

Gutachterliche Stellungnahme

Machbarkeitsstudie – Bewertung des notwendigen Einsatzumfangs von Bussen mit alternativen Antrieben für den Landkreis Märkisch-Oderland

Inhaltsverzeichnis

Seite

A.	Aufgabenstellung	1
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse, Handlungsempfehlung	3
C.	Rechtliche Rahmenbedingungen des SaubFahrzeugBeschG	5
I.	Referenzzeiträume und Mindestziele	5
II.	Ermittlung der Quote	6
III.	Ausnahmen für bestimmte Straßenfahrzeuge	6
IV.	Persönlicher Anwendungsbereich – Wer ist durch SaubFahrzeugBeschG verpflichtet?	7
D.	Finanzielle Auswirkungen	10
E.	Einzelne Fragestellungen	12
I.	Frage zur Ermittlung der Quote bei Verkehrsverträgen	12
II.	Frage zur Einbeziehung von Straßenbahnen	14
III.	Frage zur Abgrenzung von Stadt- und Regionalverkehr	14
IV.	Frage zu synthetischen Kraftstoffen	16
V.	Frage zum Zeitraum nach dem 31.12.2030	17
VI.	Frage zu Berücksichtigung der Fahrzeugklassen M1 und M2	18
VII.	Frage zum Einsatz von M3-Bussen der Klasse II	20
VIII.	Frage zu Einordnung der Fahrzeuge zu den Fahrzeugklassen	20
IX.	Frage zur Branchenvereinbarung	22
X.	Frage zur Vereinbarung eines gemeinsamen Mindestziels mit anderem Landkreis	22
F.	Umsetzungsvorschläge für zu vergebende Verkehrsleistungen	23
I.	Qualitative Anforderungen an eingesetzte Fahrzeuge	23
1.	Einsatz von Überland- bzw. Regionalbussen	23
2.	Einsatz von sauberen Fahrzeugen auf übrigen Linien	24
II.	Erteilung des Zuschlags ggf. noch im ersten Referenzzeitraum	25

A. Aufgabenstellung

Der Landkreis Märkisch-Oderland (Landkreis MOL) ist Aufgabenträger für den kommunalen öffentlichen Personennahverkehr gemäß § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNVG-BB).

Das Gebiet des Landkreises reicht von der östlichen Stadtgrenze Berlins bis zur Oder. Der Landkreis hat eine Fläche von 2.158,65 km² und ist damit vergleichsweise groß. Ihm gehören 45 Gemeinden an. Der westliche Teil des Landkreises ist weit dichter besiedelt als der östliche Teil des Landkreises. Aufgrund dieser räumlichen Gegebenheiten wird ein erheblicher Teil der Verkehrsleistungen im Landkreis durch Regionalbusse bedient, die zwischen den verschiedenen Gemeinden verkehren und dabei größere Strecken zurücklegen.

Der Landkreis MOL hat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben Verkehrsverträge mit verschiedenen Verkehrsunternehmen geschlossen:

- Die Märkisch-Oderland Bus GmbH (mobus) erbringt aufgrund eines bis zum 31.12.2026 laufenden Verkehrsvertrags Verkehrsleistungen mit Bussen im Umfang von ca. 5,1 Mio. Fahrplankilometern pro Jahr. Einziger Gesellschafter der Märkisch-Oderland Bus GmbH ist das private Unternehmen Transdev Verkehrs GmbH.

Der Verkehrsvertrag betrifft das Linienbündel „Bus-MOL/1“. Laut dem Nahverkehrsplan für den Landkreis Märkisch-Oderland besteht dieses Linienbündel aus 15 Stadt- und Ortsbuslinien und 15 Regionalbuslinien. Die Märkisch-Oderland Bus GmbH ist Inhaberin der Linienverkehrsgenehmigungen für diese Buslinien.

- Die Barnimer Busgesellschaft erbringt aufgrund eines ebenfalls bis zum 31.12.2026 laufenden Verkehrsvertrags Verkehrsleistungen mit Bussen im Umfang von ca. 1,4 Mio. Fahrplankilometern pro Jahr. Der Landkreis MOL hält 25% der Geschäftsanteile an der Barnimer Busgesellschaft. Die übrigen 75% hält der Landkreis Barnim, der direkt an den Landkreis MOL angrenzt.

Der Verkehrsvertrag betrifft das Linienbündel „Bus-MOL/2“. Es besteht laut Nahverkehrsplan aus der Stadtlinie Bad Freienwalde und 13 Regionalbuslinien. Die Barnimer Busgesellschaft ist Inhaberin der Linienverkehrsgenehmigungen für diese Buslinien.

- Der Landkreis MOL hat ferner zwei Verkehrsverträge mit Straßenbahnunternehmen geschlossen, die Verkehrsleistungen mit Straßenbahnen im Umfang von zusammen ca. 390.000 Fahrplankilometern pro Jahr erbringen.

Der Landkreis MOL plant im zweiten Halbjahr 2024 mit der Vergabe von Leistungen zur Bedienung der beiden Linienbündel „Bus-MOL/1“ und „Bus-MOL/2“ für den Zeitraum nach dem 31.12.2026 zu beginnen. Der Betriebsbeginn soll bei beiden Linienbündeln am 01.01.2027 erfolgen.

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Saub-FahrzeugBeschG) möchte der Landkreis MOL eine Strategie entwickeln, um bei den anstehenden Vergaben die Anforderungen des Gesetzes einzuhalten und gleichzeitig eine wirtschaftliche Beschaffung der Verkehrsleistungen zu gewährleisten.

Aus diesem Grund möchte der Landkreis MOL erfahren, welche Gestaltungsmöglichkeiten das Gesetz öffentlichen Auftraggebern eröffnet. Er möchte diese Möglichkeiten bei den anstehenden Vergaben berücksichtigen.

Derzeit werden bei den Verkehrsverträgen die folgenden Fahrzeuge eingesetzt:

- Die Märkisch-Oderland Bus GmbH setzt im Verkehrsvertrag zum Linienbündel „Bus-MOL/1“ insgesamt 83 Fahrzeuge ein. Zusätzlich werden auf den Linien 31 Fahrzeuge von Subunternehmern eingesetzt.

Von 83 von Mobus eingesetzten Fahrzeugen sind 9 sog. Kleinbusse, also Fahrzeuge der Klassen M1 und M2. Die weiteren 74 Fahrzeuge sind Busse der Klasse M3. Davon sind 6 Fahrzeuge M3-Busse der Klasse II. Die Übrigen 68 Fahrzeuge sind M3-Busse der Klasse I.

Von den 31 Fahrzeugen, die von Subunternehmern eingesetzt werden, ist eines ein Kleinbus der Klassen M1 bzw. M2. Die Übrigen 30 Fahrzeuge sind M3-Busse. Davon gehören 28 zur Klasse I und zwei zur Klasse II.

- Die Barnimer Busgesellschaft setzt im Verkehrsvertrag zum Linienbündel „Bus-MOL/2“ auf der Stadtlinie Bad Freienwalde sowie den Regionallinien, die Gegenstand des Linienbündels sind, 27 Busse der Klasse M3 ein. Von diesen 27 Bussen sind 20 Busse M3-Busse der Klasse II und 7 Busse M3-Busse der Klasse I. Darüber hinaus kommen auf der

Linie vier Busse eines Subunternehmers zum Einsatz, zu denen gegenwärtig noch keine Informationen vorliegen.

Vor diesem Hintergrund wurden wir gebeten, eine Bewertung abzugeben, in welchem Umfang der Landkreis die Pflichten aus dem SaubFahrzeugBeschG berücksichtigen muss. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Landkreises bei der Vergabe der Leistungen sollen dargestellt und bewertet werden. Dieser Bewertung soll sich ein konkreter Umsetzungsvorschlag anschließen, der als Grundlage für das weitere Vorgehen bei der Vergabe der Leistungen dienen soll. Die Bewertung soll sowohl die aus dem SaubFahrzeugBeschG Pflichten als auch den finanziellen Umsetzungsaufwand berücksichtigen.

Insbesondere wurden wir gebeten, die unter E bearbeiteten einzelnen Fragestellungen zu beantworten.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse, Handlungsempfehlung

Um eine Einhaltung der Mindestziele aus dem SaubFahrzeugBeschG zu gewährleisten und gleichzeitig eine möglichst wirtschaftliche Beschaffung der Verkehrsleistungen zu erreichen, kann der Landkreis MOL von folgenden Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch machen:

- Er kann qualitative Anforderungen an die einzusetzenden Fahrzeuge formulieren. Da die Überland- und Regionalbusse (M3-Busse der Klasse II) bei der Ermittlung der Quote nicht berücksichtigt werden, kann der Landkreis MOL den Einsatz dieser Fahrzeuge im Rahmen der Regionalverkehre, die Gegenstand der Verkehrsverträge sind, erlauben. Eine Verpflichtung des Auftraggebers, lediglich M3-Busse der Klasse II auf Regionallinien bzw. lediglich M3-Busse der Klasse I auf Stadt- und Ortsbuslinien einzusetzen, folgt aus der Unterscheidung nicht.

Dies hätte zur Folge, dass sich die zu erreichende Quote nicht verschlechtert, wenn auf den Regionallinien weitere Fahrzeuge eingesetzt werden, die keine sauberen Straßenfahrzeuge i. S. d. Gesetzes sind.

Die Quoten müssten dann nur hinsichtlich der auf den Stadt- und Ortsbuslinien eingesetzten Fahrzeuge erreicht werden. Das Vorgehen hätte zur Folge, dass ein Verkehrsunternehmen im Rahmen des Verkehrsvertrags insgesamt weniger saubere Straßenfahrzeuge einsetzen müsste, was sich positiv auf die vom Landkreis MOL zu entrichtende Vergütung auswirken dürfte (vgl. dazu F.I).

- Der Landkreis MOL sollte erwägen, den Zuschlag vor dem 31.12.2025 zu erteilen, sodass alle im Rahmen des jeweiligen Verkehrsvertrags eingesetzten Fahrzeuge bei der Ermittlung der Quote des ersten Referenzzeitraums zu berücksichtigen wären. In diesem beträgt die Quote bei den M3-Fahrzeugen nur 45% statt 65% im zweiten Referenzzeitraum.

Der Landkreis MOL sollte jedoch vorausschauend berücksichtigen, dass er die Quote im zweiten Referenzzeitraum auch zu erfüllen hat, wobei sein sonstiges Beschaffungsverhalten, das in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt, für die Erreichung der Quote maßgeblich ist (vgl. dazu F.II).

- Der Landkreis MOL kann den Einsatz von synthetischem Diesel (GtL- bzw. HVO100-Kraftstoff) vorschreiben. Damit kann der Anteil der „sauber“-Quote aus dem SaubFahrzeugBeschG, der nicht zwingend emissionsfrei sein muss, auch mit herkömmlichen Dieseln erfüllt werden. (vgl. dazu E.IV)

Dadurch kann der Landkreis MOL den Transformationszeitraum hin zur Elektromobilität zeitlich strecken und partizipiert weiterhin an der technischen Weiterentwicklung von Elektrobussen.

- Derzeit liegen die Vollkosten des Einsatzes eines Batteriebusse deutlich über denen eines vergleichbaren Dieseln. In einer allgemeinen Modellrechnung ergeben sich bei einer Jahresfahrleistung von 60.000 km je Fahrzeug jährliche Mehrkosten von ca. 25.200 € je Fahrzeug.

Die Mehrkosten lassen sich für den Landkreis MOL grundsätzlich dadurch begrenzen, dass lediglich die Mindestvorgaben des SaubFahrzeugBeschG erfüllt werden. Dabei sollte zur Kostenoptimierung ein Flottenmix aus emissionsfreien Fahrzeugen und Dieseln, die mit alternativen Kraftstoffen (GtL oder HVO100) angetrieben werden, eingesetzt werden. Für genauere Bezifferungen ist eine vertiefende Kostenuntersuchung unter den spezifischen Bedingungen des Landkreises MOL notwendig.

C. Rechtliche Rahmenbedingungen des SaubFahrzeugBeschG

I. Referenzzeiträume und Mindestziele

Das SaubFahrzeugBeschG sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen im Zeitraum zwischen dem 02.08.2021 und dem 31.12.2030 einen bestimmten Anteil an sog. sauberen Straßenfahrzeugen beschaffen müssen.

Saubere Straßenfahrzeuge sind sog. saubere leichte Nutzfahrzeuge i. S. d. § 2 Nr. 4 SaubFahrzeugBeschG und saubere schwere Nutzfahrzeuge i. S. d. § 2 Nr. 5 SaubFahrzeugBeschG.

Saubere leichte Nutzfahrzeuge sind danach Fahrzeuge der Klasse M1, M2 oder N1, deren Emissionswerte die aus dem Anhang 1 des Gesetzes ersichtlichen Maximalwerte unterschreiten.

Saubere schwere Nutzfahrzeuge sind Fahrzeuge der Klasse M3, N2 und N3, die mit alternativen Kraftstoffen im Sinne des Art. 2 Nr. 1 und 2 der RL 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe¹, betrieben werden.

Ein Fahrzeug gilt nach § 2 S. 6 SaubFahrzeugBeschG nicht als sauberes schweres Nutzfahrzeug, wenn es mit Biokraftstoffen, die aus Rohstoffen mit einem hohen Risiko indirekter Landnutzungsänderungen erzeugt wurden, paraffinischen Dieselmotorkraftstoffen, die aus fossilen Rohstoffen erzeugt wurden, oder strombasierten paraffinischen Dieselmotorkraftstoffen, die aus fossilen Rohstoffen oder mit fossiler Energie erzeugt wurden, betrieben wird. Bei Fahrzeugen, die mit flüssigen Biobrennstoffen oder synthetischen oder paraffinhaltigen Kraftstoffen betrieben werden, dürfen diese Kraftstoffe nicht mit konventionellen fossilen Brennstoffen vermischt werden.

Derzeit bestehen keine gesetzlichen Verpflichtungen, den Einsatz der Kraftstoffe im Nachhinein nachzuweisen. Unabhängig davon ist es in der Tat sinnvoll, darüber nachzudenken, ob durch entsprechende Maßnahmen der Nachweis, tatsächlich saubere Fahrzeuge einzusetzen, leichter gelingt. Dazu können z.B. die von Ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen dienen.

Im ersten Referenzzeitraum (02.08.2021 bis 31.12.2025) und im zweiten Referenzzeitraum (01.01.2026 bis 31.12.2030) müssen öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber die folgenden Mindestziele einhalten:

¹ RL 2014/94/EU (ABl. L 307 vom 28.10.2014, S. 1), zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2018/674 (ABl. L 114 vom 4.5.2018, S. 1).

- Für den Anteil der sauberen leichten Nutzfahrzeuge an der Gesamtzahl der beschafften leichten Nutzfahrzeuge gilt in beiden Referenzzeiträumen jeweils ein Mindestziel von 38,5 Prozent. Die maximal zulässigen Emissionsgrenzwerte (vgl. Anhang 1 des Gesetzes) verändern sich jedoch: Während im ersten Referenzzeitraum 50 g CO²/km zulässig sind, beträgt der zulässige Emissionsgrenzwert im zweiten Referenzzeitraum 0 g CO²/km.
- Im ersten Referenzzeitraum muss der Anteil der sauberen schweren Nutzfahrzeuge an der Gesamtzahl der beschafften schweren Nutzfahrzeuge mindestens 45 % betragen. Im zweiten Referenzzeitraum muss der Anteil mindestens 65% betragen.

II. Ermittlung der Quote

Der Anteil der jeweiligen sauberen Fahrzeuge an der Gesamtzahl aller Fahrzeuge wird ermittelt, indem der Auftraggeber alle Beschaffungen im jeweiligen Referenzzeitraum, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, berücksichtigt. Das sind:

- alle Kauf-, Miet- oder Leasingverträge über Fahrzeuge,
- alle öffentlichen Dienstleistungsaufträge,
- alle sonstigen Dienstleistungsaufträge über Verkehrsdienste, die im Anhang 2 des Gesetzes aufgeführt sind.²

Während der Auftraggeber bei dem Kauf-, Miet- oder Leasingverträgen die Anzahl der beschafften Fahrzeuge heranzieht, hat er bei den beiden letztgenannten Verträgen gemäß § 6 Abs. 6 SaubFahrzeugBeschG die Anzahl der Fahrzeuge bei der Ermittlung der Quote einzubeziehen, die im Rahmen des Verkehrsvertrags eingesetzt werden sollen (vgl. dazu auch E.I).

III. Ausnahmen für bestimmte Straßenfahrzeuge

Bei der Ermittlung der Quote hat der Auftraggeber nur Fahrzeuge zu berücksichtigen, die vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst sind. § 4 SaubFahrzeugBeschG enthält eine Liste von

² 60112000-6 Öffentlicher Verkehr (Straße), 60130000-8 Personensonderbeförderung (Straße), 60140000-1 Bedarfspersonenbeförderung, 90511000-2 Abholung von Siedlungsabfällen, 60160000-7 Postbeförderung auf der Straße, 60161000-4 Paketbeförderung, 64121100-1 Postzustellung sowie 64121200-2 Paketzustellung.

Ausnahmen vom Anwendungsbereich. Die Beschaffungen dieser Fahrzeuge werden bei der Ermittlung der Quote nicht berücksichtigt.

Zu den Ausnahmen zählen bestimmte z. B. Polizei- und Rettungsfahrzeuge, landwirtschaftlich genutzte Fahrzeuge aber auch sog. Überland- und Regionalbusse (vgl. dazu E.III).

IV. Persönlicher Anwendungsbereich – Wer ist durch SaubFahrzeugBeschG verpflichtet?

Nach ganz überwiegender Auffassung sind alle öffentlichen Auftraggeber und Sektorenauftraggeber zur Einhaltung der Mindestziele verpflichtet.³ Teilweise wird unter Berufung auf die europarechtlichen Vorgaben, auf die in § 5 SaubFahrzeugBeschG formulierte Umsetzungspflicht der Länder und auf das Durchgriffsverbot aus Art. 84 GG bzw. eine ggf. fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vertreten, dass entgegen des Wortlauts aus § 5 SaubFahrzeugBeschG nicht alle öffentlichen Auftraggeber und Sektorenauftraggeber nach dem Gesetz verpflichtet seien. Solange die Länder als nach § 5 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG verpflichtete Stellen keine finanziellen Mittel zur Beschaffung der Fahrzeuge bereitstellten, treffe Kommunen keine unmittelbare Pflicht aus dem Gesetz, weil die Länder aufgrund dieser Verwaltungszuständigkeit aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen die Ausgaben hierfür tragen müssten.⁴

Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel daran, dass sich diese letztgenannte Auffassung durchsetzen wird.

- Zwar sehen die europarechtlichen Vorgaben der sog. Clean-Vehicle-Directive nicht zwingend vor, dass die Mitgliedstaaten jeden öffentlichen Auftraggeber eine Verpflichtung

³ vgl. BT-DS 19/27657 v. 17.03.2021, S. 34; Bundesministerium für Digitales und Verkehr: SaubFahrz-BeschG – Leitfaden für Vergabestellen, Mai 2022, S. 4; *Wendt* in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV, UVgO 3. Auflage 2022, § 5 SaubFahrzeugBeschG, Rn. 9; *Weirauch*: Die Berücksichtigung des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetzes im Vergabeverfahren, *VergabeR* 2023, 597; *Delcuvé*: Das Gesetz über die Beschaffenheit sauberer Straßenfahrzeuge - ein (kritisches) Brevier zur Anwendung und zur Umsetzung im Vergabeverfahren, *VergabeR* 2023, 135 (136); *Schröder*: Aktuelle Vergaberechtsfragen zum Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz, *NZBau* 2022, 379 sowie Das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz im Recht der öffentlichen Auftragsvergabe, *NZBau* 2021, 499; VK Bund Beschl. v. 20.1.2022 – VK 2-135/21 betreffend die Verpflichtung, solange die Länder einen Aufgabenträger nicht nach § 5 Abs. 2 S. 2 SaubFahrzeugBeschG befreien.

⁴ *Barth/Baumeister*: Elektrifizierung des ÖPNV als kommunale Pflichtaufgabe ohne Finanzausgleich?, *IR* 2024, 147.

aufzulegen, jedoch hat der sich Bund ausweislich der Gesetzesbegründung zum SaubFahrzeugBeschG für diese Umsetzungsvariante entschieden.⁵

- Der Wortlaut des Gesetzes in § 5 Abs. 1 SaubFahrzeugBeschG ist zwar missverständlich, weil er anordnet, dass die Auftraggeber die Mindestziele „insgesamt“ einzuhalten haben, was zunächst offenlässt, ob alle Auftraggeber zur Einhaltung verpflichtet sind. Allerdings sind alle anderen Normen so zu verstehen, dass alle Auftraggeber die Mindestziele einzuhalten haben und dass sich die Formulierung „insgesamt“ auf das gesamte Beschaffungsverhalten eines Auftraggebers im relevanten Referenzzeitraum bezieht (vgl. insb. § 6 Abs. 5 und 6 SaubFahrzeugBeschG).
- Die Autoren des Beitrags⁶ vertreten die Auffassung, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beim SaubFahrzeugBeschG resultiere nicht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG, da eine bundeseinheitliche Regelung nicht i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sei. Sie kommen sodann zu dem Schluss, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aufgrund von § 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bestehe. Danach ist ein Gesetz auf dem Gebiet der Luftreinhaltung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, sodass der Bund das SaubFahrzeugBeschG erlassen konnte. Da die Luftreinhaltung aber eine Aufgabe des Bundes sei, fielen Gesetze auf diesem Gebiet in den Anwendungsbereich von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinde verbietet.

Es erscheint zwar vertretbar, anzunehmen, dass das SaubFahrzeugBeschG Bestimmungen enthält, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG fallen, weil nicht zwingend ein bundeseinheitliches Vorgehen (i. S. einer einheitlichen Quote für alle Auftraggeber) erforderlich wäre.⁷

Jedoch erscheint es auch gut vertretbar, anzunehmen, dass das Gesetz in den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG fällt, weil eine einheitliche Quote i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im

⁵ vgl. BT-DS 19/27657 v. 17.03.2021.

⁶ *Barth/Baumeister*. Elektrifizierung des ÖPNV als kommunale Pflichtaufgabe ohne Finanzausgleich?, IR 2024, 147.

⁷ So *Barth/Baumeister*. Elektrifizierung des ÖPNV als kommunale Pflichtaufgabe ohne Finanzausgleich?, IR 2024, 147, die sodann vertreten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) folgen könnte, die ggf. verpflichteten Kommunen jedoch aufgrund des Durchgriffsverbots aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht verpflichtet werden könnten, weil es sich bei der Luftreinhaltung um eine i. S. v. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG den Kommunen durch den Bund übertragene Aufgabe handelte.

Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit beiträgt und ggf. im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. So geht der Bund davon aus, dass eine einheitliche Regelung ein koordiniertes Vorgehen bei der Umsetzung der CVD ermögliche, dass nur durch Bundesrecht erreicht werden kann. Das begründet der Bund damit, dass die Länder nicht die Möglichkeit zu einer hinreichenden Abstimmung untereinander hätten, um die Vorgaben im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit umzusetzen.⁸

Diese aus der Ex-Ante-Perspektive vorgenommene Einschätzung des Bundes erscheint nachvollziehbar. Insbesondere weil der Bund durch die vorgenommene einheitliche Verpflichtung seinen Einfluss auf die Erreichung der Vorgaben der CVD behält, während er ohne einheitliche Regelung auf die entsprechende Umsetzung durch die Länder vertrauen müsste, erscheint der Anwendungsbereich von Art. 72 Abs. 2 GG eröffnet.

Zu erwägen ist hier auch, dass die Erreichung des CVD-Mindestziele in den Ländern in unterschiedlichen Maße voranschreiten dürfte. Neben der ggf. fehlenden Möglichkeit zur hinreichenden Abstimmung, die der Bund als Begründung für seine Gesetzgebungskompetenz anführt, könnte eine bundeseinheitliche Regelung auch i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein, weil einzelne Länder die Mindestziele weit übererfüllen und daher an einer Abstimmung mit anderen Ländern kein hinreichendes Interesse haben oder weil einzelne Länder die Mindestziele in einem Maße unterschreiten, dass eine Abstimmung zwischen den Ländern nicht dazu führte, dass die Mindestziele insgesamt eingehalten werden. Auch dies spricht für eine auf Art. 72 Abs. 2 GG beruhende Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass in der Literatur teilweise vertreten wird, dass die öffentlichen Auftraggeber und Sektorenauftraggeber nicht verpflichtet seien, die Mindestziele aus dem SaubFahrzeugBeschG einzuhalten. Der Gesetzgeber selbst und die ganz überwiegende Auffassung in der Literatur geht jedoch davon aus, dass sich aus dem Gesetz eine unmittelbare Verpflichtung für alle Auftraggeber ergibt. Gute Argumente sprechen dafür, dass letzteres zutreffend ist.

⁸ vgl. BT-DS 19/27657 v. 17.03.2021, S. 23.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Flottenumstellung stellt Verkehrsunternehmen und damit auch Aufgabenträger vor betriebliche und finanzielle Herausforderungen.

Betriebliche Herausforderungen ergeben sich insbesondere aus der geringeren Reichweite. Aktuelle Batteriebusse kommen auf durchschnittlich etwa 250 km Reichweite. Diese Reichweite kann jedoch an harten Wintertagen (unter -10 Grad Celsius) deutlich nach unten abweichen. Häufig ist auf längeren Umläufen daher ein 1-zu-1 Ersatz der konventionellen Dieselfahrzeuge nicht möglich. Es kann somit ein Fahrzeugmehrbedarf entstehen. Dieser liegt mit Blick in die aktuelle Betriebspraxis bei etwa 5 – 8 % der Flotte.

Die folgende Abbildung zeigt exemplarisch die TCO (Total Cost of Ownership – Vollkosten) für Diesel- bzw. Batteriesolobusse:

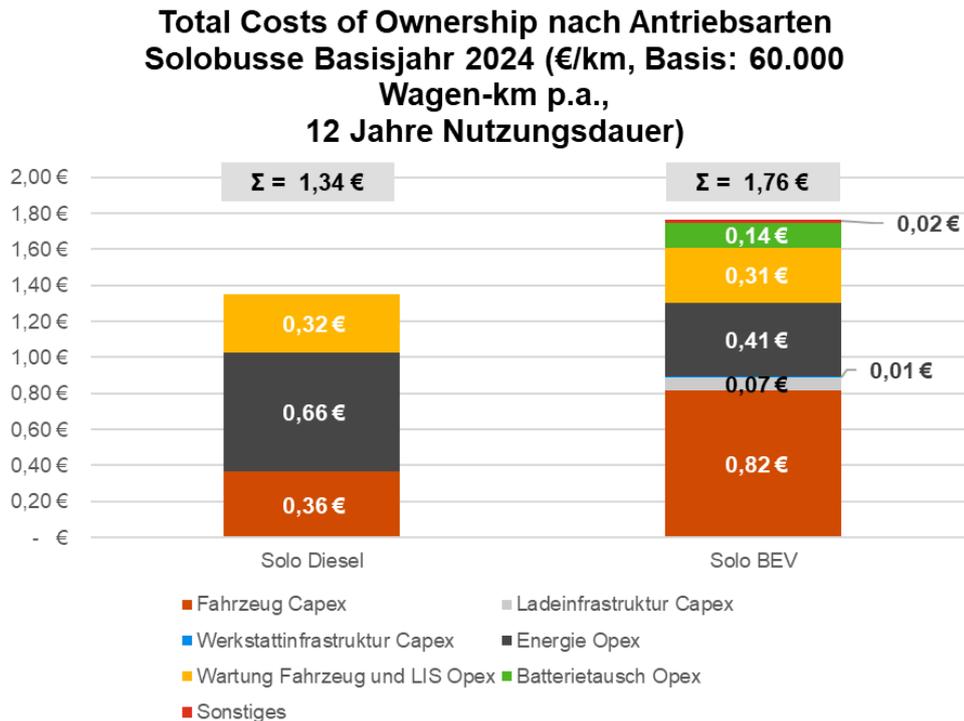


Abbildung 1: TCO-Vergleich von Diesel- und Batteriebusen⁹

Anmerkung:

⁹ Quelle: Interne Analyse des Gutachters anhand branchenüblicher Wert.

Mit dem Begriff „CAPEX“ (für engl. „capital expenditures“) werden Investitionsausgaben für längerfristige Anlagegüter bezeichnet. Hierzu zählen die Anschaffungskosten für ein Fahrzeug. Mit dem Begriff „OPEX“ (für engl. „operational expenditures“) werden die Betriebsausgaben bezeichnet. Hierzu zählen auch die Kosten für die Absetzung für Abnutzung („AfA“). Im Gegensatz zu den Investitionsausgaben (CAPEX) beziehen sich die Betriebsausgaben (OPEX) auf die laufenden Ausgaben für einen funktionierenden operativen Geschäftsbetrieb. Unter die OPEX subsumiert man deshalb z.B. die Kosten für Rohstoffe, Betriebsstoffe, Personal, Leasing, Energie.

Derzeit bestehen noch Mehrkosten des Batteriebus (BEV) gegenüber dem Dieselbus von rund 0,42 € je km. Diese sind insbesondere auf die deutlich höheren Anschaffungskosten zurückzuführen (derzeit mehr als doppelt so hoch). Im laufenden Betrieb können Batteriebusse bereits Kostenvorteile gegenüber dem Dieselbus erzielen, da die Kosten für Treibkraft aufgrund des hohen Wirkungsgrads des elektrischen Antriebs deutlich geringer sind. Bei einer Laufleistung von 60.000 km pro Jahr ergeben sich durchschnittliche Mehrkosten je Fahrzeug von ca. 25.200 € jährlich durch den Einsatz von batterieelektrischen Bussen. Diese Werte entsprechen jedoch einer allgemeinen Abschätzung und können im individuellen Fall des Landkreises MOL signifikant abweichen.

Bei der Berechnung sind wir von folgenden Rahmenbedingungen ausgegangen: Sowohl bei Diesel- als auch bei Batteriebussen erfolgt eine volle Abschreibung über den Zeitraum von 12 Jahren. Aktuell gehen wir von einer Nutzungsdauer von Batteriebussen zwischen 12-14 Jahren unter der Annahme eines Batterietauschs nach sieben Jahren aus. Aus Gründen der Vergleichbarkeit und im Sinne der kaufmännischen Vorsicht wurde die Abschreibungsdauer beider Antriebsarten auf 12 Jahre gesetzt. Bei der Abschreibung der notwendigen Ladeinfrastruktur erfolgt eine Unterscheidung nach Komponenten (Ladesäule, Stromverteilung, Trafo-Station etc.), die Abschreibungszeiträume liegen hier zwischen zehn und 20 Jahren.

Die Preise für Diesel und Traktionsstrom wurden über die 12 Jahre Nutzungsdauer jährlich fortgeschrieben. Beim Dieselbus ist zusätzlich die Erhöhung der CO₂-Steuer entsprechend Treibhausgas-Projektionsbericht des Umweltbundesamts berücksichtigt.

Wir sind von folgenden Ausgangswerten für das Jahr 2024 ausgegangen:

- Diesel 1,44 €/l (netto), unter Berücksichtigung der Rückerstattung der Energiesteuer von 5,4 ct je Liter für den ÖPNV
- Strom 0,265 €/kWh (netto)

Im Grundsatz kann folgende Aussage getroffen werden: Unter den heutigen Bedingungen führt der höhere Einsatz von Batteriebussen zu Mehrkosten gegenüber einer Flotte mit höherem

Dieselbus-Anteil. Diese Mehrkosten konnten für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen dabei bisher in Teilen durch einschlägige Förderprogramme reduziert werden. Jedoch steht insbesondere auf Bundesebene derzeit keine entsprechende Förderung mehr zur Verfügung.

Um die finanziellen Effekte für den Landkreis MOL belastbar abzuschätzen, empfehlen wir eine vertiefte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Berücksichtigung der spezifischen lokalen Bedingungen.

E. Einzelne Fragestellungen

I. Frage zur Ermittlung der Quote bei Verkehrsverträgen

Frage: Die gesetzliche Definition der Mindestquoten für saubere einschließlich emissionsfreie Fahrzeuge ist erfolgt. Beziehen sich diese Definitionen auf Verkehrsleistungen/Fahrzeuge in einem Verkehrsvertrag des Aufgabenträgers oder wird die Quote der vergebenen Gesamtverkehrsleistung eines Aufgabenträgers gewertet?

Die Mindestziele müssen grundsätzlich von jedem öffentlichen Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber eingehalten werden. Betrachtet werden gemäß § 3 Abs. 1 SaubFahrzeugBeschG alle

- Verträge, über Kauf, Miete oder Leasing von Fahrzeugen,
- Dienstleistungsaufträge zur Erbringung von Personenverkehrsdienstleistungen mit Straßenfahrzeugen und
- Sonstige Dienstleistungsaufträge über Verkehrsdienste nach § 3 Nr. 3, sofern der Auftraggeber ein Vergabeverfahren nach VgV oder SektVO durchführen muss (z. B. Bedarfspersonenbeförderung, Abholung von Siedlungsabfällen, Postbeförderung auf der Straße, Paketbeförderung)

die der Auftraggeber in dem jeweiligen Referenzzeitraum abschließt.

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 SaubFahrzeugBeschG haben öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Fahrzeugen und Dienstleistungen die für den jeweiligen Referenzzeitraum nach § 6 festgelegten Mindestziele insgesamt einzuhalten.

Diese bestimmen sich nach § 5 Abs. 1 S. 2 SaubFahrzeugBeschG als Mindestprozentsatz sauberer leichter Nutzfahrzeuge und sauberer schwerer Nutzfahrzeuge einschließlich

emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge an der Gesamtzahl der in dem jeweiligen Referenzzeitraum nach § 3 Nummer 1 beschafften oder der in den nach § 3 Nummer 2 und 3 beschafften Dienstleistungen eingesetzten leichten oder schweren Nutzfahrzeuge, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.

Beachtlich ist daher das gesamte Beschaffungsverhalten des öffentlichen Auftraggebers während des jeweiligen Referenzzeitraums. Die Mindestziele müssen jedoch nicht bei jeder einzelnen Beschaffung eingehalten werden.¹⁰ Eine andere Auslegung würde dem Ziel des Gesetzgebers widersprechende, der in der Gesetzesbegründung ausführt:

„Es wird davon ausgegangen, dass die Regelung einer bundesweiten und flexiblen Umsetzung der Mindestziele für die öffentliche Auftragsvergabe im Gegensatz zu dem Modell einer Mindestzielanwendung für jede einzelne Beschaffung zielführend und am besten geeignet ist.“

Nach § 6 Abs. 5 SaubFahrzeugBeschG wird bei Verträgen über Kauf, Miete oder Leasing von Fahrzeugen für die Beurteilung der Einhaltung der Mindestziele für die Vergabe öffentlicher Aufträge die Anzahl der im Rahmen jedes einzelnen Vertrages durch Kauf, Leasing oder Anmietung beschafften Straßenfahrzeuge berücksichtigt.

Nach § 6 Abs. 6 SaubFahrzeugBeschG wird bei allen Dienstleistungsaufträgen für die Beurteilung der Einhaltung der Mindestziele für die Vergabe öffentlicher Aufträge die Anzahl der Straßenfahrzeuge berücksichtigt, die für die Erbringung der Dienstleistung im Rahmen des betreffenden Auftrags eingesetzt werden sollen.

Wenn ein Auftraggeber also mehrere Verkehrsverträge in einem Referenzzeitraum abschließt, ist die jeweilige Anzahl aller Fahrzeuge, die im Rahmen des Vertrags eingesetzt werden sollen und die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, einzubeziehen. Die Anzahlen der Fahrzeuge aus den einzelnen Verträgen sind zu addieren. Der Anteil der sauberen Fahrzeuge an der Gesamtzahl aller eingesetzten Fahrzeuge im jeweiligen Referenzzeitraum bildet die Quote ab.

¹⁰ BT-DS 19/27657 v. 17.03.2021, S. 34; vgl. auch *Wendt* in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV, UVgO, 3. Aufl. 2022, Unterabschnitt 2. Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, Rn. 3 und 13; *Pinkenburg* in Leinemann/Otting/Kirch/Homann, VgV/UVgO, 1. Aufl. 2024, § 5 SaubFahrzeug-BeschG, Rn. 2

II. Frage zur Einbeziehung von Straßenbahnen

Frage: Ist es laut SaubFahrzeugBeschG zulässig, von dem Aufgabenträger LK MOL bereits bei den Straßenbahnen bestellten Verkehrsleistungen, die ja elektrisch erbracht werden, auf den umzustellenden Anteil für die Busverkehrsleistungen anzurechnen?

In den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen ausschließlich Dienstleistungsaufträge über Verkehrsdienste mit Straßenfahrzeugen der Klasse M oder N i. S. v. Art. 4 VO (EU) 2018/858.¹¹ Hierzu gehören Kraftfahrzeuge, die vorwiegend für die Beförderung von Personen und deren Gepäck ausgelegt und gebaut wurden.

Der Begriff „Kraftfahrzeug“ im Sinne der Verordnung wird in § 3 Nr. 16 VO (EU) 2018/858 definiert als: *„ein vollständiges, vervollständigtes oder unvollständiges Fahrzeug, das dafür konstruiert und gebaut ist, von einem eigenen Antrieb, auf mindestens vier Rädern und mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 25 km/h bewegt zu werden“*.

Nach Art. 2 Abs. 1 der VO (EU) 2018/858 ist die Verordnung anwendbar auf alle Kraftfahrzeuge, die dazu bestimmt sind, auf öffentlichen Straßen gefahren zu werden.

Straßenbahnen, die auf einem vom öffentlichen Straßenland abgrenzbaren Gleiskörper fahren, gehören nicht dazu. Daher ist eine Einbeziehung der durch den Landkreis MOL beschafften Verkehrsleistungen mit Straßenbahnen in die Ermittlung der Quote nicht zulässig bzw. möglich.

III. Frage zur Abgrenzung von Stadt- und Regionalverkehr

Frage: Die definierten Quoten sind nur im Stadtverkehr verpflichtend. Wie erfolgt die Abgrenzung zwischen Stadt- und Regionalverkehr?

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 SaubFahrzeugBeschG ist das Gesetz nicht anzuwenden auf für die Personenbeförderung ausgelegte und gebaute Fahrzeuge der Klasse M3 mit mehr als acht Sitzplätzen zusätzlich zum Fahrersitz und mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 5 Tonnen.

§ 4 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG enthält eine Rückausnahme, wonach das Gesetz abweichend von § 4 Abs. 1 Nr. 5 SaubFahrzeugBeschG auf Fahrzeuge

¹¹ BT-DS 19/27657 v. 17.03.2021, S. 32.

- der Klasse M3 mit klassischer Aufbauart der Klasse I mit einer zulässigen Personenzahl von mehr als 22 Personen ohne den Fahrer, die so konstruiert sind, dass Bereiche für Stehplätze vorgesehen werden, um ein häufiges Ein- und Aussteigen der Fahrgäste zu ermöglichen, und
- der Klasse M3 der Klasse A mit einer zulässigen Personenzahl von nicht mehr als 22 Personen ohne den Fahrer, die so konstruiert sind, dass stehende Fahrgäste befördert werden können, und die über Sitz- und Stehplätze verfügen,

angewendet werden muss.

Die erstgenannten Fahrzeuge der Klasse M3 mit klassischer Aufbauart der Klasse I sind Busse, die für den Stadtverkehr konstruiert wurden und die aufgrund ihrer Konstruktionsmerkmale ein häufiges Ein- und Aussteigen der Fahrgäste im Rahmen dieser Verkehre ermöglichen (sog. Stadtbusse). Diese fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Nach der aktuell einschlägigen Systematisierung von Kraftfahrzeugen des Kraftfahrt Bundesamts¹² wird innerhalb der Klasse M3 zwischen M3-Fahrzeugen der Klasse I und M3-Fahrzeugen der Klasse II unterschieden.

Fahrzeuge der Klasse I sind Stadtbusse im o. g. Sinne. Fahrzeuge der Klasse II sind Fahrzeuge, die die oben dargestellten Ausstattungsmerkmale nicht besitzen, sondern aufgrund ihrer Konstruktionsmerkmale (insb. Ausstattung mit Sitzen und Fehlen eines Bereichs, der ein häufiges Ein- und Aussteigen der Fahrgäste ermöglicht) für den Regionalverkehr bestimmt sind (sog. Regional- oder Überlandbusse). Diese fallen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Zu welcher Klasse welches Fahrzeug gehört, lässt sich anhand der Eintragung in der Zulassungsbescheinigung des Fahrzeugs ermitteln.

Im Feld 4 der Zulassungsbescheinigung Teil A ist bei Stadtbusen einer der folgenden Einträge vermerkt: CA, CB, CC, CD, CE, CF, CG, CH, CI oder CJ.

Im Feld 4 der Zulassungsbescheinigung Teil A ist bei Regionalbussen einer der folgenden Einträge vermerkt: CK, CL, CM, CN, CO oder CP. Im Feld 5 steht zudem ein Hinweis darauf, dass

¹² Kraftfahrtbundesamt: Verzeichnis zur Systematisierung von Kraftfahrzeugen und ihren Anhängern, Stand: Mai 2024, SV 1; abrufbar auf: https://www.kba.de/DE/Statistik/Verzeichnisse/systematische_verzeichnisse_inhalt.html

es sich um ein Fahrzeug der Klasse II handelt (z.B. bei Eindeck-Niederflurbussen: „EDeckNfl KLII“).

Aus Sicht eines Aufgabenträgers, der Verkehrsleistungen beschafft, bedeutet das, dass bei der Ermittlung der Gesamtzahl der im Rahmen des Vertrags eingesetzten Fahrzeuge, die Regionalbusse nicht berücksichtigt werden.

Sollten die Verkehrsunternehmen, die den Zuschlag für die Verkehrsleistungen erhalten, die Leistungen mit den Fahrzeugen erbringen, die derzeit eingesetzt werden, würde sich dies wie folgt auf die Quotenerreichung auswirken, wenn nur die beiden angesprochenen Verkehrsverträge betrachtet würden:

- Beim Linienbündel „Bus MOL/1“ kommen derzeit insgesamt 104 M3-Fahrzeuge zum Einsatz (davon 74 von Mobus und weitere 30 von Subunternehmern). Hiervon sind sieben Fahrzeuge M3-Fahrzeuge der Klasse II, die bei der Ermittlung der Quote nicht berücksichtigt werden müssen. Die übrigen 97 M3-Fahrzeuge müssen in die Quotenermittlung einbezogen werden. Die für den ersten Referenzzeitraum maßgebliche Quote von 45% würde erreicht, wenn mindestens 44 von diesen 97 Fahrzeugen saubere schwere Nutzfahrzeuge i. S. d. SaubFahrzeugBeschG wären.
- Beim Linienbündel „Bus MOL/2“ werden 27 M3-Fahrzeuge eingesetzt, von denen 20 Fahrzeuge Busse der Klasse II sind, die bei der Ermittlung der Quote nicht berücksichtigt werden. Die sieben verbleibenden M3-Fahrzeuge der Klasse I müssen bei der Quotenermittlung berücksichtigt werden. Ebenso müssen die vier von Subunternehmern eingesetzten Fahrzeuge berücksichtigt werden, sofern es sich nicht um M3-Busse der Klasse II handelt. Die für den ersten Referenzzeitraum maßgebliche Quote von 45% würde erreicht, wenn mindestens 5 von den insgesamt 11 Fahrzeugen saubere schwere Nutzfahrzeuge i. S. d. SaubFahrzeugBeschG wären.

IV. Frage zu synthetischen Kraftstoffen

Frage: In § 2 Nummer 5 SaubFahrzeugBeschG ist auch synthetischer Kraftstoff der DIN EN 15940 als weitere Erfüllungsoption zugelassen, soweit er die weiteren Voraussetzungen des Saubere-Fahrzeug-Beschaffungsgesetz erfüllt. Sind Anwendungsfälle bekannt, in denen synthetischer Kraftstoff als sauberer Antriebsstoff zum Einsatz kommt?

Ein entsprechender Anwendungsfall für den Einsatz synthetischer Kraftstoffe ist sogar bei einem Verkehrsunternehmen im Land Brandenburg vorzufinden. Die regiobus Potsdam Mittelmark verwendet bei allen Dieselnissen synthetischen Kraftstoff.¹³ Damit erfüllt die regiobus Potsdam Mittelmark die SaubFahrzeugBeschG -Quoten für Fahrzeuge, die zwar "sauber" jedoch nicht "emissionsfrei" gemäß SaubFahrzeugBeschG sein müssen. Dadurch reduziert sich für die regiobus Potsdam Mittelmark die Anzahl der zu beschaffenden emissionsfreien Busse.

Zudem ist seit Kurzem HVO 100 auf dem deutschen Markt als "sauberer Kraftstoff" im Sinne des Art. 2 Nr. 1 und 2 der RL 2014/94/EU verfügbar. HVO bedeutet „Hydrotreated Vegetable Oil“ und ist ein nicht-fossiler Diesel, der aus biologischen Reststoffen gewonnen wird. Dieser Kraftstoff wird in der Praxis unter anderem auch im Schienenverkehr eingesetzt. Die DB Regio AG setzt in einigen ihrer mit Dieselnissen betriebenen Netze den alternativen Kraftstoff ein.¹⁴

Somit können die Quotenvorgaben des SaubFahrzeugBeschG (45 % bis Ende 2025 bzw. 65 % ab 2026) durch den Landkreis MOL in Teilen auch mit Dieselnissen erfüllt werden, solange diese einen alternativen Kraftstoff verwenden.

V. Frage zum Zeitraum nach dem 31.12.2030

Frage: Die Mindestziele der Antriebsumstellung sind lt. Gesetz bis 31.12.2030 mit 65% definiert. Danach kann eine Anpassung erfolgen. Kann davon ausgegangen werden, dass im Fall der Anpassung der Quoten ab 01.01.2031, die bisherigen Quoten im bestehenden Verkehrsvertrag mit einer Laufzeit bis 2036 dem Bestandsschutz unterliegen, sofern deren Ausschreibungstermin vor dem Termin der Bekanntgabe neuer Quoten liegt?

Ja. Nach § 6 Abs. 4 SaubFahrzeugBeschG ist für die Berechnung der Mindestziele für die Vergabe öffentlicher Aufträge das zu berücksichtigende Datum der Vergabe des öffentlichen Auftrags das Datum, an dem der Zuschlag erteilt wird. Das bedeutet, dass das Datum der Zuschlagserteilung bei jedem Verkehrsvertrag darüber entscheidet, welchem Referenzzeitraum der Vertrag zuzuordnen ist.

Wird der Zuschlag vor dem 31.12.2025 erteilt, wird die Anzahl der im Rahmen des Vertrags eingesetzten Fahrzeuge zur Gesamtanzahl aller im ersten Referenzzeitraum vom Auftraggeber

¹³ Regiobus Potsdam Mittelmark, Stand 2021, abrufbar auf: <https://www.regiobus-pm.de/news/artikel/regiobus-flotte-faehrt-jetzt-zu-100-sauber>

¹⁴ DB Regio AG (2024), siehe: <https://www.dbregio.de/innovationen/alternative-antriebe-kraftstoffe/hvo-alternativer-kraftstoff>

beschafften Fahrzeuge, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, hinzugezählt. Wird der Zuschlag nach dem 01.01.2026 erteilt, erfolgt eine Hinzurechnung zur Gesamtzahl im zweiten Referenzzeitraum. Dieser dauert bis zum 31.12.2030 an.

Sollten die Quoten ab dem 01.01.2031 verändert werden, wirkte sich ein Verkehrsvertrag, bei dem die Zuschlagserteilung vor diesem Datum erfolgt ist, nicht auf die Quote für den Zeitraum ab dem 01.01.2031 aus.

Ein vor dem 01.01.2031 vergebener Verkehrsvertrag unterliegt demnach keinem Bestandsschutz im engeren Sinne. Der Vertrag wird allerdings den vorherigen Referenzzeiträumen zugerechnet, sodass für ihn eine ggf. nach dem 01.01.2031 veränderte Quote nicht einschlägig wäre.

VI. Frage zu Berücksichtigung der Fahrzeugklassen M1 und M2

Frage: Der am 10.04.2024 vom Kreistag beschlossene Nahverkehrsplan sieht einen zunehmenden Anteil an Rufbusverkehren vor. Diese werden auf Grund der zu erwartenden geringen Nachfrage pro Fahrt vorrangig von leichten Nutzfahrzeugen (Fahrzeugklasse M1/M2) erbracht werden. Wie wird deren Anteil der angebotenen und/oder erbrachten Verkehrsleistungen auf die Gesamtverkehrsleistung (einschl. Busse/Klasse M3 I) bewertet? Spielt es dabei eine Rolle, ob sich diese Fahrzeuge im Bestand des Verkehrsunternehmens befinden müssen oder ob diese Fahrzeuge im Bestand eines Subauftragnehmers, der die Rufbusleistung teilweise übernimmt, befinden?

Fahrzeuge der Klassen M1 und M2 sind gemäß § 2 Nr. 4 SaubFahrzeugBeschG sog. leichte Nutzfahrzeuge. Für diese Fahrzeuge enthalten § 6 Abs. 1 SaubFahrzeugBeschG sowie § 6 Abs. 1a SaubFahrzeugeBeschG „eigene“ Quotenregelungen. Danach müssen 38,5 Prozent der von einem Auftraggeber im ersten Referenzzeitraum (02.08.2021 bis 31.12.2025) beschafften leichten Nutzfahrzeuge sog. saubere leichte Nutzfahrzeuge sein. Für den zweiten Referenzzeitraum (01.01.2026 bis 31.12.2030) beträgt der Prozentsatz 42,5 Prozent.

Saubere leichte Nutzfahrzeuge sind leichte Nutzfahrzeuge, die die in der Anlage 1 zum Gesetz aufgeführten Emissionsgrenzwerte aufweisen. Diese unterscheiden sich je nach Fahrzeugklasse und Referenzzeitraum.

Werden also im Rahmen eines Verkehrsvertrags sowohl leichte Nutzfahrzeuge (z. B. Klasse M1 und M2) als auch schwere Nutzfahrzeuge (z. B. Klasse M3) eingesetzt, zählen alle leichten Nutzfahrzeuge, die dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterliegen, zur Gesamtzahl aller leichten

Nutzfahrzeuge, die vom Auftraggeber in dem jeweiligen Referenzzeitraum beschafft wurden. Das gleiche gilt für die eingesetzten schweren Nutzfahrzeuge.

Der Auftraggeber ermittelt die Quote für beide Gesamtzahlen getrennt, indem er

- den Anteil aller sauberen leichten Nutzfahrzeuge an der Gesamtzahl aller im Referenzzeitraum beschafften leichten Nutzfahrzeuge, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, und
- den Anteil aller sauberen schweren Nutzfahrzeuge an der Gesamtzahl aller im Referenzzeitraum beschafften schweren Nutzfahrzeuge, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, errechnet.

Wenn sich die eingesetzten Fahrzeuge im Bestand des mit dem Verkehrsvertrag beauftragten Verkehrsunternehmens befinden, wird die Anzahl der Fahrzeuge bei der Ermittlung der Gesamtanzahl berücksichtigt. Das ist der Fall, weil der Aufgabenträger Landkreis MOL in dieser Situation als Auftraggeber auftritt, der einen Verkehrsvertrag vergibt, der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt (vgl. § 3 Nr. 2 SaubFahrzeugBeschG).

Befinden sich die eingesetzten Fahrzeuge im Bestand eines Subunternehmers des beauftragten Verkehrsunternehmens, ist zu unterscheiden:

- Aus Sicht des Aufgabenträger Landkreis MOL ist maßgeblich, ob die Fahrzeuge für den Verkehrsvertrag mit dem beauftragten Verkehrsunternehmen eingesetzt werden. Werden sie entsprechend eingesetzt, zählen sie in die vom Landkreis MOL zu ermittelnde Quote – unabhängig davon, ob sie sich im Bestand des beauftragten Verkehrsunternehmens oder eines Subunternehmers befinden. Denn maßgeblich für die Einbeziehung ist, nur, ob die Fahrzeuge im Rahmen des öffentlichen Dienstleistungsauftrags eingesetzt werden.¹⁵
- Das beauftragte Verkehrsunternehmen ist ggf. selbst öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber und muss das Gesetz ebenfalls beachten. Ob die Fahrzeuge in diesem Fall zur von dem Verkehrsunternehmen zu ermittelnden Gesamtzahl zählen, ist davon abhängig, ob die Fahrzeuge Gegenstand eines Vertrags sind, der unter § 3 SaubFahrzeugBeschG zu subsumieren ist (d. h. Kauf-, Miet-, Leasingvertrag oder

¹⁵ Pinkenburg in Leinemann/Otting/Kirch/Homann, VgV/UVgO, 1. Aufl. 2024, § 4 SaubFahrzeugBeschG, Rn. 22.

Dienstleistungsauftrag über Verkehrsdienste, dessen CPV-Code in der Anlage 2 des Gesetzes aufgeführt ist). Regelmäßig wird das der Fall sein. Bei einigen Beschaffungen ist das allerdings anders zu beurteilen. Beschafft das Verkehrsunternehmen z. B. die Leistung „Vermietung von Bussen und Reisebussen mit Fahrer“ (CPV-Code: 60172000-4), wären die Fahrzeuge bei der Quotenermittlung nicht zu berücksichtigen, weil der CPV-Code nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt.¹⁶

- Ist das beauftragte Verkehrsunternehmen selbst kein öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber unterliegt es selbst nicht den Vorgaben des SaubFahrzeugBeschG. In diesem Fall ist unbeachtlich, auf welche Weise das Verhältnis zum Subunternehmer ausgestaltet ist.

VII. Frage zum Einsatz von M3-Bussen der Klasse II

Frage: Sollten Verkehrsleistungen mit Bussen der Klasse M3II erbracht werden (können), wie wird dann deren Einsatz auf die zu erbringende Quote angerechnet?

M3-Busse der Klasse II sind vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Das bedeutet, dass sie bei der Ermittlung der Gesamtzahl aller im jeweiligen Referenzzeitraum beschafften schweren Nutzfahrzeuge nicht berücksichtigt werden. Andernfalls entfielen die mit der Ausnahme vom Gesetzgeber bezweckte Privilegierung bestimmter Straßenfahrzeuge.

Werden bei einem Verkehrsvertrag z. B. M3-Busse der Klasse I und der Klasse II eingesetzt, sind nur die erstgenannten bei der Bestimmung der Gesamtzahl der Fahrzeuge relevant, welche wiederum die Basis für die Ermittlung der Quote ist. Der Einsatz von M3-Bussen der Klasse II im Rahmen eines Verkehrsvertrags wirkt sich auf die Quote also nicht aus.

VIII. Frage zu Einordnung der Fahrzeuge zu den Fahrzeugklassen

Frage: Gemäß § 4 Abs.1 Satz 5 ist das SaubFahrzeugBeschaffG nicht anzuwenden auf „für die Personenbeförderung ausgelegte und gebaute Fahrzeuge der Klasse M3 mit mehr als acht Sitzplätzen zusätzlich zum Fahrersitz und mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 5 Tonnen.“ Gemäß Abs.2 Pkt. 2 wird diese Ausnahme auf Fahrzeuge auf

¹⁶ Pinkenburg in Leinemann/Otting/Kirch/Homann, VgV/UVgO, 1. Aufl. 2024, § 4 SaubFahrzeugBeschG, a. a. O.

Fahrzeuge mit bis 22 Personen begrenzt. Welche Handlungsoption für die Begrenzung der notwendigen Umstellung eröffnet dieser Ausnahmetatbestand?

Der Anwendungsbereich des Gesetzes in § 4 SaubFahrzeugBeschG ist etwas missverständlich formuliert:

§ 4 Abs. 1 S. 5 SaubFahrzeugeBeschG ordnet zunächst an, dass alle für die Personenbeförderung ausgelegten M3-Fahrzeuge mit mehr als acht Sitzplätzen und einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 5 Tonnen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. In § 4 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG ist sodann eine Einschränkung bzw. Rückausnahme aufgenommen, wonach dies nicht für solche Fahrzeuge gilt, die

- eine zulässige Personenzahl von mehr als 22 Fahrgästen aufweisen und
- die so konstruiert sind, dass Bereiche für Stehplätze vorgesehen werden, um ein häufiges Ein- und Aussteigen der Fahrgäste zu ermöglichen.

Dies sind die sog. Stadtbusse (vgl. auch E.III). Auf die Stadtbusse ist das SaubFahrzeugBeschG gemäß § 4 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG anzuwenden.

Aus Sicht des Aufgabenträgers besteht eine Handlungsoption zur Begrenzung der Umstellung vor allem darin, Verkehrsleistungen zu beschaffen, bei denen Fahrzeuge eingesetzt werden, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Das sind insbesondere die sog. Überland- oder Regionalbusse, die nicht so konstruiert sind, dass Bereiche für Stehplätze vorgesehen werden, um ein häufiges Ein- und Aussteigen der Fahrgäste zu ermöglichen (vgl. auch E.III).

Ob ein M3-Fahrzeug zur Klasse I (vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst) oder zur Klasse II (nicht im Anwendungsbereich des Gesetzes) gehört, ist von der konstruktionsbedingten Eintragung in der Zulassungsbescheinigung des Fahrzeugs abhängig (vgl. E.III). Deshalb besteht keine Handlungsoption darin, vorhandene Fahrzeuge der Klasse I umzubauen, sodass sie die o. g. Kriterien nicht mehr erfüllen (z. B. Ausbau von Sitzen), solange in der Zulassungsbescheinigung der Fahrzeuge weiter vermerkt ist, dass es sich um Fahrzeuge der Klasse I handelt.

Im Hinblick auf ggf. bestehende Anforderungen an die Barrierefreiheit der Fahrzeuge ist festzuhalten, dass auch barrierefreie M3-Fahrzeuge der Klasse II hergestellt und angeboten werden. Insbesondere sind hier die „Low-Entry-Fahrzeuge“ zu nennen, die über eine Sondernutzungsfläche mit Rollstuhlplätzen verfügen.

IX. Frage zur Branchenvereinbarung

Frage: Sind Branchenvereinbarungen auf Bundes- oder Landesebene bekannt, die eine sichere Übertragung der definierten Quoten auf andere Aufgabenträger oder Dritte ermöglichen?

In Deutschland wurde zur Sicherstellung der Erfüllung der Vorgaben aus dem SaubFahrzeugBeschG im November 2023 eine Branchenvereinbarung zwischen den wichtigsten Branchen- und kommunalen Spitzenverbänden (u. a. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) sowie Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e. V. (bdo)) geschlossen, die eine gemeinsame Erfüllung der Ziele vorsieht¹⁷. Dazu werden die Beschaffungsplanungen sowie die Bestandsdaten an den eingerichteten Koordinierungskreis gemeldet, um einen einheitlichen Datenstand sicherzustellen und daraus gegebenenfalls weitere Maßnahmen zur Zielerfüllung einleiten zu können. Dieser Branchenvereinbarung haben sich vierzehn der sechzehn deutschen Bundesländer (Ausnahmen: Baden-Württemberg und Berlin) angeschlossen. Das Land Brandenburg ist somit Teil dieser Vereinbarung.

Diese Vereinbarung gilt zunächst nur für den ersten SaubFahrzeugBeschG -Referenzzeitraum bis zum 31. Dezember 2025. Die Partner wollen jedoch „rechtzeitig vor dem Ende des ersten Referenzzeitraums Gespräche über eine Fortsetzung der Vereinbarung für den zweiten Referenzzeitraum (1. Januar 2026 bis 31. Dezember 2030) auf[nehmen]“.

X. Frage zur Vereinbarung eines gemeinsamen Mindestziels mit anderem Landkreis

Frage: Sollten solche Branchenvereinbarung auf dieser Ebene nicht bekannt sein, wäre dann eine Vereinbarung mit einem Nachbarlandkreis zulässig, um die Mindestziele der gemeinsamen Verkehrsleistung zu erreichen?

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 SaubFahrzeugBeschG können nur die Länder für ihren Zuständigkeitsbereich zulassen, dass öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber die für den jeweiligen Referenzzeitraum nach § 6 festgelegten Mindestziele nicht einhalten müssen, soweit die Mindestziele bereits durch andere öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber innerhalb des Landes übererfüllt werden.

¹⁷ <https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2023-11/branchenvereinbarung.pdf>

Eine Vereinbarung zwischen zwei Landkreisen wäre insofern unbeachtlich.

F. Umsetzungsvorschläge für zu vergebende Verkehrsleistungen

In Anbetracht der Besonderheiten der zu vergebenden Verkehrsverträge stehen dem Landkreis MOL einige Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung, die er nutzen kann, um die Mindestziele aus dem SaubFahrzeugBeschG zu erfüllen.

I. Qualitative Anforderungen an eingesetzte Fahrzeuge

Die Verkehrsleistungen, die derzeit Gegenstand der Verträge sind, betreffen zu großen Teilen Regionalbuslinien:

- Das Linienbündel MOL/1 besteht aus 15 Stadt- und Ortsbuslinien und 15 Regionalbuslinien.
- Das Linienbündel MOL/2 besteht aus der Stadtlinie Bad Freienwalde und 13 Regionalbuslinien.

Dem Aufgabenträger obliegt es als zuständige Behörde i. S. d. VO (EG) 1370/2007 qualitative Anforderungen an die Verkehrsleistungen zu formulieren.¹⁸ Qualitative Anforderungen können auch hinsichtlich der im Rahmen der Verkehrsleistungen eingesetzten Fahrzeuge aufgestellt werden.¹⁹

1. Einsatz von Überland- bzw. Regionalbussen

Vor diesem Hintergrund kann der Landkreis MOL vor der Vergabe der beiden Linienbündel die Anforderung stellen, dass die Leistungen vornehmlich bzw. zu einem gewissen Grad mit M3-Fahrzeugen der Klasse II, also Überland- bzw. Regionalbussen, erbracht werden sollen. Diese sind bei der Berechnung der Mindestziele nicht einzubeziehen.

Grundsätzlich lässt sich durch eine solche qualitative Anforderung nicht erreichen, dass sich der Anteil der beschafften sauberen Straßenfahrzeuge erhöht, weil die Überland- bzw.

¹⁸ vgl. Erwägungsgründe 17, 27, 38 sowie Art. 4 Abs. 6 VO (EG) 1370/2007.

¹⁹ vgl. Bekanntmachung der europäischen Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2023/C 222/01), Rn. 2.5.3.3.

Regionalbusse bei der Betrachtung nicht berücksichtigt werden. Jedoch kann auf diese Weise erreicht werden, dass sich Überland- bzw. Regionalbusse, die keine sauberen Fahrzeuge sind und im Rahmen der Verkehrsdienste eingesetzt werden, nicht negativ auf die Mindestziele auswirken.

In Anbetracht des hohen Anteils von Regionalbuslinien an der zu vergebenden Verkehrsleistung kann auf diese Weise erreicht werden, dass der Landkreis MOL die Mindestziele einhält, ohne einen wirtschaftlich anspruchsvollen Einsatz von sauberen Straßenfahrzeugen auf diesen Linien zu realisieren.

Der Landkreis MOL ist durch die Kennzeichnung der Linien im Nahverkehrsplan als „Regionalbuslinien“ bzw. „Stadt- und Ortsbuslinien“ nicht dazu verpflichtet, auf den entsprechenden Linien Stadtbusse bzw. Regionalbusse einzusetzen. Die Empfehlung, die Regionalbusse der Klasse M3-II auf den Regionalbuslinien einzusetzen, geschieht vor dem Hintergrund der Beschaffenheit dieser Linien (größere Abstände zwischen Haltestellen, Regelmäßigkeit des Fahrgastwechsels etc.).

2. Einsatz von sauberen Fahrzeugen auf übrigen Linien

Insbesondere bei den Stadt- und Ortsbuslinien, die Gegenstand der Dienstleistungsaufträge sind, könnten ferner qualitative Anforderungen dahingehend aufgestellt werden, dass im Rahmen dieser Linien saubere Straßenfahrzeuge i. S. d. SaubFahrzeugBeschG eingesetzt werden.

Bei der Ermittlung der Quoten sind alle sauberen Straßenfahrzeuge zu berücksichtigen, die im Rahmen des Auftrags eingesetzt werden. Die Quote wird sodann aus dem Anteil der sauberen Fahrzeuge an allen eingesetzten Fahrzeugen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, gebildet.

Das bedeutet, dass der Landkreis – vorausgesetzt er würde entsprechend der Ausführungen in F.I.1 vorgeben, dass auf den Regionalbuslinien nur M3-Busse der Klasse II eingesetzt werden – die Quote aus allen Fahrzeugen ermitteln müsste, die im Rahmen der Stadt- und Ortsbuslinien eingesetzt werden.

Zwar bleibt die zu erreichende Quote auch bei Nichtberücksichtigung der M3-Busse der Klasse II gleich. Jedoch müsste das Verkehrsunternehmen, das die Verkehrsleistungen erbringt, im Rahmen des Verkehrsvertrags insgesamt weniger saubere Straßenfahrzeuge einsetzen. Dies wiederum dürfte sich auf die vom Landkreis MOL zu zahlende Vergütung auswirken und dem Landkreis

MOL insgesamt eine wirtschaftlichere Beschaffung der Verkehrsleistung ermöglichen, als wenn die Quote aus allen Fahrzeugen, die im Rahmen des jeweiligen Vertrags zu Einsatz kommen, gebildet werden müsste.

II. Erteilung des Zuschlags ggf. noch im ersten Referenzzeitraum

Der Betriebsbeginn der neuen Verkehrsleistungen bei den beiden Linienbündeln soll zum 01.01.2027 erfolgen. Da für die Zuordnung eines Verkehrsvertrags zu einem Referenzzeitraum das Datum der Zuschlagserteilung maßgeblich ist, könnte der Landkreis MOL den Zuschlag vor dem 31.12.2025 erteilen, sodass die Verkehrsverträge noch dem ersten Referenzzeitraum zuzuordnen wären.

Die im Rahmen der Verkehrsverträge eingesetzten Fahrzeuge würden dann vollständig zu der Beschaffungsquote des Landkreises im ersten Referenzzeitraum zählen (vgl. auch E.V). In diesem ersten Zeitraum beträgt das Mindestziel für die M3-Fahrzeuge 45%, wohingegen es im zweiten Referenzzeitraum 65 % beträgt.

Dieses Vorgehen hätte voraussichtlich zur Folge, dass der Landkreis MOL – unterstellt die Verkehrsverträge hätten, wie üblich, eine Dauer von 10 Jahren – im zweiten Referenzzeitraum keine Verkehrsleistungen im ÖPNV beschaffe, die bei der Quotenermittlung im zweiten Referenzzeitraum zu berücksichtigen wären.

Ob das Vorgehen aus Sicht des Landkreises MOL sinnvoll ist, hängt davon ab, ob im zweiten Referenzzeitraum die Quote bei allen anderen relevanten Beschaffungen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, erreicht werden kann. Hierzu gehören alle Kauf-, Miet- oder Leasingverträge über i. S. d. Gesetzes relevante Fahrzeuge sowie alle Beschaffungen mit den CPV-Referenznummern aus der Anlage 2 des Gesetzes.²⁰

Weiter wäre durch den Landkreis zu prüfen, ob die Quote im ersten Referenzzeitraum erreicht werden kann. Auch hier sind alle Beschaffungen zwischen dem 02.08.2021 und dem 31.12.2025 relevant, sodass die Entscheidung, welches Vorgehen aus Sicht des Landkreises MOL sinnvoller ist, vor allem vom übrigen Beschaffungsverhalten des Landkreises abhängt.

²⁰ 60112000-6 Öffentlicher Verkehr (Straße), 60130000-8 Personensonderbeförderung (Straße), 60140000-1 Bedarfspersonenbeförderung, 90511000-2 Abholung von Siedlungsabfällen, 60160000-7 Postbeförderung auf der Straße, 60161000-4 Paketbeförderung, 64121100-1 Postzustellung sowie 64121200-2 Paketzustellung.