Bundesrat Drucksache **649/00** (Beschluss)

21.12.00

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschifffahrtswegen

KOM(2000) 7 endg.; Ratsdok. 10776/00

Der Bundesrat hat in seiner 758. Sitzung am 21. Dezember 2000 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Nach Auffassung des Bundesrates besteht die Aufgabe der Verkehrspolitik darin, die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie den ständig wachsenden Mobilitätsbedürfnissen gerecht werden. Der Sicherstellung und dem weiteren Ausbau der öffentlichen Verkehrsangebote kommt dabei besondere Bedeutung zu.

   Im Mittelpunkt jeder Regelung für öffentliche Verkehrsangebote müssen daher die Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger stehen, die eine verlässliche, sichere und flächendeckende Verkehrsversorgung von hoher Qualität und zu angemessenen Preisen erfordern. Durch die Sicherung der öffentlichen Verkehrsangebote werden die Ballungsräume vom Individualverkehr entlastet und vergleichbare Lebensverhältnisse in den Regionen gewährleistet. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) trägt zur Entlastung der Umwelt bei. Er erweist sich zunehmend als Standortfaktor.

   An der Sicherstellung eines bedarfsgerechten öffentlichen Verkehrsangebots der beschriebenen Qualität besteht ein herausragendes allgemeines öffentliches

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Interesse ("Daseinsvorsorge").

In diesem Zusammenhang hält es der Bundesrat für ein zukunftsweisendes Konzept, wenn sich ein Markt etabliert, auf dem eine Vielzahl von Anbietern - unter Wahrung mittelständischer Strukturen - im Wettbewerb ein qualitativ hochwertiges Angebot zu einem angemessenen Preis sicherstellt. Eine solche Konzeption eröffnet auch die Möglichkeit, den Einsatz öffentlicher Mittel wirtschaftlicher zu gestalten.

2. Die mit dem Verordnungsvorschlag intendierte Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und damit die Herstellung des Binnenmarktes auf dem Gebiet des ÖPNV ist im Einklang mit den öffentlichen Interessen zu entwickeln, die mit dem Konzept der Daseinsvorsorge verfolgt werden. Im Konfliktfall gehen die öffentlichen Interessen vor.

3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die beabsichtigte Veränderung des Ordnungsrahmens hin zur Öffnung des Marktes für einen geregelten Wettbewerb dem Ziel dienen muss, den ÖPNV für die Kunden attraktiver und effizienter zu gestalten. Der Wettbewerb soll als wesentliche Antriebsfeder für innovative Ideen, kostengünstiges Produzieren sowie für Qualitätsverbesserungen genutzt werden und zu einer Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses führen. Die Öffnung des Marktes für den geregelten Wettbewerb setzt zwingend einen diskriminierungsfreien Zugang für alle Verkehrsunternehmen in der EU voraus.

   Marktwirtschaftliche Strukturen auf dem Verkehrssektor können nach Auffassung des Bundesrates allerdings die Gefahr eines reinen Preiswettbewerbs bergen. Dieser kann sich qualitätsmindernd auswirken, zu Lohn- und Sozialdumping sowie - im Grenzfall - zur Bildung neuer Monopole führen. Daher sind gesetzliche Regelungen zu schaffen, die faire Wettbewerbsbedingungen sichern, mittelständische Anbieterstrukturen fördern und erreichte Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards bewahren.

4. Nach Auffassung des Bundesrats fällt es im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz nicht in die Kompetenz der Europäischen Union vorzuschreiben, in welcher konkreten Ausgestaltung die Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden öffentlichen Verkehrsangebots wahrzunehmen ist.

   Die Sicherstellung eines ausreichenden öffentlichen Verkehrsangebots ist eine

...

Aufgabe der Daseinsvorsorge. Allerdings fällt es nach Auffassung des Bundesrats nicht in die Kompetenz der Europäischen Union, den öffentlichen Verkehr zu einer Pflichtaufgabe zu machen. Es muss daher bei einer freiwilligen Aufgabe bleiben.

Das Recht der Kommunen, die für eine ausreichende Verkehrsversorgung erforderlichen Verkehrsleistungen durch eigene Unternehmen zu erbringen, darf nicht in Frage gestellt werden.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich normierten Zuständigkeiten – Garantie der kommunalen Selbstverwaltung – und den nach dem EG-Vertrag bestehenden Kompetenzen wird im weiteren Verfahren eingehend zu prüfen sein, welche Regelungskompetenzen auf EU-Ebene erforderlich sind und welche Regelungskompetenzen bei den Mitgliedstaaten verbleiben müssen.

5. Der Verordnungsvorschlag bezieht sich zu Recht auf den gesamten Bereich der öffentlichen Verkehrsleistungen. Deswegen fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, allen Bestrebungen entgegenzutreten, die den Geltungsbereich auf den ÖPNV beschränken und somit den Schienenpersonenfernverkehr vom Anwendungsbereich ausnehmen wollen.

6. Für den Bundesrat ist es von zentraler Bedeutung, dass den heutigen Leistungserbringern eine faire Chance gegeben werden muss, sich auf ihre künftige Rolle als Teilnehmer an einem durch Wettbewerb geöffneten Markt vorzubereiten. Dies erfordert wesentlich längere Übergangszeiten als sie der Verordnungsvorschlag vorsieht.

7. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Chancengleichheit in einem durch Wettbewerb geöffneten Markt nur gegeben ist, wenn die Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer gleich sind. Hiermit unvereinbar sind die in Artikel 7 Abs. 1, 2 und 4 des Verordnungsvorschlags genannten Ausnahmeregelungen, da sie zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden. Dies gilt auch dann, wenn sie regional beschränkt sind. Im Kompromisswege sind Ausnahmen allenfalls in einer Übergangszeit akzeptabel, bedürfen dann aber einer klaren zeitlichen Befristung.

   Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass neben dem Ausschreibungsverfahren auch die Auferlegung als Option erhalten bleibt. Dadurch ist es möglich, dass in Fällen fehlender Einigung oder in besonderen Notfällen - wie etwa bei

...

gravierenden Leistungsstörungen durch den Betreiber - eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Personenverkehr sichergestellt werden kann.

Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, bei eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen ein Absehen von Ausschreibungen zu ermöglichen und Qualitätswettbewerb in einem transparenten Verfahren vorzuziehen. Die Begrenzung des Qualitätswettbewerbes auf eine einzelne Strecke ist jedoch nicht nachvollziehbar. Auch Linienbündel oder ein ganzes Netz können eigenwirtschaftlich betrieben werden, sind aber nach dem Verordnungsvorschlag von einer Vergabe nach Qualitätsvergleich ausgenommen.

8. Der Bundesrat hält es für verfehlt, öffentliche Ausgleichsleistungen für die Erfüllung allgemeiner öffentlicher Dienstleistungsanforderungen, die lediglich Ersatz für entgangenes Fahrgeld sind und damit originäre Erträge der Unternehmen darstellen, anders zu behandeln als unmittelbare Fahrgelderlöse.

   Dies muss vor allem dann gelten, wenn die Ausgleichszahlungen wie im Bereich der Schwerbehindertenfreifahrt und des Ausbildungsverkehrs wettbewerbsneutral erfolgen.

9. Der Bundesrat lehnt auch den von der Kommission gewählten Ansatz ab, dass öffentliche Ausgleichszahlungen (z. B. nach § 45 a PBefG für den Ausbildungsverkehr sowie die Freifahrt nach dem Schwerbehindertengesetz) nur insoweit für die Eigenwirtschaftlichkeit unschädlich sind, als sie nicht mehr als 20 % des Wertes der von dem Unternehmen erbrachten Verkehrsleistungen ausmachen.

   Auf dieser Basis dürfte es aller Voraussicht nach überhaupt keine eigenwirtschaftlichen Verkehre mehr geben.

   Diese Regelung sollte daher durch eine Vorschrift ersetzt werden, die, statt Prozentzahlen zu nennen, allein auf die Wettbewerbsneutralität abhebt.

10. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Laufzeit für öffentliche Dienstleistungsaufträge von höchstens fünf Jahren ist zu kurz bemessen. Amortisationszeiten von Anlagevermögen können - auch im Busbereich - länger sein. Eine Umlegung der Kosten für Abschreibung und Zinsen auf eine kurze Laufzeit und das damit verbundene höhere unternehmerische Risiko würde die

...

Leistungspreise verteuern.

11. Das erreichte arbeits- und sozialrechtliche Qualitätsniveau in den betroffenen Verkehrsbetrieben soll beibehalten werden. So ist eine rechtliche Grundlage zu schaffen, die vorsieht, dass in Ausschreibungen auch arbeits- und sozialrechtliche Kriterien einzubeziehen sind.

12. Ferner sollten die im Verordnungsvorschlag in Artikel 9 Abs. 3 genannten Schutzbestimmungen im Sinne einer besseren Wirkung weiterentwickelt werden.

    Die in den Schutzbestimmungen aufgenommene Verpflichtung der Unterauftragsvergabe bis zu 50 Prozent zum Schutze des Mittelstandes erscheint dem Bundesrat sinnvoll. Sie darf jedoch nicht als Freibrief verstanden werden, zur Ausschreibung kommende Leistungspakete so groß zu fassen, dass mittelständische Unternehmen de facto nur noch die Möglichkeit haben, bei der Unterauftragsvergabe zum Zuge zu kommen. Daher regt der Bundesrat an, den Verordnungsvorschlag dahingehend zu ergänzen, dass nach Möglichkeit mittelstandsfördernde Losgrößen gebildet werden sollen.

13. Für den Bereich des ÖPNV muss eine Niederlassungsverpflichtung verbindlich festgelegt werden, damit der Betreiber sich nicht denjenigen Standards entziehen kann, die der Mitgliedstaat niedergelassenen Betreibern vorschreibt. Da gerade Personenverkehrsdienstleistungen eine hohe Sicherheit verlangen und kundennah erbracht werden müssen, kommt dem Gesichtspunkt der ortsnahen Präsenz eine besondere Bedeutung zu.

    Verkehrliche Verbesserungen können insbesondere dadurch erreicht werden, dass Fahrplanangebote Fahrpreise sowie Service- und Informationsleistungen aufeinander abgestimmt und integrativ weiterentwickelt werden. In vielen Teilen Deutschlands geschieht dies in Verkehrs- und Tarifverbünden. Der weitere Auf- und Ausbau von Verkehrs- und Tarifverbünden ist daher eine Zielsetzung, der auch auf europäischer Ebene ein angemessener Stellenwert zukommen muss. In diesem Zusammenhang vermisst der Bundesrat allerdings europäische Initiativen zur Förderung solcher Verbünde.

14. Nach Auffassung des Bundesrates sind die von der Kommission angesetzten Schwellenwerte zu niedrig bemessen.

Die Schwellenwerte für die Direktvergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge müssen deutlich über den in Artikel 7 Abs. 5 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen 400.000 Euro liegen, um den mit der Ausschreibung verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwand zu rechtfertigen.

Darüber hinaus steht die 800.000 Euro-Grenze für die Vergabe von Netzen im Missverhältnis zum Grenzwert für einzelne Linien. Vielmehr sollte sich der Schwellenwert für die Vergabe von Netzen aus der Summe der Schwellenwerte für Einzellinien in diesem Netz zusammensetzen.

15. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission, den Qualitätsvergleich als vereinfachtes wettbewerbsorientiertes Verfahren zuzulassen. Er macht allerdings darauf aufmerksam, dass die Vorteile des Qualitätsvergleiches nicht zur Wirkung kommen, falls es bei der restriktiven Fassung des Artikels 10 bleibt. Zudem muss der Anwendungsbereich des Artikels 8 so erweitert werden, dass Linienbündel oder auch ein ganzes Netz einbezogen werden können.

16. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass die vorgeschlagene Klausel gegen die Bildung von Oligopolen hinsichtlich der fehlenden Definition des relevanten Marktes und der Berechnungsverfahren so nicht praktikabel ist.

17. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag einmal mehr zahlreiche Berichtspflichten gegenüber der Kommission enthält. Diese erfordern einen hohen bürokratischen Aufwand sowohl in den nationalen Verwaltungen als auch in der mit der Auswertung befassten EU-Verwaltung sowie bei den Verkehrsunternehmen.

    Daher erscheint es ausreichend, wenn die konkrete Marktbeobachtung im Wesentlichen den nationalen Stellen überlassen bleibt und die Berichtspflichten gegenüber der Kommission auf ein Mindestmaß verringert werden. Damit soll auch dafür Sorge getragen werden, dass der Mittelstand nicht über Gebühr belastet wird.

18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Klarstellung in der Verordnung hinzuwirken, so dass auch Magnetschwebebahnen in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

...

19. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Anwendung der Verordnung auf die in Anhang II genannten Beitrittskandidaten entsprechend den Harmonisierungsfortschritten insbesondere bei den Sozialstandards schrittweise umzusetzen ist.

20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob Fährverkehre, die im Brückenersatzverkehr eingesetzt sind, von der Verordnung ausgenommen werden sollten.

    Es könnte aus Gründen der Klarstellung erforderlich sein, eindeutiger zu definieren, was nicht unter die neue Verordnung fallen soll. Möglicherweise soll der Fährverkehr nicht von der Verordnung erfasst werden. Denn der Fährverkehr betreibt beim Kreuzen einer Binnenwasserstraße neben der Personen- auch Fahrzeugbeförderung und könnte deshalb nicht als reiner Personenverkehr, sondern als Brückenersatzverkehr anzusehen sein.