



Beschlussvorlage

Vorlage-Nr.:	BV/0375/2013		Datum:	25.07.2013			
Baudezernent							
Verfasser:	61-Amt für Stadtentwicklung und Bauordnung	Az:	61.1/Dö				
Gremienweg:							
12.09.2013	Stadtrat	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
02.09.2013	Haupt- und Finanzausschuss	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		nicht öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
20.08.2013	Fachbereichsausschuss IV	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		nicht öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
Betreff:	Aktualisierung der "Allgemeinen Vorschrift über einen einheitlichen Verbundtarif im Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM)"						

Beschlussentwurf:

Der Rat der Stadt Koblenz beschließt die als Anlage beigefügte „Allgemeine Vorschrift“ für die Stadt Koblenz und beauftragt die Verwaltung, einem entsprechenden Beschluss der VRM-Gesellschafterversammlung zuzustimmen.

Begründung:

Darlegung des Sachverhalts

Im Jahr 2009 wurde die derzeit gültige „Allgemeine Vorschrift“ verabschiedet. Aufgrund der EU-Verordnung 1370/2007 und der auf dieser Grundlage am 01.01.2013 in Kraft getretenen Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) soll nun o. g. „Allgemeine Vorschrift“ angepasst werden. Der Rechtsbeistand des VRM hat die vorliegende Fassung ausgearbeitet und an die geänderten Rechtsvorschriften angepasst.

Die VRM GmbH hat der Verwaltung nachfolgende ausführliche Stellungnahme zu dieser Änderung zukommen lassen.

Die Aufgabenträger und Gesellschafter der VRM GmbH sind dem Beschluss der 46. Gesellschafterversammlung der VRM GmbH zufolge im Sinne der EU-VO 1370/2007 gehalten, die erforderliche Anpassung für ihr Zuständigkeitsgebiet (Kreis- oder Stadtgebiet) durch einen hierfür geeigneten Gremienbeschluss rechtskräftig herbeizuführen.

Der vorliegende Entwurf der aktualisierten Fassung der bereits zum 03.12.2009 erlassenen „Allgemeinen Vorschrift“ berücksichtigt im Wesentlichen eine Präzisierung und Zuspitzung des Wirkungsbereiches der „Allgemeinen Vorschrift“ auf den geographischen Anwendungsraum des VRM-Tarifs und nicht allein – wie bisher – auf die Verknüpfung mit der Anwendung und der Wirkungsweise eines zwischen den jeweiligen Verkehrsunternehmen

und der VRM GmbH geschlossenen Kooperationsvertrages. **Der jetzige Änderungsentwurf geht hierüber hinaus und bindet im Ergebnis alle im VRM-Raum tätigen Verkehrsunternehmen, die Verkehrsleistungen im straßengebundenen Nahverkehr im Sinne von § 42 PBefG sowie im Schienenpersonennahverkehr nach § 2 Regionalisierungsgesetz erbringen, an die Anwendung des VRM-Tarifs.**

Historie

Im Zusammenhang mit dem Tariffortschreibungsverfahren für die Weiterentwicklung des VRM-Verbundtarifs zum 01.01.2013 kam es hinsichtlich der Festlegung des Höchsttarifs im Sinne der EU-Verordnung 1370/2007 zu widerstreitenden Rechtsauffassungen zwischen den am VRM beteiligten Verkehrsunternehmen einerseits sowie der VRM GmbH andererseits. Die das Verfahren begleitende Rechtsanwaltskanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek mit Sitz in Düsseldorf gelangte im Verlauf des Verfahrens zu der Erkenntnis, dass die von der 37. Gesellschafterversammlung am 05.06.2009 und infolge durch Beschlüsse der zu beteiligten Kreis- und Stadtratsgremien der VRM-Gesellschafter zum 03.12.2009 Rechtskraft erlangende „Allgemeine Vorschrift“ eine Aktualisierung und Anpassung an den sich gewandelten Rechtsrahmen bedarf. So ist u. a. das für Fragen der Tariffestsetzung maßgebende Bundesgesetz, das PBefG, nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat geändert worden und in der neuen, aktualisierten Form zum 01.01.2013 in Kraft getreten. In diesem Zusammenhang sind inhaltliche Präzisierungen der bereits zum 03.12.09 erlassenen „Allgemeinen Vorschrift“ nach Auffassung der Düsseldorfer Rechtsanwaltskanzlei erforderlich. Die jetzt vorliegende Entwurfsfassung der aktualisierten „Allgemeinen Vorschrift“, die von der 46. Gesellschafterversammlung am 13.05.2013 zur Entscheidung der zu beteiligten Kreis- und Stadtratsgremien zur Empfehlung vorgelegt wurde, beinhaltet die von der Rechtsanwaltskanzlei geprüften und zur Umsetzung empfohlenen Anpassungen.

Rechtsgrundlage

Das europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erließen am 23.10.2007 die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (im Folgenden: VO 1370/2007) Nach der am 03.12.2007 erfolgten Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union wird die VO 1370/2007 am 03.12.2009 in Kraft treten. Nach Art. 12 ist die VO 1370/2007 mit allen Teilen verbindlich und gilt nach ihrem Inkrafttreten in jedem EU-Mitgliedstaat unmittelbar. Durch die zweijährige Übergangsregelung sollten die zuständigen Behörden und Betreiber Zeit bekommen, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.

Artikel 5, Abs. 1, Satz 1 legt den Vorrang des allgemeinen Vergaberechts fest. Damit müssen öffentliche Dienstleistungsaufträge grundsätzlich nach Maßgabe der VO 1370/2007 vergeben werden. Dies soll nach Artikel 5, Abs. 3 der VO 1370/2007 im Rahmen wettbewerblicher Vergabeverfahren stattfinden. Das Vergabeverfahren selbst muss allen Betreibern von Personenverkehrsdiensten offen stehen, fair sein und den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen. Jede zuständige örtliche Behörde kann gemäß Art. 5, Abs. 2, sofern das nationale Recht dies nicht untersagt, beschließen, eine ÖPNV-Leistung selbst zu erbringen oder an einen internen Betreiber direkt zu vergeben.

Im Zusammenhang mit der Gestaltung der Inhalte sowie der Festlegung der Laufzeiten öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO 1370/2007 werden inhaltliche Mindestanforderungen definiert.

So sind einerseits die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und andererseits die geographischen Geltungsbereiche sowie darüber hinaus die Parameter für Ausgleichsleistungen nach Art und Umfang eines Ausschließlichkeitsrechtes objektiv und transparent zu definieren. Übermäßige Ausgleichsleistungen sind zu vermeiden. Die Aufteilung der Kosten einerseits und der Einnahmen andererseits ist festzulegen.

Von besonderer Bedeutung für die Tätigkeit der Verkehrsverbände in Rheinland-Pfalz ist die Auflage, dass bei einer Direktvergabe die zuständige Behörde darauf zu achten hat, dass die Ausgleichsleistungen angemessen sind. Der Art. 4, Abs. 1, Buchstabe b, Satz 2, enthält hierzu zusätzliche inhaltliche Mindestvorgaben.

Rechtsgutachten

Ein eigens von der VRM GmbH bei der Düsseldorfer Rechtsanwaltskanzlei Heuning Kühn Lüer Wojtek hierzu in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zu folgendem Ergebnis:

Nach dem 5. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (VO 1370/2007) dürfen die zuständigen Behörden „Allgemeine Vorschriften“ für den Betrieb der Verkehrsdienste erlassen, die dann für alle Betreiber gelten.

Die Gesellschafter sind „zuständige Behörde“ im Sinne der Vorschriften VO 1370/2007. Der Begriff wird in Art. 2 lit. B) VO 1370/2007 legal definiert. Danach ist „zuständige Behörde“ jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geographischen Gebiet befugt ist oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung.

Die kreisfreie Stadt Koblenz und die Landkreise Ahrweiler, Altenkirchen, Cochem-Zell, Mayen-Koblenz, Neuwied, Rhein-Hunsrück-Kreis, Rhein-Lahn-Kreis, Westerwaldkreis sind zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr befugt. Denn sie sind nach § 5 NVG (Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz) Aufgabenträger. Die Vorschrift lautet wie folgt:

„Öffentlicher Personennahverkehr auf der Straße und mit Schiffen“

(1) Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs nach § 1, Abs. 2, Nr. 1 sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgabe als freie Selbstverwaltungsaufgabe im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit wahr. “

„Allgemeine Vorschriften“ werden nach der Legaldefinition in Art. 2 lit. I) VO 1370/2007 definiert als Maßnahmen, die diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geographischen Gebiet, die im Zuständigkeitsbereich einer zuständigen Behörde liegen, gelten. Bei der Vorgabe, den VRM-Tarif einzuhalten, handelt es sich um eine Maßnahme innerhalb eines geographisch bestimmten Gebiets, nämlich im Zuständigkeitsgebiet der Aufgabenträger.

Die Vorgabe des VRM-Tarifs ist auch zulässig. Indem die Aufgabenträger die Anwendung des VRM-Tarifs vorgeben, fordern sie von allen Betreibern eine gegenseitige Tarifanerkennung. Diese erlaubt es den Fahrgästen, mit einem Fahrschein verkehrsmittelübergreifend die Personenverkehrsdienste mehrerer Unternehmen zu nutzen. Dabei handelt es sich um eine ertragsschwächende Tarifvorgabe im Sinne eines Höchsttarifs. Die Vorgabe von Höchsttarifen ist nach Art. 3, Abs. 2 VO 1370/2007 ausdrücklich vorgesehen.

Art. 3, Abs. 2 VO 1370/2007 lautet:

„Öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften

(2) Abweichend von Absatz 1 können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen auch Gegenstand allgemeiner Vorschriften sein. Die zuständige Behörde gewährt den Betreibern eines öffentlichen Dienstes gemäß den in den Artikeln 4 und 6 und im Anhang festgelegten Grundsätzen eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; dabei vermeidet sie eine übermäßige Ausgleichsleistung. Dies gilt ungeachtet des Rechts der zuständigen Behörden, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von

Höchsttarifen in öffentliche Dienstleistungsaufträge aufzunehmen. ... “

Die Festlegung eines Höchsttarifs umfasst mithin den Hauptanwendungsfall des Handlungsinstruments einer „Allgemeinen Vorschrift“, insbesondere im Rahmen der Finanzierung von Verbundtarifen, die in der Regel zu Mindereinnahmen gegenüber einem Tarifsystem mit individuellen Haustarifen jedes einzelnen Betreibers führen. Funktionierende Verbundsysteme bedürfen sogar einer „Allgemeinen Vorschrift“, die sinnvollerweise auch die Finanzierung verbundbedingter Lasten erfassen sollte.

Die Aufgabenträger im VRM-Verbund dürfen auch Regelungen zur Einnahmeverteilung in der „Allgemeinen Vorschrift“ erlassen. Die VO 1370/2007 fordert dies in Art. 4, Abs. 2 VO 1370/2007 sogar als konkreten Inhalt „Allgemeiner Vorschriften“. Die Vorschrift lautet:

„Obligatorischer Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften

(2) In den öffentlichen Dienstleistungen und den allgemeinen Vorschriften sind die Durchführungsvorschriften für die Aufteilung der Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf festzulegen, die entweder beim Betreiber eines öffentlichen Dienstes verbleiben, an die zuständige Behörde übergehen oder unter ihnen aufgeteilt werden.“

Nach der amtlichen Überschrift zu Art. 4 VO 1370/2007 ist es sogar obligatorischer Inhalt von „Allgemeinen Vorschriften“, dass Durchführungsvorschriften für die Aufteilung der Einnahmen getroffen werden müssen. Inhaltlich schränkt die Vorschrift weder die zuständige Behörde noch die Betreiber bei der Regelung der Einnahmeverteilung ein. Gefordert wird nur, dass in der „Allgemeinen Vorschrift“ ausdrücklich festgelegt wird, ob, und falls ja, nach welchem Verteilungsschlüssel eine Aufteilung der Einnahmen stattfindet.

Dies gilt aber nur dann, wenn das Erlörisiko auf Seiten der Betreiber bestehen bleibt. Denn nur dann kann ihm aus der hoheitlichen Gestaltung des Höchsttarifs durch die zuständige Behörde ein wirtschaftlicher Schaden entstehen.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Der VRM ist als Nettoverbund organisiert und die Verkehrsunternehmen im VRM-Verbund tragen das Erlörisiko. Insbesondere erhalten sie lediglich Ausgleichsleistungen für die Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste.

Die Aufgabenträger dürfen daher die Einnahmeverteilung im Rahmen einer „Allgemeinen Vorschrift“ regeln.

Anlagen:

Allgemeine Vorschrift der VRM GmbH