



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

## Rundschreiben 174/2011

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97-3 31  
Fax: 0 30 / 59 00 97-4 30

E-Mail: Markus.Brohm@  
Landkreistag.de

AZ: III-958-30

Datum: 31.3.2011

Sekretariat: Steingrüber

- Mitglieder des **Wirtschafts- und Verkehrsausschusses**
- **Landesverbände**

des Deutschen Landkreistages

### **Verordnung (EG) Nr. 1370/2007: Leitfaden der BAG ÖPNV zur Verfassung eines Gesamtberichts nach Art. 7 VO 1370/2007**

#### **Zusammenfassung**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger unter dem Dach der kommunalen Spitzenverbände (BAG ÖPNV) hat in einer adhoc-Arbeitsgruppe einen Leitfaden erarbeitet zur Verfassung des Gesamtberichts nach Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, den alle Aufgabenträger einmal jährlich zu veröffentlichen haben. Diesen Leitfaden gibt die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages hiermit zur Kenntnis. Es handelt sich um einen Leitfaden von Praktikern für Praktiker. Zur Thematik besteht keine Beschlusslage des Deutschen Landkreistages.

Die ÖPNV-Aufgabenträger sind als zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verpflichtet, gemäß Art. 7 dieser Verordnung einmal jährlich einen „Gesamtbericht“ über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die ausgewählten Betreiber eines öffentlichen Dienstes sowie die diesen Betreibern zur Abgeltung gewährten Ausgleichsleistungen und ausschließlichen Rechte öffentlich zugänglich zu machen.

Der von der BAG ÖPNV insoweit erarbeitete Leitfaden (**Anlage**) will hierzu eine aktuelle Hilfestellung und Orientierung bieten, ohne allerdings den Anspruch zu erheben, für jeden Einzelfall abschließende rechtliche Gültigkeit beanspruchen zu können: Er versteht sich als Leitfaden von Praktikern für Praktiker. Der praktische Umgang mit den Berichtspflichten kann in den einzelnen Ländern zudem abweichen. Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, Ihre Erfahrungen an die im Leitfaden genannten Ansprechpartner weiterzugeben, damit die Hilfestellung weiter verbessert werden kann.

Zur Thematik der Berichtspflichten besteht keine Beschlusslage des Deutschen Landkreistages.

Angesichts des insgesamt eher unbestimmten und konkretisierungsbedürftigen Art. 7 VO 1370/2007 ist im Einzelfall von den Aufgabenträgern selbst näher zu prüfen und abzuwägen, welche Informationen und Angaben in den Bericht einzubeziehen sind. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Angaben im Gesamtbericht, die gleichermaßen auch der Kommission zugänglich sind, von dieser gegebenenfalls auch in anderen Kontexten und gegen die Aufgabenträger verwendet werden könnten.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Im Auftrag

Brohm

Anlage nur elektronisch

**Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger (BAG ÖPNV)  
bei der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände**

**Leitfaden zur Erstellung des Gesamtberichts  
nach Art. 7 (1) der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007**

**Inhaltsübersicht**

Vorbemerkungen .....	2
A. Berichtspflicht nach Art. 7 (1) VO 1370 .....	2
1. Begriffsbestimmung und Abgrenzung „Gesamtbericht“ .....	3
2. Berichtszeitraum .....	4
3. Zuständige Behörde .....	4
4. Zuständigkeitsbereich .....	5
5. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung .....	5
5.1 Formen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen .....	6
5.2 Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung .....	6
5.2.1 Beschreibung der Bedienungsqualität .....	6
5.2.2 Beschreibung der Beförderungsqualität .....	7
6. Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen .....	8
7. Ausschließliche Rechte .....	9
8. Formen der Veröffentlichung .....	9
9. Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung .....	10
10. Aktualisierung des Leitfadens bei Rechtsänderungen .....	10
11. Mustergliederung zur Erstellung eines Gesamtberichtes .....	11
B. Fazit und Ausblick .....	13
C. Anlage „Übersicht zuständige Behörde“ .....	14

*Dieser Leitfaden ist das Ergebnis von Beratungen der BAG ÖPNV-Aufgabenträger der kommunalen Spitzenverbände zum Umgang mit der sich aus Art. 7 (1) der VO 1370/2007 ergebenden Pflicht zur Erstellung eines jährlichen Gesamtberichts.*

*Der vorliegende Leitfaden wird den Mitgliedern der BAG ÖPNV zur Verfügung gestellt, um ihnen zeitnah eine Handreichung für die praktische Erstellung des erforderlichen Gesamtberichtes nach Art. 7 (1) VO 1370/2007 zu bieten. Eine Beratung in den Fach- und Beschlussgremien der kommunalen Spitzenverbände hat bisher noch nicht stattgefunden.*

## Vorbemerkungen

Seit 3. Dezember 2009 ist die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007<sup>1</sup> über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße in Kraft getreten.

In Art. 7 (1) der VO 1370 wird von den zuständigen Behörden ein jährlicher Gesamtbericht gefordert.

Diese Anforderung ist neu, da die bis zum 02.12.2009 geltende Verordnung (EG) Nr. 1191/69 keine Pflicht zur Erstellung eines Gesamtberichtes enthielt.

Aus diesem Anlass hat die **BAG ÖPNV** für ihre Mitglieder den vorliegenden Leitfaden<sup>2</sup> zur Berichtspflicht gemäß Art. 7 (1) VO 1370 erarbeitet, der den Aufgabenträgern als Arbeitshilfe dienen soll.

Schwerpunkt dieses Leitfadens ist die Darstellung der Anforderungen an den Gesamtbericht. Durch eine detaillierte Erläuterung der Vorgaben in Art. 7 (1) VO 1370, wird es den Aufgabenträgern ermöglicht, die notwendigen Inhalte für die Erstellung des Gesamtberichtes für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu erkennen und darzustellen.

In diesem Leitfaden werden neben den Begriffsbestimmungen auch Formen und Ausgestaltungen des Gesamtberichts näher erläutert.

Ziel ist es, die Aufgabenträger in die Lage zu versetzen, einen verordnungskonformen Gesamtbericht zu erstellen und damit bundesweit eine einheitliche Handhabung der Gesamtberichte zu ermöglichen.

Um diese Vereinheitlichung zu erleichtern, enthält dieser Leitfaden im Anschluss an Kapitel A eine **Mustergliederung** zur Erstellung des nach Art. 7 (1) VO 1370 erforderlichen Gesamtberichtes.

## A. Berichtspflicht nach Art. 7 (1) VO 1370

In Art. 7 (1) VO 1370 ist geregelt, dass

*Jede **zuständige Behörde** macht **einmal jährlich** einen **Gesamtbericht** über die in ihren **Zuständigkeitsbereich** fallenden **gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen**, die **ausgewählten Betreiber** eines öffentlichen Dienstes sowie die diesen Betreibern*

---

<sup>1</sup> Im folgenden wird die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bezeichnet als VO 1370.

<sup>2</sup> Grundsätzliche Aussagen zur Veröffentlichungspflicht nach Art. 7 (1) VO 1370 wurden bereits in der Handreichung der BAG ÖPNV zum Umgang mit der VO 1370 (in 2009) getroffen, auf den an dieser Stelle verwiesen werden soll.

zur Abgeltung gewährten **Ausgleichsleistungen** und **ausschließlichen Rechte öffentlich** zugänglich.

Dieser Bericht **unterscheidet nach Busverkehr und schienengebundenem Verkehr**, er muss eine **Kontrolle und Beurteilung der Leistungen, der Qualität und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrsnetzes** ermöglichen und gegebenenfalls Informationen über **Art und Umfang der gewährten Ausschließlichkeit** enthalten.

Die jährliche Berichtspflicht nach Art. 7 (1) VO 1370 besteht somit für jede zuständige Behörde, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ausspricht und im Gegenzug dafür Ausgleichsleistungen und/oder ausschließliche Rechte gewährt.

## 1. Begriffsbestimmung und Abgrenzung „Gesamtbericht“

Der Begriff **Gesamtbericht** kann einerseits im Sinne von „vollständig“, „komplett“ oder „umfassend“ verstanden werden. Andererseits kann aber damit auch ein „zusammenfassender“ Bericht gemeint sein.

Ein Blick auf die englische Fassung der Verordnung, die den Begriff „*aggregated report*“ verwendet, verdeutlicht, dass die Kommission mit dem Begriff „Gesamtbericht“ eine zusammenfassende Darstellung der Vergabetätigkeiten der zuständigen Behörde zulässt. Diese Verständnis wird auch dadurch bestätigt, dass in Art. 11 der VO 1370 festgelegt ist, dass

*„die Kommission nach Ende des in Art. 8 Absatz 2 vorgesehenen Übergangszeitraums einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung und über die Entwicklung der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste in der Gemeinschaft vorlegt, in dem insbesondere die Entwicklung der Qualität der öffentlichen Personenverkehrsdienste und die Auswirkungen der Direktvergabe bewertet werden und dem erforderlichenfalls geeignete Vorschläge zur Änderung dieser Verordnung beigefügt sind.“*

Damit wird deutlich, dass die Kommission die Informationen aus den jeweiligen Gesamtberichten der Mitgliedstaaten nach Art. 7 (1) der VO 1370 vor allem auch für den Bericht nach Art. 11 heranziehen kann.

Aus diesem Grund empfiehlt die **BAG ÖPNV** den Aufgabenträgern den **Gesamtbericht** in Form einer **zusammenfassenden Darstellung**. Diese hat die wichtigsten Daten und Informationen sowie die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich des Aufgabenträgers liegenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sowie den finanziellen Ausgleich und die ausschließlichen Rechte differenziert nach Busverkehr und schienengebundenem Verkehr und zu enthalten.<sup>3</sup>

Durch die zusammenfassende Darstellung wird auch den Belangen des Datenschutzes dahingehend Rechnung getragen, dass (wie das EuGH-Urteil vom 09.11.2010 klargestellt hat) personenbezogene Daten nicht veröffentlicht werden dürfen.

### **Exkurs: EuGH-Urteil zur Veröffentlichung von Agrarsubventionen**

Nach dem EuGH-Urteil vom 09.11.2010 in der Rechtssache Schecke und Eifert gegen das Land Hessen (C-92/09 und C-93/09) sind undifferenzierte, nicht aggregierte Veröffentlichungen personenbezogener Daten von Empfängern von Beihilfen aus Europäischen Agrarbeihilfefonds in nationalen Online-Datenbanken über Agrarsubventionen mit dem EU-Recht nicht vereinbar und stellt im Falle betroffener natürlicher Personen eine unverhältnismäßige Einschränkung von Grundrechten auf Privatleben dar. Die **BAG ÖPNV** empfiehlt daher bei der Darstellung personenbezogener

---

<sup>3</sup> vgl. hierzu auch Schwarz, Andreas / Winnes, Michael Dr., Die Veröffentlichungspflichten nach der VO 1370/07 in: Verkehr und Technik, Heft 8 aus 2009, S. 301.

Daten die Belange des Datenschutzes zu beachten. Die eingeschränkten Datenschutzbestimmungen gelten jedoch nicht für juristische Personen (z.B. Kapitalgesellschaften).

## 2. Berichtszeitraum

Der Bericht ist einmal **jährlich** zu erstellen und öffentlich zugänglich zu machen. Die VO 1370 legt nicht näher fest, zu welchem Zeitpunkt des Jahres der Bericht öffentlich zugänglich zu machen ist und lässt der zuständigen Behörde einen Gestaltungsspielraum. Aufgrund der fehlenden Fristvorgabe in der VO 1370 für die Veröffentlichung des Gesamtberichts, hält die **BAG ÖPNV** eine jährliche Veröffentlichung **bis spätestens zum Ende des Folgejahres** für sachgerecht.

Zur Abgrenzung des Berichtszeitraumes werden derzeit folgende Ansätze <sup>4</sup> vertreten:

- a) entsprechend dem jeweiligen Kalenderjahr (z.B. 2010)
- b) entsprechend dem jeweiligen Fahrplanjahr (z.B. 12/2009 – 12/2010)

Aus Sicht der **BAG ÖPNV** wird empfohlen, den Ansatz a) zu wählen und den Gesamtbericht in Bezug auf das vorausgegangene Kalenderjahr zu erstellen. Damit wird der erste Gesamtbericht nach Art. 7 (1) der VO 1370 im Jahr 2011 erforderlich und umfasst auch den Zeitraum vom 03.12.2009 bis zum 31.12.2009. Einen separaten Gesamtbericht für die wenigen Tage im Dezember 2009 erachtet die **BAG ÖPNV** aufgrund des zu erwartenden Aufwandes für nicht vertretbar und empfiehlt den Jahresbericht 2010 für den Zeitraum vom 03.12.2009 bis 31.12.2010 zu erstellen.

## 3. Zuständige Behörde

Die VO 1370/2007 definiert in **Art. 2 b)** die „zuständige Behörde“ wie folgt:

*Jede **Behörde** oder Gruppe von Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die zur **Intervention** im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten **geografischen Gebiet** befugt ist, oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung.*

Der Begriff der „**zuständigen Behörde**“ wird in Deutschland je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgelegt bzw. definiert.

Die Verkehrsministerkonferenz hat diesbezüglich in ihrer Sitzung am 19./20.11.2009 empfohlen, dass die Aufgabenträger als zuständige Behörden im Sinne der VO 1370 anzusehen sind. Daher haben die meisten Bundesländer in ihren ÖPNV-Gesetzen bzw. in ihren Leitlinien die Aufgabenträger, die Aufgabenträgerorganisationen bzw. Verbände als „zuständige Behörde“ definiert.

Die **BAG ÖPNV** hat aus diesem Grund eine Übersicht über die Festlegung des Begriffs „zuständige Behörde“ in den Leitlinien der jeweiligen Bundesländer (vgl. Kapitel C. Anlage „Übersicht zuständige Behörde“) erstellt. Die Übersicht lässt erkennen, dass einige Bundesländer außer den Aufgabenträgern noch weitere Organisationen als „zuständige Behörde“ festlegen. Auf die folgenden Aussagen einzelner Bundesländer möchten wir daher hinweisen.

In Baden-Württemberg können ergänzend zu den Aufgabenträgern auch Städte und Gemeinden sowie Gruppen von Behörden oder Verkehrsverbände „zuständige Behörden“ sein.

---

<sup>4</sup> In den Bayerischen Leitlinien unter Kapitel 6.3 wird darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass der erste Gesamtbericht nach Art.7 (1) VO 1370 bereits am 02.12.2010 hätte vorliegen müssen. Damit wird die Jahresfrist in den bayerischen Leitlinien für den Zeitraum vom 03.12.2009 bis 02.12.2010 festgelegt.

Darüber hinaus lässt Bayern auch überörtliche Zusammenschlüsse zu, soweit nur Aufgabenträger an ihnen beteiligt sind.

In Hessen werden dagegen explizit die Verbände und Aufgabenträgerorganisationen benannt, um klarzustellen, dass die Genehmigungsbehörden gerade keine zuständige Behörde sind.<sup>5</sup>

Das Saarland differenziert nach SPNV und übrigen ÖPNV. Für den SPNV wird das Land als „zuständige Behörde“ benannt und für den übrigen ÖPNV werden Landkreise, Zweckverbände und Städte zugelassen.

In den Leitlinien in Niedersachsen wird keinerlei Aussagen zur Bestimmung der „zuständigen Behörde“ getroffen.

Weitere Details finden Sie unter Kapitel C.

*Hinweis:*

*Das ÖPNVG NRW enthält seit dem 01.01.2011 nunmehr eine Klarstellung, wonach die Aufgabenträger in ihrem jeweiligen Wirkungskreis „zuständige Behörde“ i.S.d. VO 1370 sind (§ 3 Abs. 2 ÖPNVG NRW). Die Begründung zum ÖPNVG NRW stellt allerdings klar, dass dies keine abschließende Aufzählung darstellt. Vielmehr ist danach in NRW jede Behörde mit Befugnissen im ÖPNV zuständige Behörde i.S.d. VO.*

#### 4. Zuständigkeitsbereich

Der jährliche Gesamtbericht der zuständigen Behörde bezieht sich auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des ausgewählten Betreibers des öffentlichen Dienstes in seinem Zuständigkeitsbereich sowie auf den finanziellen Ausgleich und die ausschließlichen Rechte.

Die VO 1370 definiert in **Art. 2 c)** als „zuständige örtliche Behörde“:

*Jede zuständige Behörde, deren **geografischer Zuständigkeitsbereich** sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt.*

Existieren mehrere zuständige Behörden für ein ÖPNV-Netz nebeneinander, ist der Aufgabenträger nur für jene gemeinwirtschaftliche Verpflichtung berichtspflichtig, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Aufgabenträger als eine „Gruppe von zuständigen Behörden“ (z.B. lokale Aufgabenträger, Aufgabenträgerorganisationen sowie Zweckverbände) gemeinsam einen Gesamtbericht nach Art. 7 (1) VO 1370 erstellen können.

#### 5. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung

Nach der VO 1370 wird in **Art. 2 e)** als „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ folgendes definiert:

*Eine von der zuständigen Behörde **festgelegte oder bestimmte Anforderung** im Hinblick auf die Sicherstellung von **im allgemeinen Interesse** liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder **nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung** übernommen hätte.*

Wesentlich für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne der Definition von Art. 2 e) ist, dass der Betreiber für die Übernahme der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung eine Gegenleistung erhält, die er unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses

---

<sup>5</sup> vgl. hierzu auch *Fry, Victor L.*, Leitlinien auf dem Prüfstand - die Antwort der Bundesländer zur ausstehenden Novellierung des PBefG, in: Der Nahverkehr, Nr. 11/2010, S. 32.

nicht oder nicht in gleichem Umfang bzw. nicht zu den gleichen Bedingungen übernommen hätte. Daraus folgt, dass der Begriff in Art. 2 e) weit auszulegen ist und nicht nur auf die Betriebs-, Beförderungs-, und Tarifpflicht zu beschränken wäre (vgl. hierzu Kapitel 5.2.2 bzw. 5.2.3).

## **5.1 Formen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen**

Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen können sich aus Vorgaben der zuständigen Behörde im Hinblick auf das Verkehrsangebot, die Qualität sowie auch auf sonstige weitere Vorgaben (z.B. Tarif) ergeben.

Entscheidend ist, dass jede gemeinwirtschaftliche Verpflichtung eine entsprechende Berichtspflicht nach Art. 7 (1) auslöst. Der Aufgabenträger kann als zuständige Behörde gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in folgenden Formen ausgestalten:

- a) öffentlicher Dienstleistungsauftrag gem. Art. 5 (1) der EU VO 1370
- b) Direktvergabe gem. Art. 5 (2) der EU VO 1370<sup>6</sup>

Die unter a) und b) genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen können in Form von Verwaltungsakten (wie z.B. Verfügungen, Rats-/Gemeindeentscheidungen), Gesellschaftsverträgen oder Satzungen sowie Verkehrsverträgen vorliegen.

- c) allgemeine Vorschrift gem. Art. 3 (3) der EU VO 1370

Gesetzliche Ausgleichszahlungen nach § 145 SBG XII, und § 45a PBefG sowie Ausgleichszahlungen für Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste können im Rahmen von allgemeinen Vorschriften gewährt werden.

Aus Sicht der **BAG ÖPNV** besteht eine Berichtspflicht nach Art. 7 (1) ebenfalls für Bestandsbetrauungen, die vor dem 03.12.2009 nach der EuGH-Entscheidung (Altmark-Trans) abgeschlossen wurden.

Dies gilt ebenso für Vergabeverfahren die sich nach Voraussetzungen der VOL/A gemäß der Richtlinien 2004/17/EG<sup>7</sup> oder der Richtlinien **2004/18/EG**<sup>8</sup> orientieren.

## **5.2 Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung**

Im Art. 4 (1) VO 1370 ist festgelegt, dass in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen die zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen klar zu definieren sind. Der jährliche Gesamtbericht muss gem. Art 7 (1) eine Kontrolle und Beurteilung der Leistungen, der Qualität und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrsnetzes ermöglichen.

Der Begriff der Qualitätsstandards ist in der EU VO 1370 nicht näher definiert. Nach Auffassung der BAG ÖPNV ist zwischen der Bedienungsqualität und der Beförderungsqualität zu differenzieren.

### **5.2.1 Beschreibung der Bedienungsqualität**

Die Bedienungsqualität umfasst die Verfügbarkeit der angebotenen ÖPNV-Dienstleistung im Hinblick auf Raum, Zeit und Häufigkeit. Mit der Beschreibung des Verkehrsangebotes im jährlichen Gesamtbericht wird diese transparent dargestellt.

---

<sup>6</sup> vgl. BAG ÖPNV, adhoc-AG-Direktvergabe: Leitfaden zur Direktvergabe nach VO 1370, Januar 2010.

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 31.03.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl., L 134 vom 30.04.2004, S. 1-113.

<sup>8</sup> Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 31.03.2004 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl., L 134 vom 30.04.2004, S. 114 – 240.

Der Bericht sollte zwingend folgende Punkte beinhalten:

**a) Busverkehr**

- Nennung der Linien / Linienbündel für den Busverkehr<sup>9</sup>
- Darstellung der Betriebsleistungen (z.B. Betriebs-km, Fahrplan-km etc.) für Bus (IST-Werte)
- Beschreibung grundsätzlicher Angebotsstandards im Busverkehr (Bedienungszeitraum, Takt, Bedarfsverkehre)

**b) Schienengebundener Verkehr**

- Nennung der Linien / Teilnetze für den schienengebundenen Verkehr
- Darstellung der Betriebsleistungen (z.B. Betriebs-km, Fahrplan-km etc.) für schienengebundene Verkehre (IST-Werte)
- Beschreibung grundsätzlicher Angebotsstandards im schienengebundenen Verkehr (Bedienungszeitraum, Takt)

**5.2.2 Beschreibung der Beförderungsqualität**

Um die von der VO 1370 geforderte entsprechende Kontrolle und Beurteilung der Qualität von Verkehrsdiensten zu gewährleisten, müssen tatsächliche Rückschlüsse auf die Beförderungsqualität möglich sein.

Die Beförderungsqualität umfasst die betrieblichen Qualitätsmerkmale. Daher sollte der Bericht (soweit möglich) folgende Mindestangaben wie z.B. enthalten:

- Fahrzeugstandards
- Pünktlichkeit,
- Fahrgastinformationen,
- Sicherheit

Darüber hinaus wird in Erwägungsgrund Nr. 17 der VO 1370 klargestellt,

*dass es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den zuständigen Behörden frei steht, soziale Kriterien und Qualitätskriterien festzulegen wie z.B.*

- Mindestarbeitsbedingungen,
- Fahrgastrechte,
- Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität,
- Umweltschutz,
- Sicherheit der Fahrgäste und Angestellten

Sind die im Erwägungsgrund Nr. 17 der VO 1370 genannten Kriterien Bestandteil der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung, ist die Darstellung dieser Kriterien im jährlichen Gesamtbericht zu empfehlen.

Zur Verdeutlichung der Kontrolle der von den jeweiligen Aufgabenträgern festgelegten Qualitätskriterien empfiehlt die **BAG ÖPNV** ebenfalls (wenn vorhanden) im jährlichen Gesamtbericht ein in den Verkehrsverträgen verankertes Anreizsystem (z.B. Bonus-Malus-System) im Hinblick auf die wesentlichen Regelungen (Soll-/Ist-Vergleich der erreichten Qualitätsstandards) darzustellen.

---

<sup>9</sup> Im Rahmen der Darstellung des Busverkehrs könnten die flexiblen Bedienungsformen wie AST, TaxiBus, RufBus etc. aufgenommen werden.

Nur so kann die qualitative und quantitative Leistung der Verkehrsunternehmen im Gesamtkontext der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung richtig eingeordnet werden.

## 6. Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Als „Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ bezeichnet die VO 1370 in Art. 2 g)

**Jeden Vorteil, insbesondere finanzieller Art, der **mittelbar** oder **unmittelbar** von einer **zuständigen Behörde** aus öffentlichen Mitteln während des Zeitraums der Erfüllung einer **gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung** oder in Verbindung mit diesem Zeitraum **gewährt wird.****

Bei der Darstellung des finanziellen Ausgleichs ist zu beachten, dass gemäß Art. 2 g) der VO 1370 als Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen jeder Vorteil, insbesondere finanzieller Art gilt, der mittelbar oder unmittelbar aus öffentlichen Mitteln an einen Betreiber gewährt wird.

Folgende **mittelbaren oder unmittelbaren Ausgleichsleistungen** aus öffentlichen Mitteln **an Verkehrsunternehmen** sind einzubeziehen:

- Zahlungen / Zuschüsse des Aufgabenträgers an die ausgewählten Betreiber
- gesetzliche Ausgleichszahlungen,
- Zahlungen aus Querverbundmitteln,
- Zahlungen der Schulträger (z. B. für in den ÖPNV integrierte Schülerkurse),<sup>10</sup>
- Zuschüsse des Aufgabenträgers für den Erwerb von Schülerzeitkarten,
- Ausgleichszahlungen für (verbundbedingte) Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste

Demgegenüber stuft die BAG ÖPNV folgende **mittelbare oder unmittelbare Ausgleichsleistungen** als **nicht berichtspflichtig** im Sinne von Art. 7 (1) VO 1370 ein:

- Zahlung eines Konzessionärs an einen Subunternehmer
- Zahlungen für Schülerbeförderungsfahrten außerhalb des allgemeinen ÖPNV (sog. freigestellte Schülerverkehre)
- Zahlungen zwischen benachbarten Aufgabenträgern

Nach dem Wortlaut der Verordnung sind die den ausgewählten Betreibern gewährten Ausgleichsleistungen aufzuführen (vgl. Art. 7 (1) Satz 1).

Nach dem Sinn und Zweck des Art. 7 (1) sieht die BAG ÖPNV auch eine zusammenfassende Darstellung der Ausgleichsleistungen (vgl. Kapitel A. 1. des Leitfadens) zur „Kontrolle und Beurteilung der Leistungen, der Qualität und Finanzierung“ als sachgerecht an.

Von daher liegt es im Ermessen der zuständigen Behörden, ob sie die gewährten Ausgleichszahlungen differenziert nach den jeweiligen Dienstleistungsaufträgen oder ausgewählten Betreibern darstellen.

Im Rahmen des zu erstellenden Gesamtberichtes ist es nicht erforderlich, den Rechenweg und alle die damit verbundenen Daten detailliert darzustellen. Vielmehr müssen die zuständigen Behörden hier einen sachgerechten Kompromiss zwischen der Erfüllung der von Art. 7 (1) VO 1370/2007 geforderten Transparenzvorgaben und den jeweiligen datenschutzrechtlichen Grundlagen finden.

---

<sup>10</sup> Liegen dem Aufgabenträger aufgrund mangelnder Zuständigkeit, keine Informationen über die Zahlungen von Schulträgern vor, so entfällt eine diesbezügliche Mitteilungsverpflichtung im zu erstellenden Gesamtbericht nach Art. 7(1) der VO 1370.

### **Exkurs: Auskunftspflicht der Mitgliedstaaten nach Art. 6 (2) VO 1370**

*Im Zusammenhang mit der Bestimmung der „Ausgleichsleistung“ sei darauf hingewiesen, dass die Vereinbarkeit einer Ausgleichsleistung mit der VO 1370 von der Kommission nachgeprüft und über die Mitgliedstaaten diese Nachprüfung angefordert werden kann.*

*Beruft sich die Kommission auf das Auskunftsrecht nach Art. 6 (2) VO 1370, wird der jeweilige Mitgliedstaat schriftlich aufgefordert, alle Informationen vorzulegen, die erforderlich sind, um zu prüfen, ob eine Ausgleichszahlung mit der VO 1370 vereinbar ist. Die Frist für die Vorlage der Informationen beträgt 3 Monate; auf Antrag kann diese Frist verlängert werden.*

*Da ein solches Auskunftsersuchen von der Kommission zunächst über das zuständige Bundesministerium an das zuständige Landesministerium und erst dann an den zuständigen Aufgabenträger weitergeleitet wird, wird sich aufgrund des beschriebenen Dienstweges in der Praxis die 3-monatige Frist für die Beantwortung durch den Aufgabenträger deutlich verkürzen. Daher empfiehlt die BAG ÖPNV den Aufgabenträgern die erhaltenen/geleisteten Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sorgfältig zu dokumentieren, um im Falle einer solchen Anfrage zeitnah reagieren zu können.*

*Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass sich nähere Einzelheiten zum „Auskunftsersuchen“ der Kommission und zur Einleitung eines „förmliches Prüfverfahren“ aus der EU-VO 659/1999 ergeben, auf die im Rahmen dieses Leitfadens nicht näher eingegangen wird.*

## **7. Ausschließliche Rechte**

Als „ausschließliches Recht“ bezeichnet die VO 1370 in Art. 2 f) als

*ein **Recht**, das einem Betreiber eines öffentlichen Dienstes berechtigt, bestimmte öffentliche **Personenverkehrsdienste** auf einer bestimmten Strecke oder in einem bestimmten Streckennetz oder Gebiet **unter Ausschluss aller anderen solchen Betreiber zu erbringen**“.*

Derzeit sehen **nur die Leitlinien des Bundeslandes Hessen** die Möglichkeit vor, mit den erteilten öffentlichen Dienstleistungsaufträgen auch **ausschließliche Rechte** gegenüber den jeweiligen Betreibern zu gewähren. Durch die Vergabe eines solchen ausschließlichen Rechtes, soll anderen Betreibern verdeutlicht werden, welche Teile des Marktes, durch das dem ausgewählten Betreiber gegenüber erteilte „ausschließliche Recht“, geschlossen sind.

Um eine umfängliche Erstellung des Gesamtbericht nach Art. 7 (1) VO 1370 zu gewährleisten, weist die BAG ÖPNV deshalb die **Aufgabenträger in Hessen** darauf hin, dass diese **auch über die Art und den Umfang des ausschließlichen Rechtes** berichten müssen.

Zur Beantwortung der Frage, ob bzw. inwieweit zukünftig auch weitere Bundesländer die Möglichkeit erhalten werden, ausschließliche Rechte vergeben zu können, bleibt abzuwarten, welche Regelungen hierzu in die der derzeit noch ausstehenden Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) bzw. der Novellierung der bundesländerspezifischen ÖPNVG zu finden sein werden.

## **8. Formen der Veröffentlichung**

Die VO 1370/2007 schreibt vor, dass der Bericht „**öffentlich zugänglich**“ gemacht werden muss, allerdings ohne Festlegung eines Bekanntmachungsorgans. Eine Veröffentlichung im EU-Amtsblatt ist somit nicht gefordert.

Nach Auffassung der **BAG ÖPNV** ist es ausreichend, wenn der Bericht auf der Homepage des Aufgabenträgers unentgeltlich zum Download bereitgestellt wird. Weiterhin wird empfohlen den Bericht den zuständigen politischen Gremien des Aufgabenträgers (Stadtrat, Kreistag, zuständiger Ausschuss) in einer öffentlichen Sitzung zur Kenntnis zu geben bzw. zur Beratung vorzulegen.

## **9. Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung**

Kommt eine zuständige Behörde der Berichtspflicht nicht nach oder nicht rechtzeitig nach, könnten maßgebliche Rechts- und Fachaufsichtsbehörden (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen etc.) eine unzureichende oder ggf. nicht erfolgte Berichtspflicht beanstanden.

Darüber hinaus ist auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission möglich, in dem dann von Amts wegen geprüft wird, ob evtl. ein Verstoß gegen die Anforderungen des Art. 7 (1) der VO 13710 vorliegt. Ein solches Verfahren ist allerdings sehr langwierig, da sich dieses gegen die Bundesrepublik Deutschland richtet und daher eher unwahrscheinlich.

Auch wenn derzeit keine unmittelbaren Rechtsfolgen bei Nichterstellung des in Art. 7 (1) der VO 1370 geforderten Jahresberichtes erkennbar sind, empfiehlt die **BAG ÖPNV** im Eigeninteresse der Aufgabenträger der Berichtspflicht der VO 1370/2007 nachzukommen, um das Risiko einer möglichen formalen oder juristischen Auseinandersetzung zu minimieren.

## **10. Aktualisierung des Leitfadens bei Rechtsänderungen**

Sollten sich zu den in diesem Leitfaden getroffenen Aussagen durch die noch ausstehende Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), durch aktuelle Rechtsprechung oder durch Änderungen in der Rechtspraxis, Abweichungen ergeben, werden diese durch die BAG ÖPNV geprüft und der Leitfaden an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst bzw. dahingehend fortgeschrieben.

Eine entsprechende Mitteilung hierüber erfolgt über die kommunalen Spitzenverbände.

## 11. Mustergliederung zur Erstellung eines Gesamtberichtes

### A. Erläuterung der Aufgabenträger zu ihren Gesamtberichten

Nennung und Abgrenzung der „zuständigen Behörde“, die den folgenden Gesamtbericht nach Art. 7 (1) VO 1370 erstellt und Erläuterung der formalen Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

### B. Darstellung der öffentlichen Dienstleistungsaufträge und der ausgewählten Betreiber

Bei der Darstellung der vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträge und der ausgewählten Betreiber können gleichartige Verträge zusammengefasst werden.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die von Art. 7 (1) VO 1370 geforderte Trennung nach Busverkehr und schienengebundenem Verkehr beibehalten werden muss.

### C. Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung

Hier sind die von den Betreibern zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und somit die folgenden Betriebs- und Beförderungsqualitäten getrennt nach Busverkehr und schienengebundenem Verkehr darzustellen:

#### 1. Beschreibung der Bedienungsqualität

##### 1.1. Busverkehre

- Nennung der Linien / Linienbündel
- Darstellung der Betriebsleistungen (Ist-Werte)
- Beschreibung grundsätzlicher Angebotsstandards (Bedienungszeitraum, Takt, Bedarfsverkehre)

##### 1.2 Schienengebundene Verkehre

- Nennung der Linien / Teilnetze
- Darstellung der Betriebsleistungen (Ist-Werte)
- Beschreibung grundsätzlicher Angebotsstandards (Bedienungszeitraum, Takt)

#### 2. Beschreibung der Beförderungsqualität

##### 2.1 Busverkehre

Erläuterung und Darstellung der vorgegebenen Qualitätsstandards im Busverkehr für Linien/Linienbündel durch Verweis auf die in der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung definierten Standards bzw. auf Vorgaben des Nahverkehrsplans der zuständigen Behörde.

Hinweis auf die Kontrollmöglichkeit der zuständigen Behörde und Erläuterung des vorliegenden Anreizsystems im Hinblick auf:

- a) wesentlichen Vorgaben hinsichtlich z.B. Pünktlichkeit, Anschlusssicherung, Fahrtausfall, Fahrgastinformation, Fahrzeugvorgaben etc.
- b) sonstige Vorgaben hinsichtlich z.B. Vertriebsstandards, Anforderungen an Fahrpersonal, Haltestellenausstattung, Zugänglichkeit für mobilitäts eingeschränkte Personen etc.
- c) Darstellung der Soll- und Ist-Werte der erreichten Qualität im Betrachtungszeitraum

2.2 Schienegebundene Verkehre

Erläuterung und Darstellung der vorgegebenen Qualitätsstandards im schienegebundenen Verkehr für Linien/Teilnetze durch Verweis auf die in der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung definierten Standards bzw. auf Vorgaben des Nahverkehrsplans der zuständigen Behörde.

Hinweis auf die Kontrollmöglichkeit der zuständigen Behörde und Erläuterung des vorliegenden Anreizsystems im Hinblick auf:

- a) wesentlichen Vorgaben hinsichtlich z.B. Pünktlichkeit, Anschlussicherung, Fahrausfall, Fahrgastinformation, Fahrzeugvorgaben etc.
- b) sonstige Vorgaben hinsichtlich z.B. Vertriebsstandards, Anforderungen an Fahrpersonal, Haltestellenausstattung, Zugänglichkeit für mobilitäts-eingeschränkte Personen etc.
- c) Darstellung der Soll- und Ist-Werte der erreichten Qualität im Betrachtungszeitraum

**3. Gewährte Ausgleichsleistungen gegenüber den Betreibern**

3.1 Darstellung der Art und Höhe der unmittelbaren und/oder mittelbaren Ausgleichsleistung, die von der zuständigen Behörde an die Betreiber für den Berichtszeitraum für Busverkehrsleistungen gewährt wurden

3.2 Darstellung der Art und Höhe der unmittelbaren und/oder mittelbaren Ausgleichsleistung die von der zuständigen Behörde an die Betreiber für den Berichtszeitraum für schienegebundene Verkehrsleistungen gewährt wurden

**4. Ausschließliche Rechte**

*Hinweis: derzeit nur für Aufgabenträger in Hessen erforderlich*

Darstellung von Art und Umfang der gegenüber den ausgewählten Betreibern erteilten ausschließlichen Rechten für den Berichtszeitraum.

## B. Fazit und Ausblick

Die **BAG ÖPNV** hat sich bereits im Vorfeld des Inkrafttretens der VO 1370 intensiv mit den „neuen“ Regelungen die sich durch die VO 1370 ergeben, auseinandergesetzt und eine erste Handreichung im August 2009 als Hilfestellung beim Umgang mit der VO 1370 den Mitgliedern der BAG ÖPNV zur Verfügung gestellt.<sup>11</sup>

Im Anschluss daran wurde im Januar 2010 der Leitfaden zur Direktvergabe nach VO 1370 erarbeitet.

Nun ist als weiterer Baustein zur Hilfestellung im Umgang mit der VO 1370 dieser Leitfaden erarbeitet worden, der aus Sicht der **BAG ÖPNV** für die Aufgabenträger eine praxisnahe Arbeitshilfe für die Erstellung des Gesamtberichtes nach Art. 7 (1) VO 1370 anbietet.

Von der zuständigen Behörde und somit von dem Aufgabenträger sind die von der EU geforderten Anforderungen an den Gesamtbericht und die daraus resultierende transparente Darstellung der Leistungsbeziehungen im ÖPNV zu gewährleisten. Die Anforderung an die umfassenden Inhalte des zu erstellenden Gesamtberichtes wird auch durch die im Erwägungsgrund 4 genannten Hauptziele des Weißbuches der Kommission vom 12.09.2001 unterstrichen.

Hinweise, Anregungen und Kritik zu diesem Leitfaden nimmt die adhoc AG, die sich aus folgenden Personen zusammensetzt, gerne entgegen:

- Reiner Bick  
(Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen -ZVBN)
- Sabine Eichhorn (LL.M.)  
(traffiQ, Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt a. Main)
- Bernt Hüsken  
(Region Hannover)
- Carola Liebrecht  
(Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbh)
- Christian Jutzler  
(Stadt Freiburg)
- Edgar Maihöfer  
(Landkreis Esslingen)
- Dr. Mehmet Sarikaya  
(Rhein-Sieg-Kreis)
- Andreas Schwarz  
(Region Stuttgart)

Die von der **BAG ÖPNV** für die Erarbeitung dieses vorliegenden Leitfadens gegründete adhoc Arbeitsgruppe, wird einen weiteren Leitfaden zu Berichts- und Veröffentlichungspflichten des Art. 7 Absatz 2 bis 4 erstellen.

---

<sup>11</sup> versandt durch den Deutscher Städtetag mit Schreiben vom 27.08.2009.

## C. Anlage „Übersicht zuständige Behörde“

Die folgende Übersicht bietet ein Überblick über die Auslegung des Begriffs „zuständige Behörde“ iSd Art. 2b der VO 1370 der Bundesländer:

<p><b>Leitlinien Hessen</b> Stand: 29.12.2009</p> <p><a href="http://www.hmwwl.hessen.de">www.hmwwl.hessen.de</a></p>	<p><b>Ziffer 1.2:</b> Zuständige Behörde ist solche, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für die bedienten VU's begründen kann; demnach sind dies <b>LNO's und Verkehrsverbünde</b> nach § 6 ÖPNVG d.h. die <b>Aufgabenträgerorganisationen</b></p>
<p><b>Leitlinien Bayern</b> Stand: 14.08.2009</p> <p>(veröffentlicht in AllIMBI Nr. 10/2009, Seite 309 ff.)</p>	<p><b>Ziffer 1.2:</b> Zuständige Behörde ist solche, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für die bedienten VU's begründen kann; demnach sind dies <b>LNO's und Verkehrsverbünde</b> nach § 6 ÖPNVG d.h. die <b>Aufgabenträgerorganisationen</b></p>
<p><b>Leitlinien Baden-Württemberg</b> Stand: 10.12.2009</p> <p>(Nr. 76-3870.0/81 vom 10.12.2009)</p>	<p><b>Ziffer 2.4:</b> Zuständige Behörde sind die kommunalen <b>Aufgabenträger</b> d.h. Stadt- und Landkreise; darüber hinaus können zuständige Behörden auch eine Gruppen von Behörden oder eine Einrichtung sein, die zur Intervention im ÖPNV in einem bestimmten geografischen Gebiet befugt ist. Verkehrsverbünde bzw. deren Gremien können auch zuständige Behörden sein, wenn sie aufgrund einer Vereinbarung mit den kommunalen Aufgabenträgern zuständig sind, Höchsttarife im Rahmen allgemeiner Vorschriften festzusetzen.</p>
<p><b>Leitlinien Nordrhein-Westfalen</b> Stand: 26.11.2009</p>	<p><b>Ziffer 1:</b> Zuständige Behörde ist der <b>Aufgabenträger</b> gemäß § 8 III S.1 PBefG iVm § 1 II RegG und § 3 ÖPNVG NRW</p>
<p><b>Leitlinien Niedersachsen</b> Stand: 27.11.2009</p> <p><a href="http://www.lnvg.de/liniengenehmigungen-ampausgleichsleistungen/leitlinie-zum-liniengenehmigungsverfahren/?L=0">http://www.lnvg.de/liniengenehmigungen-ampausgleichsleistungen/leitlinie-zum-liniengenehmigungsverfahren/?L=0</a></p>	<p>Die <b>zuständige Behörde</b> wird in der Leitlinie <b>nicht</b> benannt Gesprochen wird hier nur von der „nach Landesrecht sachlich und örtlich zuständige Stelle“ für die Erteilung von Liniengenehmigungen...“.</p>
<p><b>Leitlinien Saarland</b> Stand: 15. September 2009</p>	<p><b>Ziffer 3:</b> Zuständige Behörden im Sinne der Verordnung sind die <b>Aufgabenträger des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)</b> nach §§ 5, 6 und 7 ÖPNV-Gesetz des Saarlandes. Dies sind derzeit das <b>Land für den Schienenpersonennahverkehr</b> sowie für den übrigen ÖPNV die <b>Landkreise, der Zweckverband Personennahverkehr auf dem Gebiet des Regionalverbandes Saarbrücken, der Zweckverband Personennahverkehr Saarland, sowie die Städte Saarbrücken und Völklingen</b>. Darüber hinaus kann zuständige Behörde im Sinne der Verordnung auch eine Gruppe von Behörden sein.</p>
<p><b>Leitlinien Brandenburg</b> Stand: Dezember 2007</p>	<p><b>Ziffer 3.1:</b> Zuständige Behörde ist der <b>Aufgabenträger</b>.</p>
<p><b>Leitlinien Sachsen</b> Stand: April 2010 (veröffentlicht in Verkehr &amp; Wandel Ausgabe 1/2010 von Rödl &amp; Partner)</p>	<p><b>S.4</b> Zuständige Behörde für die Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen <b>im Rahmen der Liniengenehmigung</b> sind die <b>Landesdirektionen Dresden, Leipzig und Chemnitz</b>. Zuständige Behörde für die Festlegung „weiterer“ gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sind die jeweiligen Aufgabenträger bzw. der Freistaat Sachsen.</p>