufwand	253.037 €	282.223 €	292.000 €	315.500 €	320.750 €	292.702 €
Abschreibungen	49.305 €	248.777 €	85.500 €	110.450 €	86.450 €	116.096 €
sonstige betriebliche Aufwendungen	11.970.422 €	6.860.251 €	4.876.460 €	5.061.714 €	4.602.489 €	6.674.267 €
<b>Summe Aufwendungen</b>	<b>20.606.221 €</b>	<b>19.264.266 €</b>	<b>19.927.295 €</b>	<b>19.509.411 €</b>	<b>19.998.651 €</b>	<b>19.861.168 €</b>
sonstige Zinsen (Zinserträge)	2.026 €	855 €	2.000 €	1.000 €	1.000 €	1.290 €
sonstige Zinsen (Zinsaufwand)	43.092 €	23.802 €	43.500 €	25.000 €	25.000 €	32.079 €
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b>Jahresergebnis</b>	<b>0 €</b>					

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 und 2013 DADINA, 2014 bis 2016 Planwerte, testierte Ergebnisrechnungen IST 2012 bis 2016

Ansicht 55: Gewinn- und Verlustrechnung DADINA Landkreis Darmstadt-Dieburg

Aufwandsstruktur ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg						
	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert
Aufwendungen RMV	0 €	3.012.262 €	3.500.000 €	2.210.847 €	3.562.262 €	2.457.074 €
Personal-aufwand	263.740 €	293.514 €	321.539 €	346.678 €	338.194 €	312.733 €
Leistungen an Busunter-nehmen	8.328.822 €	8.850.748 €	11.166.835 €	11.796.400 €	11.418.700 €	10.312.301 €
sonstige Aufwendungen	12.056.750 €	7.131.544 €	4.982.420 €	5.180.486 €	4.704.495 €	6.811.139 €
Aufwand ÖPNV gesamt	20.649.312 €	19.288.068 €	19.970.795 €	19.534.411 €	20.023.651 €	19.893.247 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 Landkreis Darmstadt-Dieburg und DADINA (2012/2013)

Ansicht 56: Aufwandsstruktur ÖPNV Landkreis Darmstadt-Dieburg

## 12.2 Vergleichende Grunddaten

Vergleichende Grunddaten ÖPNV (1) Durchschnitt Prüfungszeitraum				
	DA	HTK	LM	MTK
Einwohner	287.640	177.752	170.657	229.240
Fläche (in km <sup>2</sup> )	659	431	738	222
Linien	26	34	22	35
Fahrzeuge	68	73	54	70
Streckenkilometer (in km)	429	676	463	319
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	3.836	3.254	1.762	2.859
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	4.798	3.369	1.720	2.852
Kassentechnische Einnahmen netto (Fahrgeldeinnahmen)	12.439.475 €	4.636.136 €	4.875.313 €	8.167.817 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	10.045.338 €	3.187.762 €	2.180.936 €	3.638.138 €
Fahrplanfahrten	267.358	100.733	150.400	228.415
Haltestellen	498	421	506	208
Nutzwagenkilometer je Einwohner	13	18	10	12
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	56.501	44.823	32.488	39.813
Nutzwagenkilometer je km <sup>2</sup> Fläche	5.825	7.553	2.386	12.855
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	2,62 €	0,98 €	1,24 €	1,27 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	34,92 €	17,93 €	12,78 €	15,87 €
Fahrplanfahrten je Einwohner	0,93	0,57	0,88	1,00
Haltestellen je km <sup>2</sup> Fläche	0,76	0,98	0,69	0,94

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012-2016, eigene Erhebungen

Landkreise:

DA: Darmstadt-Dieburg

HTK: Hochtaunuskreis

LM: Limburg-Weilburg

MTK: Main-Taunus-Kreis

ERB: Odenwaldkreis

OF: Offenbach

RTK: Rheingau-Taunus-Kreis

FB: Wetteraukreis

Vergleichende Grunddaten ÖPNV (2)					
Durchschnitt Prüfungszeitraum					
	ERB	OF	RTK	FB	Mittelwert
Einwohner	96.483	340.898	182.083	297.162	222.739
Fläche (in km <sup>2</sup> )	624	356	811	1.101	618
Linien	45	37	58	50	39
Fahrzeuge	70	109	147	152	93
Streckenkilometer (in km)	1.011	391	585	1.100	622
Nutzwagenkilometer (in 1.000 km)	2.906	3.784	5.364	6.661	3.803
Rechnungskilometer (in 1.000 km)	2.654	3.656	5.007	7.030	3.886
Kassentechnische Einnahmen netto (Fahrgeldeinnahmen)	4.299.805 €	9.289.241 €	6.630.855 €	12.040.956 €	7.797.450 €
Bruttofahrgeldeinnahmen (nach EAV)	3.136.574 €	4.607.636 €	4.906.991 €	8.399.245 €	5.012.828 €
Fahrplanfahrten	247.189	307.118	435.548	449.900	273.333
Haltestellen	502	595	476	680	486
Nutzwagenkilometer je Einwohner	30	11	29	22	18
Nutzwagenkilometer je Fahrzeug	41.631	34.602	36.461	43.830	41.269
Nutzwagenkilometer je km <sup>2</sup> Fläche	4.657	10.621	6.611	6.052	7.070
Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	1,08 €	1,22 €	0,88 €	1,26 €	1,32 €
Fahrgeldeinnahmen je Einwohner	32,51 €	13,52 €	26,40 €	28,26 €	22,78 €
Fahrplanfahrten je Einwohner	2,56	0,90	2,39	1,51	1,34
Haltestellen je km <sup>2</sup> Fläche	0,80	1,67	0,59	0,62	0,88

Quelle: Ergebnisrechnungen IST 2012-2016

Ansicht 57: Vergleichende Grunddaten ÖPNV Durchschnitt Prüfungszeitraum

Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich					
Landkreis	2012	2013	2014	2015	2016
Darmstadt-Dieburg	2,32%	2,51%	2,48%	2,55%	2,33%
Hochtaunuskreis	1,46%	1,77%	1,54%	1,13%	1,11%
Limburg-Weilburg	1,50%	1,64%	1,75%	1,48%	1,29%
Main-Taunus-Kreis	0,40%	0,82%	0,55%	0,39%	0,34%
Odenwaldkreis	2,76%	2,96%	2,71%	-	-
Offenbach	0,89%	0,77%	0,62%	0,53%	-
Rheingau-Taunus-Kreis	3,29%	3,04%	3,02%	3,06%	2,53%
Wetteraukreis	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Median	1,48%	1,71%	1,65%	1,13%	1,20%

Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016 der Landkreise und geprüften Beteiligungen

Ansicht 58: Anteil Aufwand ÖPNV am Haushaltsvolumen im Vergleich

Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)						
	Personal (in VZÄ) <sup>1</sup>	Nutzwagen- kilometer je VZÄ (in 1.000) (aus Grunddaten ÖPNV)	Differenz Nwkm Landkreis zum 3. Quartil	Quotient für Schlüssel 1:846 (Wert Landkreis / 3. Quartil)	nötige VZÄ (VZÄ x Quotient)	Einzusparende VZÄ (Personal- nötige VZÄ)
DA	4,1	937	-91	1,11	-	0
HTK	3,3	987	-141	1,17	-	0
LM	5,3	335	511	0,40	2,08	3,18
MTK	6,0	473	373	0,56	3,38	2,66
ERB	8,5	341	506	0,40	3,43	5,10
OF	9,2	411	435	0,49	4,47	4,73
RTK	6,6	816	30	0,96	6,34	0,24
FB	11,1	600	246	0,71	7,87	3,23
Median	6,3	537	-	-	-	-
3. Quartil	8,7	846	-	-	-	-
Summe	54,1	-	-	-	-	19,13

1: ohne Personal in Mobilitätszentralen/-infos  
Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 59: Herleitung Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand (EVP Personal)

Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)			
	Durchschnittliche Aufwendungen für Beratungsleistungen im Prüfungszeitraum (Ansicht 35)	Durchschnittliche Aufwendungen für Beratungsleistungen im Prüfungszeitraum X VZÄ / Nwkm (aus Grunddaten ÖPNV Ansicht 53)	Differenz zum 1. Quartil (aus Spalte 3)
DA	29.103 €	0,04 €	-0,07 €
HTK	74.353 €	0,08 €	-0,02 €
LM	66.646 €	0,30 €	0,20 €
MTK	611.077 €	1,74 €	1,64 €
ERB	115.320 €	0,55 €	0,45 €
OF	226.609 €	0,76 €	0,66 €
RTK	59.687 €	0,11 €	0,01 €
FB	181.245 €	0,40 €	0,30 €
Median	97.204 €	-	-
1. Quartil	-	0,10 €	-
Summe	1.364.040 €	-	-

Quelle: eigene Berechnungen

Ansicht 60: Herleitung Aufwendungen für Beratungsleistungen im Verhältnis zu personeller Besetzung je Nutzwagenkilometer (EVP Beratungsleistungen)