

Positionspapier / Juni 2018

Liberalisierung des (Fern-)Busmarktes

Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung Nr. 1073/2009



Kommissionsvorschlag

Am 8. November 2017 legte die EU-Kommission als Teil ihres „zweiten Mobilitätspakets“ einen Vorschlag (COM(2017) 647 final) zur Überarbeitung der Verordnung (EG) 1073/2009 vor.

Ziel der Kommission war, die Öffnung der nationalen Fernbusmärkte in den EU-Mitgliedstaaten zu erwirken. Dementsprechend bezog sich auch die im Vorfeld durchgeführte öffentliche Konsultation lediglich auf eine Fernbus-Marktöffnung. Auch in ihrer Presseerklärung zum Verordnungsvorschlag spricht die Kommission von der „Entwicklung von Fernbusverbindungen in ganz Europa“. Der nun vorliegende Vorschlag enthält jedoch zahlreiche Regelungen, die auch für den Nahverkehr gelten würden und dort erhebliche Auswirkungen hätten.

Im Einzelnen sieht der Kommissionsentwurf vor, dass Busunternehmen im Linienverkehr zukünftig dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden dürfen, ohne dort eine Niederlassung zu haben. Bisher ist diese so genannte Kabotage nur zulässig, wenn im Rahmen grenzüberschreitender Fernbuslinien Fahrgäste auf inländischen Teilstrecken befördert werden. Der Vorschlag sieht demgegenüber vor, dass die Kabotage im Nah- und Fernverkehr und unabhängig von grenzüberschreitenden Linien zulässig sein soll.

Ab 100 km Beförderungsweite soll es zukünftig nur noch die bisher schon bestehenden Ablehnungsgründe geben, die auf das Unternehmen selbst bezogen sind (z. B. Unzuverlässigkeit, schwerwiegende Verstöße gegen Unionsrecht).

Für Linien, auf denen Fahrgäste unter 100 km Luftlinie befördert werden, sieht die Kommission vor, dass Genehmigungsanträge darüber hinaus nur in dem Fall abgelehnt werden können, wenn eine unabhängige Regulierungsbehörde feststellt, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags [=Verkehrsvertrag, „Betrachtung“ u. a.] gefährdet würde. Die heute geltenden, weitergehenden Genehmigungsvoraussetzungen für Linienverkehr des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) wären damit irrelevant.

Der Kommissionsvorschlag sieht ferner einen Rechtsanspruch auf Zugang zu „Busbahnhöfen“ vor, wobei nicht nach Nah- und Fernverkehr differenziert wird. Nach der Definition gehören dazu Anlagen ab 600 m², das bedeutet in der Praxis ca. 3-4 (!) Halteplätze.

In jedem Mitgliedstaat soll es zukünftig eine unabhängige Regulierungsstelle geben, die über den Zugangsanspruch zu den Busbahnhöfen wachen soll und – wie dargestellt – das wirtschaftliche Gleichgewicht öffentlicher Dienstleistungsaufträge prüft.

VDV-Stellungnahme

Der Kommissionsentwurf geht weit über eine Fernbus-Liberalisierung hinaus. Er hat erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den lokalen und regionalen Buslinienverkehr und beeinträchtigt die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger. Auch beschränkt auf den Fernbus sind die vorgesehenen Regelungen nicht überzeugend. Der VDV lehnt den Verordnungsvorschlag daher in Gänze ab.

Unsere Hinweise im Einzelnen:

Keine Liberalisierung des Nahverkehrs durch die Hintertür

Die Grundlage für die Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen im öffentlichen Interesse mit Bus und Bahn ist die Verordnung (EG) 1370/2007 („PSO Regulation“), die 2009 in Kraft trat und zuletzt erst vor wenigen Jahren im Rahmen des „Vierten Eisenbahnpakets“ erneut überarbeitet wurde. Der Gesetzestext, der beschlossen wurde, ist ein politisch genau festgelegter Kompromiss, der verschiedene Möglichkeiten der Auftragsvergabe unter Einhaltung bestimmter Bedingungen zulässt. Die PSO-Verordnung bietet den Mitgliedstaaten schon heute die Möglichkeit zur vollständigen Liberalisierung, sofern sie dies möchten, lässt aber auch Alternativen zu.

Es ist nicht akzeptabel, dass nun über die Änderung einer anderen EU-Verordnung, welche im Wertungswiderspruch zur VO (EG) 1370/2007 stehen würde, versucht wird, dieses Gleichgewicht zu verändern und den Busverkehr „durch die Hintertür“ europaweit zu liberalisieren.

Entwertung des Nahverkehrsplans

Nach dem deutschen Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist der Nahverkehrsplan ein zentrales Instrument des Aufgabenträgers für die Umsetzung seiner verkehrspolitischen Ziele. Dementsprechend kann ein Antrag auf eine Liniengenehmigung im Nahverkehr abgelehnt werden, wenn der geplante Verkehr mit dem Nahverkehrsplan nicht in Einklang steht.

Dies würde nach dem Kommissionsvorschlag für Unternehmen mit Sitz im Ausland nicht mehr gelten. Für deren Genehmigungsanträge wäre der Nahverkehrsplan vollkommen irrelevant. Lediglich für inländische Antragsteller wäre der Nahverkehrsplan weiterhin eine Vorgabe. Das Vorhaben der Kommission, die Genehmigungsvoraussetzungen für den innerstaatlichen Nahverkehr europaweit zu regeln, würde hier zu Ergebnissen führen, die die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV beeinträchtigt.

Diese Änderung widerspricht zudem der geänderten Verordnung (EG) 1370/2007, welche „Strategiepläne für den öffentlichen Verkehr“ (ehemals „transport plans“) als maßgebliches Element erst kürzlich neu eingeführt hat.

Aushebelung „ausschließlicher Rechte“: Beweislastumkehr zu Lasten der Behörden und der von ihnen beauftragten Verkehrsunternehmen

Die oben bereits erwähnte Verordnung (EG) 1370/2007 („PSO Regulation“), welche die Grundlage für die Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen im öffentlichen Interesse bildet, lässt den Kommunen Spielraum bei der Gestaltung ihres Nahverkehrsangebots. Dazu gehört auch die Möglichkeit, einem Verkehrsunternehmen anstelle einer höheren finanziellen Ausgleichszahlung sogenannte „ausschließliche Rechte“ zu gewähren, wodurch das Unternehmen allein bestimmte Strecken bedienen darf und somit eine gewisse Einnahmensicherheit auf diesen Strecken hat.

Demgegenüber würde der nun vorliegende Kommissionsvorschlag, der für Linien unter 100 km Luftlinie lediglich den Versagungsgrund der „Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorsieht, dazu führen, dass die Aufgabenträger bzw. die beauftragten Unternehmen faktisch die Beweislast für den Nachweis einer Gefährdung tragen würden. Dies widerspricht der VO 1370/2009 und hätte u. a. zur Folge, dass die Unternehmen in Ausschreibungen Risikoaufschläge einkalkulieren müssten, da ihre Einnahmensicherheit eingeschränkt würde: Der ÖPNV würde allgemein verteuert.

In der Praxis dürfte der Nachweis einer „Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts“ zudem ein komplexes – wenn nicht gar unmögliches – Unterfangen sein, beispielsweise wenn eine einzelne neu beantragte Linie mit einem umfangreichen bestehenden Liniennetz – ggf. sogar einem gemischten Netz aus Bus- und Straßenbahnverkehren – verglichen werden soll, in welchem sich verschiedene Linien ergänzen und untereinander wirtschaftlich beeinflussen.

Es sollte den zuständigen Behörden weiterhin möglich sein, nach den Vorgaben der VO (EG) 1370/2007 für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ökonomisch wirksam „ausschließliche Rechte“ zu gewähren.

Entscheidende Fragen zum Schutz bestehender Verkehre bleiben ungeregt

Wichtige Aspekte des Schutzes von Nahverkehrslinien bleiben im Kommissionsvorschlag ungeklärt. So sollen Genehmigungsanträge zwar abgelehnt werden können, wenn bewiesen ist, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährdet würde. Der Vorschlag enthält jedoch keinerlei Kriterien dafür, wann dies der Fall wäre. Stattdessen soll der Kommission die Befugnis eingeräumt werden, **durch delegierte Rechtsakte das Verfahren und die Kriterien dafür festzulegen.**

Das wirtschaftliche Gleichgewicht der Verkehrsverträge ist sowohl für die Gebietskörperschaften, die Aufgabenträger des ÖPNV sind, als auch für die Verkehrsunternehmen höchst relevant. Es ist daher nicht hinnehmbar, dass die Marktordnung grundlegend geändert wird, ohne dass solche entscheidenden Fragen mit geregelt werden.

Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen

Unternehmen ohne Sitz in Deutschland hätten nach Inkrafttreten der geänderten VO (EG) 1073/2009 leichteren Marktzugang im Nahverkehr als inländische Unternehmen. Dies mag rechtlich zulässig sein, ist aber politisch vollkommen inakzeptabel. Die heute in der Verordnung enthaltenen Regelungen zur Kabotage im Linienverkehr, nach denen eine rein innerstaatliche Beförderung im Rahmen einer grenzüberschreitenden Buslinie zulässig ist, **wenn auch die jeweiligen nationalen Genehmigungsvoraussetzungen beachtet werden**, sind angemessen und sollten beibehalten werden.

Eigenwirtschaftliche Verkehre im Nahverkehr sind schutzlos gegen „Rosinenpickerei“

Der Verordnungsvorschlag sieht ausschließlich Regelungen zum Schutz **öffentlicher** Dienstleistungsaufträge bei Linienanträgen unter 100km Luftlinie vor. In Deutschland wird jedoch ein erheblicher Teil der Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich erbracht, insbesondere durch private mittelständische Unternehmen. Auch diese Verkehre stellen im Nahverkehr Leistungen der Daseinsvorsorge dar, sie werden vielfach auch durch die öffentliche Hand kofinanziert, und zwar durch die in der VO (EG) Nr. 1370/2007 ausdrücklich vorgesehenen allgemeinen Vorschriften.

Nach dem Kommissionsvorschlag gäbe es bei Antragstellern mit Sitz im Ausland keinerlei Möglichkeit für die Genehmigungsbehörde, konkurrierende Anträge zu eigenwirtschaftlichen Verkehren z. B. wegen „Rosinenpickerei“ abzulehnen. Das bedeutet, dass sich Antragsteller aus dem Ausland auf ertragreiche Einzelfahrten auf einer ansonsten ganztägig bedienten Linie beschränken könnten oder dass sie nur die profitabelste Strecke innerhalb eines Linienbündels aus starken und schwachen Linien anbieten würden. Dies würde zu erheblichen Verwerfungen im Markt führen.

Es muss also auch aus diesem Grund weiterhin dabei bleiben, dass für alle Betreiber bei der inländischen Beförderung die gleichen, inländischen Genehmigungsvoraussetzungen gelten.

Kabotage im Nahverkehr nicht durch Unionsbezug gerechtfertigt (Subsidiarität!)

Der Vorschlag sieht vor, dass im Linienverkehr die Kabotage, also die innerstaatliche Beförderung durch einen Unternehmer, der im Ausland niedergelassen ist, auch für den Nahverkehr und unabhängig von einer grenzüberschreitenden Linie zugelassen wird. Außerdem sollen dafür zukünftig nur die europäischen, aber nicht die nationalen Genehmigungsvoraussetzungen gelten.

Die Kabotage ist jedoch heute aus gutem Grund im Nahverkehr nicht zugelassen, denn der ÖPNV ist eine Tätigkeit mit starkem Örtlichkeitsbezug und eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse. Wie dargelegt, sollten daher auch zukünftig die im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) festgeschriebenen Voraussetzungen – z. B. das Verbot der „Rosinenpickerei“ und die Berücksichtigung des Nahverkehrsplans – weiter gelten.

Es fehlt für die dauerhafte rein innerstaatliche Beförderung, die nicht im Rahmen grenzüberschreitender Linien stattfindet, an einem Unionsbezug, der eine europäische Regelung rechtfertigen würde.

Die geltenden Vorschriften, die Kabotage im Rahmen *grenzüberschreitender Fernbuslinien* zulassen, sollten daher unverändert bleiben.

Regulierungsbehörde

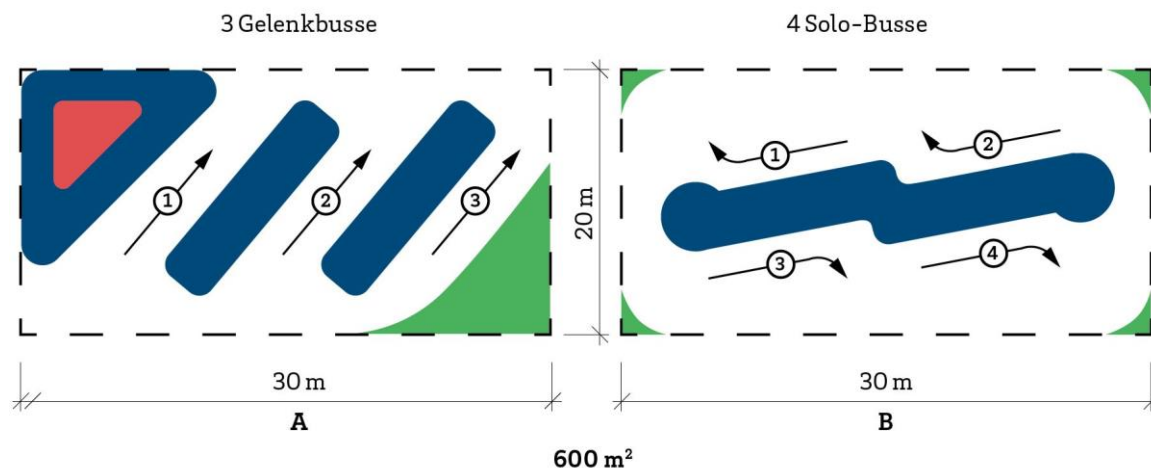
Das von der Kommission vorgesehene Konzept einer zentralen, nationalen Regulierungsbehörde **passt nicht zum föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland** und ist daher auch vom Deutschen Bundesrat in seinem Beschluss vom 2. Februar 2018 strikt abgelehnt worden. Darüber hinaus ist es – selbst wenn man im Übrigen der Konzeption zustimmen würde – sachlich nicht gerechtfertigt, dass eine einzige zentrale Stelle über das wirtschaftliche Gleichgewicht auch örtlicher Verkehrsverträge, die teilweise nur eine Linie umfassen, entscheiden sollte.

Unterscheidung von Busbahnhöfen im Nah- und Fernverkehr

Nicht zuletzt gehen auch die vorgeschlagenen Regelungen über den Zugangsanspruch zu Busbahnhöfen weit über das hinaus, was möglicherweise für eine effektive Liberalisierung der Fernbusmärkte nötig wäre.

Die vorgesehene Definition umfasst auch Busbahnhöfe des ÖPNV. Die Größenfestlegung von mindestens 600 m² betrifft sogar Anlagen ab ca. 4 (!) Plätzen für Busse. Es ist in keiner Weise ersichtlich, warum europaweite Zugangsregeln für Anlagen erforderlich sind, auf denen vier Busse des lokalen Nahverkehrs gleichzeitig halten können. Der wettbewerbsrechtliche Ansatz von „essential facilities“ ist hier jedenfalls fernliegend.

Gestaltung und Größe von Bushaltestellen



Aus Sicht des VDV müssen Busbahnhöfe, die ausschließlich dem ÖPNV dienen, in jedem Fall vom Anwendungsbereich der Regelung ausgenommen werden.

Bei Busbahnhöfen, die teils dem Nahverkehr und teils dem Fernverkehr dienen, muss eine **klare und uneingeschränkte Vorrangregelung zu Gunsten des ÖPNV** enthalten sein, um die Funktionsfähigkeit und Qualität des Nahverkehrs zu erhalten. Es ist zu verhindern, dass Fernbusse, die üblicherweise für einen längeren Zeitraum anhalten, Bushaltestellen blockieren, die regelmäßig kurzfristig von ÖV-Linien angefahren werden.

Wenn man eine Regelung des Zugangsanspruchs zu Fernbusbahnhöfen für erforderlich hält, dann müsste erstens eine **angemessene Definition von „Fernbusbahnhof“** in der Verordnung festgelegt werden und zweitens müsste eine **differenzierte Zugangsregelung** geschaffen werden, die auch andere Aspekte als nur den der Kapazität berücksichtigt. Weitere relevante Kriterien für Terminal-Betreiber sind zum Beispiel, ob das Verkehrsunternehmen, das einen Platz reservieren möchte, in der Vergangenheit die Hausordnung eingehalten und die Gebühren ordnungsgemäß entrichtet hat.

Änderungsvorschläge

Der VDV sieht den Gesetzesvorschlag zur Änderung der EU-Verordnung Nr. 1073/2009 aus den oben genannten Gründen äußerst kritisch und schlägt – soweit der Vorschlag nicht vollständig zurückgewiesen wird – insbesondere folgende Änderungen vor:

- **Die inländische Personenbeförderung im Linienverkehr soll weiterhin die inländischen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen müssen**
- **Keine Kabotage im Linienverkehr außerhalb grenzüberschreitender Linien**
- **Keine Kabotage im ÖPNV**
- **Beachtung der von den Behörden in Verkehrsverträgen vergebenen ausschließlichen Rechte**
- **Keine zentrale nationale Regulierungsstelle mit Befugnissen im ÖPNV mit Bussen**
- **Keine Zugangsregeln für Busbahnhöfe des ÖPNV**
- **Bei Busbahnhöfen des Nah- und Fernverkehrs Vorrang für den ÖPNV**

Der VDV stellt entsprechende Änderungsvorschläge zum Kommissionsvorschlag auf Nachfrage zur Verfügung.

Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000
info@vdv.de · www.vdv.de

Juni 2018

Ansprechpartner

Martin Schäfer
T 0221 57979-152
F 0221 57979-8152
schaefer@vdv.de

Annika Stienen
T 0032 2 663-6633
M 0032 497 45 16 82
stienen@vdv.de

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)

Kamekestraße 37-39 · 50672 Köln

T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000

info@vdv.de · www.vdv.de
