

Anlage 1

BEGRÜNDUNG

I. Inhalte des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

In dem vorliegenden Bescheid geht es um den Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 in Gestalt der Änderungsverordnung (EU) Nr. 2016/2338 (im Folgenden VO (EG) Nr. 1370/2007 genannt).

Außerdem sollen die personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen der §§ 8a und 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) PBefG für einen gemeinwirtschaftlichen Genehmigungsantrag der Koblenzer Verkehrsbetriebe GmbH (koveb) bei der Genehmigungsbehörde (Landesbetrieb Mobilität) geschaffen werden.

Mit dem vorliegenden Bescheid soll demnach sowohl eine EU-rechtskonforme Vergabe und Finanzierung als auch ein PBefG-konformer Betrieb von gemeinwirtschaftlichen Personenbeförderungsdiensten sichergestellt werden.

II. Rechtliche Grundlagen

1. VO (EG) Nr. 1370/2007

Auf Ebene des Europarechts regelt die VO (EG) Nr.1370/2007, wie die im nationalen Recht zuständigen Behörden unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des ÖPNV tätig werden können, um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten.

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wurde am 23. Oktober 2007 verkündet, sie trat am 3. Dezember 2009 in Kraft und wurde erstmals mit Änderungsverordnung (EU) 2016/2338 vom 14. Dezember 2016 mit Wirkung zum 24.12.2017 novelliert.

Ausweislich ihres Art. 1 ist es Zweck der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen zuständige Behörden sowohl in Ausnahme vom EU-Beihilfenverbot (vgl. Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV) als auch in Ausnahme vom Wettbewerbsgrundsatz (vgl. Art. 106 Abs. 1 AEUV) in den Personenbeförderungsmarkt intervenieren können, um öffentliche Personenverkehrsdienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sicherzustellen.

Gemäß den Art. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 müssen öffentliche Personenverkehrsdienste, die nicht rein kommerziell im freien Wettbewerb um den Fahrgast durchgeführt werden können, von einer zuständigen Behörde über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag an Betreiber vergeben werden.

Mit der Verordnung ist somit in Ergänzung der allgemeinen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge erstmals ein Binnenmarkt für die Konzessionierung öffentlicher Personenverkehrsdienste geschaffen worden. Danach müssen die jeweils national zuständigen Behörden die lokalen Personenverkehrsdienste in transparenten und fairen Verfahren an die Betreiber dieser Dienste vergeben. Dabei gilt das Transparenzerfordernis gemäß Art. 7 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1370/2007 – anders als im allgemeinen Vergaberecht – selbst für den Fall einer Inhouse-Vergabe.

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist somit von maßgeblicher Bedeutung für die lokale Organisation, Vergabe und Finanzierung öffentlicher Personenbeförderungsdienste.

2. GWB

Entscheidet eine Behörde, eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einem Dritten zu übertragen, so muss die Auswahl des Betreibers eines öffentlichen Dienstes unter Einhaltung des für das öffentliche Auftragswesen und Konzessionen geltenden Gemeinschaftsrechts, das sich aus den Artikeln 43 bis 49 des AEU-Vertrags ergibt, sowie der Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung erfolgen.

Insbesondere bleiben die Pflichten der Behörden, die sich aus den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben, bei unter jene Richtlinien fallenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen von den Bestimmungen der VO (EG) Nr. 1370/2007 unberührt.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 werden öffentliche Dienstleistungsaufträge zwar grundsätzlich nach Maßgabe dieser Verordnung vergeben.

Dienstleistungsaufträge oder öffentliche Dienstleistungsaufträge gemäß der Definition in den Richtlinien 2004/17/EG oder 2004/18/EG sowie deren Nachfolgerichtlinien der Richtlinien 24 und 25/2014 für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen werden jedoch weiterhin gemäß den in jenen Richtlinien vorgesehenen Verfahren vergeben, sofern die Aufträge nicht die Form von Dienstleistungskonzessionen im Sinne jener Richtlinien annehmen.

Diese Verweisung in das allgemeine Vergaberecht hat zur Folge, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge über Personenbeförderungsdienste mit Bussen, die die Merkmale eines echten Beschaffungsvorgangs aufweisen, weiterhin auch nach den Vorschriften des GWB bzw. dessen Ausnahmeregelungen für Inhouse-Geschäfte in § 108 GWB vergeben werden müssen (so jetzt ausdrücklich EuGH, Urt. v. 21.03.2019, Rs. C 266/17 und C267/17).

3. PBefG

Auf der Ebene des Bundesrechts ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) von maßgeblicher Bedeutung für den Marktzugang im ÖPNV. Danach bedarf – unabhängig der VO (EG) Nr. 1370/2007 – jede entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen durch einen Verkehrsunternehmer einer gewerberechtlichen Erlaubnis, vgl. § 2 PBefG.

Die Genehmigung kann nur von den Betreibern öffentlicher Personenverkehrsdienste beantragt werden. Nur soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht entsprechend § 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG eigenwirtschaftlich möglich ist, sollen gemäß § 8a PBefG die nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zuständigen Behörden für die Beantragung und Erteilung von gemeinwirtschaftlichen Liniengenehmigungen verantwortlich sein.

Danach soll bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen das folgende gestufte Marktzutrittsverfahren durchgeführt werden:

- Zunächst erteilt die zuständige Behörde gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung den kommunalen Teil des öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 an einen Betreiber. Wer zuständige Behörde ist, richtet sich dabei gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 PBefG nach dem Landesrecht; sie soll grundsätzlich mit dem Aufgabenträger nach § 8 Absatz 3 PBefG identisch sein.
- Der Empfänger des öffentlichen Dienstleistungsauftrags soll dann auf der Grundlage des an ihn erteilten kommunalen öffentlichen Dienstleistungsauftrags die personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigungen bei der Genehmigungsbehörde beantragen und auf deren Basis den ÖPNV betreiben.

Die Genehmigungsbehörde hat dabei gemäß § 8 Abs. 3a PBefG an der Erfüllung der dem Aufgabenträger nach § 8 Abs. 3 PBefG übertragenen Aufgaben mitzuwirken. Sie hat demnach im gemeinwirtschaftlich initiierten Genehmigungsverfahren – mit Ausnahme einer Prüfung der subjektiven und objektiven Genehmigungsvoraussetzungen – keine eigene Entscheidung über die Auswahl des Betreibers; sie ist an die Auswahlentscheidung des Aufgabenträgers gebunden.

4. NVG RLP

Auf der Ebene des Landesrechts enthält das Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz - NVG) die wesentlichen Rechtsvorschriften für den ÖPNV. Danach ist der ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 4 Abs. 1 NVG).

Gemäß § 5 NVG ist die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Die Stadt Koblenz ist danach als Aufgabenträgerin zur

Intervention in den Personenbeförderungsmarkt befugt und deshalb gemäß § 5 Abs. 3 NVG auch zugleich die zuständige örtliche Behörde gemäß der Definition in Art. 2 lit. b) VO 1370/2007.

Die Aufgabenträger führen die Aufgabe in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit durch, vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 NVG. Sie sollen sich für die Erfüllung dieser Aufgaben Dritter, insbesondere der Verkehrsunternehmen, bedienen.

III. Gründe für die Direktvergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrages an die interne Betreiberin

Die Stadt Koblenz will sich zur Erfüllung ihrer ÖPNV-Aufgaben ihres eigenen kommunalen Verkehrsunternehmens, der koveb, als interne Betreiberin der öffentlichen Personenverkehrsdienste bedienen.

Das EU-Recht und seine Umsetzung in § 108 Abs. 1 GWB gewähren der Stadt Koblenz als zuständige Behörde ein „politisch geprägtes Wahlrecht“ zwischen Ausschreibung der Leistung oder Direktvergabe an einen eigenen Betreiber (OLG München, Beschluss v. 31.03.2016, Az. 14/15), soweit die Voraussetzungen einer Direktvergabe an den internen Betreiber gemäß § 108 GWB vorliegen.

Die von dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag erfassten Personennahverkehrsangebote können offenkundig nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden. Jedenfalls hat es keinen entsprechenden eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag für eine nahverkehrsplangemäße Verkehrsbedienung gegeben.

Die Fahrscheinerlöse bzw. die Zuschüsse aus der Einnahmeaufteilung des VRM-Tarifs zuzüglich den Ausgleichszahlungen nach dem Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs (LAGV) vom 19. August 2014 und denen nach § 149 ff. SGB IX reichen offensichtlich nicht aus, um die zu erwartenden Betriebskosten für ein nahverkehrsplanmäßiges Verkehrsangebot zu decken.

Um gleichwohl ein qualitativ hochwertiges Angebot an öffentlichen Personennahverkehren mit angemessener Taktfrequenz und sozial verträglichen Fahrpreisen anbieten zu können, hat die Stadt Koblenz mit Beschluss des Rates vom 21.02.2019 (BV 0114/2019), geändert durch den Beschluss des Rates vom 28.03.2019 (BV 0308/2019), entschieden, den öffentlichen Personenbeförderungsauftrag direkt an ihre interne Betreiberin, koveb, zu vergeben.

Eine Inhouse- bzw. die Direktvergabe an die koveb bietet nach Erwägungen der Stadt Koblenz sowohl in wirtschaftlicher als auch in organisatorischer Hinsicht die beste Lösung, um das neue, im Nahverkehrsplan definierte Stadtbusangebot über das Jahr 2020 hinaus bedienen, weiterentwickeln und über die Laufzeit des Auftrags an die Verkehrsbedürfnisse anpassen zu können.

1. Nachweis der Inhouse-Voraussetzungen

Die Stadt Koblenz verfügt mit der koveb über ein eigenes Verkehrsunternehmen, welches mittels ununterbrochener Kontrollkette über den Stadtwerkekonzern von der Stadt Koblenz als Alleingesellschafterin, wie eine eigenen Dienststelle im Sinne des § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB, beherrscht werden kann. Über diese Kontrollkette kann sichergestellt werden, dass sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Anforderungen an die Verkehrsleistung, welche im Nahverkehrsplan der Stadt Koblenz definiert sind, über die gesamte Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags eingehalten und umgesetzt werden können.

Die Betreiberin ist nach den Vorgaben des öffentlichen Dienstleistungsauftrags dazu verpflichtet, stets mehr als 80 % ihrer Tätigkeiten im Auftrag der Stadt Koblenz auszuüben, sie ist also gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB im Wesentlichen nur für die Stadt Koblenz tätig.

Die koveb soll die betrauten Verkehrsleistungen gemäß Art. 4 Abs. 7 VO (EG) Nr. 1370/2007 auch zu einem bedeutenden Teil (mindestens 40 %) des Gesamtwerts der Verkehrsdienste selbst ausführen.

Schließlich existiert weder eine Beteiligung privater Dritter am Stadtwerkekonzern oder an der koveb, noch ist eine solche geplant oder vorgesehen, so dass auch die Voraussetzung des § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB für eine Direktvergabe erfüllt ist.

Es liegen demnach sämtliche Voraussetzungen für eine Direktvergabe an die interne Betreiberin gemäß § 108 Abs. 1 GWB vor.

2. Keine eigenwirtschaftlichen Verkehrsangebote

Die Stadt Koblenz hatte ihre Absicht, den öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt an die Betreiberin erteilen zu wollen, gemäß Art. 7 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 und § 8a Abs. 2 PBefG rechtzeitig ein Jahr vor dem Verfahren zur Erteilung der personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigungen mit Vorabbekanntmachung vom 19.04.2019 im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union unter der Nr. 2019/S 078-188673 bekanntgegeben.

In dieser Vorabbekanntmachung wurde explizit darauf hingewiesen, dass Verkehrsunternehmen gemäß § 12 Abs. 6 PBefG binnen eines Zeitraums von drei Monaten nach der Vorabbekanntmachung einen eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag bei der Genehmigungsbehörde stellen können.

Dieses Zeitfenster ist mit Blick auf diejenigen Linien, die von der aktuellen Vorabbekanntmachung nach Art. 7 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 umfasst sind, verstrichen, ohne dass es einen eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag gab. Insofern besteht für andere Verkehrsunternehmen keine Möglichkeit mehr, einen eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag für diese Linien bei der Genehmigungsbehörde zu stellen (vgl. § 12 Abs. 5 und 6 Satz 1 PBefG).

Die Genehmigungsbehörde ist daher gemäß § 8 Abs. 3a PBefG in Verbindung mit § 8a Abs. 1 PBefG an die Auswahlentscheidung der Stadt Koblenz gebunden und muss diese im Genehmigungsverfahren nachvollziehen.

Der öffentliche Dienstleistungsauftrag einschließlich der personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigungen kann somit – vorbehaltlich des Vorliegens sonstiger Versagungsgründe in § 13 PBefG, die aber nicht ersichtlich sind – gemäß § 8a Abs. 3 PBefG ohne genehmigungsrechtliches Auswahlverfahren direkt an die Betreiberin erteilt werden.

IV. Begründung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Gemäß Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 dürfen öffentliche Ausgleichsleistungen und/oder ausschließliche Rechte an einen Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste nur im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gewährt werden.

1. Formale Anforderungen an den öffentlichen Dienstleistungsauftrag

Gemäß Art. 2 lit. i) besteht ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag grundsätzlich aus

„einem oder mehreren rechtsverbindlichen Akten, die die Übereinkunft zwischen einer zuständigen Behörde und einem Betreiber eines öffentlichen Dienstes bekunden, diesen Betreiber eines öffentlichen Dienstes mit der Verwaltung und Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten zu betrauen, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen“, wobei dieser Auftrag auch in einer Entscheidung der zuständigen Behörde bestehen kann, die die „Form eines Gesetzes oder einer Verwaltungsregelung für den Einzelfall haben kann ...“.

Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag kann also definitionsgemäß aus mehreren Rechtsakten des nationalen Rechts bestehen. Man spricht in diesem Fall von einem mehrpoligen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (vgl. Beihilfenrechtsbeschluss der Europäischen Kommission vom 23.02.2011 betreffend die staatlichen Beihilfen zur Finanzierung der Bahnen der Stadt Monheim (BSM) und der Rheinischen Bahngesellschaft (RBG) im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, C 58/2006, dort Randziffer 144 ff. sowie Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, AL 73, Januar 2017, § 8 a Rd. 8).

Auch im Falle des vorliegenden öffentlichen Dienstleistungsauftrags besteht dieser aus mehreren Rechtsakten des nationalen Rechts, nämlich

- den Anforderungen an die ÖPNV-Bedienung gemäß dem aktuellen kommunalen Nahverkehrsplan der Stadt Koblenz;
- der Konkretisierung dieser Anforderungen in der Vorabbekanntmachung der Stadt Koblenz vom 19.04.2019 mit der Nummer 2019/S 078-188673 betreffend das Verfahren, die Laufzeit und den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsauftrags,

- dem vorliegenden kommunalen Grundlagenrechtsakt (öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Sinne des § 8a PBefG) und
- den personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigungen.

Der vorliegende kommunale Grundlagenrechtsakt führt diese Akte in ein einheitliches Regelwerk zusammen und ergänzt diese um die obligatorischen Inhalte eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gemäß den Vorgaben in Art. 4 der VO (EG) Nr. 1370/2007.

2. Obligatorische Inhalte des öffentlichen Dienstleistungsauftrages

Der öffentliche Dienstleistungsauftrag muss gemäß Art. 4 Abs. 1 – 8 VO (EG) Nr. 1370/2007 spezifische obligatorische Mindestinhalte aufweisen, nämlich insbesondere Aussagen treffen zu

- Umfang und Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen,
- dem geografischen Geltungsbereich und zur Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags,
- zum Umfang und zu den Grenzen für die Gewährung einer Ausgleichsleistung aus öffentlichen Mitteln,
- zur Art und Umfang eines ausschließlichen Rechts,
- sowie zu den Grenzen und den Verfahren für die Vergabe von Subunternehmerleistungen.

Der vorliegende Bescheid ergänzt diesbezüglich den Nahverkehrsplan, die Vorabbekanntmachung und die Liniengenehmigungen um diejenigen Mindestbestandteile eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, die gemäß Art. 4, Art. 5 Abs. 1, Art. 6 und dem Anhang zur VO (EG) Nr. 1370/2007 zwingend für seine Wirksamkeit erforderlich sind.

Im Übrigen stellt der vorliegende Bescheid die mit den vorgenannten Rechtsakten einhergehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen lediglich deklaratorisch fest.

Danach gilt Folgendes:

a) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Ziffern I. Nr. 1 bis 4 des Bescheids legen mit Blick auf die Vorgaben in Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EG) Nr. 1370/2007 sowie mit Blick auf das Nachweiserfordernis in § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) PBefG fest, welche gemeinwirtschaftlichen Leistungen die Betreiberin in welchem Gebiet und in welchem Zeitraum im Genehmigungsverfahren des § 8a PBefG beantragen kann.

Dabei ergibt sich im Grunde genommen bereits aus § 13 Abs. 2a PBefG, dass die Betreiberin nur einen Genehmigungsantrag stellen kann, der

- den in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Mindestanforderungen entspricht (vgl. § 13 Abs. 2 a Satz 2 PBefG) und

- auch sämtlich in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Verkehrsleistungen umfassen muss (vgl. § 13 Abs. 2a Satz 2 PBefG) und insbesondere
- die in der Vorabbekanntmachung vorgegebenen Beförderungsentgelte und -bedingungen von dem Betreiber beantragt werden müssen (vgl. § 13 Abs. 2a Satz 5 PBefG).

Die Anforderungen der Vorabbekanntmachung in Verbindung mit dem Nahverkehrsplan bilden insofern den Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, mit dem die Betreiberin im Sinne von § 8a PBefG in Verbindung mit Art. 2 lit. e), Art. 2a Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO 1370/2007 von der Stadt Koblenz betraut worden ist.

Nach Erteilung der Liniengenehmigungen legen jedoch in erster Linie deren Inhalte die von der Betreiberin maßgeblich zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen über die mit der Genehmigung verbundenen Betriebs-, Beförderungs-, Fahrplan- und Tarifpflicht (vgl. §§ 21, 22, 39 und 40 PBefG) fest. Um Umfang und Bestand der mit den Liniengenehmigungen verbundenen Verpflichtungen jederzeit nachhalten zu können, müssen deshalb die an die Betreiberin tatsächlich erteilten Genehmigungen der Stadt Koblenz über **Anlage 3a** nachgewiesen werden.

Darüber hinaus – aber nicht vorrangig – gelten weiterhin die Vorgaben des Nahverkehrsplanes, der Vorabbekanntmachung und die konkretisierenden Anforderungen gemäß **Anlage 3b** als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für die Verkehrsleistungserbringung, soweit diese nicht ohnehin bereits durch die Liniengenehmigungen vorgegeben sind.

b) Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

In den Ziffern I. Nr. 4 und Ziffer V. Nr. 2 wird der kommunale Teil des öffentlichen Dienstleistungsauftrags hinsichtlich seines zeitlichen Geltungsbereichs an den Bestand und die Laufzeit der personenbeförderungsrechtlichen Linienverkehrsgenehmigungen gekoppelt. Er gilt somit grundsätzlich – vorbehaltlich seines Widerrufs – bis zur endgültigen Beendigung der letzten wirksamen Linienverkehrsgenehmigung der Betreiberin.

Die maximal zulässige Dauer des öffentlichen Dienstleistungsauftrags nach Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1370/ 2007 bestimmt sich somit im Grunde anhand der jeweiligen Laufzeiten der einzelnen Linienverkehrsgenehmigungen. Letztere sind in ihrem jeweiligen Regelungsumfang ebenfalls zeitlich entsprechend den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1370/2007 auf maximal 10 Jahre befristet. Dadurch wird sichergestellt, dass auch bei einer Erteilung neuer Genehmigungen während der Laufzeit des öDA sowohl die in Art. 7 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 geforderte Transparenz über die Marktzutrittschancen für öffentliche Personenahverkehrsdienste gewährleistet wird, als auch die maximal zulässige Laufzeit eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags weder durch den kommunalen Teil des öffentlichen Dienstleistungsauftrags noch über die Laufzeiten der Liniengenehmigungen überschritten werden kann.

c) Änderungen des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Wenn der laufende öffentliche Dienstleistungsauftrag geändert werden muss, z. B. weil die Beförderungsleistung und die entsprechende Ausgleichsleistung an neue öffentliche Verkehrsbedürfnisse oder qualitative Erfordernisse angepasst werden müssen, stellt sich die Frage, ob ein neues Vergabeverfahren eingeleitet werden muss oder ob der öffentliche Dienstleistungsauftrag ohne Neuvergabe geändert werden kann.

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union dürfen nur unwesentliche Änderungen ohne Neuvergabe beauftragt werden. Denn andernfalls drohen die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, wie Transparenz und Nichtdiskriminierung, nicht eingehalten zu werden (vgl. Rechtssache C-337/98 — Kommission gegen Frankreich, Slg.-2000 I-8377, Rdnr. 44 und 46, Rechtssache C-454/06 — Presstext Nachrichtenagentur, Slg.-2008 I-4401, Rdnr. 34 und Rechtssache C-91/08 — Wall AG, Slg. 2010 I-02815, Rdnr. 37 und 38).

Dem Gerichtshof zufolge kann eine Änderung eines laufenden Vertrags als wesentlich gelten, wenn dadurch Bedingungen eingeführt werden, die, wenn sie Gegenstand des ursprünglichen Vergabeverfahrens gewesen wären, dazu geführt hätten, dass andere als die ursprünglich zugelassenen Bieter zugelassen worden wären oder dass ein anderes als das ursprünglich angenommene Angebot angenommen worden wäre.

Gemäß Art. 7 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 müssen – anders als im allgemeinen Vergaberecht – auch sog. Inhouse-Vergaben vorab öffentlich bekanntgegeben werden, damit andere Bewerber darauf reagieren können.

Da die VO (EG) Nr. 1370/1370 selbst nur wenige Aussagen zu Änderungen öffentlicher Dienstleistungsaufträge trifft, die keine Vorabbekanntmachungspflicht auslösen (nämlich nur für Bagatellvergaben im Umfang von bis zu 50.000 km pro Jahr), gelten insoweit die Grundsätze, die der EuGH in seiner „Presstext“-Entscheidung (Urt. C-454/06 v. 19.06.2008) für wesentliche Auftragsänderungen während der Auftragslaufzeit herausgearbeitet hat, auch für Vergaben nach der VO (EG) Nr. 1370/2007. Diese Grundsätze sind nunmehr erstmals im neuen § 132 GWB zusammengefasst worden.

Danach sind wesentliche Änderungen, die einer Neuvergabe gleichkommen, solche, die dazu führen, dass sich der Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet, insbesondere wenn mit der Änderung Bedingungen eingeführt werden, die im ursprünglichen Verfahren die Zulassung anderer Bewerber oder Bieter ermöglicht hätten oder das wirtschaftliche Gleichgewicht des öffentlichen Auftrags zu Gunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschoben wird, die im ursprünglichen Auftrag nicht vorgesehen war, oder der Umfang des öffentlichen Auftrags erheblich ausgeweitet wird.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund wird in Ziffer II. Nr. 2 lit. c) des öffentlichen Dienstleistungsauftrags bestimmt, dass jede Liniengenehmigung für neue Gebiete oder Verkehrsdienste einer Neuvergabe jener hinzukommenden Genehmigungen und jede Auftragserweiterung über 50 % des ursprünglichen Auftragsgesamtwerts (feststellbar anhand einer Hochrechnung der in Anlage 3f für das Jahr 2021 festgelegten Sollkosten für den gesamten Betrauungszeitraum von 10 Jahren) einer neuen Direkt-Vergabe des gesamten öffentlichen Dienstleistungsauftrages gleichkommen und insofern ein neues Verfahren erfordern, um den Transparenzverpflichtungen in Art. 7 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1370/2007 nachzukommen.

d) Parameter für die Berechnung der Ausgleichsleistungen

Nach Art. 3 Abs. 1 und Art. 9 VO (EG) Nr. 1370/2007 können die zuständigen Behörden dem ausgewählten Betreiber öffentliche Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gewähren.

Ziffer III. Nr. 1 in Verbindung mit den Anlagen 2 und 3 d) – f) und Anlage 4 legen dazu gemäß den Vorgaben in Art. 4 Abs. 1 lit. b) i), Art. 6 und dem Anhang zur VO (EG) Nr. 1370/2007 die Parameter für die Berechnung der maximal zulässigen Ausgleichsleistung einschließlich des erforderlichen Anreizes gemäß Ziffer 7 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 1370/2007 fest.

In Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) S. 2 und im Anhang zur VO (EG) Nr. 1370/2007 wird ausgeführt, dass die Ausgleichsleistung für eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung, die direkt vergeben wurde, den finanziellen Nettoeffekt dieser Verpflichtung nicht überschreiten darf. Der finanzielle Nettoeffekt wird dabei als Summe der Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen abzüglich deren Einnahmen, abzüglich potenzieller positiver induzierter Netzeffekte, zuzüglich eines „angemessenen Gewinns“ definiert.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) muss der öffentliche Dienstleistungsauftrag die Parameter, anhand deren die Ausgleichsleistung berechnet wird, vorab in objektiver und transparenter Weise aufstellen.

Bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, die direkt an einen internen Betreiber vergeben werden, müssen diese Parameter darüber hinaus derart bestimmt werden, dass die Ausgleichsleistung den finanziellen Nettoeffekt gemäß den Berechnungsgrundsätzen im Anhang zur VO (EG) Nr. 1370/2007 nicht übersteigen kann, vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b) S. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007.

Ferner sind Durchführungsvorschriften für die Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Kosten (Art. 4 Abs. 1 lit. c)) und zur Zurechnung von Einnahmen (Art. 4 Abs. 2) festzulegen.

Übt ein Betreiber neben den Diensten, die Gegenstand des öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind, noch weitere wirtschaftliche Betätigungen aus, so muss gemäß Ziffer 5 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 1370/2007 für die Ermittlung der Kosten und Einnahmen eine getrennte Rechnungslegung erfolgen. Dies dient der wirksamen Überwachung staatlicher Ausgleichsleistungen sowie möglicher Quersubventionierung zwischen den gemeinwirtschaftlichen und anderen Tätigkeiten.

Schließlich muss das Verfahren zur Gewährung der Ausgleichsleistung gemäß Ziffer 7 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 1370/2007 einen Anreiz geben zur Aufrechterhaltung oder Entwicklung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung, die objektiv nachweisbar ist, und der Erbringung von Personenverkehrsdiensten ausreichend hoher Qualität.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund beschreibt Ziffer III. des Grundlagenrechtsakts die Grenzen für die Gewährung öffentlicher Ausgleichsleistungen. Dabei werden die konkreten Voraussetzungen für die Berechnung des zulässigen Ausgleichsbetrags in den besonderen Nebenbestimmungen in Anlage 2 zu diesem Bescheid als Auflagen bzw. aufschiebende Bedingungen für die Inanspruchnahme von öffentlichen Ausgleichsleistungen festgelegt.

Die mögliche Anpassung der Parameter für die Sollkostenberechnung schon nach dem ersten Jahr gemäß Ziffer III. Nr. 2 des öDA ist dem Sonderfall geschuldet, dass die Betreiberin erstmalig für ein gemeinwirtschaftliches Verkehrsangebot verantwortlich ist, so dass die in der Vergangenheit maßgeblichen ökonomischen Daten eines eigenwirtschaftlichen Verkehrsangebots nicht einfach übertragen werden können. Insofern ist die geforderte Kostenprognose für das erste volle Betriebsjahr eine mit Unsicherheit behaftete Kalkulation, die ggf. einer Revision schon nach dem ersten Jahr bedarf.

e) Angemessener Gewinnaufschlag

Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. c) VO (EG) Nr. 1370/2007 können die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu berücksichtigenden „Kosten“ „eine angemessene Kapitalrendite“ einschließen.

Im Anhang zu Verordnung heißt es dazu:

„Unter angemessenem Gewinn ist eine in dem betreffenden Sektor in einem bestimmten Mitgliedstaat übliche angemessene Kapitalrendite zu verstehen, wobei das aufgrund des Eingreifens der Behörde vom Betreiber eines öffentlichen Dienstes eingegangene Risiko oder für ihn entfallende Risiko zu berücksichtigen ist.“

Es werden jedoch keine weiteren Hinweise zur korrekten Ermittlung der „Kapitalrendite“ oder des „angemessenen Gewinns“ gegeben.

Die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI-Mitteilung) beruht zwar auf einer anderen Rechtsgrundlage als der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und gilt somit nicht für Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Bereich des Landverkehrs, doch sie gibt einige Hinweise für die Bestimmung der Höhe des angemessenen Gewinns, die den zuständigen Behörden bei der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 als Anhaltspunkt dienen können.

Danach stellt üblicherweise eine allgemein akzeptierte marktübliche Vergütung den besten Anhaltspunkt für die Höhe einer staatlichen Ausgleichsleistung dar. Der angemessene Gewinn muss demzufolge den normalen Marktbedingungen entsprechen und sollte nicht über einem Ausgleich für das zur Erbringung der Dienstleistung eingegangene Risiko liegen.

Solche Marktvergleichsdaten liegen jedoch für gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste nicht vor. In diesem Fall kann die Höhe des angemessenen Gewinns gemäß der DAWI-Mitteilung auch durch einen Vergleich der Gewinnmarge ermittelt werden, die ein typisches gut geführtes, im selben Sektor tätiges, eigenwirtschaftliches Unternehmen benötigt, um die betreffende Dienstleistung erbringen zu können. Erfahrungsgemäß liegen dort die Margen (bemessen am Umsatz) jedoch nicht viel höher als 3 %.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungswerte wurde der zulässige Gewinnaufschlag in Anlage 3e auf 2 % - bezogen auf den Umsatz - festgelegt.

f) Anreizeffekt

Gemäß Ziffer 7 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 1370/2007 muss das Verfahren zur Gewährung der Ausgleichsleistung in gleicher Weise einen Anreiz geben

- zur Aufrechterhaltung oder Entwicklung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung des Betreibers, die objektiv nachprüfbar ist, und
- zur Erbringung von Personenverkehrsdiensten ausreichend hoher Qualität.

Die Europäische Kommission führt zu dieser Voraussetzung in Ziffer 2.4.5 ff. ihrer Mitteilung zur Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 Nr. 2014/C 92/01 vom 29.03.2014 aus, dass der geforderte Anreizeffekt sowohl auf eine Kostensenkung als auch auf eine Steigerung der Qualität oder des Niveaus der Dienstleistungen ausgerichtet sein soll.

Die Kommission will also einerseits gewährleisten wissen, dass die Ausgleichsleistungen den Betrag nicht übersteigen, der dem Unternehmen gemäß den Parametern des öffentlichen Auftrags vorab zugesichert wurde, auch wenn dieser Betrag nicht ausreicht, den tatsächlichen finanziellen Nettoeffekt zu decken (vgl. Ziffer 2.4.7 der Auslegungsmittlung).

Andererseits soll der Anreiz aber auch nicht zu Qualitätseinbußen bei den öffentlichen Verkehrsdiensten führen, sondern nur dazu, dass die Betreiberin im Rahmen der Anreizvorgabe keine unverhältnismäßigen Gewinne aus Effizienzsteigerungen erzielen kann.

Daraus ist zu schließen, dass im Rahmen eines Anreizmodells gleichermaßen Überkompensationen – insbesondere über unverhältnismäßige Gewinne – als auch Unterkompensationen, die zu Qualitätseinbußen bei den Personenbeförderungsleistungen führen können, ausgeschlossen werden sollen.

Deshalb werden vorgabekonforme Kosten, wie sie aus der geforderten Leistungsmenge und der geforderten Qualität erwachsen, im Rahmen der Soll-Kostenvorgabe stets ausgeglichen. Der Ausgleich schließt dabei einen Gewinnzuschlag mit ein, der zur Absicherung vorab nicht kalkulierbarer, üblicher Risiken dient. Damit werden Überkompensation und Unterkompensation gleichermaßen (mit einem definierten Regelwerk der Kontrolle in einem definierten Rahmen) verhindert; die Entwicklung des notwendigen Ausgleichsbedarfs verläuft stetig in definierten Grenzen („Leitplanken“). Die Überprüfung stellt auf die kurzfristige Perspektive (von Jahr zu Jahr) ab. Andererseits darf nicht mehr ausgeglichen werden, als – zuzüglich des angemessenen Gewinnaufschlags – tatsächlich an nachweisbaren Kosten entstehen.

Mit diesem Modell soll sichergestellt werden, dass der ÖPNV dauerhaft finanzierbar bleibt, ohne das Angebot und seine Qualität deswegen zu schmälern. Vielmehr soll nach Möglichkeit auch die Qualität des ÖPNV besser werden, um mehr Fahrgäste mit dem ÖPNV-Angebot zu erreichen.

g) Art und Umfang des ausschließlichen Rechts

Ziffer IV. Nr. 1 und 2 beschreiben die Art und den Umfang des ausschließlichen Rechts gemäß den obligatorischen Vorgaben in Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) VO (EG) Nr. 1370/2007 und § 8a Abs. 8 PBefG.

Da Linienverkehrsgenehmigungen für den straßengebundenen ÖPNV bereits aufgrund des ihnen innewohnenden Doppelbedienungsverbots und des Ausgestaltungsrechts der Betreiberin eine den Wettbewerb ausschließende Wirkung im Sinne des Art. 2 lit. f) VO (EG) Nr. 1370/2007 aufweisen (vgl. zum Meinungsstand Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages WD 5 - 3000 - 003/17 v. 10.05.2017 <https://www.bundestag.de/blob/510394/c0095f8c3de17c5bf7b835eb415ee974/wd-5-003-17-pdf-data.pdf>), die Inhalte der Genehmigungsurkunden jedoch in keinem Fall den obligatorischen Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) VO (EG) Nr. 1370/2007 genügen, beschreibt die Stadt Koblenz in ihrem Bescheid rein deklaratorisch nochmals Art und Umfang des ausschließlichen Rechts gegenüber der Betreiberin i. S. d. § 8a Abs. 8 PBefG, um den formalen Voraussetzungen für die Gewährung eines solchen Rechts gerecht zu werden.

Art und materieller Umfang des ausschließlichen Rechts ergeben sich jedoch weiterhin aus § 13 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a) – d) PBefG, so dass hinsichtlich des Umfangs der Ausschließlichkeit lediglich auf die dort geregelten Voraussetzungen und Rechtsfolgen verwiesen wird.

h) Zulässiger Umfang von Unterauftragsvergaben

Art. 4 Abs. 7 VO (EG) Nr. 1370/2007 bestimmt, dass die Einschaltung von Unterauftragsunternehmen einerseits ausdrücklich im öffentlichen Dienstleistungsauftrag zugelassen werden muss, andererseits eine bestimmte Eigenerbringungsquote nicht unterschritten werden darf. Schließlich müssen auch die Bedingungen für Unterauftragsvergaben im öffentlichen Dienstleistungsauftrag festgelegt sein.

Gemäß Ziffer 2.2.9 der Auslegungsleitlinien der Europäischen Kommission zur VO (EG) Nr. 1370/2007 wollte der Verordnungsgeber mit dieser Bestimmung vermeiden, dass das Konzept eines „internen Betreibers“ unter der Kontrolle der zuständigen Behörde seinen Sinn verliert, weil es dem internen Betreiber ansonsten gestattet wäre, die Verkehrsdienste vollständig oder zu einem sehr großen Teil an Dritte zu vergeben. Typischerweise wird der zulässige Fremdanteil dabei nach dem Wert der Verkehrsdienste bemessen, vgl. Art. 2 lit. k) VO (EG) Nr. 1370/2007.

Vor dem Hintergrund dieser Auslegungsempfehlung der Europäischen Kommission wurde der Betreiberin in Ziffer V. Nr. 1 des öDA deshalb die Verpflichtung auferlegt, mindestens 40 % der betrauten Verkehrsdienste selbst zu erbringen.

V. Rechtsfolgen des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

1. Recht zur Beantragung gemeinwirtschaftlicher Liniengenehmigungen

Die Betrauung eines kommunalen Unternehmens mit der Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsleistungen durch den Aufgabenträger vermittelt dem Verkehrsunternehmen noch keine Genehmigung für die Aufnahme der Beförderungsleistung nach dem PBefG.

Vielmehr muss das Verkehrsunternehmen weiterhin gemäß den §§ 2, 8a und 9 PBefG einen Genehmigungsantrag bei der Genehmigungsbehörde (Landesbetrieb Mobilität) stellen. Deswegen kann der vorliegende kommunale Verwaltungsakt die Betreiberin nicht zur Erfüllung der betrauten Dienstleistungen verpflichten, sondern lediglich das Recht vermitteln, einen solchen Antrag bei der Genehmigungsbehörde zu stellen.

Gemäß einem Beschluss des OLG Düsseldorf vom 02.03.2011 – VII-Verg. 48/10 (Münsterlandkreise) kann *„...die für die Konzession (also die Liniengenehmigung) zuständige Behörde den öffentlichen Dienstleistungsauftrag lediglich komplettieren, sie ist jedoch gehindert ... eigenständig einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Sinne der VO durch Verwaltungsakt unter Missachtung des Art. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007 zu erteilen.“*

Mit dem vorliegenden kommunalen Teil des öffentlichen Dienstleistungsauftrags wird die Betreiberin somit überhaupt erst in die Lage versetzt, die für die Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erforderlichen Linienverkehrsgenehmigungen als letzten Bestandteil des öffentlichen Dienstleistungsauftrages bei der zuständigen Genehmigungsbehörde im Verfahren des § 8a PBefG zu beantragen.

2. Befreiung vom EU-Beihilfenverbot

Über den öffentlichen Dienstleistungsauftrag wird schließlich sichergestellt, dass die in seinen Grenzen gewährten Ausgleichsleistungen von dem Verbot für staatliche Beihilfen befreit sind.

Hintergrund ist, dass gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Solche Beihilfen müssen nach Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV grundsätzlich vor ihrer Gewährung bei der EU-Kommission angemeldet werden. Andernfalls gilt ein striktes Durchführungsverbot (Beihilfenverbot), welches auch von Wettbewerbern durchgesetzt werden kann.

Die VO (EG) Nr. 1370/2007 befreit jedoch gemäß ihrem Art. 9 Abs. 1 Satz. 2 Beihilfen für gemeinwohlorientierte Personenverkehrsdienste von der Anmeldepflicht bei der EU-Kommission und damit unmittelbar vom EU-Beihilfenverbot.

Daher wird in Ziffer III. in Verbindung mit Anlage 2 des öffentlichen Dienstleistungsauftrags festgestellt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Ausgleichsleistungen von der Freistellung in Art. 9 VO (EG) Nr. 1370/2007 erfasst sind und wie dies von der Betreiberin nachgewiesen werden kann.

VI. Nebenbestimmungen

Die allgemeinen Nebenbestimmungen in Ziffer V. des Verwaltungsakts sind im Zusammenhang mit § 49 Abs. 1 VwVfG zu sehen. Danach muss sowohl eine Auflage, als auch eine Befristung und ein Widerruf in dem Verwaltungsakt als Nebenbestimmung geregelt werden.

Auflage, Befristung und Widerrufsvorbehalt weisen die Betreiberin auf ihre Verpflichtungen während und vor Beendigung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags bzw. auf die Möglichkeit der Befristung oder eines Widerrufs aufgrund des Wegfalls von Liniengenehmigungen hin. Sie dienen insoweit dazu, die Entstehung schutzwürdigen Vertrauens bei der Betreiberin auszuschließen.

VII. Kostenentscheidung

Die Satzung der Stadt Koblenz über die Erhebung von Gebühren in Selbstverwaltungsangelegenheiten enthält keinen Gebührentatbestand für öffentliche Dienstleistungsaufträge.

VIII. Rechtsform des öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Der Begriff „öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ erfasst nach seiner Legaldefinition in Art. 2 lit. i) VO (EG) Nr. 1370/2007 beliebige Arten von rechtsverbindlichen Akten zwischen einer zuständigen Behörde und einem Betreiber. Durch diese „Offenheit“ der Rechtsgestaltung wird sichergestellt, dass der Anwendungsbereich der Verordnung jede Rechtslage erfasst, selbst wenn das Verhältnis zwischen der zuständigen Behörde und dem Betreiber nicht in Form eines Vertrags im vergaberechtlichen Sinne festgeschrieben ist. Aus diesem Grund schließt die Begriffsbestimmung auch öffentliche Dienstleistungsaufträge in Form von Verwaltungsakten bzw. mehreren verbindlichen Einzelakten unterschiedlichster Rechtsform ein.

Die Europäische Kommission weist unter Ziffer 2.2.1 ihrer Auslegungsmitteilung 2014/C 92/01 darauf hin, dass vor diesem Hintergrund z. B. auch „eine Kombination aus einem allgemeinen Rechtsakt, mit dem einem Betreiber die Erbringung von Dienstleistungen übertragen wird, und einem weiteren Rechtsakt, in dem die detaillierte Leistungsbeschreibung für die zu erbringenden Dienstleistungen sowie die für die Ausgleichsberechnung anzuwendende Methode enthalten sind,“ ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag sein kann.

Auch § 8a PBefG gibt keine bestimmte Rechtsform für den öffentlichen Dienstleistungsauftrag des Aufgabenträgers vor.

Da also sowohl das EU-Recht als auch § 8a PBefG die Auswahl der Instrumente zur Direktvergabe eines öffentlichen Personenbeförderungsauftrags an einen internen Betreiber offenlassen, kann von einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage zum Erlass eines Verwaltungsaktes in Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 in Verbindung mit § 8a Abs. 1 und Abs. 3 PBefG ausgegangen werden, wenn mit dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag ausschließlich Sachverhalte geregelt werden sollen, die im Sinne von Art. 35 VwVfG dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind.

Der vorliegende Bescheid dient der Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung in der Stadt Koblenz im Sinne des Art. 1 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 sowie § 8 Abs. 3 PBefG und Art. 2 Abs. 1 RLP NVG gemäß dem Nahverkehrsplan der Stadt Koblenz. Er regelt dazu einerseits die Befugnis zur Beantragung von gemeinwirtschaftlichen Liniengenehmigungen gemäß den §§ 8a und 12 PBefG im personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie andererseits die Voraussetzungen, nach denen Ausgleichsleistungen vom europäischen Beihilfenverbot befreit sind, und in welcher Art und in welchem Umfang ausschließliche Bedienungsrechte in Ausnahme vom europäischen Wettbewerbsrecht durch die Betreiberin in Anspruch genommen werden dürfen.

Es werden also ausschließlich Sachverhalte geregelt, die dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, und die von einer zuständigen Behörde zwecks Klarstellung öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse gegenüber dem Betreiber der Personenverkehrsdienste festgestellt werden müssen.

Deshalb soll der öffentliche Personenbeförderungsauftrag der Stadt Koblenz im Sinne des § 8a PBefG als feststellender Verwaltungsakt an die Betreiberin erteilt werden.