

Antrag

der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Peter Hettlich, Kerstin Andreae, Cornelia Behm, Hans Josef Fell, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Dr. Reinhard Loske und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Öffentlicher Personennahverkehr – Wettbewerb transparent und fair ordnen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Ausbau und die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf Schiene und Straße ist ein wichtiger Baustein für ein ökologisch nachhaltiges Verkehrssystem. Zugleich stellt der ÖPNV Mobilität für weite Bevölkerungsgruppen sicher und ist damit ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge.

In Zeiten knapper öffentlicher Finanzen stellt sich die Frage, wie die im Regelfall nicht kostendeckenden und auf öffentliche Zuschüsse angewiesenen ÖPNV-Dienste möglichst effizient und kostengünstig angeboten werden können. Die Erfahrungen aus einer Reihe von europäischen Ländern, die den ÖPNV-Sektor für den Wettbewerb geöffnet haben, zeigt, dass mit dem System des öffentlich kontrollierten Wettbewerbs, wie es die europäische Kommission vorschlägt, ein quantitativ und qualitativ hochwertigeres ÖPNV-Angebot bei gleichem öffentlichen Mitteleinsatz erreichbar ist. In diesen Ländern hat es auch einen deutlichen Zuwachs des Marktanteils des ÖPNV am Verkehrsmarkt gegeben. Dadurch entstanden und entstehen neue Arbeitsplätze im ÖPNV und in damit verbundenen Branchen (z. B. Bus- und Schienenfahrzeughersteller).

Auch in Deutschland liegen im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) positive Erfahrungen mit einem deutlich verbesserten Verhältnis von Zuschussbedarf zu Leistung durch eine wettbewerbliche Vergabe vor, z. B. aus dem Bundesland Schleswig-Holstein, wo mittlerweile rund die Hälfte der Nahverkehrsleistungen ausgeschrieben werden, während es im Bundesdurchschnitt erst 17 Prozent sind.

Hinsichtlich des übrigen ÖPNV (Bus, Straßenbahn, U-Bahn) ist in Deutschland zwar bereits seit über zehn Jahren die Einführung von Wettbewerbselementen vorgesehen. Mit Ausnahme des Bundeslands Hessen hat es aber bisher in dieser Frage kaum Fortschritte gegeben. Die Gründe liegen in einer unklaren und teilweise widersprüchlichen Gesetzgebung, die Rechtsunsicherheit erzeugt, und einer auf dieser Basis erfolgreich durchgesetzten Verzögerung von Wettbewerbsverfahren durch die betroffene Branche.

Zwar sieht das Personenbeförderungsrecht in Deutschland bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren grundsätzlich ein Ausschreibungsverfahren für Linien genehmigungen und eine Vergabe an den Bieter mit den niedrigsten Kosten für die Allgemeinheit vor. Jedoch ist die gesetzliche Definition der „Eigenwirt-

schaftlichkeit“ derart weit auslegungsfähig, dass nach verbreiteter Interpretation auch hoch bezuschusste ÖPNV-Leistungen formal nicht gemeinwirtschaftlich sind und somit nicht ausgeschrieben werden müssen.

Seit dem Jahr 2000 versucht die Europäische Kommission durch eine Folgeverordnung der EG-Verordnung 1191 aus dem Jahr 1969 (EG-VO 1191/69), zuletzt geändert durch die EG-VO 1893/91, einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für mehr Wettbewerb im ÖPNV und damit neben einem geregelten Marktzugang auch mehr Rechtssicherheit für alle beteiligten Akteure zu schaffen. Nach dem politischen Scheitern von zwei sehr wettbewerbsorientierten Entwürfen in Parlament und Rat liegt seit Juli 2005 ein dritter, wesentlich geänderter Entwurf der Kommission vor.

Der neue Entwurf ist durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet:

- Basis des Entwurfs ist das Modell des kontrollierten Wettbewerbs, bei welchem die zuständigen örtlichen Behörden (= Aufgabenträger) die öffentlich gewünschten Leistungen (Angebotsumfang, Qualität, Fahrpreise) definieren und in einem Vertragsverhältnis gegen die Zahlung eines Ausgleichsbetrags bei den Verkehrsunternehmen bestellen. Eine vollständige Liberalisierung des ÖPNV-Marktes wie beispielsweise in Großbritannien wird verworfen.
- Grundsätzlich müssen öffentlich bezuschusste ÖPNV-Leistungen in einem transparenten, wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Gleiches gilt für die Gewährung ausschließlicher Rechte (Liniengenehmigungen).
- Davon abweichend erhalten die zuständigen Gebietskörperschaften das Recht, ÖPNV-Leistungen in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich selbst zu erstellen oder an ein eigenes kommunales Unternehmen („interner Betreiber“) direkt, d. h. ohne wettbewerbliches Verfahren zu vergeben.
- Auch in diesen Fällen muss jedoch Transparenz gewahrt sein (eindeutige Definition der gemeinwirtschaftlichen Leistung und des Abgeltungsbetrags, keine Überkompensation, langfristige vorherige Bekanntgabe der geplanten Direktvergabe etc.).
- Im Gegenzug dürfen sich direkt beauftragte interne Betreiber nicht außerhalb ihrer Kommune an anderen Vergabeverfahren beteiligen.
- In allen Fällen müssen die gewährten Ausgleichsleistungen im Rahmen eines Verkehrsvertrags mit klar definierten Leistungen und Vergütungen erfolgen.
- Für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs ist für den Verkehr in Ballungsräumen eine wettbewerbliche Vergabe verbindlich vorgesehen. Hingegen sollen beim Regional- und Fernverkehr auch Direktvergaben zulässig sein.
- Auch kleinere Aufträge mit einem Wert bis zu 1 Mio. Euro/Jahr sollen ohne wettbewerbliches Verfahren direkt vergeben werden können.

Durch den vorliegenden Kommissionsentwurf kann das Ziel einer klareren Trennung zwischen der politischen Aufgabe, das öffentlich gewünschte Verkehrsangebot festzulegen, und der unternehmerischen Aufgabe der Leistungserstellung erreicht werden. Zu erwarten sind daher mehr Transparenz bei den eingesetzten Mitteln sowie mehr Effizienz.

Mit dem Wahlrecht der Kommunen auf eine eigene ÖPNV-Produktion außerhalb des Vergaberegimes ist die Kommission einer wesentlichen Forderung des Europäischen Parlaments, aber auch der deutschen kommunalen Spitzenverbände nachgekommen.

Damit ist der vorliegende Verordnungsentwurf ein vertretbarer Kompromiss zwischen dem Grundsatz des kontrollierten Wettbewerbs im ÖPNV und dem Anspruch der Kommunen auf das Recht zur eigenen Aufgabenerledigung.

Der Entwurf ist geeignet, die jahrelange Blockade im Bemühen um einen neuen ÖPNV-Rechtsrahmen aufzubrechen und Rechtssicherheit für die Branche zu schaffen. Dies ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des ÖPNV.

In einer Reihe von Punkten ist jedoch Korrekturbedarf am vorliegenden Kommissionsentwurf notwendig:

- Für den Agglomerationsverkehr der Eisenbahnen ist eine generelle Ausschreibungspflicht vorgesehen. Eine davon abweichende Herausnahme des Regional- und Fernverkehrs auf der Schiene aus der Ausschreibungspflicht ist sachlich nicht nachvollziehbar. Daher hat die Ausschreibungspflicht für alle bezuschussten Schienenpersonenverkehre zu gelten.
- Der Kommissionsentwurf klärt das Verhältnis von allgemeinem Vergaberecht und speziellem ÖPNV-Vergaberecht nur unzureichend. Das wichtige Ziel der Herstellung von Rechtssicherheit wird daher noch nicht erreicht. Hier besteht dringender Präzisionsbedarf.
- Für kommunale Verkehrsbetriebe muss die Möglichkeit eines schrittweisen Übergangs in den Wettbewerb geschaffen werden. Daher ist der Ausschluss von Wettbewerbsbeteiligungen für direkt beauftragte interne Betreiber für eine Übergangszeit zu lockern.
- Um eine integrierte Verkehrsbedienung zu sichern und Verkehrsbrüche an der Stadtgrenze zu vermeiden, müssen interne Betreiber auch die Möglichkeit haben, über das eigene Hoheitsgebiet hinaus führende Linien in benachbarte Gemeinden zu bedienen.
- Um ausreichend Zeit zu schaffen, den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen an die Bestimmungen der Verordnung anzupassen und um den Branchenteilnehmern ausreichend Vorbereitungszeit zu gewähren, sollte die Verordnung erst zwei Jahre nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten.
- Die Bagatellgrenze, unter welcher geringfügige Verkehrsleistungen ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben werden dürfen, sollte an die Bestimmungen des allgemeinen europäischen Vergaberechts angepasst werden (250 000 Euro statt 1 Mio. Euro Jahreswert). Bei einer mit 1 Mio. Euro sehr hoch angesetzten Bagatellgrenze besteht die Gefahr, dass durch die Bildung kleiner Lose, deren Auftragswert unter dieser Grenze bleibt, gerade im ländlichen Raum der Grundsatz des kontrollierten Wettbewerbs unterlaufen wird.
- Wir fordern eine praxisgerechtere Ausgestaltung der Regelungen über die zulässige Höhe des Ausgleichsbetrags bei direkt vergebenen Leistungen (Anhang des Verordnungsentwurfs).
- Direkt beauftragte kommunale Unternehmen dürfen sich nicht auf Aufträge außerhalb ihrer Gebietskörperschaft bewerben. Nach dem VO-Entwurf gilt dies auch für deren Tochterunternehmen. Die Bestimmung sollte auf Schwesterunternehmen ausgeweitet werden.

Der Mehrwert einer raschen Verabschiedung der Verordnung gegenüber der heutigen Situation liegt in folgenden Bereichen:

- Schaffung klarer Spielregeln für die Organisation und den Marktzugang im ÖPNV sowie Rechtssicherheit für alle Beteiligten;
- durch klare Aufgabentrennung und Wettbewerb entstehen Chancen für einen besseren ÖPNV bei begrenzten öffentlichen Mitteln und mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die kommunalen Aufgabenträger;

- deutlich mehr Transparenz beim Einsatz öffentlicher Mittel;
- ein Ausbau der Arbeitnehmerrechte. Die ausschreibende Stelle kann vorschreiben, dass bei einem Betreiberwechsel die Beschäftigten wie bei einem Betriebsübergang übernommen werden müssen.

Deutschland sollte daher eine rasche Verabschiedung einer Verordnung auf der Basis des Kommissionsentwurfs grundsätzlich unterstützen, sofern die dargestellten noch notwendigen Korrekturen vorgenommen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei den Verhandlungen im europäischen Ministerrat über den zukünftigen europäischen Rechtsrahmen für den Öffentlichen Personennahverkehr (Folgeverordnung EG-VO 1191/69) folgende Positionen einzunehmen:

1. Das Ziel, die Verordnung noch im Jahr 2006 zu verabschieden, wird unterstützt.
2. Das Ziel eines Ordnungsrahmens des kontrollierten Wettbewerbs, ergänzt um die Wahlmöglichkeit der Kommunen auf Direktvergabe ohne Wettbewerbsverfahren an einen internen Betreiber, wird unterstützt.
3. Das Ziel, vom Staat vergebene ausschließliche Rechte an einzelne Betreiber (Liniengenehmigungen) ebenfalls in einem transparenten offenen Verfahren zu vergeben, wird unterstützt.
4. Folgende Änderungen im Verordnungsentwurf der Kommission werden eingebracht:
 - a) Es ist eine generelle Ausschreibungspflicht für gemeinwirtschaftliche Leistungen des Schienenpersonenverkehrs vorzusehen.
 - b) Die Verordnung muss die Fragen des Vergaberechts klar und abschließend regeln, um Rechtssicherheit herzustellen (Vorrang allgemeines Vergaberecht oder spezielles ÖPNV-Vergaberecht).
 - c) Für kommunale Verkehrsbetriebe muss die Option eines schrittweisen Übergangs in den Wettbewerb ermöglicht werden. Daher sollte der Ausschluss von Bewerbungen in anderen Vergabeverfahren für direkt beauftragte interne Betreiber für eine Übergangszeit gelockert werden.
 - d) Der Ausschluss von direkt beauftragten internen Betreibern von anderen wettbewerblichen Verfahren ist nicht nur auf Tochter-, sondern auch auf Schwesterunternehmen auszuweiten.
 - e) Um eine integrierte Verkehrsbedienung zu sichern und Verkehrsbrüche an der Stadtgrenze zu vermeiden, müssen interne Betreiber auch die Möglichkeit haben, über das eigene Hoheitsgebiet hinaus führende Linien in benachbarte Gemeinden zu bedienen.
 - f) Die Bagatellgrenze, unter welcher geringfügige Verkehrsleistungen ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben werden dürfen, ist an die Bestimmungen des allgemeinen Vergaberechts anzupassen (250 000 Euro statt 1 Mio. Euro Jahreswert).

Berlin, den 28. März 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion