

Analyse des Nahverkehrsplans Köln 2003-2007

**Ermittlung von Änderungserfordernissen für die
Fortschreibung des NVP**

Gutachten

vorgelegt von
KCW GmbH
Steindamm 94, 20099 Hamburg

[Hamburg, 9. Dezember 2009]

Inhalt

1	EINLEITUNG	3
2	ANALYSE DES NVP KÖLN 2003-2007	3
2.1.	Rechtliche Rahmenbedingungen	3
2.1.1	Gesetze des Bundes und der Länder.....	4
2.1.2	EU-konforme Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen	6
2.1.3	EG-ÖPNV-Verordnung Nr. 1370/2007	7
2.1.4	Veröffentlichungspflichten resultierend aus der EG VO 1370/2007.....	10
2.1.5	EuGH- und BVerwG-Entscheidungen zum „Magdeburg-Urteil“	11
2.1.6	Weitere Regelungen – Umweltbezogene Rahmenbedingungen.....	12
2.1.7	Konsequenzen für den NVP Köln – Zusammenfassung.....	13
2.2.	Finanzielle Rahmenbedingungen	14
2.2.1	Betrauung.....	14
2.2.2	Finanzierung interlokaler Verkehre	16
2.3.	Qualität	16
2.4.	Linienbündelung	18
2.4.1	Von den Teilräumen zu den Linienbündeln.....	19
2.4.2	Neuer Begründungszusammenhang für die Linienbündelung.....	19

1 Einleitung

Die Stadt Köln ist gem. § 3 ÖPNVG NRW als Aufgabenträger dafür zuständig, ein ausreichendes Angebot im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als Leistung der Daseinsvorsorge sicher zu stellen. Der Nahverkehrsplan (NVP) ist das vorgesehene Planungsinstrument, mit dem der Aufgabenträger festlegt, welches ÖPNV-Angebot erforderlich ist. Gemäß § 8 ÖPNVG NRW setzt der Nahverkehrsplan für die Stadt Köln Standards und Vorgaben, in denen Umfang und Qualität der Leistungen bei Stadtbahn und Bus definiert sind. Die Zuständigkeit für Planung, Betrieb und Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) mit Eisenbahnen liegt beim im Januar 2008 neu gegründeten Zweckverband Nahverkehr – SPNV & Infrastruktur – Rheinland (ZV NVR), der das Gebiet des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg (VRS) und des Aachener Verkehrsverbundes (AVV) umfasst.

Der NVP bildet darüber hinaus den verkehrspolitischen und verkehrsgewerberechtlichen Rahmen für die mittelfristige Entwicklung des ÖPNV.

Die Stadt Köln schreibt den derzeitigen Nahverkehrsplan fort. Geplant ist, diesen im Jahr 2010 in Grundzügen dem Stadtrat zum Beschluss vorlegen zu können. Im Prozess der Fortschreibung wird die Stadt Köln von KCW unterstützt. Die Unterstützung sieht in erster Linie die Identifizierung des Anpassungsbedarfs an veränderte rechtliche Rahmenbedingungen vor, so u. a. an die am 3.12.2009 in Kraft tretende EG-Verordnung Nr. 1370/2007 oder das novellierte ÖPNVG NRW. Des Weiteren wird überprüft, wie die bereits erfolgte Betrauung der KVB mit Verkehrsdienstleistungen im NVP abgebildet werden muss, um für die Betrauung eine möglichst weitgehende Rechtssicherheit zu erlangen. Im Folgenden wird der bestehende NVP mit Fokus auf die o. g. Punkte analysiert und sodann die Handlungserfordernisse für die Fortschreibung des NVP daraus abgeleitet.

2 Analyse des NVP Köln 2003-2007

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Im NVP 2003-2007 werden folgende rechtliche Rahmenbedingungen und deren Konsequenzen für die Stadt Köln erörtert und bewertet:

- die Gesetze des Bundes und des Landes NRW
- die EU-konforme Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen (VO 1107/70)
- der Entwurf einer neuen EG-Verordnung im ÖPNV
- die EuGH-Entscheidung zum „Magdeburg-Urteil“

Die Erörterungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen beziehen sich auf den Stand von 2003. Seitdem haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen verändert. Bis 2009 sind folgende Veränderungen eingetreten:

- das Gesetz über den Öffentlichen Nahverkehr in NRW (ÖPNVG NRW) wurde zum 1.1.2008 novelliert;

- das Vergaberecht wurde zuletzt 2009 novelliert;
- die EG-Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 werden mit Inkrafttreten der neuen Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 am 03.12.2009 aufgehoben;
- der nationale Rechtsrahmen (PBefG) sollte an die neue EG-Verordnung angepasst werden (noch nicht erfolgt);
- nachdem das Verfahren in Sachen „Altmark Trans“ (BVerwG 3 C 28.03) durch Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes eingestellt wurde, wurden die vom EuGH aufgegebenen Prüfungen in einem weiteren Verfahren (BVerwG 3 C 33.05) vorgenommen (Ergebnis: Teilbereichsausnahme für Deutschland gültig).

Der neue Rechtsrahmen setzt neue Anforderungen an die Aufgabenträger und hat Konsequenzen für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV. Aufgrund des noch laufenden beziehungsweise noch nicht erfolgten Novellierungsprozesses des nationalen Rechtsrahmens (insbesondere des PBefG) ergibt sich z. T. eine unsichere Rechtslage, da die derzeitige Fassung des PBefG nicht in allen Punkten mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vereinbar ist. Gesicherte Prognosen zur zukünftigen Ausgestaltung des PBefG sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Für den Zeitraum nach Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (03.12.2009) bedeutet dies für die Verkehre in Köln:

- es ist noch nicht absehbar, ob und inwieweit PBefG-Liniengenehmigungen, die nach dem 03.12.2009 erteilt werden, ausschließliche Wirkung zukommt¹;
- unklar ist auch, in welchem Verhältnis so genannte „kommerzielle Verkehre“² zu Verkehren aufgrund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages stehen werden.

Im Folgenden werden die für Köln relevanten Änderungen bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen kurz dargestellt. Dabei orientiert sich die Gliederung am NVP 2003-2007.

2.1.1 Gesetze des Bundes und der Länder

2.1.1.1 Novelle des ÖPNVG NRW

Im NVP 2003-2007 wird auf das Regionalisierungsgesetz des Bundes sowie das Regionalisierungsgesetz des Landes NRW verwiesen. Letzteres wurde in das ÖPNVG NRW überführt, welches am 12.12.2002 beschlossen wurde. Zum 01.01.2008 wurde das ÖPNVG NRW novelliert. Im kommenden NVP ist daher Bezug auf die novellierte Fassung des ÖPNVG NRW zu nehmen. Der NVP wird im ÖPNVG NRW als ein Instrument

¹ Nach derzeitiger Auffassung der Länder stellen PBefG-Liniengenehmigungen keine ausschließlichen Rechte im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dar

² Vgl. dazu § 8 Abs. 4 und § 16 im Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung für ein Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften (Artikel 1: Änderung des Personenbeförderungsgesetzes), Stand 27.08.2008

zur Sicherung und zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs genannt (§ 8 (1) ÖPNVG NRW), in dem die öffentlichen Verkehrsinteressen zu konkretisieren sind. Im NVP sind des Weiteren vorhandene Verkehrsstrukturen und die Ziele der Raumplanung und Landesplanung sowie das SPNV-Netz zu beachten. Belange des Umweltschutzes, der Barrierefreiheit im Sinne des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Städtebaus sowie die Vorgaben des Verkehrsinfrastrukturbedarfplans und des ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplans sind zu berücksichtigen.

Weitere Vorgaben für den NVP werden in § 8 (3) ÖPNVG NRW gemacht. Demnach sind auf Grundlage der vorhandenen und geplanten Verkehrsentwicklung Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot und seine Finanzierung sowie die Investitionsplanung festzulegen. Der Rahmen für das betriebliche Leistungsangebot hat die für die Abstimmung der Verkehrsleistungen des ÖPNV notwendigen Mindestanforderungen für Betriebszeiten, Zugfolgen und Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten, für die angemessene Verkehrsbedienung nach § 2 (3) Satz 1 ÖPNVG NRW und den Qualifikationsstandard des eingesetzten Personals darzustellen sowie die Ausrüstungsstandards der im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge vorzugeben. Angaben zum voraussichtlichen Finanzbedarf für die Investitionsplanung, zur Struktur und Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Beförderungsentgelte und -bedingungen sind zu machen.

Eine weitere wesentliche Änderung im ÖPNVG NRW betrifft die Finanzierung des ÖPNV anhand der so genannten ÖPNV-Pauschale gem. § 11 ÖPNVG NRW. Mit der ÖPNV-Pauschale gemäß § 11 (2) ÖPNVG NRW sichert das Land NRW einen Teil der Finanzierung des ÖPNV und löst damit die bisherige

- Aufgabenträgerpauschale für Kreise und kreisfreie Städte,
- Fahrzeugförderung im kommunalen ÖPNV und
- (ab 2011) die Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr

ab. Ziel der pauschalierten Zuwendung für den kommunalen ÖPNV ist es, die bisher mit einem sehr hohen Verfahrensaufwand verbundenen Förder- bzw. Ausgleichsverfahren zu vereinfachen. Deutlich erweiterte Freiräume bei der Mittelverwendung sollen die Eigenverantwortung der Aufgabenträger stärken und dadurch die Effizienz des Mitteleinsatzes verbessern.

Eine weitere den NVP Köln mittelbar betreffende Änderung im ÖPNVG NRW in seiner novellierten Fassung besteht im überörtlichen Zusammenschluss von Kreisen und kreisfreien Städten zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zu insgesamt drei Kooperationsräumen. Die Stadt Köln befindet sich gem. § 5 (1), lit. b) in einem Kooperationsraum mit den Städten Aachen, Bonn und Leverkusen sowie den Kreisen Aachen, Düren, Euskirchen, Heinsberg, Oberbergischer Kreis, Rhein-Erft-Kreis, Rhein-Sieg-Kreis und Rheinisch-Bergischer Kreis. Dieser Kooperationsraum entspricht dem zum 1.1.2008 gegründeten Zweckverband Nahverkehr Rheinland (ZV NVR).

2.1.1.2 Vergaberecht

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in dem Vergaben in Verbindung mit der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV) und der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL, Teil A: Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen) geregelt werden, ist in den letzten Jahren mehrfach novelliert worden. Die zuletzt vorgenommenen Änderungen betreffen insbesondere die Verankerung der europäischen Rechtsmittelrichtlinie im deutschen Recht, erhöhten Mittelstandsschutz und schärfere Rügepflichten der Bieter im Vergabeverfahren.

Die Vergaberechtsprechung der letzten Jahre hat zu einer Erweiterung der Transparenzpflichten bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen und einer zunehmend engeren Auslegung der Inhouse-Ausnahme vom Vergaberecht geführt. Insbesondere können sich gemischtwirtschaftliche Unternehmen (= Unternehmen mit privater Kapitalbeteiligung) nicht mehr auf die Inhouse-Ausnahme berufen. Darüber hinaus wird eine Inhouse-Vergabe an Aktiengesellschaften grundsätzlich als problematisch angesehen, soweit nicht durch Regelungen sichergestellt ist, dass der öffentliche Auftraggeber die AG beherrscht.

2.1.1.3 Planungsrecht

Im Sinne des deutschen Planungsrechts soll sich die Planung in Teilräumen an der Planung der übergeordneten Ebene orientieren und in die Gegebenheiten und Erfordernisse von Gesamträumen einfügen. Ebenso soll wiederum die Planung für Teilräume zur Sicherung und Entwicklung des Gesamtraums beitragen. Demnach beeinflussen sich die Planungen in beide Richtungen (Gegenstromprinzip). Für den NVP Köln sind dabei insbesondere der Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln sowie die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) der Stadt Köln zu beachten.

Für die Verkehre in Köln sind regionale und überregionale Pläne von Bedeutung, da hier ggf. Regelungen über interlokale Verkehre getroffen werden. In einigen Bundesländern sind diese z. B. in regionalen Nahverkehrsplänen festgehalten. Da das ÖPNVG NRW nicht vorsieht, dass die neu gegründeten Zweckverbände – hier der NVR – regionale Nahverkehrspläne aufstellen, ist aus Transparenzgründen für den NVP Köln zu empfehlen, hier eine Dokumentation über (anstehende) Vereinbarungen mit benachbarten Aufgabenträgern hinsichtlich der interlokalen Verkehre vorzunehmen. Damit werden Zuständigkeiten u. a. für die Betrauungsverhältnisse geklärt und Streitfällen vorgebeugt.

2.1.2 EU-konforme Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen

Zur Frage der Beihilferechtmäßigkeit von Infrastrukturinvestitionen werden unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Die Verfasser sind der Ansicht, dass sich die Beihilferechtmäßigkeit von Infrastrukturinvestitionen nach allgemeinen primärrechtlichen Anforderungen im Verkehrssektor, d. h. nach Titel V des EG-Vertrages richtet. Da dies abschließend durch die VO 1370

sekundärrechtlich ausgestaltet ist, ist eine Maßnahme, die nicht im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags oder einer allgemeinen Vorschrift gewährt wird, nicht von der Notifizierungspflicht befreit.

Dem gegenüber wird vielfach vertreten, dass sich die beihilferechtliche Beurteilung nach Art. 87 EG-Vertrag richtet. Folgt man dieser Auffassung, ist eine Notifizierung dann nicht erforderlich, wenn die vier EuGH-Kriterien erfüllt werden.

Es gibt naturgemäß noch keine einschlägige Kommissionspraxis oder Rechtsprechung. Aus Gründen der Rechtssicherheit würde sich empfehlen, entsprechend erstgenannter Auffassung vorzugehen. Letztlich bleibt aber die Entwicklung unter der Geltung der VO (EG) Nr. 1370/2007 abzuwarten. Unabhängig von oben skizzierten Auffassungen dürften sich die Infrastrukturinvestitionen für eine nicht exklusive, sondern allen zugängliche Infrastruktur im Ergebnis als beihilferechtlich unproblematisch darstellen. Für die Stadt Köln ist daher generell zu empfehlen, dass – wie es die gängige Praxis schon vorsieht – die Öffnung der bestehenden und zukünftig geplanten Infrastruktur (z. B. der Bushaltestellen auch für Regionalbusse) im NVP dokumentiert wird.

Eine indirekte Infrastrukturinvestitionsförderung im Rahmen von Verkehrsverträgen/ öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ist jedenfalls weiterhin möglich. Darin wird dem Verkehrsunternehmen ein bestimmtes Infrastrukturniveau vorgegeben. Die zur Erreichung/Erhaltung dieses Niveaus erforderlichen Kosten werden im Rahmen des allgemeinen Ausgleichsanspruchs mit abgegolten. Entspricht der öffentliche Dienstleistungsauftrag den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1370/2007, ist keine Notifizierung erforderlich.

2.1.3 EG-ÖPNV-Verordnung Nr. 1370/2007

Im NVP 2003-2007 wird hinsichtlich der Regelungen zur Finanzierung der bestellten Verkehre auf die VO (EWG) Nr. 1191/69 verwiesen sowie ein Ausblick auf die Novellierung der VO mit den Positionen des VDV und des Deutschen Städtetags gegeben. Im Jahr 2003/2004, als der NVP fertig gestellt wurde, waren die Änderungen der VO-Novelle erst in groben Zügen erkennbar.

Die neue VO (EG) Nr. 1370/2007 wurde am 23.10.2007 verabschiedet und löst die VO (EWG) Nr. 1191/69 mit Inkrafttreten am 3.12.2009 ab. Die VO (EWG) Nr. 1191/69 wird damit aufgehoben. Die neue Verordnung legt fest, wann und unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden einem Verkehrsunternehmen ein ausschließliches Recht und/oder eine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewähren können. Gegenstand der VO (EG) Nr. 1370/2007 ist damit die Vorgabe, wie Aufgabenträger gemeinwirtschaftliche Aufgaben im ÖPNV kompensieren können. Diese Vorgaben beschränken damit die Markteingriffskompetenzen der Aufgabenträger auf die Vergabe ausschließlicher Rechte und/oder die Finanzierung im ÖPNV. Andere Regulierungsinstrumente wie die so genannten Großvaterrechte, die gesetzlichen Monopole ohne Vergabe sowie Vorzugsregelungen nach Besitzstandsschutzgesichtspunkten sind unzulässig.

Die neue Verordnung enthält klare Regeln, wie die Vergabe dieser Leistungen geschehen kann. Die beiden Kernpunkte der neuen Verordnung sind demnach:

1. Die Verordnung macht Aussagen dazu, wo allgemeines Vergaberecht gilt und wo die Wettbewerbsregeln der Verordnung greifen. Im Anwendungsbereich der Verordnung gibt es klare Vorgaben, welche Verkehre wettbewerblich zu vergeben sind und welche wettbewerblich oder direkt vergeben werden können.
2. Jegliche Ausgleichsleistung muss – unabhängig davon, ob gemäß des allgemeinen Vergaberechts oder der Verordnung, ob direkt oder wettbewerblich vergeben, – transparent fixiert und kommuniziert werden. Das wesentliche Element der neuen Pflichten für den Aufgabenträger ist die Fixierung der Rechte und Pflichten in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag.

Neben dem Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags durch die Aufgabenträger hat jeder Mitgliedsstaat die Möglichkeit zu bestimmen, dass allgemeine Vorschriften über den Ausgleich für die Beförderung bestimmter Personengruppen (z. B. Schüler) zu einem Höchsttarif nicht unter die Verordnung fallen sollen. Sie sind aber bei der Kommission zu notifizieren. Die Bundesrepublik Deutschland hat für Zahlungen nach § 45a PBefG das Notifizierungsverfahren eingeleitet, welches noch nicht abgeschlossen ist. Hintergrund für die Zulässigkeit allgemeiner Regelungen außerhalb der Verordnung ist die Absicht der Kommission, Förderungen für bestimmte Zielgruppen (z. B. Schüler, Schwerbehinderte) ohne zusätzliche Regulierung in der Verordnung in der bisherigen Form bestehen lassen zu können. Unabhängig von der Frage, ob Zahlungen nach § 45a PBefG notifiziert und damit aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden, führt die Gewährung eines ausschließlichen Rechts bei Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in jedem Fall zur Anwendung der Verordnung.

Ob aber die Liniengenehmigung nach PBefG ein ausschließliches Recht im Sinne der Verordnung darstellt, ist umstritten. In der Vergangenheit kam der Liniengenehmigung faktisch eine derartige ausschließliche Wirkung zu. Europarechtlich ist aber die Vergabe eines ausschließlichen Rechts nur noch als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zulässig.

Unbestritten ist, dass die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung diverse Pflichten (z. B. Tarif-, Betriebs- und Beförderungspflicht) zur Folge hat. Fraglich könnte aber sein, ob es sich hierbei um gemeinwirtschaftliche, also dem Verkehrsunternehmen auferlegte Pflichten handelt. Denn die Tarif-, Betriebs- und Beförderungspflicht seien – so wird zum Teil vertreten – Konsequenz des freiwillig gestellten Genehmigungsantrages. Hat das Unternehmen aber keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erfüllen, darf es auch keinen Ausgleich hierfür erhalten. Die weitere Entwicklung zu dieser Frage bleibt abzuwarten. Nach anderer Auffassung³ gehen mit

³ Vgl. dazu u. A. Deuster, Jan (2009: Endspurt zur VO (EG) Nr. 1370/2007: Handlungsbedarf für die Liniengenehmigung (Teil 1). In *InfrastrukturRecht*, Heft 9, S. 202-206

der Erteilung einer Liniengenehmigung nach PBefG zwangsläufig gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen einher.

Die in der VO (EG) Nr. 1370/2007 genannten Instrumente des öffentlichen Dienstleistungsauftrags und der allgemeinen Vorschriften dienen in erster Linie der Sicherstellung einer Verkehrsbedienung, die zahlreicher, sicherer, höherwertiger oder preisgünstiger ist als diejenige, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung). Diese – ausreichende - Verkehrsbedienung ist jeweils zu definieren und im NVP entsprechend differenziert aufzuführen.

Die VO (EG) Nr. 1370/2007 wird grundsätzliche Veränderungen für die Finanzierung und Genehmigung solcher Verkehre mit sich bringen, die nicht auf der Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht werden (sog. „kommerzielle“ Verkehre, siehe oben). Aber auch im Hinblick auf Verkehre, die bislang nach § 13a PBefG genehmigt wurden (sog. gemeinwirtschaftliche Verkehre) ergeben sich Veränderungen, da § 13a PBefG ohne Anpassung an die Verordnung nicht mehr ohne weiteres anwendbar sein wird. Völlig unklar ist daher bis zu einer Anpassung des PBefG an die neue Verordnung das Verhältnis zwischen so genannten „kommerziellen“ Verkehren und Verkehren, denen ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag zugrunde liegt. Dies betrifft insbesondere den bisherigen Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit, der so nicht mehr gelten wird.

Unklar ist derzeit auch, inwieweit Genehmigungen nach PBefG (noch) Ausschließlichkeitsrechte im Sinne der Verordnung darstellen. Für die Genehmigungen, die noch vor Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 1370/2007 bestandskräftig erteilt wurden beziehungsweise werden, wird davon ausgegangen werden können, dass sie – wie bislang – vor konkurrierenden Anträgen während der Genehmigungslaufzeit geschützt sind.

Anders kann sich diese Frage für die personenbeförderungsrechtliche Genehmigungen stellen, die nach Inkrafttreten der Verordnung auslaufen und zur Neuerteilung anstehen. Für diese Genehmigungen stellt sich die Frage, ob sie dem Verkehrsunternehmen ein ausschließliches Recht gewähren mit der Folge, dass

- bei mehreren Genehmigungsanträgen (Genehmigungswettbewerb) der beste Genehmigungsantrag zu ermitteln ist;
- der Genehmigungsinhaber während der Laufzeit der Genehmigung gemäß § 13 Abs. 2 PBefG vor konkurrierenden Anträgen geschützt ist.

Greift der bisherige Ausschließlichkeitsschutz nicht mehr, ist eine Abwehr konkurrierender Anträge, die die Auskömmlichkeit des Bestandsverkehrs in Frage stellen können, lediglich unter Hinweis auf die nicht gewährleistete ausreichende Verkehrsbedienung beziehungsweise die Nichteinhaltung im NVP aufgestellter Standards möglich.

Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass im Nahverkehrsplan das Niveau der ausreichenden Bedienung durch netzbezogene Standards und Anforderungen konkretisiert wird. Damit und durch klar definierte Qualitätsstandards kann die Bedienqualität im ÖPNV gesichert werden. Des Weiteren ist zu empfehlen, Li-

nienbündel zu implementieren (siehe Kapitel 2.4). Linienbündel können eine „Rosinenpickerei“ konkurrierender Verkehrsunternehmen auf lukrativen Linien verhindern. Die Konkretisierungen im Nahverkehrsplan ermöglichen, dass die Vorstellungen des Aufgabenträgers im Bereich des ÖPNV auch im Rahmen gerichtlicher Auseinandersetzung berücksichtigt werden können.

Welche Handlungsoptionen sich hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge zukünftig konkret bieten, wird erst nach der Novellierung des nationalen Rechtsrahmens feststehen. Eine Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an beherrschte Unternehmen wird unter den in der VO (EG) Nr. 1370/2007 benannten Voraussetzungen möglich sein.

2.1.4 Veröffentlichungspflichten resultierend aus der EG VO 1370/2007

2.1.4.1 Jährlicher Gesamtbericht

Aus Art. 7 Abs.1 der EG VO 1370/2007 ergibt sich für den zuständigen Aufgabenträger die Notwendigkeit eines jährlichen Gesamtberichtes. Allerdings besteht grundsätzlich keine zwingende Notwendigkeit, diese Pflicht zur Erstellung eines jährlichen Gesamtberichtes im NVP zu erwähnen. Eine Erwähnung des jährlich zu erstellenden Gesamtberichtes im NVP würde jedoch die Transparenz bezüglich der Pflichten des Aufgabenträgers gegenüber den Adressaten des NVP erhöhen.

Unser Vorschlag ist – je nach Anlage des NVP – eine Aufzählung der „Routinepflichten, getrennt nach Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger“, in dem u. a. die jährliche Anpassung der Liniensteckbriefe und der jährlich zu erstellende Gesamtbericht der zuständigen Behörde gemäß Art. 7 Abs. 1 VO 1370 mit Darstellung der erforderlichen Inhalte und dem Ort der Veröffentlichung (z. B. Internet), genannt werden.

Anzumerken bleibt hier: die bekannt gemachte Anpassung der Liniensteckbriefe im NVP ersetzt jedenfalls nicht den erforderlichen Gesamtbericht laut EG VO 1370/2007.

2.1.4.2 Vorveröffentlichung

Die Pflicht zur Veröffentlichung spätestens ein Jahr vor Einleitung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe ergibt sich klar aus Art. 7 Abs. 2 EG VO 1370 (Vorveröffentlichung). Diese Pflicht muss daher nicht zwingend nochmals im NVP abgebildet werden.

Für eine Aufnahme in den NVP spräche die erhöhte Transparenz, gegen die Aufnahme in den NVP spräche die noch ungeklärte Frage, wann ein Vorgang vorliegt, der eine Vorveröffentlichungspflicht auslöst. Wir gehen derzeit davon aus, dass eine Vorveröffentlichung bei „normalen Linienänderungen“ nicht notwendig ist. Die Abgrenzung jedoch, wann es sich um eine normale Linienänderung handelt, und wann um etwas „Gravierenderes“, dass es der Pflicht nach Art. 7 Abs. 2 der EG-VO unterliegt, kann der NVP nicht leisten.

2.1.5 EuGH- und BVerwG-Entscheidungen zum „Magdeburg-Urteil“

Im NVP 2003-2007 wird auf die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Altmark Trans“ hingewiesen und die Hintergründe zu der Entscheidung erläutert (S. 27 f.). Das EuGH-Urteil bescheinigte abschließend, dass die VO (EWG) Nr. 1191/69 grundsätzlich auf alle Verkehrsdienstleistungen anzuwenden ist. In der Verordnung wird die Finanzierung von Verkehrsdiensten mit gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung geregelt. Danach müssen Verkehrsdienste ausgeschrieben oder auferlegt werden. Mitgliedstaaten können jedoch bestimmte Verkehrsdienstleistungen von dieser Verordnung ausnehmen. Deutschland hat von dieser Ausnahmeregelung für eigenwirtschaftliche Verkehre nach § 13 PBefG Gebrauch gemacht („Teilbereichsausnahme“). Das BVerwG bestätigte in seinem Urteil vom 19.10.2006 (BVerwG 3 C 33.05), dass diese Ausnahmeregelung im PBefG dem Grundsatz der Normenklarheit (Rechtssicherheit) entspricht und somit eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen von der Anwendung der VO (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen werden können. Der EuGH beschloss des Weiteren, dass für Verkehrsdienste, die aus der VO (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen werden, Zahlungen für konkrete gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfolgen können. Dabei handelt es sich nur dann nicht um Beihilfen, wenn folgende vier Kriterien erfüllt sind:

1. Das Verkehrsunternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden sein.
2. Die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs müssen zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden sein.
3. Die Höhe des Ausgleichs darf nicht über den Kosten liegen, welche bei Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, unter Berücksichtigung der erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns, notwendigerweise entstehen.
4. Wenn keine Ausschreibung durchgeführt wurde, so muss für die zulässige Ausgleichshöhe ein durchschnittliches, gut geführtes, mit angemessenen Transportmitteln ausgestattetes Unternehmen als Maßstab herangezogen werden.

Da Deutschland von der Teilbereichsausnahme Gebrauch gemacht hat und die Verkehre in Köln nach § 13 PBefG genehmigt wurden, sind die vier EuGH-Kriterien für die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen relevant. Da die VO (EG) Nr. 1370/2007 Übergangsregelungen für bestehende Verträge vorsieht, die vor dem 3.12.2009 abgeschlossen wurden (Art. 8), gelten die Kriterien für die Verkehre in Köln auch nach Inkrafttreten der Verordnung über den 3.12.2009 hinaus bis zum Ende der Betrauungslaufzeit im Jahr 2019. Die Laufzeit der Betrauung ist – wie in Art. 8 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1370/2007 vorgesehen – begrenzt und mit den Laufzeiten gemäß Artikel 4 der VO (EG) Nr. 1370/2007 vergleichbar. Selbst wenn die Ausgleichsregeln der Verordnung unmittelbar nach Inkrafttreten auch für Altverkehre gelten sollten, werden sie durch eine Finanzierung, die den oben genannten vier Kriterien genügt (d. h. nach derzeitigem Kenntnisstand auch durch die bereits erfolgte Betrauung der KVB), erfüllt.

2.1.6 Weitere Regelungen – Umweltbezogene Rahmenbedingungen

Im NVP 2003-2007 werden umweltbezogene Rahmenbedingungen nicht erwähnt. Der ÖPNV als Teil des Umweltverbundes spielt jedoch eine wichtige Rolle bei der Reduzierung der verkehrlichen Umweltbelastungen. Von erheblicher Bedeutung für den ÖPNV sind daher auch die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen. In Köln werden die im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und seinen Verordnungen festgelegten Anforderungen an die Luftqualität und den Umgebungslärm teilweise überschritten. Eine der Quellen – wenn auch im Vergleich zum motorisierten Verkehr wesentlich weniger bedeutsam – ist auch der ÖPNV. Dies ist bei der Festlegung von Umweltstandards im NVP zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Luftreinhaltung ist die im Mai 2008 novellierte Richtlinie 2008/50/EG der EU über Luftqualität und saubere Luft in Europa (EU-Luftqualitätsrichtlinie), die bis Mitte 2010 durch Änderung des BImSchG in deutsches Recht überführt werden muss. Mit der Novelle wird die Möglichkeit zur Verlängerung der Einhaltefristen für Luftschadstoffe eingeräumt. Dies wird in Köln mit hoher Wahrscheinlichkeit für Stickstoffdioxid (NO₂) notwendig sein, da die ab Januar 2010 einzuhaltenden Grenzwerte an mehreren Messstationen in Köln überschritten wurden. Eine Verlängerung der Frist bis zum Jahr 2015 ist jedoch nur möglich, wenn aufgezeigt wird, wie mit weiteren Maßnahmen eine Einhaltung der Grenzwerte erreicht werden soll. Generell stellt der Kölner Luftreinhalteplan in der jeweils aktuellen Fassung den Rahmen für alle ÖPNV-spezifischen Vorgaben in diesem Bereich dar. Eine der schon durchgeführten Maßnahmen ist die Errichtung der Umweltzone in Köln, die sich über die gesamte Innenstadt sowie einige rechtsrheinische Stadtteile erstreckt. Die Vorgaben der Umweltzone sind auch für den Einsatz von Linienbussen in Köln von Bedeutung. Im NVP Köln ist daher z. B. in einem Kapitel zu den Qualitätsstandards oder in einem Kapitel zur Fahrzeugförderung und/oder –beschaffung die Umweltqualität von Fahrzeugen zu beachten. Die Umweltqualität sollte auf einem Niveau festgeschrieben werden, dass die Fahrzeuge sowohl die Vorgaben der Umweltzone als auch die der aktuellen Abgasnorm (EURO V) für LKW ab 3,5 Tonnen und Busse erfüllen müssen.

Zusätzlich ist die EG-Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (RL 2009/33/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009) zu beachten. Darin werden Berechnungsverfahren für die Berücksichtigung von Umweltkriterien vorgegeben. In der anstehenden Fortschreibung des NVP sollte darauf Bezug genommen werden.

Hinsichtlich des Klimaschutzes erarbeitet das Umweltamt Köln zurzeit einen CO₂-Minderungsplan. Je nach den dort festgeschriebenen Minderungszielen ist es die Aufgabe des ÖPNV, die Ziele des CO₂-Minderungsplans zu unterstützen und konkrete Maßnahmen dazu im NVP Köln festzuschreiben.

Aufgrund der Pflichten aus der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, umgesetzt in deutsches Recht im Rahmen des BImSchG sowie konkret in den Umgebungslärmplänen des Landes NRW sowie für den Schienenverkehr vom Eisenbahnbundesamt, erstellt die Stadt Köln derzeit einen Lärmaktionsplan, der auch im Rahmen des NVP zu beachten ist. Je nach Inhalten des noch nicht verfügbaren Lärmaktionsplans könnten im NVP unterstützende/flankierende Maßnahmen genannt werden wie z. B. technische Maßnahmen im Bereich der Schiene.

Durch die Verabschiedung der EU-Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) (RL 2001/42/EG) und die Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) am 25.06.2005 sind viele Verkehrspläne in Deutschland prüfpflichtig geworden. Die SUP entspricht einem Prozess, bei dem während der Plan-Erstellung durch ein vorgegebenes Verfahren sichergestellt werden soll, dass alle auf anderen Vorschriften beruhenden Umwelanforderungen eingehalten werden und Umweltbelange auch in das Zielsystem des Projektes oder Planes Eingang finden und somit als Bewertungsmaßstab für Planungen fungieren. Ob Nahverkehrspläne SUP-pflichtig sind, ist nur in wenigen Bundesländern eindeutig festgelegt. Beispielsweise wird in Niedersachsen im Landes-UVPG eine SUP für Nahverkehrspläne vorgeschrieben. In Nordrhein-Westfalen ist dies weder im UVPG noch im ÖPNVG vorgeschrieben. Es ist daher davon auszugehen, dass Nahverkehrspläne in Nordrhein-Westfalen nicht SUP-pflichtig sind. Da der Aufwand einer SUP im Vergleich zu der bekannten UVP geringer ist, wird jedoch mehr und mehr empfohlen, die SUP in den Erstellungsprozess des NVP zu integrieren, um die Umweltfolgen der Nahverkehrsplanung mit den ebenfalls dort und an anderer Stelle (s. o.) festgeschriebenen Umweltzielen abgleichen zu können. Dies schließt die Integration der entsprechenden Fachabteilungen zu Beginn des NVP-Erstellungsprozesses ein. Auch die Beteiligung weiterer gesellschaftlicher und politischer Akteure in den Prozess wäre dann erforderlich. Der in der SUP vorgeordnete Umweltbericht könnte in den NVP integriert werden. In diesem Bericht sollten die Umweltziele formuliert und ein Kapitel mit der Beschreibung des Umweltzustandes aufgenommen werden. Dort sollte auch dargelegt werden, welche Alternativen zum vorliegenden NVP geprüft wurden und welche Umweltwirkungen der Plan entfalten wird.

2.1.7 Konsequenzen für den NVP Köln – Zusammenfassung

Die Konsequenzen der rechtlichen Rahmenbedingungen wurden für den NVP 2003-2007 derart bewertet, dass die Stadt Köln entscheiden kann, ob sie gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Wettbewerb vergeben oder diese durch Unternehmer eigener Wahl (sog. kommunale Eigenproduktion) durchführen lassen möchte. Während bei einer wettbewerblichen Vergabe die Vorgaben der VO (EWG) Nr. 1191/69 eingehalten werden müssten, sei bei einer kommunalen Eigenproduktion als einer Ausnahmeregelung zur VO (EWG) Nr. 1191/69 die Einhaltung der vier EuGH-Kriterien zwingend. Diese Bewertung wurde im Jahr 2006 durch das Urteil des BVerwG (BVerwG 3 C 33.05) bestätigt. Die Einhaltung der Kriterien ist daher in Köln über die Betrauungsregelung im Zusammenhang mit dem NVP zu gewährleisten.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich seit der Erstellung des NVP 2003-2007 verändert. So löst die neue EG-Verordnung 1370/2007 am 3.12.2009 die alte EWG-Verordnung 1191/69 ab und stellt damit neue Vergabe- und Finanzierungsvorgaben auf. Dem NVP kommt dabei die Aufgabe zu, das Mindestniveau der Verkehrsbedienungs verbindlich abzubilden.

Hinsichtlich der Novellierung des nationalen Rechtsrahmens, die aufgrund des Inkrafttretens der neuen Verordnung notwendig und noch nicht abgeschlossen ist, können zu diesem Zeitpunkt noch keine gesicherten Aussagen getroffen werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Regelungen der VO (EG) Nr. 1370/2007 unmittelbar gel-

tendes Recht sind. Eine Nichtanpassung der nationalen Vorschriften hat zunächst große Rechtsunsicherheit zur Folge. Unklar ist z. B.,

- wie und von wem ein ausschließliches Recht vergeben werden kann;
- welches Verfahren bei der Vergabe eines ausschließlichen Rechtes anzuwenden ist;
- ob bei nach dem 3.12.2009 erteilter Genehmigung einem weiteren Verkehrsunternehmen eine Genehmigung erteilt werden kann;
- ob die nach PBefG übernommenen Verpflichtungen einen Ausgleich in Form eines ausschließlichen Rechts oder einer Ausgleichszahlung rechtfertigen können.

Wir empfehlen daher, in den jährlichen Fortschreibungen des NVP den aktuellen Stand des Novellierungsprozesses zu beschreiben und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Auch im deutschen Recht haben sich Veränderungen ergeben, die Auswirkungen auf die Erstellung des NVP haben. So setzt die novellierte Fassung des ÖPNVG NRW konkrete Vorgaben für die Aufgaben eines NVP in Nordrhein-Westfalen und hat aufgrund neuer Finanzierungsvereinbarungen (u. a. ÖPNV-Pauschale) und der Einführung von Kooperationsräumen mittel- bis unmittelbare Relevanz für die Verkehre in Köln und damit auch auf die Fortschreibung des NVP. Auch die Novellierungen des Vergaberechts (GWB) sowie die im Bereich des Vergaberechts ergangenen Rechtsprechungen sind für den NVP zu beachten, insbesondere da die Vergabe nach der Inhouse-Ausnahme immer restriktiver beurteilt wird.

Grundsätzlich sind im NVP Pläne aus übergeordneter oder parallel gelagerter Planung zu beachten. Dies ist für Köln zum einen relevant hinsichtlich der interlokalen Verkehre, zu denen konkrete Regelungen im NVP festgehalten werden müssen als auch der umweltrelevanten Planungen. Ziele, die dort festgeschrieben wurden, sind im NVP durch konkrete verkehrsseitige Maßnahmen zu unterstützen und entsprechend festzuschreiben.

2.2. Finanzielle Rahmenbedingungen

2.2.1 Betrauung

Vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils aus dem Jahr 2003 („vier Kriterien“) ging die Stadt Köln bei Aufstellung des Nahverkehrsplans 2003-2007 davon aus, dass die Art und Weise der Finanzierung der im Kölner Zuständigkeitsbereich erbrachten Verkehrsdienstleistungen grundlegend neu gestaltet werden müsste. Ziel dieser Neugestaltung war eine ÖPNV-Finanzierung in Köln, die auch weiterhin nicht notifizierungspflichtig im Sinne des EU-Rechts sein sollte.

Die KVB hat infolge dessen die Wirtschaftsberatung AG (Wibera) und die Anwaltskanzlei PriceWaterhouseCoopers mit der Konzeption einer solchen beihilferechtskon-

formen Finanzierung vor dem Hintergrund der „vier Kriterien“ des EuGH beauftragt. Die Industrie- und Verkehrstreuhand GmbH (im Folgenden IVT) hat zu diesem Konzept die notwendigen Ausführungsregelungen entworfen. Auf der Grundlage dieser Regelungen beschloss der Rat der Stadt Köln am 18.12.2005 die „Betrachtung der Kölner Verkehrs-Betriebe AG mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen der Durchführung des straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und deren Finanzierung nach den EuGH-Kriterien“. Diese Betrachtungsregelung wurde am 24.6.2008 durch Ratsbeschluss bis zum 31.12.2019 verlängert.

Konsequenzen für den Nahverkehrsplan, der hier Gegenstand der Analyse ist, ergeben sich im Zusammenhang mit der Betrachtungsregelung aus den folgenden Gründen:

- Der Betrachtungsbeschluss sieht vor, dass die Verkehrsdienstleistungen, die auf der Grundlage der Betrachtungsregelung ausgleichsfähig sind, auf der Grundlage der Vorgaben des jeweils gültigen Nahverkehrsplans durchgeführt werden müssen.
- Im Zusammenspiel mit dem zweiten Kriterium des EuGH-Urteils, das es erfordert, dass die Parameter für den Kostenausgleich „zuvor objektiv und transparent“ aufgestellt werden, ergibt sich hieraus folgende Notwendigkeit:

Im jeweils gültigen Nahverkehrsplan müssen die von der Stadt Köln für erforderlich gehaltenen Verkehrsdienstleistungen („ausreichende Verkehrsbedienung“) nach den Vorgaben der Ausführungsbestimmungen (Anhang 2 zur Betrachtungsregelung) hinreichend genau beschrieben werden.

Der NVP 2003 bis 2007 beschreibt die Mindestanforderungen, die zur Gewährleistung einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ erfüllt werden müssen im Stile der Nahverkehrspläne der zweiten Generation relativ vage und verwendet zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe wie z. B. „Zielwerte für die ÖPNV-Planung“ (S. 39 NVP 2003-2007) in Bezug auf den Mindeststandard für die Bedienungshäufigkeit im Stadtbahnbereich oder „Zielwerte zur Erschließung von Wohngebieten (Haltestellenradien)“, die dort nur als „Anhaltspunkt“ dienen sollen (S. 42 NVP 2003-2007). Auch die Vorgaben bezüglich der Betriebsqualität mit den Parametern Pünktlichkeit, Verfrühungen/Verspätungen, Platzangebot/-auslastung, Anschlusssicherung, Ausfall von Fahrten/Ersatzfahrten im Falle des Fahrtausfalls etc. sind sehr vage gehalten.

Notwendig für eine möglichst weitgehende Rechtssicherheit auf der Grundlage der Betrachtungsregelung (inklusive der Ausführungsbestimmungen des Anhangs 2) ist eine klare Definition der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, mit denen das in der Stadt Köln verkehrende Verkehrsunternehmen betraut ist. Das aus Sicht des Aufgabenträgers erforderliche Mindestangebot und die Mindestqualität sollten in einem Extrakapitel zum Mindeststandard und zur Mindestqualität aufgeführt werden.

2.2.2 Finanzierung interlokaler Verkehre

Die Finanzierung der Verkehrsdienstleistungen, die im Stadtgebiet beginnen und enden, erfolgt über die Betrauungsregelung der KVB.

Interlokale Verkehre, die die Stadtgrenze überschreiten, werden von unterschiedlichen Verkehrsunternehmen erbracht. Die Finanzierung dieser Verkehrsdienstleistungen erfolgt momentan auf die beiden folgenden Arten:

- a) Die KVB fährt über die Stadtgrenze hinaus ins Umland. Diese Verkehre sind in der Betrauungsregelung der KVB enthalten. Die Finanzierung erfolgt folgendermaßen: Die Nachbarkommunen bezahlen die Verkehrsleistung anteilig bei der Stadt Köln, die ihrerseits auf der Grundlage der Betrauung die Verkehrsleistungen finanziert.
- b) Anteilige Bezahlung der Verkehrsleistungen durch die Stadt Köln an die Kommune, die als zuständige Behörde im eigenen Namen diese Verkehrsdienstleistungen beauftragt hat, bzw. Eigentümerin des fahrenden Unternehmens ist.

Hinsichtlich der Frage, ob die aktuelle Praxis der indirekten Finanzierung der Verkehrsdienstleistungen mit der neuen EG VO 1370/2007 kompatibel ist, ergibt sich folgendes Bild:

Für den interkommunalen Ausgleich an die zuständige Bestellerkommune gelten die strikten formalen Anforderungen des Beihilferechts nicht; gleichwohl sind die haushalts- und kommunalrechtlichen Anforderungen zu beachten.

Beihilferechtsrelevant sind grundsätzlich nur Zahlungen an Verkehrsunternehmen. Solche Zahlungen liegen im Falle der interlokalen Verkehre der Stadt Köln nicht vor. Daher muss an dieser Praxis grundsätzlich auch nichts geändert werden.

Zur rechtlichen Absicherung dieser Zahlungen empfehlen wir der Stadt Köln, wie zum Großteil schon erfolgt, zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung und rechtssicheren Finanzierung Verwaltungsvereinbarungen mit den betreffenden Nachbarkommunen zu schließen.

2.3. Qualität

Das Instrument Nahverkehrsplan eröffnet der Stadt Köln die Möglichkeit, auf die Qualität des ÖPNV in ihrem Zuständigkeitsbereich Einfluss auszuüben. Die Grundlagen für diese Einflussmöglichkeiten sind:

1. Das PBefG, in dem in § 8 (3) geregelt wird, dass die Genehmigungsbehörden die von den Aufgabenträgern aufgestellten NVP berücksichtigen müssen sowie § 13 (2a), der die Ablehnung eines Genehmigungsantrages ermöglicht, der mit einem Nahverkehrsplan nicht im Einklang steht.

und

2. das ÖPNVG NRW (in der geänderten Fassung vom 1.1.2008), das in § 8 (3) die Bereiche benennt, in denen die Aufgabenträger Vorgaben zur Ausgestaltung des ÖPNV machen müssen. Dies sind Vorgaben zu Mindestbedienzeiten, Zugfolgen, Anschlussbeziehungen, Qualitätsanforderungen an das eingesetzte Personal, Qualitätsstandards für die Fahrzeuge und zu den Tarifen. Die hierzu getroffenen Aussagen stellen laut ÖPNVG NRW „Ziele und Rahmenvorgaben“ dar.

Auf der Grundlage dieser Gesetzeswerke hat die Stadt Köln die Möglichkeit, Rahmenvorgaben für die Qualität im ÖPNV zu setzen, deren Einhaltung dann auch für die Genehmigungsbehörde ein Prüfkriterium bei der Genehmigungserteilung ist. Die im ÖPNVG NRW verwendete Formulierung, dass die Aussagen im NVP „Ziele und Rahmenvorgaben“ darstellen, ist aber auch ein Hinweis darauf, dass die Qualitätsvorgaben im NVP an sich nicht die Qualität einer bindenden detaillierten Vorgabe zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern haben, sondern eben – nur – Rahmenvorgaben darstellen, die eingehalten werden müssen. Vollständig ausdifferenzierte Qualitätssteuerungssysteme mit konkreten Zielwerten für die verschiedenen Angebotsparameter und damit verbundenen Bonus-/Malusregelungen können demnach nicht Bestandteil eines NVP sein.

Eine neue Qualität bekommt der Nahverkehrsplan der Stadt Köln allerdings durch die Betrauungsregelung, die zwischen der Stadt Köln und der KVB abgeschlossen wurde. Der Betrauungsbeschluss vom 18.12.2005 stellt einen direkten Bezug zwischen Betrauungsbeschluss und Nahverkehrsplan her, indem im Kapitel I (1) benannt wird, dass die KVB den ÖPNV auf der Grundlage des NVP durchführt.

Aus dem Betrauungsbeschluss und den zugehörigen Ausführungsbestimmungen ist zu folgern, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die dann durch die Stadt ausgeglichen werden können, im Nahverkehrsplan sehr genau beschrieben werden müssen. Dies geht über den bisherigen Charakter eines NVP der zweiten Generation deutlich hinaus. Die Mindestanforderungen sowohl im Hinblick auf Quantität als auch auf Qualität müssen eindeutig im NVP beschrieben werden. Hier eröffnet sich für die Stadt Köln die Möglichkeit (aber auch die Pflicht), die geforderten Mindestquantitäten und -qualitäten der ÖPNV-Bedienung vollständig zu beschreiben. Die Stadt Köln kann hiermit also deutlich mehr und deutlich direkter als bisher Einfluss auf die Qualitätsentwicklung im ÖPNV ausüben.

Neben einer statischen Beschreibung des gewünschten Qualitätsniveaus im NVP hat es sich in vielen Verkehrsverbänden bewährt, Qualitätssteuerungssysteme zu implementieren. Mithilfe dieser Systeme können für die Verkehrsunternehmen Anreize geschaffen werden, dauerhaft gute Qualität zu liefern. Die Implementierung von Qualitätssteuerungssystemen erfolgt in Deutschland bisher grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten:

- im Rahmen von Vergabeverfahren (durch Direktvergabe oder wettbewerbliche Vergabe) durch Verankerung dieser Systeme im Verkehrsvertrag

- im Rahmen von frei verhandelten Übereinkommen zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen unabhängig von Vergabeverfahren der Verkehrsleistungen

Im Nahverkehrsplan kann der Aufgabenträger die Einrichtung eines solchen Qualitätssteuerungssystems als Ziel vorgeben, ggf. auch schon mit einer Beschreibung des gewünschten Systems und einer zeitlichen Vorgabe für die Implementierung. Dies ersetzt allerdings nicht die notwendige vertragliche Regelung zwischen dem Aufgabenträger und den Verkehrsunternehmen.

Die von der Stadt Köln gewünschte dauerhafte Erbringung der Verkehrsleistungen durch das stadt eigene Unternehmen KVB erforderte die Betrauung der KVB mit den Verkehrsdienstleistungen bis 2019. Die Betrauung hat zur Folge, dass die finanziellen Auswirkungen, die mit einem Qualitätssteuerungssystem verbunden wären, vor dem Hintergrund der zugehörigen Ausführungsbestimmungen analysiert werden müssten. Grundsätzlich ergibt sich aus der Betrauungsregelung die Schwierigkeit, dass nur gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgleichsfähig sind und dass eine Überkompensation grundsätzlich ausgeschlossen sein muss. Inwieweit die Etablierung eines Bonus-/Malusystems bei einem Verkehrsunternehmen, das in öffentlichem Eigentum steht, überhaupt sinnvoll und möglich ist, wäre gesondert zu prüfen. Ein Qualitätssteuerungssystem kann dennoch Steuerungswirkung entfalten, wenn beispielsweise die Veröffentlichung der Qualitätsmessungen vereinbart wird und das Verkehrsunternehmen bereits aus Imagegründen bestrebt sein wird, die Leistungen in der gewünschten Qualität zu erbringen.

Eine Alternative hierzu wäre ggf. die Qualitätssteuerung mittels einer anspruchsvollen Kundengarantie (z. B. nach dem Vorbild NVV), die ein Vertragsverhältnis zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen etabliert, das ggf. besser mit der Betrauungsregelung kompatibel ist, da direkte Zahlungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen bezüglich der Qualitätssteuerung entfallen. Ansätze hierzu gibt es bereits beim Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS), der für diese Fragen zuständig ist. Hier werden dem Fahrgast per Mobilitätsgarantie bei Verspätungen die Kosten für das Erreichen seines Ziels bis zu einer bestimmten Höhe erstattet.

2.4. Linienbündelung

Für die Neuaufstellung des Nahverkehrsplans stellt sich die Frage, ob eine Linienbündelung vor dem Hintergrund des geänderten Rechts- und Finanzierungsrahmens (VO (EG) Nr. 1370/2007 und bereits erfolgte Betrauung der KVB siehe oben) weiterhin sinnvoll ist und dementsprechend im NVP verankert werden sollte.

Im Folgenden stellen wir zuerst die Entstehungsgeschichte und die jeweiligen Begründungen für Teilraum-/ bzw. Linienbündelungen im NVP der ersten und zweiten Generation in Köln dar und prüfen dann, ob diese Begründungen auch heute noch zutreffend sind bzw. ob sie überholt sind und ggf. ergänzt oder geändert werden müssten.

2.4.1 Von den Teilräumen zu den Linienbündeln

Bereits seit dem ersten NVP 1997-2002 wird das Busnetz im Stadtgebiet Köln in fünf Teilräumen dargestellt (Linksrheinisch Süd, Linksrheinisch Mitte, Linksrheinisch Nord, Rechtsrheinisch Nord, Rechtsrheinisch Süd). Diese Einteilung folgt einem räumlich-verkehrsplanerischen Zweck und stellt keinen genehmigungsrechtlich relevanten NVP-Inhalt dar. Das Netz im Teilraum bezieht sich analytisch auf alle Buslinien und umfasst innerstädtische Linien (der KVB AG, 100-er Liniennummern), Bedarfsverkehre und interkommunale Linien überwiegend im Umland (in der Regel Linien anderer Betreiber als der KVB AG nach § 42 PBefG, mit anderen als die 100er Liniennummern).

Seit dem NVP 1997-2002 wurden die Teilräume sukzessiv genauer untersucht und teilweise neu konzipiert. Jedoch sind die Inhalte des NVP jeweils auf die innerstädtischen Linien und die Vorgaben zum Fahrplanrahmen (Betriebszeiten und Takt) beschränkt. Am Anfang der Überprüfung stand im NVP 1997-2002 der Teilraum Rechtsrheinisch Süd sowie das Gebiet Weiden/Lövenich des Teilraums Linksrheinisch Mitte.

Der NVP 2003-2007 diskutierte bereits in genereller Weise die Linienbündelung als ein über die Teilräume hinausgehendes, den Markt regulierendes genehmigungsrechtliches Instrument. Hintergrund war die Erwartung einer künftig rechtlich gebotenen wettbewerblichen Vergabe der Busleistungen. Die Darstellung der rechtlichen Grundlagen, die Kriterien für die Abgrenzung der Linienbündel mit ihren wirtschaftlichen Effekten mündete im NVP 2003-2007 jedoch nicht in einen Beschluss, weil noch nicht alle diesbezüglichen Fragen ausreichend zur Zufriedenheit aller Betroffenen geklärt waren.

Die Umsetzung des Teilnetzes Rechtsrheinisch Nord bildete im Jahr 2008 den Abschluss der Teilraum-Konzeptionen.

2.4.2 Neuer Begründungszusammenhang für die Linienbündelung

Der nun in Entstehung befindliche NVP-Entwurf wird sich zum Einen an der geänderten Rechtslage hinsichtlich ÖPNVG NRW und neuer EU-VO 1370 als auch am Betrauungsbeschluss für die KVB AG bis 2019 orientieren. Dieser Betrauungsakt minimiert jedoch vor dem Hintergrund des bisher unveränderten PBefG nicht die Gefahr der „Rosinenpickerei“ im Genehmigungswettbewerb, also das Herausbrechen ertragsstarker Linien zu Lasten des Gesamtsystems. Denn nach dem aktuell geltenden PBefG gibt es keinen Automatismus, wonach eine nach §13 PBefG beantragte Genehmigung immer dem vom Aufgabenträger (im Wege der Betrauung) ausgewählten Betreiber zu erteilen ist. Auch die neue Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ändert diese im PBefG verankerte Möglichkeit des Genehmigungswettbewerbs nicht, da sie nur die beihilferechtskonforme Finanzierung regelt.

Schutz kann aus unserer Sicht somit nach wie vor nur eine im NVP verankerte Linienbündelung (nach § 9 Abs. 2 PBefG) bieten, die zusammenfassende Genehmigung mehrerer unterschiedlich lukrativer Linien. Denn nur diese Grundlage im NVP kann nach § 13 Abs. 2a PBefG wegen fehlender Übereinstimmung mit dem Nahver-

kehrsplan zur Versagung eines auf eine spezielle Linie gerichteten eigenwirtschaftlichen (Konkurrenz-) Antrages führen. Eine fehlende Betrauung durch den Aufgabenträger stellt dagegen keinen Versagungsgrund für einen konkurrierenden Genehmigungsantrag eines anderen Betreibers als der KVB AG dar.

Die Gefahr der „Rosinenpickerei“ betrifft auf Grund der geringen infrastrukturellen Bindungen wiederum nur den Busverkehr, und hier vor allem die Einzellinien, die lukrativ auch ohne Zuschüsse gefahren werden können. Dabei setzt der VRS den Rahmen für Tarif und Einnahmeaufteilung.

Eine Umsetzbarkeit der Linienbündelung bedingt die Harmonisierung der aktuellen Laufzeiten der Liniengenehmigungen innerhalb des Bündels. Für den Zuschnitt der Linienbündel könnten die vorhandenen Teilnetze als erster Ausgangspunkt dienen. Des Weiteren lässt die Netzstruktur weiterhin eine recht klare Unterscheidung zwischen den 100er Liniennummern (innerstädtische Linien als Gegenstand der Linienbündelung im NVP) und den übrigen, interkommunalen Linien nach § 42 PBefG zu. Zwischen beiden Busnetzkatgorien bestehen offensichtlich bisher nur relativ geringe Synergien (z. B. kürzere gemeinsame Linienabschnitte, Fahrplankoordinierungsbedarf an den Umsteigestellen).

Die Überprüfung der Teilräume für die Linienbündelung, d. h. der kleinstnötige bzw. größtmögliche Zuschnitt eines Linienbündels, richtet sich nach dem Belang der integrierenden Netzwirkung. Diese könnte sonst durch das Ergebnis des Genehmigungswettbewerbs in ihrer verkehrspolitischen Wirksamkeit und ihrer Wirtschaftlichkeit eingeschränkt werden. Tangiert wären betriebliche Belange (Umlaufplanung), die Fahrgastinteressen (Anschlussplanungen, Einheitlichkeit im Marktauftritt) oder öffentliches Interesse an einer integrierten Angebotsgestaltung (Erreichbarkeitsstrukturen gewachsener Verkehrsbeziehungen). Andere im Zusammenhang mit wettbewerblicher Vergabe diskutierte Kriterien wie die Losgröße (sog. Mittelstandsfreundlichkeit) oder ein auskömmliches Fahrgastpotenzial für einen Wettbewerber spielen unter den Bedingungen der bereits erfolgten Betrauung in Köln für die Linienbündelung keine wesentliche Rolle mehr.