

Rechtliche Hintergründe:

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Genehmigung von ÖPNV-Linien und zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im ÖPNV notwendig sind, legt insbesondere das PBefG in der zum 01.01.2013 novellierten Fassung fest.

Aktuell ist die Erbringung der ÖPNV-Leistungen in Chemnitz gemäß Stadtratsbeschluss B-326/2008 vom 26.11.2008 über eine Betrauung der CVAG bis Ende 2019 gesichert. Diese Laufzeit entspricht dem Ende der Übergangsfrist der EU-VO 1370/2007.

Bereits in § 9 Abs. 5 der Betrauungsvereinbarung ist festgelegt, dass von Seiten der Stadt Chemnitz nach Inkrafttreten der EU-VO 1370/2007 (03.12.2009) überprüft werden muss, ob auf deren Grundlage eine Direktvergabe im öffentlichen Interesse liegt. Mit dem zum 01.01.2013 novellierten PBefG wurden hierzu nunmehr die notwendigen nationalen Rahmenbedingungen vorgegeben. Der Übergang von der laufenden Betrauungsvereinbarung zur Direktvergabe (ÖDA) an die CVAG muss somit seitens der Stadt in den folgenden Jahren abgestimmt werden.

Aufgabenträgerschaft und Nahverkehrsplan

Im PBefG ist geregelt, dass für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig sind (**§ 8 Abs. 3 PBefG**). Diese Zuständigkeit über Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV wird im ÖPNVG als freiwillige Aufgabe den Landkreisen und Kreisfreien Städten zugewiesen (**§ 3 Abs. 1 ÖPNVG**). Hier ist auch festgelegt, dass die Aufgabenträger zuständige Behörde bei der Vereinbarung und Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen sind (**§ 3 Abs. 5 ÖPNVG**).

In **§ 8 Abs. 3 PBefG** wird weiter festgestellt, dass der Aufgabenträger zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie Vorgaben für verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem NVP definiert. In **§ 5 Abs. 2 ÖPNVG** ist für den Freistaat Sachsen festgelegt, welche Inhalte der Nahverkehrsplan haben soll. Dieser ist vom Aufgabenträger in Abstimmung mit den Aufgabenträgern benachbarter Nahverkehrsräume zu erstellen, zu beschließen und fortzuschreiben (**§ 5 Abs. 1 ÖPNVG**). Er hat demnach insbesondere eine Bestandsaufnahme des ÖPNV und dessen Bewertung, eine Abschätzung des im Planungszeitraum zu erwartenden Personennahverkehrs, Ziele und Rahmenvorgaben für die Gestaltung des ÖPNV, Aussagen zur Vernetzung zwischen Schienenpersonennahverkehr und sonstigem ÖPNV sowie zu Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur, geplante Investitionen und die Finanzierung des ÖPNV zu enthalten.

Dem NVP kommt somit als Rahmenplan für die ÖPNV-Entwicklung in der Stadt Chemnitz eine zentrale Rolle zu. Hier legt die Stadt fest, welches ÖPNV-Angebot sie als ausreichende Bedienung der Bevölkerung ansieht. Die Beantragung von Liniengenehmigungen im ÖPNV durch Verkehrsunternehmen kann nach **§ 13 Abs. 2a PBefG** von der Genehmigungsbehörde des Landes (LASuV) versagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit dem NVP im Sinne von **§ 8 Abs. 3 PBefG** nicht im Einklang steht. Das PBefG bietet zudem die Möglichkeit der Festlegung von Linienbündeln im NVP, aus denen ertragreiche Linien oder ein Teilnetz nicht herausgelöst werden dürfen (**§ 13 Abs. 3 PBefG**). Damit kann die sogenannte „Rosinenpickerei“ verhindert werden. Die Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen ist ein zwingender Versagensgrund für Liniengenehmigungen. Des Weiteren wird in **§ 13 Abs. 2b PBefG** festgestellt, dass der NVP für die Genehmigungsbehörde das zentrale Auswahlkriterium für die beste Verkehrsbedienung ist.

In **§ 8 Abs. 3 des novellierten PBefG** ist zudem verankert, dass der NVP die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen hat, bis zum 1. Januar 2022 für die Nutzung des ÖPNV eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen, sofern im NVP nicht Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Der NVP hat Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zu treffen, wie das genannte Ziel erreicht werden

kann. In die NVP-Aufstellung sind Behindertenbeauftragte / -beiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkter Fahrgäste anzuhören und deren Interessen angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Dies gilt auch für Fahrgastverbände und Verkehrsunternehmen.

Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

Im PBefG sowie auch in der zu Grunde liegenden **EU-VO 1370/2007** über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße spielt die Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Erbringung von ÖPNV-Leistungen eine zentrale Rolle. Das Primat hat in beiden Fällen zunächst die eigenwirtschaftliche Leistungserbringung. Die vom PBefG in Umsetzung von VO 1370 festgelegte Verfahrensweise bei der Vergabe eines ÖDA trägt dem Rechnung, indem beim Vergabeverfahren Fristen eingebaut sind, während dieser Anträge auf eigenwirtschaftliche Erbringung der ÖPNV-Leistungen durch Verkehrsunternehmen bei der Genehmigungsbehörde eingereicht werden können. Kern der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit ist, dass dem Verkehrsunternehmen keinerlei Ausgleichszahlungen des Aufgabenträgers oder sonstige Zuschüsse anderer öffentlicher Stellen oder Möglichkeiten zum Verlustausgleich im Querverbund zur Verfügung gestellt werden. Eigenwirtschaftliche Verkehre finanzieren sich vollständig über die Fahrgeldeinnahmen (ggfs. gemäß Einnahmeaufteilung in einem Verbund), am Markt erzielter sonstiger Unternehmenserträge, Einnahmen aus Ausgleichszahlungen für Schülerverkehre gemäß **§ 45a PBefG** oder auch über eventuelle Ausgleichszahlungen gemäß **§§ 145 ff SGB** (Beförderung Schwerbehinderter).

Der Regelfall in der Praxis aller deutschen Kommunen und Landkreise ist jedoch, dass eine ausreichende Verkehrsbedienung für eine Gesamt- oder Teilleistung, definiert im jeweiligen NVP des Aufgabenträgers, von keinem Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich erbracht werden kann. Hier bietet das PBefG die Möglichkeit, dass die zuständige Behörde als Aufgabenträger gemäß ÖPNVG, also die Stadt Chemnitz, zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung einen ÖDA erteilen kann (**§ 8a Abs. 3 PBefG**). Wenn dies angestrebt wird, legt das PBefG in Konkretisierung von VO 1370 fest, dass die zuständige Behörde die Art des geplanten Vergabeverfahrens, die mit dem beabsichtigten ÖDA verbundenen Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards sowie die Absicht zur Vergabe als Gesamtleistung (Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie) vorab im EU-Amtsblatt bekanntmacht (**§ 8a Abs. 2 PBefG**). Diese Angaben sind auch durch einen Verweis auf den aktuell gültigen NVP oder auf andere öffentlich zugängliche Dokumente möglich. Entscheidend ist, dass die Vorabbekanntmachung sehr umfassend und detailliert sein muss. Die politische Meinungsbildung und Beschlussfassung muss abgeschlossen sein, bevor die Stadt Chemnitz als zuständige Behörde die Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt veranlasst. Die Vorabbekanntmachung ist in zweierlei Hinsicht Fristauslöser. Auf der einen Seite darf sie frühestens 27 Monate vor Betriebsbeginn erfolgen (**§ 8a Abs. 2 PBefG**). Auf der anderen Seite muss sie zwingend ein Jahr vor Vergabe des ÖDA erfolgen (**VO 1370 Art. 7 Abs. 2**). Dies ist unabhängig davon, ob sich die Stadt als Aufgabenträger für ein wettbewerbliches Vergabeverfahren oder für eine Direktvergabe (ähnlich der bisherigen Praxis mit Betrauung der CVAG) entscheidet. Abweichungen im ÖDA gegenüber der Vorabbekanntmachung öffnen wiederum ein dreimonatiges Zeitfenster für die Einreichung von eigenwirtschaftlichen Anträgen durch Verkehrsunternehmen, selbst wenn der Aufgabenträger bereits einen ÖDA erteilt hat. Auf der anderen Seite ist der Unternehmer bei Beantragung von Linienverkehren an die Vorgaben der Vorabbekanntmachung gebunden und darf von diesen nur unwesentlich abweichen.

Bis 3 Monate nach Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung können dann von Verkehrsunternehmen Anträge auf eigenwirtschaftlichen Linienverkehr bei der Genehmigungsbehörde eingereicht werden. Kommt die Genehmigungsbehörde in einem solchen Fall nach Abwägung aller Kriterien gemäß PBefG, insbesondere auch der Festlegungen im NVP für den betreffenden Nahverkehrsraum, zur Auffassung, dass die beantragte eigenwirtschaftliche Erbringung der Leistungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellt, wird sie diesen Antrag genehmigen. Dann besteht kein Raum mehr für die Vergabe eines ÖDA.

Wird ein ÖDA erteilt, kann das Verkehrsunternehmen bei der Genehmigungsbehörde einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für Verkehr mit Straßenbahnen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr stellen. Dies soll spätestens sechs Monate vor dem Beginn der beantragten Geltungsdauer erfolgen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine solche Genehmigung regelt

§ 13 PBefG. Ist die Genehmigung erfolgt, kann das Verkehrsunternehmen mit den Vorbereitungen auf den Betrieb beginnen, also die Fahr-, Umlauf- und Dienstpläne erstellen und ggfs. neue Fahrzeuge beschaffen (Rüstzeit). Also erst wenn die Vergabe des ÖDA und der darauf basierende Antrag auf Liniengenehmigungen erfolgt sind, hat das Verkehrsunternehmen die nötige Sicherheit, um mit den genannten Vorbereitungen zur Betriebsaufnahme zu beginnen. Es wird in allen aktuellen Veröffentlichungen zum Umgang mit dem novellierten PBefG davon ausgegangen, dass zwischen der Vergabe des ÖDA und dem Betriebsbeginn mindestens ein Zeitraum von einem Jahr anzusetzen ist.

Unter Beachtung der genannten Fristen ist zu konstatieren, dass die kommunalpolitische Entscheidung über das künftige Leistungsprogramm im ÖPNV unter den aktuellen gesetzlichen

Rahmenbedingungen spätestens 24 bis 27 Monate vor Betriebsstart gefällt werden muss. Die Entscheidung muss vor Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung erfolgt sein, um die kommunalpolitisch gewünschte Qualität und Quantität einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit ÖPNV-Angeboten sicherstellen zu können. Auch die kommunalpolitische Entscheidungsfindung ihrerseits erzeugt zwangsläufig mehrere Monate Zeitbedarf. Erfahrungsgemäß muss in Chemnitz von mindestens einem Jahr ausgegangen werden, damit alle Fristen eingehalten werden und die politischen Gremien sich substantiell in die Inhalte des NVP einbringen können, also Beratungen und Überarbeitungen des Planes real möglich sind. Damit beginnt für die Kommunalpolitik das Vergabeverfahren auch bei einer Direktvergabe bis zu drei Jahre vor Betriebsstart. Nach Veröffentlichung der Vorabbekanntmachung gehen politische Beschlussfassungen ins Leere, weil eine Vergabe dieser Leistungen im Rahmen eines ÖDA gesetzlich nicht mehr möglich ist. Dieser Verlust an Flexibilität ist den Vorgaben des PBefG in der seit 01.01.2013 gültigen Fassung in Verbindung mit der EU-VO 1370/2007 geschuldet. Die praktischen Folgen dieser Festlegungen sind abzuwarten.

Gültigkeit des städtischen NVP

Ein erheblicher Unsicherheitsfaktor für den Zeitplan der Fortschreibung des NVP ist die Integration des städtischen NVP in den NVP des ZVMS. Die Kommunalaufsicht (Landesdirektion Chemnitz) ist der Auffassung, dass ein städtisch beschlossener NVP nicht maßgebend ist, und nur ein in den NVP des ZVMS integrierter städtischer NVP Rechtsgültigkeit erhält. Man bezieht sich hier auf die Verordnung des SMWA über die Aufstellung von NVP für ÖPNV, welche das ÖPNVG des Freistaates Sachsen konkretisiert. In dieser Verordnung ist festgelegt, dass die Zusammenschlüsse nach **§ 4 Abs. 1 ÖPNVG** für ihren jeweiligen Nahverkehrsraum einen auf die benachbarten Nahverkehrsräume abgestimmten, verbindlichen Nahverkehrsplan zu erstellen, zu beschließen und fortzuschreiben haben. Hier ist auch verankert, dass die Landkreise und Kreisfreien Städte flächendeckend in den Nahverkehrsräumen zusammenarbeiten müssen. Dies geschieht in der Region Chemnitz über den ZVMS.

In dieser Lesart muss erst der ZVMS einen NVP für das Verbandsgebiet beschließen, bevor der Stadt ein gültiger NVP vorliegt. Dies bedeutet jedoch, dass im Anschluss an die kommunalpolitische Entscheidung in Chemnitz zum NVP noch ein Abwägungs- und Entscheidungsprozess innerhalb des ZVMS folgen muss, der wiederum Zeitbedarf generiert. Dieser ist in der zu beschließenden Zeitschiene (siehe Anlage 2) nicht enthalten und es ist gegenwärtig auch nicht bekannt, welchen Zeitplan der ZVMS für seinen NVP hat. Zudem stellt sich die Frage, wie die Auffassung der Kommunalaufsicht über die Nichtzuständigkeit der Stadt Chemnitz für den eigenen NVP mit der Rolle der zuständigen Behörde zusammenpasst, die gemäß PBefG zur Sicherstellung einer ausreichender Verkehrsbedienung einen ÖDA an ein Verkehrsunternehmen erteilen soll und die entsprechende Finanzierung sicherstellen muss. In Chemnitz erfolgt die Finanzierung gegenwärtig über einen Querverbund innerhalb der VVHC. Es ist schwer vorstellbar, dass der ZVMS letztlich über den Mitteleinsatz der Stadt Chemnitz abschließend entscheiden darf. Daher folgt die Stadtverwaltung bislang der Auffassung der Kommunalaufsicht nicht. Eine Klärung dieser Frage muss jedoch zeitnah herbeigeführt werden.

Abkürzungsverzeichnis:

ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz

ÖPNVG	Gesetz über den ÖPNV im Freistaat Sachsen
NVP	Nahverkehrsplan
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
EU-VO 1370/2007	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
ÖDA	öffentliche Dienstleistungsauftrag
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
VO	Verordnung
ZVMS	Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen
VVHC	Versorgungs- und Verkehrsholding GmbH Chemnitz
SGB	Sozialgesetzbuch