

Themenblatt zum ÖPNV

im Landkreis Ravensburg

1. Instrumente

1.1 Nahverkehrsplan

Rechtsgrundlagen:

§ 8 Abs. 3 PBefG; in S. 9 Ermächtigung zu weiteren Regelungen im Landesrecht ⇒
§ 11 Abs. 1 ÖPNVG: Pflicht der Aufgabenträger, einen Nahverkehrsplan aufzustellen;
Abs.3 enthält die Vorgaben zum Mindestinhalt.

Nahverkehrsplan (NVP) des Landkreises Ravensburg ⇒ Zielsetzungen....

- zur Gesamtentwicklung
⇒ demografische Entwicklung, Verkehrsnachfrage, Umwelt-und Klimaschutz, (Eigen)wirtschaftlichkeit, Schülerbeförderung
- für das Verkehrsangebot
⇒ Einzugsbereich v. Haltestellen, Netzfunktion (4 Kat. im Gesamtnetz), Bedienung, Vernetzung/Verknüpfung, alternative Bedienungsformen, Tarif, unternehmensübergreifende Zusammenarbeit
- für den Schienenverkehr
⇒ bisheriges Verkehrsangebot erhalten/erweitern; ständige Verbesserung der Infrastruktur anstreben (Elektrifizierung Südbahn, Lückenschluss Aulendorf-Kißlegg, Schaffung Fernverkehrshalt ICE/IC- Linie München- Zürich im württ. Allgäu (Anm.: wird leider nicht erfolgen); ein neuer Durchgangsbahnhof entsteht in Lindau- Reutin.
- Teilfortschreibung des NVP vom 24.03.2011 zum Thema Barrierefreiheit durch KT-Beschluss am 25.01.2018 – Gültigkeit des gesamten NVP für weitere 5 Jahre
⇒ § 8 (3) S. 3 PBefG = Zielsetzung, bis zum 1.1.2022 für die Nutzung des ÖPNV eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen!
 - ⇒ Wesentliche Aspekte dabei sind
 - Haltestelleninfrastruktur incl. deren Umfeld
 - Gestaltung und Ausstattung der Fahrzeuge (Niederflur – Anteil aktuell 65 %, breite Türen)
 - Fahrgastinformation und Kommunikation
 - Kundenorientierung, Betriebs- und Störungsmanagement

Nahverkehrsplan (NVP) als Steuerungsinstrument im ÖPNV

- Vorgaben in § 8 Abs. 3 PBefG

S. 1: Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sind die von den Ländern benannten Aufgabenträger (AT) zuständig:

⇒ Landkreise, kreisfreie Städte, Verband Region Stuttgart

S. 2: Der AT definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots, dessen Umweltqualität, Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem NVP

S. 8, 9: Der NVP ist ein Rahmenplan - die Länder können weitere Einzelheiten über Aufstellung und Inhalt des NVP regeln*; er hat daher grundsätzlich keine verbindliche Außenwirkung!

- **§ 11 Abs. 1 ÖPNVG*: Pflicht der Aufgabenträger, für ihr Gebiet zur Sicherung und Verbesserung des ÖPNV einen NVP aufzustellen!**

Abs. 3: Der NVP bildet den Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV

Mindestinhalte:

- Bestandsaufnahme der vorhandenen Einrichtungen, Strukturen, sowie der Bedienung im ÖPNV
- eine Verkehrsprognose (Abschätzung des zu erwartendem Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr (MIV) und im ÖPNV
- Ziele und Rahmenvorgaben für die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs
- Aussagen über zeitliche Vorgaben, erforderliche Maßnahmen zur Verwirklichung einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit im ÖPNV

Abs. 4: Im NVP sollen geplante Investitionen für den ÖPNV mit den voraussichtlichen Kosten und der Finanzierung dargestellt werden: dies erfolgt bei uns im Rahmen des jährlichen Förderkonzeptes zum NVP.

Auf Seite 1 unseres NVP ist im Abs. 2 prägnant formuliert:

„Er bündelt und konkretisiert die vom Aufgabenträger gewünschten Anforderungen an den allgemeinen ÖPNV im Sinne der öffentlichen Verkehrsinteressen!

Der NVP als Rahmenplan entwickelt aber im Rahmen des § 13 Abs. 2a, S.1 PBefG im ÖPNV **VERBINDLICHKEIT: die Genehmigung kann versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht mit dem NVP in Einklang steht!**

Nach S. 2 ist die Genehmigung zu versagen, wenn ein in der Frist nach § 12 Abs. 6 gestellter Antrag die in einer Vorabkennzeichnung beschriebenen Anforderungen nicht erfüllt oder sich nur auf Teilleistungen bezieht; eine Abweichung ist möglich,

wenn der AT gegenüber der Genehmigungsbehörde sein Einvernehmen zu den Abweichungen erteilt.

Nach S. 3 ist die Genehmigung zu erteilen, wenn der beantragte und in seinen Bestandteilen verbindlich zugesicherte Verkehr mindestens dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorabbekanntmachung beschriebenen weitergehenden Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht.

In der Praxis läuft es so, dass die Verkehrsunternehmer das Gespräch mit dem Landratsamt suchen, bevor sie einen Antrag auf Verlängerung ihrer Genehmigung nach § 9 ff. PBefG stellen. In diesem Gespräch werden, bezogen auf die beantragte Linie nochmals die Ziele im NVP betrachtet und die Möglichkeiten zur Verbesserung des Angebots besprochen. In anderen Fällen wird geprüft, ob die Voraussetzungen für bisher in Anspruch genommene Ausnahmen von Zielen im NVP noch vorliegen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bittet das Regierungspräsidium Tübingen dann den Aufgabenträger um eine Stellungnahme zum jeweiligen Antrag.

1.2 Linienbündelung / Genehmigungslaufzeiten

1.2.1 Ausgangslage

Die Linienbündelung setzt bei der Erteilung von Liniengenehmigungen an ein Verkehrsunternehmen durch die zuständige Genehmigungsbehörde an. In der Vergangenheit war es übliche Praxis, dass die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung

- sich nur auf eine einzelne Buslinie bezieht,
- sich auf den nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) maximal zulässigen Zeitraum von 8 Jahren (jetzt 10 Jahren) erstreckt,
- auf der Grundlage des § 13 Abs. 3 PBefG im Regelfall dem Unternehmen erteilt wird, das bereits den Verkehr durchführt.

§ 9 Abs. 2 PBefG eröffnet die Möglichkeit der gebündelten Erteilung von Genehmigungen, soweit es die Zielsetzung des § 8 PBefG erfordert (Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen). Die Regelung beschreibt u.a. den Auftrag zur Integration der Verkehrsangebote im Rahmen der Aufstellung eines Nahverkehrsplans durch den Aufgabenträger. Zusätzlich weist § 13 Abs. 2a S. 1 PBefG auf die Möglichkeit des Versagens einer Genehmigung hin, wenn der beantragte Verkehr nicht mit einem gültigen Nahverkehrsplan in Einklang steht. Weiterhin wird den Genehmigungsbehörden das Recht eingeräumt, Unternehmen die Herausnahme ertragreicher Linien oder Teilnetze aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan festgelegten Linienbündel zu versagen (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d PBefG).

Die Aufgabenträger können somit durch das Instrument der Linienbündelung Einfluss auf die Genehmigungspraxis nehmen. Ein Linienbündelungskonzept eröffnet dem Aufgabenträger

einen gewissen zusätzlichen Gestaltungsspielraum, sofern es bestimmten rechtlichen Anforderungen genügt. So sollte das Konzept den politischen Willen des Aufgabenträgers als Bestandteil der Nahverkehrsplanung widerspiegeln (z. B. durch Kreistagsbeschluss, Fortschreibung des Nahverkehrsplans) und nachvollziehbar begründet sein. Die Entscheidung über zu bündelnde Genehmigungen trifft jedoch nach wie vor die Genehmigungsbehörde (für den Landkreis Ravensburg: das Regierungspräsidium Tübingen) im Zuge der Antragsprüfung. Dabei wird im Allgemeinen das Linienbündelungskonzept des Aufgabenträgers berücksichtigt, sofern die o.g. Anforderungen erfüllt sind.

1.2.2 Anforderungen an die Bildung von Linienbündeln

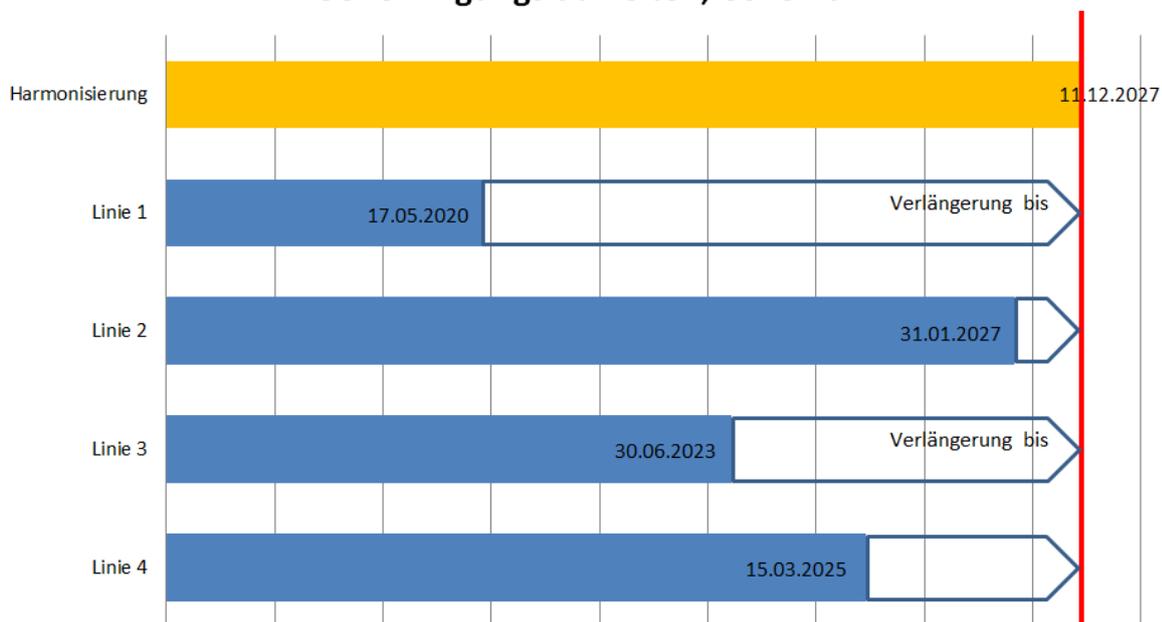
Weder aus wirtschaftlicher Sicht noch aus Gründen der Verkehrsintegration lässt sich die Größe der zu bildenden Linienbündel eindeutig bestimmen. Vielmehr ist ein Abwägungsprozess zwischen den nachfolgend aufgeführten Grundsätzen und Kriterien vor dem Hintergrund der aktuellen Situation eines Raumes maßgebend:

- **Beachtung enger verkehrlicher Verflechtungen von Linien**
Linienbündel sollten so gebildet werden, dass sie die flächendeckende Raumerschließung und integrierte Verkehrsbedienung von Teilräumen stärken und den funktionalen Zusammenhang von Netzsystemen (z. B. Stadtverkehre, Zubringerverkehre zur Bahn) erhalten. Damit wird gleichzeitig gewährleistet, dass das Verkehrsangebot im Bedarfsfall wesentlich effektiver weiterentwickelt werden kann als bei einem Betrieb durch mehrere unabhängig voneinander agierende Unternehmen.
- **Gewährleistung einer betrieblich optimalen Verkehrsbedienung**
Die Linienbündelung sollte betriebliche Kriterien berücksichtigen, um Synergien bei der Fahrzeug- und Personaleinsatzplanung zu nutzen. Maßgebend sind dabei der räumliche Zuschnitt, der Leistungsumfang und die Ausrichtung der Linienbündel auf die Lage der vorhandenen betrieblichen Einrichtungen. Historische Zusammenhänge sind allgemein kein ausreichendes Bündelungskriterium.
- **Nutzung des wirtschaftlichen Querausgleichs zwischen Linien**
Die Linienbündelung kann ertragsstarke und ertragsschwache Linien wirtschaftlich effektiv miteinander kombinieren, um den Rückzug der Verkehrsunternehmen auf einzelne, besonders ertragsstarke Linien („Rosinenpickerei“) zu verhindern. Das Zusammenfassen wirtschaftlich guter und weniger guter Linien bedeutet, dass der Gewinn aus der „guten“ Linie zur Finanzierung des Bedienungsangebotes der „weniger guten“ Linie verwendet werden soll.
- **Berücksichtigung mittelständischer Interessen**
Sehr groß geschnittene Linienbündel (im Maximalfall ein Paket für den Gesamttraum) besitzen eine besonders hohe verkehrliche Integrationskraft und bieten optimale Voraussetzungen für eine hohe betriebliche Effizienz. Sie sind auf kurze Sicht in der Regel auch wirtschaftlicher als kleinere Einheiten. Kleinere Einheiten erhalten hingegen einen stetigen Wettbewerb und fördern mittelständische Unternehmen.

1.2.3 Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten

Linienbündelungskonzepte gehen einher mit einer Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten. Eine entsprechende zeitliche Staffelung der Genehmigungslaufzeiten je Linienbündel erleichtert dem Aufgabenträger die Vergabe und schützt die vorhandenen Verkehrsunternehmen vor möglicherweise ruinösen Entwicklungen (d.h. Verlust großer Teile des Bedienungsgebiets zu einem Zeitpunkt). Hierbei ist zu beachten, dass bereits erteilte Genehmigungen im Allgemeinen Besitzstand genießen, d.h. die Harmonisierung der Genehmigungslaufzeit eines Linienbündels wird durch die längste Laufzeit einer Genehmigung bestimmt, siehe Abbildung.

Linienbündel "Verkehrsraum A", Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten, Schema



1.2.4 Akteure

Die Erstellung eines Linienbündelungskonzepts inkl. Laufzeitharmonisierung stellt eine umfassende verkehrsfachliche Anforderung dar, die Gegenstand von Rechtsauseinandersetzungen werden kann. Daher bedienen sich Aufgabenträger im Regelfall kompetenter Dienstleister (insbesondere externe Gutachter).

Damit die vom Aufgabenträger als politischer Wille verabschiedete Linienbündelung überhaupt Einzug in das Genehmigungsverfahren nehmen kann, muss das Linienbündelungskonzept der Genehmigungsbehörde rechtzeitig zur Kenntnis gegeben werden. Hierbei empfiehlt es sich, bereits im Zuge der Aufstellung des Linienbündelungskonzepts die Genehmigungsbehörde einzubinden, um deren Anforderungen berücksichtigen zu können.

Das Regierungspräsidium Tübingen wurde in einem ersten Aufschlag bereits angefragt und hat im Erlass vom 08.03.2018 an das Landratsamt Ravensburg folgendes mitgeteilt:

„In der Regel wird eine Genehmigung nach § 16 Abs. 2 PBefG antragsgemäß befristet, wobei der Unternehmer bei eigenwirtschaftlichen Verkehren für gewöhnlich die Höchstdauer von 10 Jahren beantragen wird. Die Bemessung der Gültigkeitsdauer richtet sich aber grundsätzlich nach den öffentlichen Verkehrsinteressen, so dass durchaus die Möglichkeit besteht, Genehmigungen deutlich unter der Höchstlaufzeit zu befristen.

Voraussetzungen für eine solche Befristung ist allerdings, dass der Aufgabenträger des ÖPNV feststellt, dass ein Widerspruch zwischen der beantragten Genehmigung und einer künftigen Verkehrsbedienung bereits konkret abzusehen ist, bzw. die Harmonisierung der beantragten Linie mit anderen Linien konkret beabsichtigt ist.

Nach § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG definiert der Aufgabenträger die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Das gilt nach dem VGH Baden-Württemberg (Beschluss vom 08.10.1998 – 3 S 1650/97) selbst dann, wenn sich der Nahverkehrsplan erst in der Aufstellungsphase befindet. Identisches gilt auch für hinreichend konkrete Vorstufen eines solchen Planes, die sich vor dem Zeitpunkt der Fortschreibung abzeichnen (vgl. VG Karlsruhe, Urt v. 09.02.2010 – 8 K 1038/09)

Das Vorliegen eines vollständigen Entwurfs einer Fortschreibung wäre somit nicht zwingend erforderlich. Ein Widerspruch einer beantragten Genehmigung (z.B. hinsichtlich der Genehmigungsdauer wegen der geplanten Harmonisierung) zu der Verkehrsplanung in der geplanten Fortschreibung des Nahverkehrsplanes könnte durch eine entsprechende Befristung aber nur dann verhindert werden, wenn sich die Fortschreibung bereits in einer konkreten Planungs- und Aufstellungsphase befindet.

Aus dem Entwurf der Fortschreibung muss sich also direkt ergeben, dass die Gewährung der Genehmigung für die beantragte Dauer im Widerspruch zu den öffentlichen Verkehrsinteressen (also zur geplanten Fortschreibung des Nahverkehrsplanes) steht, Dies gilt insbesondere hinsichtlich der beantragten Linienbündelung und der Harmonisierung der Laufzeiten.

Unter Umständen könnte z.B. auch ein Kreistagsbeschluss zur Vergabe von Gutachterdienstleistungen ausreichen, wenn aus diesem Beschluss, bzw. der dem Beschluss zugrunde liegenden Kreistagsvorlage konkret die beabsichtigte Linienbündelung und Harmonisierung der Laufzeiten hervorgeht. Ebenso könnte der zukünftige Inhalt im Genehmigungsverfahren als Darstellung der öffentlichen Verkehrsinteressen berücksichtigt werden, wenn es bereits einen oder mehrere Beschlüsse des Kreistags (oder eines Ausschusses) zur Linienbündelung und Harmonisierung gibt.

Eine Kreistagsvorlage, in der es nur darum geht, überhaupt einen Nahverkehrsplan aufzustellen oder fortzuschreiben, würde für eine zu entscheidende Befristung jedoch nicht genügen.“

1.2.5 Besonderheiten

Eine besondere Rolle bei der Festlegung des zu bündelnden Angebots spielen Buslinien, die die Kreisgrenze überschreiten und somit in den Zuständigkeitsbereich von 2 oder mehr Aufgabenträgern fallen. Da ein durch die Linienbündelung provoziertes Auftrennen durchgehender Linien an der Kreisgrenze in zwei Linienabschnitte weder beabsichtigt wird, noch betrieblich oder verkehrlich sinnvoll ist, darf jede Kreisgrenzen überschreitende Linie in ihrer Gesamtlänge nur genau einmal bei der Linienbündelung eines beteiligten Aufgabenträgers berücksichtigt werden. Grenzüberschreitende Linien müssen daher anhand der Kriterien „Territorialprinzip“ und „funktionaler Zusammenhang“ einem der beteiligten Aufgabenträger (AT) zugeordnet werden, der sich „geschäftsführend“ um die Erfüllung der aufgabenträgerseitigen Aufgaben, wie z. B. Linienbündelung verantwortlich zeigt.

Ferner ist bei differenzierten Bedienungsformen (z. B. Anruf-Sammeltaxi, Rufbus, TaxiBus/Anruf-Linientaxi) zu entscheiden, ob

- differenzierte Betriebsformen eher ergänzende Funktionen zum konventionellen Linienverkehr besitzen und damit als Teil eines Bündels konventioneller Linien zu bewerten sind (häufig der Fall bei Anruf-Linientaxi) oder
- vielmehr die differenzierten Betriebsformen durch ihre betrieblichen und finanzierungstechnischen Besonderheiten sehr eigenständige Angebotssegmente darstellen (häufig bei AST-Systemen der Fall), die bereits als in sich geschlossene Linienbündel zu betrachten und zu behandeln sind.

1.2.6 Fazit

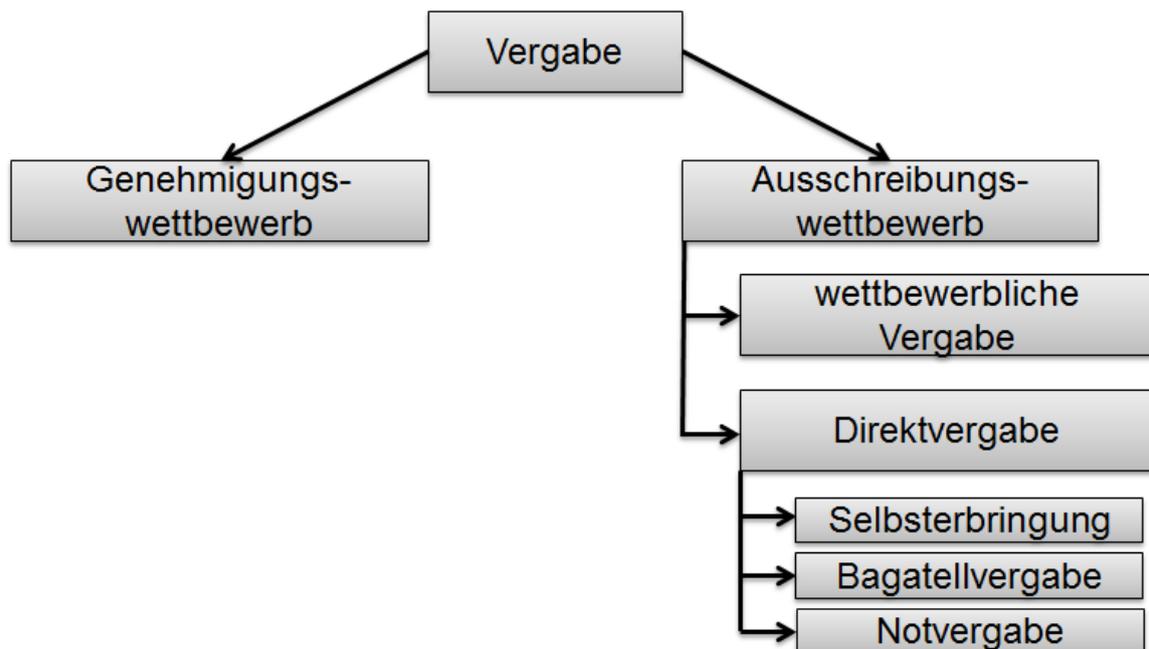
Die Bildung von Linienbündeln stellt einen wirksamen Schutz vor „Rosinenpickerei“ dar, kann eine geeignete Grundlage zum Erhalt eigenwirtschaftlicher Teilnetzstrukturen im ÖPNV sein, die nicht der direkten Subventionierung durch den Aufgabenträger unterliegen, und kann über das Instrument des Genehmigungswettbewerbs ggf. Wettbewerbsgewinne erschließen, ohne ein formales Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Allerdings hat die positive Wirkung von Linienbündeln auch Grenzen: eine Linienbündelung schützt nicht davor, dass ggf. kein Unternehmen einen eigenwirtschaftlichen Antrag im Rahmen des Genehmigungswettbewerbs für ein bestimmtes Linienbündel stellt.

1.3 Genehmigungs- und Ausschreibungswettbewerb

Bei der Vergabe von Verkehrsleistungen ist zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren zu unterscheiden. Während eigenwirtschaftliche Verkehre durch einen Genehmigungswettbewerb vergeben werden, werden gemeinwirtschaftliche Verkehre durch einen Ausschreibungswettbewerb vergeben. Durch welches Verfahren eine Verkehrsleistung vergeben wird, ist zu Beginn der Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 noch nicht ersichtlich. Mit der Vorabbekanntmachung beginnt eine dreimonatige Antragsfrist für eigenwirtschaftliche Verkehre. Liegen nach dieser Frist ein oder mehrere eigenwirtschaftliche Anträge vor, welche dem in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Niveau entsprechen, wird die Verkehrsleistung durch einen Genehmigungswettbewerb vergeben.

Liegen nach der Frist keine oder keine genehmigungsfähigen Anträge für eigenwirtschaftliche Verkehre vor, ist der Weg für einen Ausschreibungswettbewerb frei.



1.3.1 Genehmigungswettbewerb

Übersicht:

Der Genehmigungswettbewerb ist in § 13 Abs. 2b PBefG geregelt. Er ist das Verfahren um die Erteilung einer Liniengenehmigung **auf eigenwirtschaftlicher Basis**.

Eigenwirtschaftliche Verkehre werden in § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG definiert und sind in erster Linie dadurch gekennzeichnet, dass ihre Erträge ausreichen, um den Verkehr zu erbringen. Sie sind aus sich selbst heraus rentabel und haben gegenüber gemeinwirtschaftlichen Verkehren Vorrang bei der Vergabe einer Liniengenehmigung. Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre besteht nur, sofern diese die ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen.

Gemäß § 18 PBefG ist die Genehmigungsbehörde am Ende eines jedes Kalenderjahres verpflichtet, ein Genehmigungsverzeichnis im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen. Hierbei sind neben Linienführung und Geltungsdauer der Genehmigungen zusätzlich Angaben zu den Antragsfristen zu machen.

Ablauf des Genehmigungswettbewerbs:

Ein Genehmigungswettbewerb tritt immer dann ein, wenn mindestens zwei Genehmigungsanträge für dieselbe(n) Linie(n)/Linienbündel auf eigenwirtschaftlicher Basis gestellt werden. Hier obliegt es den privaten Anbietern, nach eigenen Vorstellungen Busverkehrslinien und -netze zu planen und dafür eine Genehmigung zu beantragen.

Nach § 12 Abs. 5 PBefG ist ein Antrag spätestens 12 Monate vor dem Beginn des beantragten Geltungszeitraums zu stellen.

Bei der Prüfung der Angebote ist zunächst jeder Genehmigungsantrag daraufhin zu prüfen, ob er nach § 13 PBefG grundsätzlich genehmigungsfähig ist. Sofern der Genehmigungsbehörde mehrere grundsätzlich genehmigungsfähige Anträge vorliegen, hat sie eine dem Gleichbehandlungsgrundsatz verpflichtete Auswahlentscheidung zu treffen. Die Auswahlentscheidung ist danach zu treffen, wer die „beste Verkehrsbedienung“ anbietet. Dies regelt ausdrücklich der § 13 Abs. 2b PBefG.

Der Aufgabenträger ist nach § 8 Abs. 3 PBefG für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung verantwortlich. Die Auswahlentscheidung ist „vorrangig“ danach vorzunehmen, inwieweit der jeweils angebotene Verkehr die im öffentlichen Interesse für erforderlich erachteten Angebotsstandards verwirklicht. Maßstab hierbei bildet insbesondere der Nahverkehrsplan, in welchem der Aufgabenträger das öffentliche Verkehrsinteresse (z.B. Umfang und Qualität des Verkehrsangebots, Umweltqualität, Integration, vollständige Barrierefreiheit) definiert. Ein weiteres Auswahlkriterium ist die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung.

Die Genehmigungsbehörde muss die Genehmigung dem Anbieter mit dem besten Angebot erteilen.

Vor- und Nachteile:

Vorteile:

- keine Zahlung von zusätzlichen Ausgleichsleistungen
 - Ausgleich wird nur nach § 148 SGB IX (Menschen mit Behinderung) und im Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG / § 15 ÖPNVG ab 2018) gezahlt

Nachteile:

- Aufgabenträger kann keine Standards vorgeben
- uneingeschränktes Bewerberfeld
 - jeder kann sich um die ausgeschriebene Linie bewerben

1.3.2 Ausschreibungswettbewerb

Allgemein:

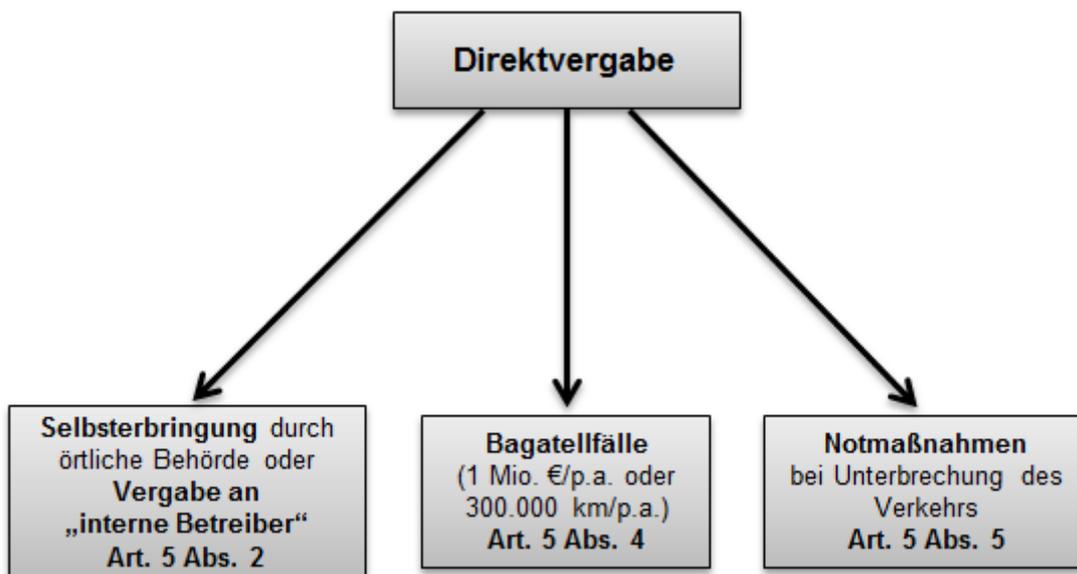
Der Ausschreibungswettbewerb ist das Verfahren um die Erteilung einer Liniengenehmigung nach dem PBefG auf gemeinwirtschaftlicher Basis.

Jedoch kann aus einem Ausschreibungswettbewerb ein Genehmigungswettbewerb werden.

Dies ist der Fall, falls ein oder mehrere eigenwirtschaftliche Anträge eingehen, welche dem in der Vorabbenachrichtigung beschriebenen Niveau entsprechen.

Die VO 1370/2007 sieht als mögliche Verfahren die Direktvergabe und das wettbewerbliche Vergabeverfahren vor. Das wettbewerbliche Vergabeverfahren gemäß Art. 5 Abs. 3 VO 1370/2007 hat gegenüber der Direktvergabe grundsätzlich Vorrang und erfordert die Beteiligung mehrerer Bieter.

1.3.2.1 Direktvergabe



Möglichkeiten der Direktvergabe

Selbsterbringung bzw. Direktvergabe an einen internen Betreiber

- ist unter den Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 zulässig
- überwiegender Teil der öffentlichen Personenverkehrsdienste ist selbst zu erbringen

Direktvergabe eines Kleinauftrags

- ist unter den Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 4 VO 1370/2007 zulässig
- bei geringfügigen Verkehrsleistungen und zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen, wenn der Auftrag unterhalb der Schwellenwerte liegt
- Nach dem Erwägungsgrund Nr. 23 der VO (EG) Nr. 1370/2007 sollte es den zuständigen Behörden allerdings nicht gestattet sein, Aufträge oder Netze aufzuteilen, um so ein wettbewerbliches Vergabeverfahren zu vermeiden

Notvergabe

- ist unter den Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 5 VO 1370/2007 zulässig
- für maximal 2 Jahre
 - die Notmaßnahme darf keinesfalls länger andauern, als die Notlage andauert und als es erforderlich ist
- bei einer Unterbrechung des Verkehrsdienstes oder bei unmittelbarer Gefahr des Eintretens einer solchen Situation

1.3.2.2 Wettbewerbliche Vergabe

Übersicht der wettbewerblichen Vergabe

Die VO 1370/2007 sowie § 8b PBefG enthalten keine Detailregelungen über den Verfahrensablauf und die Vergabekriterien bei der wettbewerblichen Vergabe. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die Vorgabe wettbewerblicher Mindeststandards. Die Gestaltung des wettbewerblichen Verfahrens unterliegt einem weiten Gestaltungsermessen des Aufgabenträgers. Es wird nur durch die allgemeinen Grundsätze der Offenheit, Fairness, Transparenz und Nichtdiskriminierung begrenzt (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 VO 1370/2007). Der Aufgabenträger kann Anforderungen an das Verkehrsangebot definieren – sofern er bereit ist, es auch zu finanzieren.

Ablauf der wettbewerblichen Vergabe

Die Zeitspanne von Vorabbekanntmachung bis Betriebsbeginn beträgt mindestens 27 Monate. Hinsichtlich der Bekanntmachung ist zwischen der Vorabbekanntmachung gemäß Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 und der Vergabebekanntmachung zu unterscheiden.

Vorabbekanntmachung

Die Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO 1370/2007 ist eine zwingende Verfahrensvoraussetzung und muss mindestens ein Jahr vor Einleitung der wettbewerblichen Vergabe erfolgen. Nach Art. 7 Abs. 2 S. 2 VO 1370/2007 kann in Ausnahmefällen auf die Vorabbekanntmachung verzichtet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass es sich um Leistungen von unter 50.000 Kilometer im Jahr handelt.

Eigenwirtschaftliche Anträge

Nach der Vorabbekanntmachung öffnet sich das dreimonatige Zeitfenster für eigenwirtschaftliche Anträge. Gehen keine zuschlagsfähigen eigenwirtschaftliche Anträge bei der Genehmigungsbehörde ein, kann und sollte der Aufgabenträger 12 Monate nach Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung ein wettbewerbliches Vergabeverfahren eröffnen und die gewünschten Verkehre bestellen.

Vergabebekanntmachung

Für die Einleitung des wettbewerblichen Verfahrens ist eine Vergabebekanntmachung mit weitgehenden Informationen vorgeschrieben, durch welche alle potenziell interessierten Betreiber von der geplanten Auftragsvergabe Kenntnis erlangen können. Aufgrund des Grundsatzes der Transparenz muss auch die Einleitung des eigentlichen Verfahrens bekannt gemacht werden. Das Vergabeverfahren kann gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 3 VO 1370/2007 ein- oder mehrstufig ausgestaltet werden.

Angebotsfrist

Nach der Vergabebekanntmachung beginnt die Angebotsfrist. Für Verfahren sind bereits bei wenig komplexen Aufträgen mindestens 52 Tage zwischen Veröffentlichung und Abgabe der Angebote anzusetzen. Längere Fristen sind möglich und unter Umständen sinnvoll.

Prüfung und Wertung

Im Anschluss erfolgt die Prüfung und Wertung der Angebote. Die Vergabeentscheidung darf bei mehreren Angeboten nur anhand der vorher aufgestellten und den Bietern mitgeteilten Zuschlagskriterien erfolgen.

15-tägige Einspruchsfrist der unterlegenen Bieter

Hat man sich für das geeignetste Angebot entschieden sind gemäß § 8b Abs. 7 PBefG die nicht berücksichtigten Bieter entsprechend § 101a GWB vor der Zuschlagserteilung zu informieren, wodurch der Rechtsschutz nach § 8a Abs. 7 PBefG eröffnet wird. Daraufhin haben die unterlegenen Bieter eine 15-tägige Einspruchsfrist.

Nachprüfungsverfahren

Gegen die Entscheidung der zuständigen Behörde ist das Nachprüfungsverfahren eröffnet. Ist ein solches nicht anhängig oder bleibt erfolglos, kann die Direktvergabe erfolgen.

Wettbewerbliche Vergabe

Dann kann dem ausgewählten Bieter der Zuschlag erteilt werden und von ihm die Genehmigungen beantragt werden, wobei die Genehmigungsbehörde wiederum 3 Monate zur Prüfung zur Verfügung hat. Damit verbleiben dem Unternehmen mindestens 6 Monate um die Betriebsaufnahme vorzubereiten.

Vor- und Nachteile des Ausschreibungswettbewerbs:

Vorteile:

- es können Anforderungen für vorgesehene Verkehrsleistungen definiert werden

Nachteile:

- wird ein eigenwirtschaftlicher Antrag gestellt, der die Anforderungen zum größten Teil erfüllt, muss dieser die Genehmigung erhalten
- Zahlung von zusätzlichen Ausgleichsleistungen

Schwellenwerte

• **Europäische Schwellenwerte**

- bei der Vergabe im ÖPNV handelt es sich um Liefer- und Dienstleistungsaufträge
- Schwellenwert seit 01.01.2018 bei **221.000 €**
- **oberhalb** des europäischen Schwellenwertes gelten im Wesentlichen die Vorschriften der Vergabeverordnung (VgV), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- **unterhalb** unterliegen Ausschreibungen dem nationalen Vergaberecht, das auf dem Haushaltsrecht basiert (UVgO v. 2.2.17 – Anwendungserlass BW fehlt; solange gilt noch VOL/A)

• **Schwellenwerte bei der Direktvergabe**

- in Art. 5 Abs. 4 VO 1370/2007 geregelt
- bei geschätztem Jahresdurchschnittswert von weniger als 1 Mio. Euro oder einer jährlichen Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km
- Schwellenwerte stehen in einem alternativen Verhältnis zueinander

- Verdoppelung der Schwellenwerte bei einer Vergabe an kleines oder mittleres Unternehmen (KMU)
- KMU = Unternehmen mit nicht mehr als 23 Fahrzeugen
- angegebene Anzahl an Fahrzeugen bezieht sich auf alle Fahrzeuge, die unmittelbar der Personenbeförderung dienen, z.B. auch die PKWs

2. Liniennummern

Informationen von Herrn Löffler

„Die Zuständigkeit hierfür liegt bei den Verkehrsunternehmen, sie wurden bereits jahrzehntelang verwendet. Am Anfang von bodo wurde zu Beginn des Haltestellenprojekts (2006 - 2008) diskutiert, ob die Omnibusliniennummern vereinheitlicht werden sollen. Die Unternehmen haben sich seinerzeit dagegen ausgesprochen. Die Umnummerierung unterblieb und die 2.700 Haltestellenmasten wurden mit den bisherigen Liniennummern beschafft. Wenn das LRA Ravensburg dies anders wünscht, ist dies aus meiner Sicht ein Ziel, das im Nahverkehrsplan verankert werden sollte und dann verfolgt werden kann. Weitere (parallele) Einwirkungs- und Diskussionsmöglichkeiten bieten die Arbeitskreis- und Gremiensitzungen. Wenn dies ernsthaft verfolgt werden soll, empfehle ich eine abgestimmte Vorgehensweise.“¹

Kosten

Wenn die Haltestelleneinrichtungen aufgrund eines neuen Liniennummernsystems verändert werden müssen, sind die Kosten hierfür erst noch zu ermitteln. Herr Löffler rechnet jedoch mit Kosten im sechsstelligen Bereich.

3. Regiobuslinien – Förderprogramm des Landes

3.1 Ausgangslage

Das Land (Verkehrsministerium) hat in 2015 das Förderprogramm Regiobuslinien aufgelegt und verfolgt damit das politische Ziel des Aufbaus eines Regiobus-Grundnetzes in Baden-Württemberg. Im März 2018 wurde dieses Förderprogramm modifiziert (siehe Anlage). Nach dem Förderprogramm sollen Mittel- und Unterzentren ohne SPNV-Anbindung mit dem SPNV verknüpft werden. Gefördert wird die Anbindung von Mittelzentren ohne SPNV-Anbindung an bis zu drei verkehrlich geeigneten Verknüpfungsstellen zum SPNV, die Anbindung von Unterzentren an bis zu zwei geeignete Verknüpfungsstellen. Darüber hinaus sollen auch Lücken im Schienennetz zwischen benachbarten Ober- und Mittelzentren geschlossen werden. Es soll ein Fahrplanangebot mindestens stündlich von 5-24 Uhr, 7 Tage/Woche und im Takt vorgehalten werden mit direkten und schnellen Linienverbindungen. Zum Einsatz sollen qualitativ hochwertige Busse kommen. Gute und fahrgastfreundliche Anschlüsse zur Schiene mit Anschlussicherung sollen geschaffen werden und die Regiobuslinien sollen tariflich in den Landestarif eingebunden werden.

¹ Zitat Herr Löffler; Geschäftsführer Bodensee-Oberschwaben Verkehrsverbund GmbH

3.2 Förderprogramm

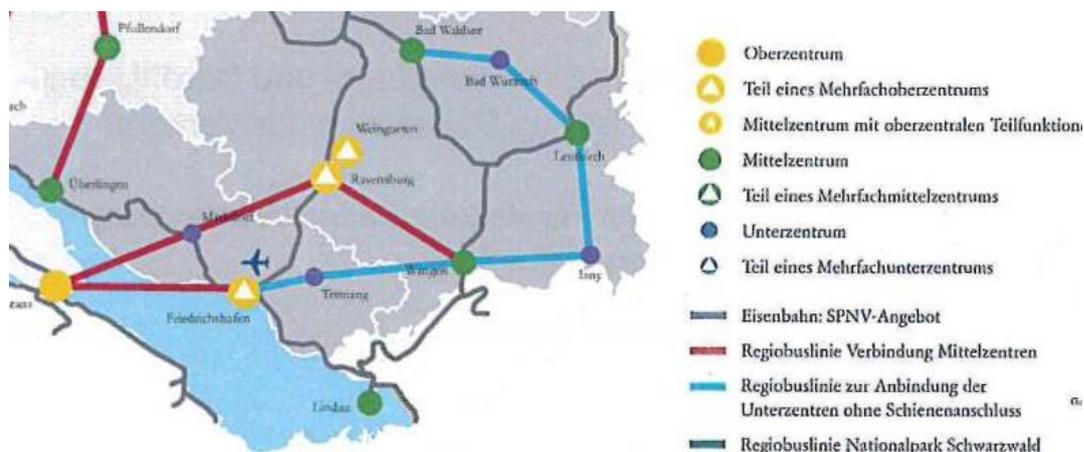
Das Förderprogramm sieht eine 50%-Förderung vor. Basis hierfür ist die entstehende Kostenunterdeckung aus Zusatzkosten/Zusatzerlösen (siehe Nr. 5 Absatz 1 Förderprogramm). Nicht förderfähig sind Fahrten, für einen dichteren Takt oder kapazitäts-ergänzende Fahrten für den Ausbildungs- oder Berufsverkehr (siehe Nr. 3 b). Das Programm ist auf Dauer angelegt (siehe Nr. 1 Satz 2 Förderprogramm). Der Förderzeitraum ist befristet auf 3-5 Jahre (Ermessen Antragsteller; siehe Nr. 6 e) Satz 2 Förderprogramm). Die Zuwendungen werden ausbezahlt, soweit Mittel nach Staatshaushaltsplan zur Verfügung stehen (siehe Nr. 9 Satz 1 Förderprogramm). Es besteht kein Rechtsanspruch (siehe Nr. 9 Satz 2 Förderprogramm).

Mit der Überarbeitung des Programms wurde u.a. die Förderquote auf 60 % erhöht, für die Fälle, bei denen die Fahrzeuge der Regiobuslinie im Landesdesign und nach Vorgabe des betreffenden Design Musters gestaltet sind und ausschließlich auf der Regiobuslinie eingesetzt werden.

Zu dem Förderprogramm „Regiobuslinien“ gibt es eine Technische Richtlinie, in der weitere Details zu den Fördervoraussetzungen geregelt sind (hierauf wird in diesem Vermerk nicht näher eingegangen).

3.3 Förderfähiges Regiobusliniennetz (Teilbereich Landkreis)

Das Verkehrsministerium hat mit dem Förderprogramm eine Übersichtskarte mit einem grundsätzlich förderfähigen Regiobusliniennetz erstellt. Es handelt sich hierbei um einen Vorschlag (nicht abschließend) des Verkehrsministeriums, der nicht mit den Aufgabenträgern abgestimmt wurde. In dem nachfolgenden Kartenausschnitt ist der aktuelle Vorschlag, den Landkreis Ravensburg betreffend, dargestellt:



Vorgeschlagen werden seitens des Landes innerhalb des Landkreises die Linien:

- Ravensburg-Wangen (als Lückenschluss zwischen Ober und Mittelzentrum)

- Isny-Wangen und Isny-Leutkirch (Anbindung Unterzentrum an zwei Verknüpfungsstellen zum SPNV)
- Bad Wurzach-Bad Waldsee und Bad Wurzach-Leutkirch (Anbindung Unterzentrum an zwei Verknüpfungsstellen zum SPNV)

Im Landkreisgrenzen überschreitenden Verkehr werden seitens des Landes vorgeschlagen die Linien

- *Markdorf-Ravensburg [und Markdorf-Konstanz]* (Anbindung Unterzentrum an zwei Verknüpfungsstellen zum SPNV bzw. Lückenschluss zwischen Oberzentren?)
- *Tettnang-Wangen [und Tettnang-Friedrichshafen]* (Anbindung Unterzentrum an zwei Verknüpfungsstellen zum SPNV)

3.4 Bisherige Beschlusslage

Der Verwaltungsausschuss des Kreistags hat in seiner Sitzung vom 05.07.2016 über das Thema Regiobusprogramm und hier speziell über die Linie 7542 Ravensburg-Wangen-Isny im Teilabschnitt Ravensburg-Wangen beraten und beschlossen, dass sich der Landkreis zum damaligen Zeitpunkt nicht am diesem Förderprogramm beteiligen wird. U.a. weil auf der Linie bereits ein gutes, dem Nahverkehrsplan entsprechendes Mindestangebot vorhanden sei, wegen eventueller nachteiliger Auswirkungen auf den Teilabschnitt Wangen-Isny, den zu erwartenden hohen Zusatzkosten (ca. 260.000 €/a; resp. 115.000 €/a nach Abzug geschätzter Einnahmen von ca. 32.000 € und einer 50%igen Landesförderung). Auch hätte die Förderung einer einzelnen Linie in dieser Größenordnung für den Landkreis eine neue Dimension dargestellt, mit entsprechenden Erwartungshaltungen bezüglich anderer Buslinien mit deutlich geringerem Grundangebot. Des Weiteren wurden beihilferechtliche- und vergaberechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Eigenwirtschaftlichkeit der genehmigten Linie angeführt. Auch wurde nur ein beschränkter Nutzen für das zusätzliche Fahrtenangebot angenommen, da sich der verbesserte Takt hauptsächlich an Wochenenden und in den Abendstunden ausgewirkt hätte und überwiegend dem Freizeitverkehr und weniger dem Berufspendler- und Schülerverkehr zu Gute gekommen wäre.

3.5 Eigenwirtschaftlichkeit – Gestaltungsrahmen?

Die vom Land vorgeschlagenen Linien werden derzeit von den jeweiligen Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich durchgeführt und haben folgende Genehmigungslaufzeiten:

Linie 7542 (Ravensburg-Wangen-Isny): bis 31.05.2023

Linie 7551 (Isny-Leutkirch): bis 31.05.2021

Linie 7554 (Leutkirch-Bad Wurzach-Bad Waldsee(-Aulendorf)): bis 31.05.2027

Linien 7373/7537 (Ravensburg-*Markdorf-Konstanz*): bis 31.05.2024/30.06.2025

Linie 7545 ((Ravensburg-) *Tettnang-Wangen*): bis 31.05.2021

[Die Teilstrecke *Tettnang-Friedrichshafen* verläuft vollständig im Bodenseekreis]

Im Nahverkehrsplan des Landkreises Ravensburg sind diese Linien der Kategorie 1 zugeordnet, d.h. Linien mit Verbindungsfunktion, welche im Regional- und Überregional-

verkehr schnelle und häufige Verbindungen zu den Ober- und Mittelzentren herstellen. Einzige Ausnahme bildet die Linie 7545, die der Kategorie 2 zugeordnet ist. Diese Linienkategorie hat Verbindungs- und Zubringerfunktion und soll im Regionalverkehr mit angemessener Fahrtenfrequenz Verbindungen zwischen Zentren herstellen und als Zubringer zur übergeordneten Kategorie 1 dienen.

Durch eine Bezuschussung mit öffentlichen Mitteln im Rahmen des Regiobusprogramms wird die Eigenwirtschaftlichkeit des Linienbetriebs nach wie vor grundsätzlich in Frage gestellt. Dies hätte somit Auswirkungen auf den genehmigten Betrieb der Linie. Ob es hier dennoch Gestaltungsmöglichkeiten gibt, müsste juristisch begutachtet werden. Anschließend müsste verkehrstechnisch ebenfalls durch einen Gutachter ermittelt werden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um ein Regiobuskonzept nach den Vorgaben des Landes für die jeweiligen Linien zu erstellen, welche Kosten hierdurch entstehen und welches Fahrgast- und Einnahmepotenzial besteht.

Bei den Linien, die die Landkreisgrenzen überschreiten, müsste zwischen den betroffenen Aufgabenträgern zudem abgestimmt werden, in wessen „Obhut“ die Linien aufgabenträgerseitig geführt werden (siehe auch Ausführungen zur Linienbündelung).

Landratsamt Ravensburg, Verkehrsamt

gez. Koch, Lessing, Wucherer, 26.4.2018