

# Nahverkehrsplan für den Landkreis Ludwigsburg

## Aktualisierung des Kapitels 1.2.1

### 1.2.1 Der europäische Rechtsrahmen

#### Die EU-Verordnung Nr. 1191/69

Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69<sup>1</sup> legt die allgemeinen Bedingungen fest, die für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gelten. Sie regelt die Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen oder deren Auferlegung. Zudem regelt sie die sich daraus ergebende Verpflichtung zur Zahlung der vereinbarten Vergütung beziehungsweise zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile.

1991 erfolgte eine Änderung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91. Die Betreiber des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs wurden in den Anwendungsbereich der Vorschrift einbezogen. Den Mitgliedstaaten wurde jedoch ermöglicht, diese Unternehmen von der Vorschrift auszunehmen. Eine solche Ausnahme ermöglicht in Deutschland § 8 PBefG, wonach öffentliche Verkehrsangebote vorrangig eigenwirtschaftlich zu erbringen sind. Die Unternehmen sind aufgrund der erteilten Liniengenehmigung verpflichtet, den genehmigten Betrieb aufzunehmen und während der Geltungsdauer der Genehmigung unter Beachtung des Standes der Technik aufrecht zuhalten. Dafür erhalten sie im Rahmen der Liniengenehmigung einen relativ weit reichenden Schutz vor Konkurrenz.

Die Wirksamkeit dieser so genannten Teilbereichsausnahme auf der Basis des deutschen PBefG ist im Oktober 2006 vom Bundesverwaltungsgericht<sup>2</sup> bestätigt worden. Damit kommt die (EWG)-Verordnung im Busbereich nicht zur Anwendung. Dennoch ist bei der ÖPNV-Finanzierung darauf zu achten, dass europäische Regelungen über

---

<sup>1</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.06.1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. L 156 vom 28.6.1969, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91, ABl. L 169 vom 29.6.1991.

<sup>2</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2006, Az. 3 C 33.05

Zahlungen aus öffentlichen Kassen an Unternehmen (Beihilfen) nicht verletzt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem o. g. Urteil dazu festgestellt, dass im personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahren aber von der Genehmigungsbehörde (hier: Regierungspräsidium Stuttgart) für eigenwirtschaftliche Verkehre nicht zu prüfen ist, ob und in welchem Umfang sowie ob in beihilferechtskonformer Weise die Verkehre aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit ist die EU-konforme Finanzierung von Verkehrsangeboten außerhalb der Liniengenehmigungsverfahren zu regeln.

### **Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs**

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache „Altmark Trans“ vom 24. Juli 2003 müssen Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen, die Grundlage für staatliche oder kommunale Zuschüsse sind, folgende vier Kriterien erfüllen, damit die Zahlungen nicht als unzulässige staatliche Beihilfe angesehen werden:

- Es muss eine Betrauung mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erfolgt sein.
- Die Parameter zur Berechnung des finanziellen Ausgleichs müssen zuvor objektiv und transparent aufgestellt werden.
- Der Ausgleich darf – unter Berücksichtigung der erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns – keine Überkompensation des unternehmensinternen Aufwands bewirken.
- Sofern das betraute Unternehmen nicht mittels öffentlicher Ausschreibung ausgewählt wird, erfolgt eine Kostenanalyse am Maßstab eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens.

Die Pflicht zur Beachtung der „vier Kriterien“ obliegt den Finanzmittelgebern (hier: Landkreis Ludwigsburg und/oder Städte und Gemeinden im Kreis sowie Verband Region Stuttgart), die durch EU-rechtskonforme Vorgehensweise sicherstellen müssen, dass eine

Finanzierung von Verkehrsleistungen aus öffentlichen Mitteln in Übereinstimmung mit dem europäischen Beihilferecht erfolgt.

### **Die EU-Verordnung Nr. 1370/2007**

Am 3. Dezember 2007 wurde im EU-Amtsblatt die EU-Verordnung mit der Nr. 1370/2007 veröffentlicht. Sie ersetzt die bisherigen Verordnungen aus den Jahren 1969 und 1991 (siehe oben) und tritt am 3. Dezember 2009 in Kraft. Bis dahin müssen die Mitgliedstaaten ihre nationale Gesetzgebung dem EU-Recht anpassen. Auch das deutsche PbefG muss überarbeitet werden. Inwieweit dabei die eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen Bestand haben wird, ist noch nicht absehbar.

Die neue Verordnung führt den regulierten Wettbewerb zwischen den Betreibern ein. Dadurch soll ein attraktiveres und innovativeres Dienstleistungsangebot entstehen, das im Ergebnis auch niedrigere Kosten verursacht.

Im Grundsatz geht die Verordnung bei einer Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Busbereich von der Anwendung eines Wettbewerbsverfahrens aus.

- Hinsichtlich des Schienenpersonennahverkehrs sieht die Verordnung die Möglichkeit der Direktvergabe vor, wenn dies nach nationalem Recht nicht untersagt ist. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Direktvergabe lediglich dann möglich, wenn ein wesentlicher Teil der durch den Vertrag bestellten Leistung während der Vertragslaufzeit ausläuft und anschließend im Wettbewerb vergeben wird.
- Sofern der öffentliche Dienstleistungsauftrag für Busverkehre die Form eines Auftrags im Sinne des nationalen Vergaberechts aufweist, sind die allgemeinen Vergaberichtlinien zu beachten. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des nationalen Vergaberechts (GWB/VOL/A) ist, dass ein Beschaffungsvorgang vorliegt. Das ist der Fall, wenn der öffentliche Auftraggeber als Nachfrager von Dienstleistungen auftritt und es sich

um einen entgeltlichen Vertrag handelt. Die Schwellenwerte und Ausnahmebestimmungen der EU-Verordnung sind dann nicht anzuwenden. Vielmehr gilt die grundsätzliche Pflicht zur Ausschreibung des Vertrages, sofern keine Ausnahmesituation vorliegt (z.B. Vergabe an einen internen Betreiber) oder die Schwellenwerte (206.000 Euro) des allgemeinen Vergaberechts unterschritten werden. Der Landkreis geht derzeit davon aus, dass ab Inkrafttreten der neuen Verordnung die Mehrzahl der Vergaben von Busverkehrsleistungen in der Region Stuttgart in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren nach den vergaberechtlichen Richtlinien 2004/17/EG<sup>3</sup> und 2004/18/EG<sup>4</sup> erfolgen muss.

- Sofern der öffentliche Auftrag den Charakter einer Dienstleistungskonzession im Europäischen Sinne hat, greift das allgemeine Vergabeberecht nicht, sondern es finden die Wettbewerbsregeln der Nahverkehrsverordnung (EU 1370/2007) und deren Schwellenwerte Anwendung. Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn die Vergütung des Verkehrsunternehmens nicht ausschließlich durch ein Entgelt, sondern durch das Recht zur Nutzung seiner eigenen Leistung (Verwertungsrecht) besteht und die öffentliche Zuschussleistung eine untergeordnete Rolle spielt. Dies wäre dann gegeben, wenn das Verkehrsunternehmen das wirtschaftliche Risiko der Verwertung seiner Leistung übernommen hätte und durch die geringe Höhe des öffentlichen Zuschusses ein unternehmerisches Risiko vorliegen würde. Nach heutiger gutachterlich bestätigter Auffassung der Verbundlandkreise und des Verbands Region Stuttgart stellen die derzeitigen Kooperationsverträge mit den Busunternehmen der Verbundstufe II i. d. R. wegen der Höhe der jeweiligen Zuschussleistungen der öffentlichen Hand jedoch keine Dienstleistungskonzession dar.
- Soweit im Ausnahmefall eine Dienstleistungskonzession vorliegt, wäre eine Direktvergabe von Verkehrsverträgen möglich. Maßgebend sind

---

<sup>3</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 ABl. L 134 vom 30. April 2004

<sup>4</sup> Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 ABl. L 134 vom 30. April 2004

die Größe des Verkehrsunternehmens sowie der Jahreswert der Verkehrsleistung, also die Summe aus Fahrgeldeinnahmen und öffentlichen Zuschüssen. Dienstleistungsaufträge an Verkehrsunternehmen könnten bis zu einem Jahreswert von 1 Million Euro oder einer Verkehrsleistung von bis zu 300.000 Kilometer ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben werden. Bei Unternehmen, die über weniger als 24 Fahrzeuge verfügen, verdoppeln sich diese Werte.

### **Bündelung von Linien**

Im Hinblick auf den sich verändernden Rechtsrahmen und die absehbare Einführung wettbewerblicher Verfahren bei der Vergabe von Verkehrsleistungen ist das Liniennetz im Landkreis in betrieblich zusammenhängende Teilnetze zu gliedern, da nur die Zusammenfassung mehrerer Linien ausreichende Spielräume für die Aktivierung von Synergien im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens bietet. Innerhalb solcher Linienbündel sind dabei die Laufzeiten der Liniengenehmigungen zu harmonisieren.

Die Definition von Linienbündeln soll wegen der dazu notwendigen Abstimmung mit den benachbarten Aufgabenträgern in einem getrennten Verfahren im Nachgang zur NVP-Fortschreibung erfolgen. Zur Wahrung der Wettbewerbschancen für mittelständische Unternehmen strebt der Landkreis Ludwigsburg dabei an, bei der Bildung der Größe der Linienbündel auf die Interessen der Anbieter zu achten.

### **Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes**

Um den Stellenwert des Umweltschutzes bei staatlichen Planungen zu erhöhen, hat die Europäische Union im Jahr 2001 die Richtlinie 2001/42/EG<sup>5</sup> vorgelegt. Danach sind Pläne und Programme, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen und die von einer Behörde oder einem Parlament angenommen werden, auf ihre Umweltwirkungen hin zu überprüfen. Dies gilt insbesondere auch für Pläne

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21. Juli 2001

im Bereich Verkehr. Ausgenommen hiervon sind lediglich Planungen für die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene sowie geringfügige Änderungen bestehender Planwerke.

Der Bundesgesetzgeber hat im Juni 2005 die Vorgaben der EU-Richtlinie mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUPG)<sup>6</sup> in die nationale Gesetzgebung übernommen. Ein entsprechendes Landesgesetz befindet sich in Vorbereitung<sup>7</sup>. Darin soll explizit festgelegt werden, dass Nahverkehrspläne gemäß §11 ÖPNVG (vgl. Seite 9) einer Strategischen Umweltprüfung zu unterziehen und demnach darin enthaltene Maßnahmenvorschläge auf ihre Umweltwirkungen hin zu beurteilen sind. Im vorliegenden Nahverkehrsplan wurde jedoch bei einer Vorprüfung (siehe Anhang zum Textteil) festgestellt, dass eine Strategische Umweltprüfung nicht zu erfolgen hat, da die im NVP dargestellten Maßnahmen aus gegenwärtiger Sicht keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden.

---

<sup>6</sup> Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EU (SUPG), GBl. vom 28. Juni 2005

<sup>7</sup> Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und anderer Gesetze, Entwurf vom 10. Oktober 2007