



Vorbericht

Vorlage Nr. 51-002-2012

Ziffer 10 der Tagesordnung
VF-01-2012

Dezernat 5
Verkehrsamt
Peter Hirsch

Verwaltungs- und Finanzausschuss

öffentlich am 21.03.2012

Kreistag

öffentlich am 30.03.2012

Änderung der Fortschreibung des Nahverkehrsplanes vom 23.07.2008

Beschlussvorschlag:

Dem Kreistag wird zur Beschlussfassung vorgeschlagen:

Der Nahverkehrsplan des Landkreises Biberach in der Gestalt der Fortschreibung vom 23.07.2008 wird wie folgt geändert:

- a) Ziffer 3.6 „Festlegung von Qualitätsstandards“ wird neu strukturiert und es wird die Ziffer 3.6.2 „Festlegungen von Mindeststandards für den Nahverkehrsraum Ochsenhausen“ gemäß Anlage 1 eingefügt;
- b) In Ziffer 3.8 „Linienbündelungen in den Verkehrsräumen“ wird ein weiterer Absatz gemäß Anlage 2 eingefügt;
- c) In Ziffer 6.6 „Eingegangene Stellungnahmen zur Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Landkreis Biberach“ wird unter der Ziffer 6.6.3 eine „Zusammenfassung des Ergebnisses des Anhörungsverfahrens vom Februar 2012“ gemäß Anlage 3 eingefügt.

Sachverhalt

1. Vorbemerkung

Die jüngste Fortschreibung des Nahverkehrsplans wurde vom Kreistag am 23.07.2008 beschlossen. Die Verwaltung hat am 19.10.2011 über den Stand der Umsetzung des Nahverkehrsplanes berichtet. Dabei haben wir auch den schwierigen und in weiten Bereichen noch sehr unklaren rechtlichen Rahmen der Vergabe von Verkehrsleistungen dargestellt.

Wesentliches Element der Fortschreibung des Nahverkehrsplanes war die Bündelung von Verkehrsleistungen in den einzelnen Verkehrsräumen. Das erste Linienbündel steht zum 01.09.2014 zur Neuvergabe an. Die trotz mangelnder Umsetzung in nationales Recht in Deutschland unmittelbar geltende EU-VO 1370/2007 schreibt vor, dass spätestens ein Jahr vor Beginn eines beabsichtigten Vergabeverfahrens eine so genannte Vorveröffentlichung des Vorhabens im EU-Amtsblatt erfolgen muss. Daher muss für den Nahverkehrsraum Ochsenhausen bereits im Juni 2012 die Vorveröffentlichung erfolgen.

Wir schlagen dem Kreistag noch vor dieser Vorveröffentlichung eine Veränderung des Nahverkehrsplanes vor. Die Grundlagen des Nahverkehrsplans sollen so gestaltet werden, dass wir ein relativ sicheres Vergabeverfahren sowohl nach dem heute geltenden Recht als auch nach den erwarteten Änderungen im nationalen Recht durchführen können. Als weitere wichtige Veränderung schlagen wir vor, den Mindestbedienungsstandard zu erhöhen, damit auch zukünftig sichergestellt ist, dass ein gutes und auskömmliches ÖPNV-Angebot in dieser Raumschaft angeboten wird.

2. Unklarer Rechtsrahmen

Bei der Fortschreibung des Nahverkehrsplanes war die Verwaltung davon ausgegangen, dass die nationalen Regelungen an die EU-VO 1370/07, die am 03.12.2009 in Kraft getreten ist, bis zur Vergabe des ersten Linienbündels angepasst sein werden. Zwingend notwendig dabei sind eine Anpassung bzw. Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes des Bundes (PBefG) und des ÖPNV-Gesetzes des Landes. Momentan haben wir die genannte EU-VO, die in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist und alte nationale Regelungen, die weiterhin anzuwenden sind, soweit sie der EU-Verordnung nicht widersprechen. Es treten hier eine Fülle an bislang noch ungeklärten Rechtsfragen auf, auch weil das Europarecht von anderen Begriffsdefinitionen (etwa hinsichtlich der Frage, was ein eigenwirtschaftlicher und was ein gemeinwirtschaftlicher Verkehr ist) ausgeht, als das deutsche Recht.

Derzeit offen ist schon die Frage, welcher Gerichtszweig für etwaige Streitigkeiten rund um die Vergabe von Verkehrsleistungen nach der EU-VO zuständig ist. Während die Verwaltungsgerichte sich (wie bisher) insoweit zuständig fühlen, hat etwa das Oberlandesgericht Düsseldorf über eine Analogie eine Zuständigkeit der Vergabekammern bei den Zivilgerichten begründet. Die Blickwinkel der jeweiligen Instanzenzüge auf die Rechtsmaterie sind sehr verschieden.

Aufgrund einer Nachfrage von uns erhielten wir Ende Januar vom Regierungspräsidium Tübingen ein Schreiben, welches mit folgendem Satz beginnt: "Für das Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde nach dem Personenbeförderungsgesetz für die Linienverkehre im Regierungsbezirk Tübingen ist es derzeit immer noch unmöglich, auch nur einigermaßen rechtlich verbindliche Stellungnahmen bzw. Aussagen zu künftigen Genehmigungsverfahren und Entscheidungen zu kommerziellen und nicht-kommerziellen Verkehren zu treffen."

3. Anhebung der Mindeststandards des Nahverkehrsplanes

Im Rahmen der Linienbündelung wollte der Kreistag im Rahmen der Synchronisierung der Genehmigungslaufzeiten von Linien in einer Raumschaft erreichen, dass gemeinwirtschaftliche Verkehre gemeinsam betrachtet werden sollten, um mögliche Synergien bei der Verkehrserbringung und damit einhergehend eine Reduktion der Subventionsleistung zu erzielen.

Nach dem bisherigen Verständnis des PBefG sind eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen auch dann anzunehmen, wenn der Landkreis neben gesetzlichen Ausgleichszahlungen Zuschüsse zum Defizitausgleich gewährt, weil auch diese Zuschüsse Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne sind. Die im Raum Ochsenhausen gebündelten Linien sind nach diesem Verständnis eigenwirtschaftlich. Nach den beihilferechtlichen Vorgaben der EU ist es hingegen so, dass es um gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen geht, welches die Vergaberegeln der EU-VO zur Anwendung bringt, wenn ein entsprechender Zuschuss gewährt wird.

Aufgrund des nach dem bisherigen PBefG nach wie vor geltenden Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehre kann nun die Situation eintreten, dass ein Verkehrsunternehmer einen Antrag auf die Erbringung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen beim Regierungspräsidium stellt und das Regierungspräsidium diesen genehmigen muss ohne Berücksichtigung der beihilferechtlichen Situation – der Verkehr im Nahverkehrsraum Ochsenhausen ist bisher gemeinwirtschaftlich und bei gleichem Verkehrsangebot wird er es auch bleiben.

Maßstab für das Regierungspräsidium ist allein, ob der Verkehr die Mindestbedienstandards des Nahverkehrsplans erfüllt und dass keine öffentlichen Zuschüsse gewährt werden.

Der Mindestbedienstandard im Nahverkehrsplan sieht im Überlandverkehr an Schultagen sieben und an schulfreien Werktagen nur vier Verbindungen vor. Der Standard wurde damals absichtlich niedrig gehalten, um keine Begehrlichkeiten zu wecken und Verkehre lange eigenwirtschaftlich gestalten zu können – dass sich dieser damals gut gemeinte und richtige Vorschlag nun zum Gegenteil wenden kann, war damals nicht absehbar.

Im Nahverkehrsraum Ochsenhausen könnte damit ein Unternehmen die Genehmigung für den Verkehr erhalten, welches dann nur noch einen Bruchteil des heutigen Fahrplanangebotes anbieten würde. Wir müssten dann aber orientiert an der tatsächlichen Nachfrage den nicht mehr angebotenen Verkehr beim Genehmigungsinhaber teuer einkaufen. Ein Wettbewerb, wie ihn die EU-VO für die Gewährung von Beihilfen im ÖPNV fordert, kann dann nicht mehr stattfinden. Insoweit wird deutlich, dass der derzeitige Rechtsrahmen nicht aus einem Guss besteht.

Ziel der nun vorgeschlagenen Änderung ist es daher, den Mindestbedienungsstandard anzuheben um zu erreichen, dass

- entweder ein Antrag auf Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs einen deutlich umfangreicheren Fahrplan beinhalten würde, als dies ohne die Änderung zu erwarten wäre
- oder kein eigenwirtschaftlicher Antrag eingereicht wird mit der Folge, dass wir das vorgesehene europarechtskonforme Vergabeverfahren durchführen können.

Daher schlagen wir die o. a. Neufassung der Ziffer 3.6 „Festlegung von Qualitätsstandards“ im Nahverkehrsplan gemäß Anlage 1 vor.

4. Flexible Handhabung der Linienbündel im Rahmen der Vergabeverfahren

Ein wesentliches Ziel der im Nahverkehrsplan vorgenommenen Linienbündelung, die Synchronisierung der Genehmigungslaufzeiten, wurde bereits erreicht. Wie in der Sitzung im letzten Oktober dargestellt, sind Direktvergaben nach der EU-VO nur möglich, wenn gewisse Schwellenwerte nicht überschritten werden. Derzeit ist zudem noch nicht absehbar, ob und inwieweit beim Regierungspräsidium Anträge auf eigenwirtschaftliche Genehmigungen gestellt werden. Daher ist auch noch nicht klar, in welchem Umfang wir als Aufgabenträger letzten Endes noch Verkehre bestellen müssen. Das Linienbündel im Nahverkehrsraum Ochsenhausen besteht aus sechs Einzellinien. Es ist durchaus denkbar, dass für eine oder zwei dieser Linien ein eigenwirtschaftlicher Antrag gestellt und mit dem bisherigen Verkehrsangebot auch gefahren werden kann. Wie oben bereits dargestellt, befinden wir uns auf einem rechtlich schwierigen Terrain, sowohl wettbewerbsrechtlich wie auch gewerberechtlich sind noch viele rechtliche Fragen offen.

Damit wir auf alle Unwegsamkeiten flexibel reagieren können und um damit das rechtliche Risiko

auf aufwändige Nachprüfungsverfahren soweit als möglich reduzieren zu können, soll der Abschnitt Linienbündelungen um einen Absatz ergänzt werden. Damit wäre der Verwaltung die Möglichkeit gegeben, entsprechend der unklaren Rechtslage flexible Vergabeverfahren wählen zu können. Dadurch könnten im Nahverkehrsraum Ochsenhausen die Linien einzeln vergeben werden. Vorteil wäre, dass die Möglichkeit bei einzelnen Linien auf einen eigenwirtschaftlichen Verkehr eröffnet wäre, dass kleine und mittlere Verkehrsunternehmen bieten könnten und durch die Zulassung von Nebenangeboten, auch eine Verkehrskooperation oder ein größeres Verkehrsunternehmen ein Angebot für alle Linien zusammen abgeben könnte – was letztendlich wieder einem Gebot für das Linienbündel entsprechen würde. Das Risiko auf aufwändige Nachprüfungsverfahren wäre damit stark verringert.

Wir schlagen daher die o. a. Ergänzung der Ziffer 3.8 „Linienbündelungen in den Verkehrsräumen“ gemäß Anlage 2 vor.

5. Beteiligungsverfahren

Die vorgeschlagene Änderung des Nahverkehrsplanes wurde allen gesetzlich vorgesehenen Beteiligten (Gemeinden, Regionalverband, Straßenbaulastträger, Verkehrsunternehmen, Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde, angrenzende Landkreise) im Entwurf übersandt. Mit den Verkehrsunternehmen hat darüber hinaus am 09. Februar 2012 ein eigener Erörterungstermin stattgefunden.

Wir schlagen vor, die Zusammenfassung des Anhörungsverfahrens zur gegenständlichen Änderung des Nahverkehrsplans unter der Ziffer 6.6 „Eingegangene Stellungnahmen zur Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Landkreis Biberach“ als eigenständige Ziffer 6.6.3 gemäß Anlage 3 aufzunehmen.

Anlage 1: Ziffer 3.6 „Festlegung von Qualitätsstandards“ mit neuer Strukturierung und der neu einzufügenden Ziffer 3.6.2 „Festlegungen von Mindeststandards für den Nahverkehrsraum Ochsenhausen“

Anlage 2: Ergänzung der Ziffer 3.8 „Linienbündelungen in den Verkehrsräumen“

Anlage 3: Ziffer 6.6.3 „Zusammenfassung des Anhörungsverfahrens zur Änderung des Nahverkehrsplans im März 2012“

Anlage 4: Auszug der Ziffern 3.6 und 3.8 aus dem bisherigen Nahverkehrsplan