

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, Joachim Günther (Plauen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/9680 –

Unternehmerischer ÖPNV in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Erbringung von Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist in Deutschland traditionell gewerblich organisiert. Die Regelungen zu Marktzugang und Berufszugang finden sich insbesondere im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) als speziellem Gewerberecht.

Aufgrund europäischer Entwicklungen steht eine Novellierung des deutschen Rechtsrahmens an. Am 3. Dezember 2009 tritt die EG-Verordnung Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates in Kraft. Sie bildet den Schlusspunkt einer Diskussion über Art und Umfang von Staatseingriffen im Bereich des ÖPNV, die vor 13 Jahren von der EG-Kommission mit der Mitteilung „Bürgeretze“ – KOM(1995) 601 endg. angestoßen wurde. Die neue Verordnung regelt abschließend die aus europarechtlicher Sicht zulässigen Staatseingriffe wie Finanzierung und/oder Vergabe von ausschließlichen Rechten.

Sie setzt dabei einen Vorrang des Marktes voraus. Denn nur „um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die unter anderem zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte,“ können nach dieser Verordnung die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten tätig werden (Artikel 1 Abs. 1 Satz 2). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass marktwirtschaftliche Systeme, die ein ausreichendes ÖPNV-Angebot hervorbringen, vorrangig sind und nicht durch Staatseingriffe einer Planwirtschaft zugeführt werden dürfen. Dies ist auch in Erwägungsgrund 8 der genannten Verordnung wiedergegeben. Demnach können deregulierte Systeme weitergeführt werden: „Personenverkehrsmärkte, die dereguliert sind und in denen keine ausschließlichen Rechte gewährt werden, sollten ihre Merkmale und ihre Funktionsweise beibehalten dürfen, soweit diese mit den Anforderungen des Vertrags vereinbar sind.“

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die EG-Verordnung Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates macht eine Anpassung insbesondere des PBefG, des AEG und des Regionalisierungsgesetzes (RegG) erforderlich. Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, dass sie den Anpassungsbedarf prüfen und einen Regierungsentwurf vorbereiten wird. Die Beratungen mit den Ressorts, Ländern und den Verbänden sind im Gange.

Ein großer Teil der Kleinen Anfrage betrifft direkt oder indirekt die künftige Ausgestaltung des deutschen Rechts, in diesem Zusammenhang die Interpretation der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 und eventuelle verfassungsrechtliche Schranken. Diese Fragen sind Gegenstand der laufenden Beratungen und bedürfen noch der weiteren Prüfung. Die konkrete Ausgestaltung der erforderlichen Anpassungen wird erst im Rahmen dieser Prüfung bzw. in der parlamentarischen Behandlung erfolgen, sodass eine Vielzahl der gestellten Fragen derzeit nicht beantwortet werden kann.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den Umstand, dass der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) keinen Ausschließlichkeitsrechten unterliegt und spätestens seit der Zusage der Verkehrsminister der Länder (VMK – Verkehrsministerkonferenz) vom 17. Februar 2006 alle Betreiber im SPNV nach einem wettbewerblichen Verfahren ausgewählt werden und umgekehrt nach Aussagen des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, im Rahmen der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 unter deutscher Präsidentschaft erreicht werden konnte, dass die „bewährten Strukturen in Deutschland“ erhalten werden?

Ist hierbei der Schluss richtig, dass mit „bewährten Strukturen“ gemeint ist, dass es für 80 bis 90 Prozent des Marktes Ausschließlichkeitsrechte und Finanzierungen geben soll, die in keinem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden sollen?

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Deregulierung und Wettbewerb im ÖPNV auf der Straße technologisch und wirtschaftlich wesentlich einfacher zu bewerkstelligen ist, als ein Wettbewerb im SPNV?

Wenn nein, was macht den v. a. den SPNV so geeignet für wettbewerbliche Vergabeverfahren bzw. Offenhalten des freien Marktzugangs?

6. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass komplexe Verkehrssysteme in Oberzentren, auch mit hoher Leistungsfähigkeit, gegebenenfalls auch einschließlich Straßenbahnen, durch private Verkehrsunternehmen sichergestellt werden können?

Sind dazu die Beispiele Lüneburg, Detmold, Tübingen, Pforzheim und Görlitz sowie – soweit dort Busverkehre ausgeschrieben wurden – auch Frankfurt/Main zutreffend?

Wenn nicht, warum hält die Bundesregierung die dortige Durchführung des ÖPNV durch private Unternehmen nicht auf andere Oberzentren für übertragbar?

7. Regelt die neue EG-Verordnung Nr. 1370/2007 abschließend die aus europarechtlicher Sicht zulässigen Staatseingriffe wie Finanzierung und Vergabe von ausschließlichen Rechten?

Wenn nein, welche Staatseingriffe sind neben der Finanzierung und/oder Vergabe ausschließlicher Rechte zulässig?

8. Geht die neue Verordnung dabei von einem Vorrang des Marktes gegenüber einem von der öffentlichen Hand geplanten und gesteuerten Nahverkehrsgehehen aus?

9. Ist Artikel 1 Abs. 1 der Richtlinie im Umkehrschluss zu entnehmen, dass marktwirtschaftliche Systeme, die ein ausreichendes ÖPNV-Angebot hervorbringen, vorrangig sind und nicht durch Staatseingriffe einer öffentlichen Planwirtschaft geführt werden dürfen?
10. Wie interpretiert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Erwägungsgrund 8 der genannten Verordnung, wonach deregulierte Systeme weitergeführt werden sollten?
11. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die im deutschen PBefG bestehende Unterscheidung zwischen „eigenwirtschaftlichen“ und „gemeinwirtschaftlichen“ Verkehren nach Maßgabe der neuen EG-Verordnung Bestand haben kann?
Wenn nein, wie müsste die zukünftige Unterscheidung formuliert werden?
Könnte sie z. B. als kommerzielle und nichtkommerzielle Verkehre lauten?
12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Ausübung des Berufes der Personenbeförderung im Linienverkehr eine gewerbliche Tätigkeit darstellt, die in den Schutzbereich der Artikel 3 und 12 des Grundgesetzes (GG) fällt?
Wenn nein, warum nicht?
13. Bedeutet dieses auch nach Auffassung der Bundesregierung entsprechend der Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht, dass Beschränkungen beim Marktzugang und bei der Berufsausübung einer besonderen Rechtfertigung insoweit bedürfen, dass diese nur dann zulässig sind, wenn sonst Güter von Verfassungsrang gefährdet wären?
Wenn nein, worauf stützt die Bundesregierung ihre abweichende Auffassung?
14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Durchführung von Personenbeförderung im Linienverkehr im Sinne des PBefG durch private oder jedenfalls nicht im Eigentum des Aufgabenträgers stehende Verkehrsunternehmen jederzeit möglich ist?
15. Wenn nein, wie bewertet die Bundesregierung dann diesbezüglich die Linienverkehre, die auf Grundlage der §§ 13, 13a, 42 PBefG durch private Verkehrsunternehmen sowie Tochterunternehmen des Deutschen Bahn AG Konzerns durchgeführt werden?
16. Wenn ja, teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass davon keine Gefährdung für Güter von Verfassungsrang ausgeht?
17. Können nach Auffassung der Bundesregierung die Belange der Daseinsvorsorge im ÖPNV im Rahmen des geltenden PBefG gesichert werden?
Wenn nein, warum nicht?
18. Wenn ja, gibt es hierbei Unterschiede je nach Eigentümer des Inhabers der Liniengenehmigung?
Soweit dieses aus Sicht der Bundesregierung zutrifft, welche konkreten Unterschiede bestehen insoweit nach Auffassung der Bundesregierung?
19. Ist das Eigentum von Gebietskörperschaften an Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs auf Schiene und Straße Voraussetzung dafür, dass den Belangen der Daseinsvorsorge entsprochen werden kann?
Wenn ja, kann die Bundesregierung Beispiele für den Eingriffsbedarf und die sich nur im Eigentümerverhältnis bietenden Eingriffsmöglichkeiten darlegen?
20. Ist im SPNV die Daseinsvorsorge deswegen gefährdet, weil der Bund mittelbar einen Anteil an der Deutschen Bahn Regio AG verkauft oder wird der erforderliche Einfluss zur Sicherung der Daseinsvorsorge eigentümerneutral über Verkehrsverträge gesichert?

21. Bedeutet die gewerbliche Ausgestaltung des Berufs der Personenbeförderung nach Auffassung der Bundesregierung für den Verkehr nach PBefG, dass sich unabhängig vom Eigentümer jedes Unternehmen zu gleichen Bedingungen um jede Liniengenehmigung bewerben kann?
- Wenn nein, welche konkreten Unterschiede bestehen diesbezüglich?
22. Auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage sind aktuell Beschränkungen des Marktzugangs und der Berufsausübung zulässig und möglich?
23. Welche konkreten Beschränkungen sind nach Auffassung der Bundesregierung unter welchen konkreten Bedingungen zulässig?
24. Wie wird die exklusive Wirkung von Liniengenehmigungen, d. h. der weitgehende Ausschluss von mehreren Liniengenehmigungen für die gleiche Linie, gerechtfertigt?
25. Inwieweit und auf welcher rechtlichen Grundlage ist die exklusive Bereitstellung von Finanzierungsmitteln an individuelle Unternehmen zulässig?
- Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Mai 2004, Az. 3 C.2.04 und 3 C 45.03?
26. Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das faktische Berufsverbot, das für private Verkehrsunternehmen bewirkt wird, wenn ein im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen auf exklusiver Basis Zuschüsse bzw. andere Finanzmittel aus öffentlichen Quellen erhält und auf dieser Grundlage Zugang zu exklusiven Rechten bekommt?
27. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung mit den Artikeln 3 und 12 GG vereinbar, wenn durch Agieren des zuständigen Aufgabenträgers und/oder der Genehmigungsbehörde oder einer dritten staatlichen Stelle die Berufsausübung durch private Verkehrsunternehmen im Gebiet eines Aufgabenträgers
- a) vollständig und
- b) überwiegend ausgeschlossen wird?
- Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung diese Auffassung?
28. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass sich keine Änderung dieser verfassungsrechtlichen Grundlagen durch das Inkrafttreten der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 ergibt?
- Wenn nein, inwieweit und mit welchen Gründen?
29. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass kein Aufgabenträger des SPNV die Voraussetzungen für eine Direktvergabe an Unternehmen des Deutsche Bahn AG Konzerns nach dem In-house-Privileg des Vergaberechts bzw. der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Dienstleistungskonzessionen erfüllt?
30. Wenn nein, auf welcher rechtlichen Grundlage sieht die Bundesregierung die Möglichkeit dazu?
31. Wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage und nach welchen Kriterien kann und muss eine Auswahlentscheidung getroffen werden, wenn mehr als ein leistungsfähiges Eisenbahnverkehrsunternehmen Interesse an der Leistungserbringung bekundet?
32. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das PBefG jedem Unternehmen die Möglichkeit einräumt, Genehmigungsanträge für jeglichen Linienverkehr zu stellen und bei mehreren Genehmigungsanträgen von leistungsfähigen Unternehmen Auswahlentscheidungen ausschließlich nach objektiven Kriterien vorsieht und daher keine Direktvergabe zulässt?
- Wenn nein, worauf stützt die Bundesregierung Ihre Auffassung?
33. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben das PBefG weder für KMU (kleine und mittlere Unternehmen) noch für kommunale Unternehmen die Möglichkeit einer

- Bevorzugung bei der Erteilung von Liniengenehmigungen im Sinne einer Direktvergabe bislang vorsieht?
34. Gelten diese verfassungsrechtlichen Vorgaben auch nach Inkrafttreten der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 ab 3. Dezember 2009?
 35. Wie könnte eine Liniengenehmigung durch eine staatliche Behörde unter Ausschluss aller anderen Interessenten
 - a) an ein Verkehrsunternehmen im kommunalen Eigentum, das den Anforderungen des Artikels 5 Abs. 2 EG-Verordnung Nr. 1370/2007 entspricht („interner Betreiber“),
 - b) an ein privates Verkehrsunternehmen, das den Anforderungen des Artikels 5 Abs. 4 EG-Verordnung Nr. 1370/2007 entspricht,unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben vergeben werden?
 36. Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung weitere deutsche oder europäische Rechtsvorschriften, die einer Direktvergabe entgegenstehen könnten?
Wenn nein, worauf stützt die Bundesregierung ihre Auffassung?
 37. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelverwendung grundsätzlich die Vergabe von marktgängigen Leistungen im Wettbewerb vorsehen?
 38. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse, wie sich die spezifische Haushaltsbelastung der kommunalen Aufgabenträger auf der Basis der Anwendung der „Geringste-Kosten-Verordnung“ entwickelt hat?
Liegen der Bundesregierung z. B. entsprechende Ergebnisse der wettbewerblichen Vergaben aus Hessen vor?
 39. Plant die Bundesregierung, von der „Geringste-Kosten-Verordnung“ abzugehen?
Wenn ja, wird seitens der Bundesregierung das Ziel der Erreichung der „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ aufgegeben oder sieht die Bundesregierung, dass es anderweitig besser erreicht werden kann?
 40. Wenn es nach Ansicht der Bundesregierung anderweitig besser erreicht werden kann, welche Instrumente sichern nach Ansicht der Bundesregierung auf anderem Wege effektiver, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV nur zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit und damit zur niedrigsten Haushaltsbelastung finanziert werden?
 41. Welche Änderungen im deutschen Recht schlägt die Bundesregierung vor, damit von den Direktvergabemöglichkeiten uneingeschränkt Gebrauch gemacht werden kann?
 42. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass durch Direktvergaben die Grundrechte der übrigen Verkehrsunternehmer nach den Artikeln 3 und 12 GG eingeschränkt werden?
Wenn nein, warum nicht?
 43. Wenn ja, welche verfassungsrechtliche Rechtfertigung sieht die Bundesregierung für diese Einschränkung der Grundrechte der nicht davon begünstigten Verkehrsunternehmer?
 44. Welche Auswahlkriterien sollen nach Auffassung der Bundesregierung zur Anwendung kommen, wenn
 - a) mehr als ein Verkehrsunternehmen Interesse an der Erbringung der Verkehrsleistung zeigt sowie
 - b) zusätzlich mehrere sich bewerbende Verkehrsunternehmen die Voraussetzungen für die Privilegierung nach der EG-Verordnung erfüllen?

Die Fragen 1, 2 und 6 bis 44 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Diese Fragen betreffen direkt oder indirekt die künftige Anpassung des deutschen Rechts. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Umstand, dass es bislang, abgesehen von wenigen Zukäufen der Deutschen Bahn AG in Dänemark, Unternehmen mit Sitz in Deutschland nicht gelungen ist, im Ausland im Bus- und Straßenbahngeschäft Fuß zu fassen, während es umgekehrt britischen, französischen, skandinavischen und schweizerischen Unternehmen gelungen ist, in Deutschland Fuß zu fassen?

Wie wird vor diesem Hintergrund die Exportfähigkeit der deutschen Nahverkehrsbranche eingeschätzt?

Die geringe Auslandsaktivität der deutschen ÖPNV-Unternehmen hat unterschiedliche Gründe. Öffentliche Verkehrsunternehmen sind meist aus kommunalrechtlichen Gründen nicht befugt, außerhalb ihres Zuständigkeitsgebietes zu handeln. Private Unternehmen sind mit wenigen Ausnahmen mittelständisch strukturiert und verfügen häufig nicht über die notwendige Kapitalkraft für ein Auslandsengagement.

4. Kann die Bundesregierung Anzeichen erkennen, dass der Linienverkehr für private Unternehmen, insbesondere als Haupteinverbrungsquelle, von sinkender Attraktivität ist?

Liegen Daten über Die Zahl der privaten Verkehrsunternehmen vor, und zwar

- a) als Inhaber von Liniengenehmigungen und
- b) als eingeschaltete Subunternehmen im ÖPNV?

Die amtliche Statistik unterscheidet zwischen öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmen. Bei öffentlichen Unternehmen sind am Grund- oder Stammkapital oder vergleichbaren Kapitalausstattungen ausschließlich Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts beteiligt, bei privaten Unternehmen sind dagegen keine Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts beteiligt. Als öffentlich gelten auch Unternehmen, die zu 100 Prozent Tochterunternehmen von öffentlichen Unternehmen sind. Als gemischtwirtschaftliche Unternehmen gelten alle übrigen Verkehrsunternehmen. Die Zuordnung zum Eigentumsverhältnis ist unabhängig von der Rechtsform eines Unternehmens. Eine weitergehende Unterscheidung in Inhaber von Liniengenehmigungen und Subunternehmer wird nicht vorgenommen.

Ausweislich der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 3/2008, S. 242 ff.) erzielten im Jahr 2006 die privaten Unternehmen 1,5 Prozent mehr Einnahmen als 2005 (2006: 1 149 Mio. Euro Einnahmen gegenüber 2005: 1 132 Mio. Euro) aus dem Liniennahverkehr mit Eisenbahnen, Straßenbahnen und Omnibussen. Dies war ein Anteil von 11 Prozent an den von allen (öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten) Unternehmen erbrachten Einnahmen (10 240 Mio. Euro).

Über sonstige Tätigkeiten und Einnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen liegen in der amtlichen Statistik keine Angaben vor.

Im Jahr 2006 waren mit 2 227 1,6 Prozent weniger private Unternehmen mit Liniennahverkehr auskunftspflichtig als 2005 (2005: 2 263; minus 1,6 Prozent). Dies war ein Anteil von 82 Prozent an allen 2 713 Unternehmen.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass hier eine erhebliche Marktasymmetrie vorliegt, d. h. dass die großen und lukrativen Märkte von öffentlichen Unternehmen besetzt werden, während die privaten Unternehmen in Nischenverkehre mit geringen Umsätzen gedrängt werden?

Wenn nein, wie ist sonst der erhebliche Unterschied im Umsatz zu erklären?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Der Nahverkehr in Städten und Ballungsräumen kann in der Regel nicht kostendeckend betrieben werden. Diese Verkehre werden meist von öffentlichen Unternehmen mit finanzieller Unterstützung ihres Eigentümers betrieben. Private Unternehmen werden nur in Bereichen tätig, in denen sie einen Gewinn erwirtschaften können.

