

Umwelt- und Verkehrsausschuss

Sitzung am 23.03.2009

| | | |
|--|--------------------------|-------------------------------|
| TOP 1 a): Linienbündelungskonzept für die Busverkehre | | |
| verantwortlich: | | Drucksache 7/2009 |
| Geschäftsbereich Verkehr | | 2 Anlagen |
| | | 11.03.2009 |
| <u>Beratung:</u> | 23.03.2009 06.07.2009 | Umwelt- und Verkehrsausschuss |
| <u>Beschlussfassung:</u> | 13.07.2009 | Kreistag |

| | |
|-----------------------------------|---|
| <u>Beschlussvorschlag:</u> | Von der Einbringung der Linienbündelungskonzeption als Nachtrag zum Nahverkehrsplan und dem weiteren Verfahren wird Kenntnis genommen. |
|-----------------------------------|---|

I. Ausgangslage

Mit Blick auf die nachfolgend beschriebenen Änderungen des Rechtsrahmens und die daraus abzuleitende Liberalisierung des ÖPNV-Marktes bringt die Kreisverwaltung die vorliegende Linienbündelungskonzeption als Ergänzung des Nahverkehrsplans ein.

Die EU-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (EU-VO 1370/2007) – sogenannte Marktöffnungsverordnung – wurde im EU-Amtsblatt am 3. Dezember 2007 veröffentlicht. Nach einer Übergangszeit von zwei Jahren tritt die Verordnung am 3. Dezember 2009 in Kraft und löst zu diesem Zeitpunkt die bisher geltende EU-Verordnung 1191/69 ab. Nach Artikel 249 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) gilt die EU-VO 1370/2007 unmittelbar und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht. Da die Verordnung als europäische Rechtsverordnung in der Gesetzeshierarchie über den deutschen Gesetzen steht, ist allerdings die europarechtskonforme Anpassung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten erforderlich, soweit dieses den Vorgaben der Verordnung widerspricht.

In Deutschland ist hiervon insbesondere das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) betroffen, für dessen Neufassung ein Referentenentwurf des Bundesverkehrsministeriums vom 27.08.2008 vorliegt. Nachdem der Entwurf zwischenzeitlich in der Verbändeanhörung gewesen ist und das Bundeswirtschaftsministerium gegen den Entwurf ein Veto eingelegt hat, sieht es aktuell so aus, dass dieser voraussichtlich keine politische Mehrheit finden wird. Berichten zufolge soll es einen weiteren Referentenentwurf geben. Allerdings hat das In-

nenministerium von Baden-Württemberg aktuell auf Anfrage mitgeteilt, dass nach dessen Kenntnisstand in dieser Legislaturperiode kein neuer Referentenentwurf mehr zu erwarten ist. Auch hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen am 22. Januar 2009 nochmals einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. Presseberichten zufolge wird dieser innerhalb des Bundestages nicht mehrheitsfähig sein. Inzwischen erscheint es sehr zweifelhaft, dass in dieser Legislaturperiode noch eine Gesetzesnovelle zum PBefG verabschiedet wird.

II. Wesentliche Inhalte der EU-VO 1370/2007

1. In der EU-VO 1370/2007 ist festgelegt, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Betreibern eines öffentlichen Dienstes eine Ausgleichsleistung für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten und/oder ausschließliche Rechte gewähren.
2. Nach der EU-VO 1370/2007 müssen, wenn ausschließliche Rechte gewährt werden und/oder finanzielle Ausgleichsmittel fließen, öffentliche Dienstleistungsaufträge mit den Verkehrsunternehmen abgeschlossen werden.
3. Dienstleistungsaufträge sind in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, wenn sie nicht selbst erbracht oder an einen internen Betreiber (z. B. kommunales Verkehrsunternehmen) vergeben werden.

Beim Unterschreiten von Schwellenwerten (jährliches Leistungsvolumen bis 300.000 km oder 1 Mio. Euro – bei Betreibern mit maximal 23 Fahrzeugen verdoppeln sich die Grenzwerte auf 600.000 km bzw. auf 2 Mio. Euro) ist im Falle des Vorliegens einer Dienstleistungskonzession eine Direktvergabe an einen beliebigen Betreiber ohne wettbewerbliches Verfahren möglich. Voraussetzung einer Dienstleistungskonzession ist jedoch, dass der Unternehmer ein wirtschaftliches Risiko bei der Erbringung der Leistung übernimmt.

Die beihilferechtlichen Regelungen der EU-Verordnung finden bereits ab dem 3. Dezember 2009 Anwendung. Sofern keine wettbewerbliche Vergabe erfolgt, besteht das Risiko, dass die Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand als unerlaubte Beihilfen klassifiziert werden. Konsequenz wäre eine Rückzahlungsverpflichtung der Ausgleichsleistungen in voller Höhe durch die Unternehmer, was in den meisten Fällen unweigerlich deren Insolvenz zur Folge haben dürfte.

Die neuen Vergabebestimmungen gelten zwingend ab dem 3. Dezember 2019. Während des Übergangszeitraumes von 10 Jahren sind die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die neue EU-VO 1370/2007 bereits schrittweise anzuwenden und die schrittweise Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen unter Beachtung der vorgenannten Bedingungen nach der

Hälfte des Übergangszeitraumes in Form eines sogenannten Fortschrittsberichts nachzuweisen. Der Fortschrittsbericht ist am 3. Juni 2015 vorzulegen.

Eine **Teilbereichsausnahme** wie sie nach der bis zum Dezember diesen Jahres geltenden EU-VO 1191/69 möglich ist, enthält die neue EU-VO 1370/2007 nicht. Über die Teilbereichsausnahme wurde es den Mitgliedsstaaten ermöglicht, die Betreiber von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehren von der EU-VO 1191/69 (Regelungen zur Vereinbarung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen oder deren Auferlegung und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zur Zahlung der vereinbarten Vergütung im Falle der Vereinbarung oder zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile im Zuge von Auferlegungen) auszunehmen. In Deutschland hat der Gesetzgeber über das PBefG der Genehmigung von sogenannten eigenwirtschaftlichen Verkehren den Vorrang vor der Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehren (d. h. Ausschreibung und Auferlegung von Verkehrsleistungen) eingeräumt.

Nach der Teilbereichsausnahme der EU-VO 1191/69 werden bis zum Auslaufen dieser Verordnung am 3. Dezember 2009 für die sogenannten eigenwirtschaftlichen Verkehre rechtssicher Linienverkehrsgenehmigungen durch die Genehmigungsbehörde erteilt. Mit der Linienverkehrsgenehmigung übernimmt das konzessionierte Unternehmen gemeinwirtschaftliche Pflichten in Form von Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten. Im Gegenzug erhält es – neben dem Recht den genehmigten Linienverkehr aufzunehmen – einen weit reichenden Schutz vor Konkurrenz. Neben dem Verbot der Doppelbedienung von genehmigten Linien durch nicht konzessionierte Unternehmen ist u. a. im Falle des Auslaufens einer Linien-genehmigung von der Genehmigungsbehörde nach dem Wortlaut des PBefG „angemessen zu berücksichtigen“, wenn ein Unternehmen den entsprechenden Verkehr bereits jahrelang betrieben hat (sogenanntes „Altunternehmerprivileg“).

III. Bewertung der Auswirkungen der EU-VO 1370/2007

Für die Busverkehrsdienste im Rems-Murr-Kreis und dem VVS-Gebiet wirkt sich die EU-VO 1370/2007 nach gemeinsamer Auffassung der Verwaltungen der Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis (Verbundlandkreise) entgegen der Auffassung der Verkehrsunternehmen (siehe VI) wie folgt aus:

Eine Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen wie sie bisher für die sogenannten eigenwirtschaftlichen Verkehre nach dem PBefG vergeben werden, ist nach der EU-VO 1370/2007 nicht mehr möglich. Die Gründe hierfür sind:

- Bei den Linienverkehrsgenehmigungen handelt es sich um ausschließliche Rechte, da während der Laufzeit der Linienverkehrsgenehmigungen alle anderen möglichen potentiellen Betreibern von der Bedienung der jeweiligen Strecke oder des jeweiligen Linienbündels ausgeschlossen werden (Verbot der Doppelbedienung). Beim Auslaufen von

Genehmigungen eigenwirtschaftlicher Linien nach dem PBefG besitzt der konzessionierte Betreiber das vg. „Altunternehmerprivileg“ bei der Wiedererteilung der Linienverkehrsgenehmigung. Somit regeln die Linienverkehrsgenehmigungen den Marktzugang und stellen eine Marktbeschränkung dar, weshalb sie als ausschließliches Recht anzusehen sind.

- Die Verpflichtung, bestimmte Fahrpläne, Tarife und Beförderungsbedingungen einzuhalten, wie dies bei den Linienverkehrsgenehmigungen der Fall ist, sind gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Sinne der EU-VO 1370/2007.
- Werden ausschließliche Rechte gewährt und/oder es werden finanzielle Ausgleichsmittel gewährt, müssen nach der EU-VO 1370/2007 öffentliche Dienstleistungsaufträge mit den Verkehrsunternehmen abgeschlossen werden. Die öffentlichen Dienstleistungsaufträge sind im wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, wenn sie nicht selbst erbracht oder an einen internen Betreiber vergeben werden.

Im Ergebnis sind – auch nachdem die neue EU-VO 1370/2007 keine Teilbereichsausnahme mehr beinhaltet – die Bestimmungen der EU-VO 1370/2007 anzuwenden. Das heißt, die Verkehrsleistungen im Busbereich im Rems-Murr-Kreis und den weiteren Verbundlandkreisen sind sukzessive im Rahmen von wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Wie in den weiteren Verbundlandkreisen beabsichtigt auch die hiesige Verwaltung frühestens ab den Jahren 2014/2015 die Vergabe von Verkehrsleistungen in einem wettbewerblichen Verfahren. Die Art des wettbewerblichen Vergabeverfahrens ist noch nicht festgelegt.

Die vg. Rechtsauffassung vertritt auch der Deutsche Landkreistag und der Deutschen Städtetag.

Im Übrigen erhalten die Verkehrsunternehmen im VVS-Gebiet durch den Ausgleich der Durchtarifierungsverluste bereits jetzt Zahlungen der öffentlichen Hand. Allein diese Zahlungen eröffnen bereits den Anwendungsbereich der neuen EU-Verordnung 1370/2007. Sofern die EU-Verordnung 1370/2007 aufgrund der Unterschreitung der Schwellenwerte (jährliches Leistungsvolumen bis 300.000 km oder 1 Mio. Euro – bei Betreibern mit maximal 23 Fahrzeugen verdoppeln sich die Grenzwerte auf 600.000 km bzw. auf 2 Mio. Euro) nicht anwendbar sein sollte, bedeutet dies darüber hinaus noch nicht, dass die Verkehrsleistungen automatisch direkt vergeben werden können. Vielmehr greifen dann die vergaberechtlichen Regelungen, die auf den EU-Richtlinien 17/2004 und 18/2004 beruhen.

IV. Notwendigkeit einer Linienbündelungskonzeption für den Rems-Murr-Kreis

Aufgrund der beschriebenen Änderungen des Rechtsrahmens und der daraus abzuleitenden Liberalisierung des ÖPNV-Marktes beabsichtigt der Rems-Murr-Kreis als Aufgabenträger der

Busverkehre bereits jetzt damit zu beginnen, die Grundlagen für den sich im Verkehrsbereich abzeichnenden Wandel zu schaffen.

Für die in der EU-VO 1370/2007 bis maximal Dezember 2019 gewährte Übergangszeit werden die Verbundlandkreise gemeinsam mit dem Verband Region Stuttgart (VRS) die bestehenden Kooperationsverträge mit den regionalen Busunternehmen auf Basis der unternehmensindividuell durchgeführten Sollkostenuntersuchungen europarechtskonform anpassen. Mit der damit verbundenen grundsätzlichen Fortführung der Kooperationsverträge mit den regionalen Busunternehmen für einen Zeitraum von bis zu 9 Jahren (maximal 31.12.2017) dokumentieren der Rems-Murr-Kreis und die weiteren Verbundlandkreise ihre abgestimmten Bemühungen, im Rahmen des Möglichen die mittelständische Unternehmensstruktur zu erhalten. Auf Basis der beabsichtigten Linienbündelungskonzeption und der darin festgelegten Harmonisierungszeitpunkte (Zeitpunkt der Harmonisierung der Einzellinien des ersten Bündels ist der 31.12.2014) wird möglicherweise zum Zeitpunkt des Fortschrittsberichts der Bundesregierung (3. Juni 2015) lediglich ein Linienbündel im Rems-Murr-Kreis im Wettbewerb vergeben sein. Dies zeigt, dass der Rems-Murr-Kreis im Interesse der hiesigen mittelständisch geprägten Unternehmensstruktur in einem sehr großzügigen Umfang von den gewährten Übergangsregelungen Gebrauch macht.

Darüber hinaus müssen aus den nachfolgenden Gründen bereits jetzt die Weichen für die Zeit nach der Übergangsregelung der EU-VO 1370/2007 gestellt werden:

- Die Linienverkehrsgenehmigungen im Rems-Murr-Kreis sind derzeit ausschließlich für Einzellinien vergeben. Aufgrund der historisch gewachsenen Struktur des Verkehrsnetzes laufen die vielen derzeitigen Einzelliniengenehmigungen sowohl innerhalb der von den Unternehmen gefahrenen Verkehrsangebote, wie auch innerhalb der einzelnen Verkehrsräume des Kreisgebiets, zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten aus.
- Die europarechtskonform angepassten Kooperationsverträge werden je nach dem Ergebnis der unternehmensindividuellen Sollkostenuntersuchung eine unterschiedliche Laufzeit von bis zu 9 Jahren haben. Dagegen beantragen die Unternehmen die Linienverkehrsgenehmigungen üblicherweise für 8 Jahre und das Regierungspräsidium Stuttgart als Genehmigungsbehörde genehmigt diese in der Regel für diesen Zeitraum. Um eine Harmonisierung der Laufzeiten von Linienverkehrsgenehmigungen und der Vertragsdauer der angepassten Kooperationsverträge bewerkstelligen zu können, ist es erforderlich, dass die Linienverkehrsgenehmigungen in der Regel um weniger als 8 Jahre verlängert werden.

- Zur rechtlichen Klärung, unter welchen Voraussetzungen kürzere Genehmigungslaufzeiten möglich sind, haben die Verwaltungen der Verbundlandkreise mit dem Regierungspräsidium Stuttgart als Genehmigungsbehörde ein Gespräch geführt.
- Das Regierungspräsidium vertritt die Auffassung, dass eine bloße Absichtserklärung des Landkreises als Aufgabenträger, es werde künftig eine Linienbündelung geplant, für eine Verkürzung der Genehmigungslaufzeiten nicht ausreicht. Auch ein Kreistagsbeschluss, der lediglich zum Inhalt hat, dass ein Bündelungskonzept ab einem bestimmten Datum in Kraft tritt, reicht nicht aus. Aus Sicht des Regierungspräsidiums ist eine Verkürzung der Geltungsdauer der Genehmigung nur zulässig, wenn
 - eine Änderung des Nahverkehrsplans mit einem Linienbündelungskonzept ordnungsgemäß zustande gekommen ist und die vorhandenen Verkehrsunternehmen beteiligt worden sind,
 - der Nahverkehrsplan hinreichend konkret die Zielvorstellungen zur Bündelung formuliert,
 - mindestens ein qualifizierter Beschluss des Aufgabenträgers und seiner Gremien zur künftig beabsichtigten Bündelung von Linien und zusätzlich ein Entwurf/Konzept der Linienbündelung vorliegt und der Nahverkehrsplan zeitnah dahingehend geändert werden soll.
- Um im Rems-Murr-Kreis eine Harmonisierung der zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufenden Linienverkehrsgenehmigungen zu erreichen ist es daher notwendig, die Einzellinien in betrieblich und verkehrlich sinnvolle Teilnetze im Rahmen einer Linienbündelungskonzeption zusammen zu fassen.
- Darüber hinaus ist ohne eine Linienbündelung und Harmonisierung der Linienverkehrsgenehmigungslaufzeiten bei der derzeitigen inhomogenen Struktur der Liniengenehmigungslaufzeiten eine effektive Abwicklung von wettbewerblichen Vergabeverfahren nicht möglich. Mit der Linienbündelung kann verhindert werden, das künftig beim Auslaufen von Linienverkehrsgenehmigungen isolierte Wettbewerbsverfahren für Einzellinien mit der Folge von ggf. unwirtschaftlichen Ergebnissen durchgeführt werden müssen.
- Nur wenn mehrere betrieblich und verkehrlich zusammenhängende Einzellinien in einem Linienbündel zu Teilnetzen zusammengefasst werden, können die Fahrzeuge und das Personal von den Unternehmen optional eingesetzt werden und die Produktionskosten gegenüber dem Betrieb von Einzellinien infolge abgestimmter, linienübergreifender Wagenumläufe erheblich reduziert werden.
- Eine Linienbündelung von ertragsstarken mit ertragsschwachen Einzellinien innerhalb von verkehrlich und betrieblich zusammenhängenden Verkehrsräumen erlaubt bei der

Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren einen wirtschaftlichen Ausgleich der unterschiedlichen Ertragskraft der Einzellinien und damit einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber der Vergabe von Einzellinien.

- Mit der Linienbündelung ist eine vereinfachte und verbesserte Abstimmung von verkehrlich und betrieblich zusammenhängenden Einzellinien aufeinander möglich. Werden in einem Verkehrsraum verkehrlich und wirtschaftlich miteinander verbundene Linien lediglich von einem Unternehmen betrieben, besteht für dieses Unternehmen ein Höchstmaß an Optimierungs- und Marktausschöpfungspotential bei minimalen Produktionskosten. Innerhalb eines solchen Verkehrsraumes kann das bedienende Unternehmen am effektivsten den Fuhrpark, die Umlaufplanung und den Personaleinsatz vornehmen. Auch entfällt in einem gebündelten Verkehrsraum bei nur einem tätigen Unternehmen der Abstimmungsaufwand der entsteht, wenn mehrere Betreiber innerhalb eines Verkehrsraumes Einzellinien betreiben. Wird es z. B. notwendig, innerhalb des gebündelten Verkehrsraumes Änderungen bei der Linienführung oder den Fahrplänen vorzunehmen ist es erheblich einfacher zu wirtschaftlichen Lösungen zu kommen, wenn der Planungs- und Abstimmungsaufwand in einer Hand, bei nur einem Unternehmen liegt.

Nach dem PBefG besteht ausdrücklich die Möglichkeit mehrere Einzellinien in Linienbündeln zusammenzufassen und hierfür Genehmigungen zu vergeben. Die Notwendigkeit, eine Linienbündelung vorzunehmen sieht die Kreisverwaltung in Übereinstimmung mit den Verwaltungen der weiteren Verbundlandkreise im Hinblick auf die Vergabebestimmungen der neuen EU-VO 1370/2007 in Verbindung mit den vg. Gründen.

In den weiteren Verbundlandkreisen wurden die Linienbündelungskonzeptionen bereits in die Kreisgremien eingebracht. In den Kreisen Ludwigsburg und Böblingen laufen derzeit die Anhörungsverfahren. Im Kreis Esslingen ist die Frist für das Anhörungsverfahren zwischenzeitlich abgelaufen.

V. Linienbündelungskonzeption für den Rems-Murr-Kreis

1. Erarbeitung der Konzeption

In der Sitzung am 07.07.2008 hat der Umwelt- und Verkehrsausschuss zugestimmt, die Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH mit der Fertigung einer Linienbündelungskonzeption für den Rems-Murr-Kreis zu beauftragen (siehe Drucksache 88/2008, Ziffer 7).

Die Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH hat unter folgenden Vorgaben im Auftrag der Kreisverwaltung das vorliegende „Linienbündelungskonzept des Rems-Murr-Kreises“ erarbeitet:

- Die Linienbündel müssen verkehrlich und betrieblich zusammenhängende Bereiche widerspiegeln.
- Sie müssen groß genug sein, um wirtschaftlich und unter Ausnutzung von Synergien betrieben werden zu können.
- Gleichzeitig sind die berechtigten Interessen kleinerer und mittelständiger Unternehmen zu berücksichtigen.
- Die Bündel müssen Linien unterschiedlicher Ertragskraft beinhalten, um innerhalb der Linienbündel einen wirtschaftlichen Ausgleich und damit wirtschaftlichen Vorteil zu schaffen.

Im vorgeliegenden Linienbündelungskonzept sind die oben genannten Zielsetzungen erfüllt.

2. Beteiligung der Verkehrsunternehmen

Um die Interessen der Unternehmen schon im Vorfeld der Erstellung des Linienbündelungskonzeptes berücksichtigen zu können, wurden diese in die Erarbeitung des Entwurfs eingebunden. In insgesamt zwei Gesprächsrunden im Dezember 2008 haben außer einem Verkehrsunternehmer, der krankheitsbedingt verhindert war, alle im Landkreis von der Linienbündelungskonzeption betroffenen Unternehmen an den Gesprächen teilgenommen. Unter dem Hinweis, dass man bei dem Verfahren am Anfang stehe und man die Fachkompetenz der Unternehmen mit einbeziehen wolle, um sachgerechte Linienbündel zu definieren, in denen sich die mittelständischen Unternehmensstrukturen widerspiegeln, wurde in den Gesprächen von der Kreisverwaltung ein erster Entwurfsvorschlag vorgelegt. Die Unternehmen wurden gebeten, Stellung zu den vorgeschlagenen Linienbündeln zu nehmen. Aufgrund der von den Unternehmen vorgebrachten Anregungen wurden u. a. die ursprünglich 3 Linienbündel in den Verkehrsräumen Waiblingen bis Schorndorf nochmals überarbeitet und im Ergebnis auf 4 Linienbündel aufgeteilt. Das Leistungsvolumen der 4 Linienbündel liegt nun zwischen 900.000 km/Jahr und 280.000 km/Jahr (bei den ursprünglich 3 Linienbündeln bewegte sich das Leistungsvolumen zwischen 1,2 Mio. km/Jahr und 500.000 km/Jahr).

Bei der Festlegung der Harmonisierungszeitpunkte der einzelnen Linienbündel wurde neben den aktuellen Laufzeiten der Linienverkehrsgenehmigungen und den Laufzeiten der geänderten Kooperationsverträge auch auf einen noch vertretbaren Zeitpunkt für einen möglichen Betreiberwechsel geachtet, wenn Linienbündel Einzellinien mehrerer Verkehrsunternehmen beinhalten.

Um die Möglichkeiten mittelständischer Verkehrsunternehmen nicht zu überfordern und deren Chancen bei einem wettbewerblichen Verfahren auch tatsächlich zu wahren, wurde darauf geachtet, dass benachbarte Linienbündel nicht unbedingt ein identisches Laufzeitenende aufweisen. Decken sich bei benachbarten Linienbündeln die Laufzeiten, besteht die Gefahr, dass sich große Unternehmen gleichzeitig auf die benachbarten Linienbündel bewerben, diese intern als ein großes Bündel betrachten und infolge dessen hinsichtlich Fahr-

zeugbeschaffung etc. Rationalisierungspotential bzw. Wettbewerbsvorteile erlangen oder zu Dumpingpreisen anbieten um die Mitbewerber auszustechen.

Letztlich wurden die Harmonisierungszeitpunkte zeitlich gestaffelt, um eventuelle Vergabeverfahren nicht auf einmal, sondern sukzessive durchführen zu können. Auf Basis der dargelegten Vorgehensweise ist es sinnvoll, mit der Harmonisierung und der Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren zum 31. Dezember 2014 zu beginnen. Die überwiegende Zahl der Linienbündel im Rems-Murr-Kreis (insgesamt 9 von 13 Bündeln) wird jedoch erst zwischen dem 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2017 harmonisiert bzw. in einem eventuellen wettbewerblichen Verfahren vergeben. Die Staffelung der Harmonisierungszeitpunkte ist aufgrund der in der EU-VO 1370/2007 enthaltenen Übergangsregelung möglich. Sie trägt auf der einen Seite der Tatsache Rechnung, dass die spätestens ab 2019 durchzuführenden wettbewerblichen Verfahren nicht in einem Zuge für alle 13 Linienbündel durchgeführt werden können – auf der anderen Seite aber die Übergangsfrist der EU-VO 1370/2007 nach Möglichkeit ausgenutzt werden sollte.

Nach Artikel 8 der EU-VO 1370/2007 bleiben Dienstleistungsaufträge, die „ab dem 26. Juli 2000 und vor dem 3. Dezember 2009 nach einem anderen Verfahren als einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren“ vergeben wurden für ihre vorgesehene Laufzeit gültig, sofern ihre Laufzeit begrenzt und für Busverkehrsdienste auf höchstens 10 Jahre geschlossen wurden. Im Einklang mit dieser Bestimmung bleiben die europarechtskonform geänderten Kooperationsverträge mit den regionalen Busunternehmen – die je nach dem Ergebnis der unternehmensindividuell durchgeführten Sollkostenuntersuchung eine Laufzeit von bis zu 9 Jahre haben – während ihrer Laufzeit gültig.

Die Gesamtfahrleistung der im Rems-Murr-Kreis tätigen Busunternehmen beläuft sich auf jährlich rund 7,63 Mio. Kilometer. Das Linienbündelungskonzept für den Rems-Murr-Kreis sieht insgesamt 13 Linienbündel vor. Die Größe der Bündel bewegt sich zwischen 150.000 km und 950.000 km jährlich.

Beim Unterschreiten der Schwellenwerte der neuen EU-VO 1370/2007 (jährliches Leistungsvolumen bis 300.000 km oder 1 Mio. Euro – bei Betreibern mit maximal 23 Fahrzeugen verdoppeln sich die Grenzwerte auf 600.000 km bzw. auf 2 Mio. Euro) ist im Falle des Vorliegens einer Dienstleistungskonzession eine Direktvergabe an ein beliebiges Verkehrsunternehmen möglich. Voraussetzung einer Dienstleistungskonzession ist jedoch, dass der Unternehmer ein wirtschaftliches Risiko bei der Erbringung der Leistung übernimmt.

Bei 6 von insgesamt 13 Linienbündeln liegt die Jahresfahrleistung bei bis zu 600.000 Kilometern oder darunter. Werden die vg. Voraussetzungen erfüllt, besitzt der Rems-Murr-Kreis bei diesen Linienbündeln die Option, neben einem wettbewerblichen Verfahren auch eine Di-

rektvergabe an mittelständische Unternehmen durchführen zu können, sofern diese wirtschaftliche Angebote vorlegen.

3. Erhaltung des Mittelstandes

Der Erhalt der kleingliedrigen Strukturen der mittelständischen Verkehrsunternehmen im Rems-Murr-Kreis ist der Landkreisverwaltung ein wichtiges Anliegen. Mit dem derzeitigen Zuschnitt der Bündel kann das vorhandene pluralistische Angebot erhalten bleiben.

Mit dem Ziel eines Erhalts der klein- und mittelständischen Unternehmen wurden die Bündel so zugeschnitten, dass die jährlichen Betriebsleistungen unter 1 Mio. km liegen. Das Volumen der Bündel beträgt zwischen 150.000 und 950.000 km. Mit der Wahl dieser Bündelgrößen wird aus Sicht der Landkreisverwaltung den im Kreisgebiet tätigen mittelständischen Unternehmen die Chance eröffnet, sich bei den künftig notwendigen wettbewerblichen Verfahren erfolgreich zu bewerben.

Der Vergleich mit dem Landkreis Esslingen, in dem 5 von 10 Bündeln Betriebsleistungen von mehr als 1 Mio. km/Jahr enthalten, macht noch mal deutlich, dass der Rems-Murr-Kreis bei der Konzeption der Linienbündel bereits eine weitestgehend mögliche mittelstandsfreundliche Struktur gewählt hat.

Nochmals ausdrücklich betonen möchte die Kreisverwaltung, dass mit der vorgelegten Linienbündelungskonzeption eine Entscheidung über die Art des künftigen Vergabeverfahrens (Genehmigungs- oder Ausschreibungswettbewerb) **nicht** verbunden ist.

VI. Schreiben der Verkehrsunternehmen (siehe Anlage)

Die Verkehrsunternehmen haben sich mit Schreiben vom 13.02.2009 u. a. an die Mitglieder des Umwelt- und Verkehrsausschusses des Kreistags gewandt und Ihre grundsätzliche Kritik an der Bündelung von Buslinien vorgetragen. Die Landkreisverwaltung wird das Schreiben noch vor der Sitzung des Ausschusses am 23.03.2009 ausführlich beantworten. Derzeit läuft noch die Abstimmung mit den ebenfalls angeschriebenen Kreisen Böblingen und Esslingen. Die Mitglieder des Umwelt- und Verkehrsausschusses werden eine Abschrift des Antwortschreibens erhalten.

Auf die wesentlichen Punkte des Schreibens wird nachfolgend kurz eingegangen.

In ihrem Schreiben bringen die Unternehmen vor, dass es keine rechtlichen Vorgaben für die Bündelung gäbe und die Unternehmen durch eine Bündelung nicht enteignet werden dürften. Auch lasse das derzeitige Personenbeförderungsgesetz ein Linienbündelungskonzept nicht zu. Mit ihrem Bündelungskonzept handele die Landkreisverwaltung entgegen der Auffassung des Innenministeriums. Im übrigen führe die Bündelung Wettbewerb herbei, sei mittelstands-

feindlich und schütze nicht vor „Rosinenpickerei“. Die Kosten der Busunternehmen lägen heute bereits auf bzw. unter Wettbewerbsniveau.

Rechtliche Grundlage

Nach dem Personenbeförderungsgesetz, das seit dem 01.01.1996 in Kraft ist, ist es rechtlich möglich, dass die Aufgabenträger Linienbündelkonzeptionen erarbeiten und als Bestandteil des Nahverkehrsplans beschließen. Die Bündelung von Buslinien ist in vielen Bundesländern weit verbreitete Praxis. Dass Nahverkehrspläne nicht nur Linienbündel/Konzepte enthalten dürfen, sondern diese auch von den Genehmigungsbehörden zur berücksichtigen sind, hat zwischenzeitlich die Rechtsprechung mehrfach bestätigt.

In der Rechtsprechung finden sich keine Aussagen, dass nur gemeinwirtschaftliche Linien gebündelt werden dürfen oder dass Bündel sich nach dem Status Quo der heutigen Verteilung von Genehmigungen auf Unternehmen zu richten hätten. Es gibt daher keine Anhaltspunkte dafür, dass eine andere Vorgehensweise eine Enteignung der heute tätigen Unternehmen darstellen würde.

Ein Zuschnitt der Bündel ausschließlich unter Beachtung der heutigen Konzessionssituation würde vielmehr gegen das Neutralitätsgebot und das Verbot der Ungleichbehandlung verstoßen. Für die Linienbündelung kommt es vor allem darauf an, dass es sich um „verbundene“ Verkehre handelt. Ferner sind die vorhandenen Verkehrsstrukturen zu beachten. Dies meint aber nicht die heutige Konzessionssituation, sondern die verkehrliche (fahrplanmäßige, betriebliche, wirtschaftlich oder sonstige) Verbundenheit der Linien. Es wäre ein Fehler verbundene Linien nur deshalb unterschiedlichen Linienbündeln zuzuordnen, weil sie heute von verschiedenen Unternehmern bedient werden.

EU-Verordnung und etwaige PBefG-Novelle

Es ist richtig, dass die VO 1370/2007 nicht dazu zwingt, Linienbündelkonzepte zu erstellen. Dies wurde allerdings auch nie behauptet. Das Konzept steht jedoch im Kontext mit dem Inkrafttreten der EU-VO am 03.12.2009, weil die EU-VO es gebietet die Grundlagen für einen Wettbewerb frühzeitig zu schaffen.

Die Frage, ob bzw. wann oder wie es wegen des Inkrafttretens der VO 1370/2007 zu einer Novellierung des PBefG kommt, hindert die jetzige Beschlussfassung über ein Linienbündelungskonzept nicht. Ein Abwarten der Anpassung des nationalen Rechts im PBefG, voraussichtlich erst nach der Bundestagswahl im Jahr 2010, würde dazu führen, dass die Genehmigungsbehörde, das Regierungspräsidium, sämtliche auslaufende Konzessionen auf weitere 8 Jahre verlängern würde, obwohl viele Verkehrsverträge bereits nach 6 Jahre auslaufen. Damit würde das Auseinanderdriften von Genehmigungslaufzeit und Vertragslaufzeit prolongiert.

Auffassung des Innenministeriums

Die Verkehrsunternehmen meinen, mit ihrem Bündelungsvorhaben setze sich die Landkreisverwaltung in Widerspruch zur Auffassung des Innenministeriums. Dem ist nicht so. Auch das Innenministerium hält die Aufnahme von Linienbündelungskonzepten in die Nahverkehrspläne für zulässig. Allerdings stellt die Behörde klar, dass die VO 1370/2007 nicht dazu zwingt, Linienbündelkonzepte zu erstellen.

Entgegen der Auffassung der Unternehmen trägt u. E. die Linienbündelung dazu bei, Rosinenpickerei zu vermeiden und den Wettbewerb um einzelne lukrative Linien und zu erschweren.

Ein Wettbewerb um ein Linienbündel kann erst nach Harmonisierung der Laufzeiten durchgeführt werden, was je nach Geltungsdauer der bestehenden Konzessionen im längsten Fall von heute an noch bis zu 8 Jahre dauern kann. Insofern werden wir die von den Unternehmen angeführte Übergangszeit bis 2019 für eine Harmonisierung der Laufzeiten in Linienbündeln auch nutzen.

Aufgrund der Größe unserer Linienbündel im Rems-Murr-Kreis (siehe V) glauben wir nicht, dass eine Wettbewerbsbeteiligung für „Global Player“ interessant wäre. Deshalb ist unser Linienbündelungskonzept mittelstandsfreundlich.

Dass die mit den Unternehmen vereinbarten Ausgleichsleistungen auf Basis der Sollkostenrechnung heute bereits auf oder unter Wettbewerbsniveau liegen, sollte für uns nicht ausschlaggebend dafür sein, ob eine Linienbündelungskonzeption in den Nahverkehrsplan aufgenommen wird oder nicht. Denn die Linienbündelung soll auch und gerade für die Zukunft sicherstellen, dass verkehrlich verbundene Linien aus einer Hand bedient werden und hierdurch die für die Verkehrsintegration und für die wirtschaftliche Verkehrsgestaltung beste Lösung realisiert bleibt und zwar unabhängig davon, ob und ggf. zu welchen Wettbewerbsverfahren oder Direktvergaben es künftig kommen mag.

VII. Weiteres Vorgehen

Als Bestandteil des Nahverkehrsplans orientieren sich die Arbeiten für die Beschlussfassung über das Linienbündelungskonzept am Verfahren zur Aufstellung des Nahverkehrsplans.

Der vorliegende Entwurf des Linienbündelungskonzeptes wird nach der Einbringung im Umwelt- und Verkehrsausschuss als Ergänzung zum beschlossenen Nahverkehrsplan an die zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme übersandt (Anhörungsverfahren). Hierzu gehören u. a. Kommunen, Verkehrsunternehmen und Verbände. In dieser Phase werden auch Gespräche mit den Unternehmen geplant.

Nach Auswertung der Stellungnahmen und der Einarbeitung sich daraus gegebenenfalls ergebender Änderungen wird das Linienbündelungskonzept dem Umwelt- und Verkehrsausschuss in der Sitzung am 6. Juli 2009 zur Vorberatung und im Anschluss daran dem Kreistag am 13. Juli 2009 zur Beschlussfassung vorgelegt.

Herr Landrat Fuchs hat aufgrund des Schreibens der Verkehrsunternehmen am 23. Februar 2009 ein Gespräch mit Herrn Eberhard Dannenmann, dem Geschäftsführer des Busunternehmens Dannenmann und Herrn Horst Windeisen, dem Geschäftsführer der Firma Omnibusverkehr Ruoff (OVR) geführt. Bei dem Gespräch wurde von Seiten der Kreistagsverwaltung klar gestellt, dass bei der Erstellung der Linienkonzeption dem Rems-Murr-Kreis der Erhalt der mittelständischen Struktur der Verkehrsunternehmen ein wichtiges Anliegen gewesen ist und aus diesem Grund auch kleinere Linienbündel zugeschnitten worden sind. Herr Landrat Fuchs hat zugesagt, prüfen zu lassen, ob und welche Spielräume im Hinblick auf die Übergangsfristen und gemeinsam angestrebten Harmonisierungszeitpunkte bestehen, und weitere Gespräche über die Optimierung der Linienbündel zu führen. Darüber hinaus hat Herr Landrat Fuchs zugesagt, den Vorschlag der Busunternehmer aufzugreifen und einen runden Tisch einzuberufen, bei dem Verwaltung und Verkehrsunternehmen gemeinsam die Ziele und rechtlichen Möglichkeiten für die Weiterentwicklung des ÖPNV im Rems-Murr-Kreis erörtern sollen.