

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

21.11.2017/kie

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Herrn Ministerialrat
Wolfgang Doose
Robert-Schumann-Platz 1
53175 Bonn

Bearbeitet von
Thomas Kiel/DST
Dr. Markus Brohm/DLT
Carsten Hansen/DStGB

Telefon +49 030 37711-520
Telefax +49 030 37711-509
Telefon 030 59 00 97 - 331
Telefax 030 59 00 97 - 430
Tel.: 030 77307 243
Fax: 030 77307 255

Per E-Mail: ref-la25@bmvi.bund.de

E-Mail:

E-Mail:
thomas.kiel@staedtetag.de
markus.brohm@landkreistag.de
carsten.hansen@dstgb.de

Aktenzeichen
66.35.53 D

Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt

Sehr geehrter Herr Doose,

über die Bundesratsdrucksache 707/17 haben wir von dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt (COM(2017) 647 final) erfahren. Diesen Vorschlag möchten wir gerne zum Anlass nehmen, seitens der Städte, Landkreise und Gemeinden, insbesondere auch aus Sicht der ÖPNV-Aufgabenträger, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen:

Der Entwurf ist nach erster Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände abzulehnen. Es handelt sich um eine eigene – isolierte – europaweite Privilegierung von Fernbusanbietern. Eine Notwendigkeit zur Änderung der geltenden Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 besteht u.E. aus deutscher Sicht indes nicht. Eine über die mitgliedstaatlichen Regeln hinausgehende einheitliche europäische Regelung würde eine Verletzung der Subsidiarität darstellen. Negative Auswirkungen auf den Nahverkehr werden durch den Kommissionsvorschlag nicht ausgeschlossen und können nicht hingenommen werden. Der Nachweis, dass mit öffentlichen Finanzmitteln geförderte gemeinwirtschaftliche Verkehre von einem Fernbusangebot nicht

negativ betroffen sind, ist zwingend von den Anbietern selbst zu führen und darf keine Zweifel belassen.

I. Regelungsbedarf

Ein Überblick über die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Öffnung der nationalen Märkte für den Linienbusverkehr liegt uns nicht vor. Eine gemeinsame europäische Regelung könnte allerdings auch Mitgliedstaaten zu einer Öffnung zwingen, auch wenn diese politisch einer solchen Öffnung bisher nicht zugestimmt haben oder diese nur in Teilen vorgesehen haben. Dass unterschiedliche Vorschriften für den Zugang zu den nationalen Personenkraftverkehrsmärkten bestehen, ist als jeweils individuelle einzelstaatliche Entscheidung, solche Dienste zuzulassen, hinzunehmen. Nur wenn damit unzulässige Diskriminierungen verbunden sind, ist eine weitere europäische Harmonisierung zu rechtfertigen.

Eine Erleichterung der Durchführung von Fernbusdiensten ist aus unserer Sicht nicht erforderlich. Eine Erleichterung auf Kosten der Nutzerzahlen im Schienen- und Nahverkehr und eine Inkaufnahme höherer finanzieller Belastungen der öffentlichen Hände lehnen wir ab.

Zu den von der Kommission angeführten, angeblich vorliegenden „Hauptproblemen“ möchten wir folgendes ausführen:

1. Der Fernbussektor konnte seit der Liberalisierung in Deutschland von 2012 bis 2017 durchgängig eine ganz erhebliche Wachstumsrate erreichen und zwar bedeutend über das Wachstum anderer Verkehrsträger hinaus. Ein Wachstumshindernis gerade im zentralen Mitgliedstaat für die Durchfahrt vermögen wir insofern nicht zu erkennen. Dass der Anteil im Verkehrsträgervergleich zurückgegangen sein soll, ist für Deutschland unzutreffend.
2. Hindernisse auf dem deutschen Markt, die den Aufbau von Fernbusdiensten erschweren, sind uns nicht bekannt. Dass heute keine wettbewerbsfähigen grenzüberschreitenden Fernbusdienste bestehen sollen, können wir ebenfalls nicht positiv bestätigen.
3. Probleme mit einer Diskriminierung beim Zugang zu Busbahnhöfen sind in Deutschland gelöst. Soweit etwa private Betreiber in Einzelfällen bestimmte Anbieter bevorzugt haben, konnten solche Fälle aufgrund der bestehenden allgemeinen Regelungen unmittelbar abgestellt werden. Eine Verpflichtung der Busbahnhofbetreiber zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs ist unproblematisch, wenn den Anbietern auferlegt wird, für die Nutzung diskriminierungsfreie Gebühren/Nutzerentgelte zu entrichten. In Deutschland besteht aus unserer Sicht das Problem, dass eine Zahlungsbereitschaft der Fernbusanbieter für adäquate Gebühren gering ausgeprägt ist und gegen die Gebührenerhebung inzwischen geklagt wird. Busbahnhofbetreiber müssen darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, Unternehmen die unzulässig Gebühren vor enthalten, die Benutzung zu untersagen.
4. Überzogene Verwaltungskosten beim Markteintritt in Deutschland sind uns ebenfalls nicht bekannt.
5. Zutreffend wird für Regierungsstellen, Regulierungsbehörden und die Aufgabenträger im Vorschlag der Kommission festgehalten, dass Marktzugangsregelungen notwendig sind, die den besonderen Umständen der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen und Schutz für öffentliche Dienstleistungsaufträge bieten. Wir halten die vorgeschlagenen Regelungen insoweit aber, namentlich hinsichtlich der verwendeten unbe-

stimmten Rechtsbegriffe und der Beweislastverteilung, für nicht ausreichend (dazu sogleich).

II. Auswirkungen auf den ÖPNV

Zu den Auswirkungen wird bezüglich des hier verfolgten zweiten und fünften Maßnahmenpakets ausgeführt, dass mit Umsatzrückgängen von 1,4 % bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Bahnverkehr und mit einem Anstieg der Zuschüsse für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Busverkehr um 1 % zu rechnen ist. Das ist nicht hinzunehmen. Soweit die Gesetzgebungsinitiative der Kommission weiterverfolgt wird, muss ein Kostenanstieg der öffentlichen Hand durch die Zulassung privater Personenverkehrsdienste durch klare Marktzugangsregelungen ausgeschlossen werden. Erhebliche Leistungsanteile des öffentlichen Nahverkehrs werden in Deutschland im Einklang mit europäischem Recht mit öffentlichen Mitteln bereitgestellt.

Dem Ziel, den Regelungsaufwand für Unternehmen zu verringern, steht vorliegend die voraussichtliche Erhöhung des Regelungsaufwands für die öffentliche Hand gegenüber. Daneben wird mit dem Kommissionsvorschlag eine neue zentrale nationale Regulierungsstelle gefordert, die ebenfalls den Verwaltungsaufwand und die Bürokratielast der öffentlichen Verwaltung erhöht. In der Folge der vorgeschlagenen Verordnung wären zwei unterschiedliche Genehmigungsverfahren auszuprägen, jeweils abhängig davon, ob Personenbeförderungsdienste innerstaatlich (nach nationalem Recht) oder EU-grenzübergreifend (nach europäischem Recht) beantragt werden. Betreiber würden faktisch ein Wahlrecht bei dem einzuhaltenden Genehmigungsverfahren erhalten und könnten nach dem Günstigkeitsprinzip wahlweise keine oder vermehrt grenzüberschreitende Dienste anbieten.

III. Marktzugangsregeln nicht vereinheitlichen

Die Marktzugangsregelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind jeweils politischer Ausdruck der vorgenommenen Liberalisierung. Dies erlaubt keine Generalisierungen in der vorgeschlagenen Form.

Wir wenden uns insbesondere gegen den Vorschlag, das Genehmigungsverfahren für den grenzüberschreitenden Linienverkehr zur Personenbeförderung als gebundene Verwaltungsentscheidung auszuprägen und für Entfernungen von weniger als 100 km Luftlinie mit unzureichenden Ablehnungsgründen zu versehen. Dies wird dem Schutz des ÖPNV im Rahmen der deutschen Fernbusliberalisierung nicht gerecht:

In Deutschland ist es den Anbietern grundsätzlich untersagt, unter einer Fahrtstrecke von 50 km oder einer Stunde Fahrzeit Parallelangebote zum ÖPNV oder SPNV zu unterhalten.

Zum einen sind also die Kilometer-Einschränkungen andere und lassen sich nicht miteinander in ein Verhältnis bringen (100 km Luftlinie entsprechen nicht einer Stunde Fahrzeit/50 km Streckenlänge).

Zum anderen ist die Abwägungsvorschrift eine gänzlich andere: In dem vorgeschlagenen 100 km-Radius soll die Ablehnung eines neuen Verkehrsdienstes (nur) damit gerechtfertigt werden können, dass dieser das „wirtschaftliche Gleichgewicht“ eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährdet.

Die damit beschriebene Erheblichkeitsschwelle ist unklar und steht nach erster Einschätzung auch im Widerspruch zur Möglichkeit der zuständigen Behörde, nach den Vorgaben der Ver-

ordnung (EG) Nr. 1370/2007 für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Öffentlichen Personennahverkehr „ausschließliche Rechte“ zu gewähren. Der Begriff des „wirtschaftlichen Gleichgewichts“ dürfte implizieren, dass eine wirtschaftliche Beeinträchtigung allein nicht ausreicht, lässt aber offen, inwieweit eine unmittelbare oder mittelfristige (Existenz-) Gefährdung des betreffenden Verkehrsangebots darzulegen wäre. Überdies sollen nach dem Kommissionsvorschlag die ÖPNV-/SPNV-Aufgabenträger die Beweislast für eine Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts auferlegt bekommen. Das ist nachdrücklich abzulehnen.

In Deutschland ist dagegen ein solcher Verkehr grundsätzlich ausgeschlossen; für eine Ausnahme eines Verkehrsangebotes muss der Anbieter selbst den positiven Nachweis führen, dass gemeinwirtschaftliche Verkehre, die durch das Verkehrsangebot beeinträchtigt werden könnten, nicht vorhanden sind. Die im Rahmen des jetzt vorgelegten Kommissionsvorschlages angedachte Schutzvorschrift bleibt damit inhaltlich ganz erheblich hinter den Vereinbarungen des politischen Liberalisierungsbeschlusses in Deutschland zurück und würde den Fernbusanbietern Konkurrenzangebote in den Schutzzräumen des ÖPNV/SPNV in erheblichem Umfang gestatten. Das ist im Hinblick auf die in Deutschland gezahlten Regionalisierungsmittel und die Förderung der ÖPNV-Angebote in den Städten und Landkreisen – auch und gerade in den schwach versorgten Landesteilen – nicht hinzunehmen und würde nachteilige Auswirkungen auf die Mittelverwendung und -effizienz haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Fernbusverkehre zwar Verkehrsangebote anderer Anbieter aufnehmen, ein regionales Verkehrsangebot gerade aber nicht ersetzen können. Sie können daher durch bereits geringe Auswirkungen zu einer Ineffizienz geförderter Angebote im Nahverkehr führen und/oder den öffentlichen Zuschussbedarf erhöhen.

Ein Ersetzungsrecht der Kommission als Genehmigungsbehörde halten wir in einem solchen Fall für abwegig. Eine solche Kompetenz der Kommission widerspräche dem Grundsatz, dass EU-Recht von den Mitgliedstaaten eigenständig vollzogen wird, und können wir gerade bei den subsidiären Verkehrsthemen nicht erkennen.

Die Regelungen des Artikel 8b betreffen nur den innerstaatlichen Linienverkehr. Dieser ist gemeinsamen Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt entzogen und daher abzulehnen.

IV. Diskriminierung

Gegen den Vorschlag, als unbestimmte Rechtsbegriffe eine „praktikable Alternative“ bzw. „tragfähige Alternative“ (der Kommissionsvorschlag verwendet keinen einheitlichen Begriff) als Voraussetzung für eine mögliche Verweisung an einen anderen Busbahnhof aufzunehmen, haben wir ebenfalls Bedenken. Es ist völlig unklar, wie die wirtschaftliche Vertretbarkeit definiert ist. Es wird darüber hinaus vorausgesetzt, dass im Bereich der betroffenen Kommunen weitere Busbahnhöfe vorhanden sind, was nicht immer der Fall ist. Ergänzend wird in Kauf genommen, dass Anbieter, die vor nationalen Gerichten bezüglich der klageweisen Durchsetzung bestimmter Haltepunkte (z.B. Zentrum statt Randlage) unterlegen sind, ein vermeintliches Recht auf eine ideale Lage einer Haltestelle oder eines neuen Busterminals ableiten könnten. Das ist – auch vor den aktuellen Diskussionen zur Reduzierung von Einfahrten von Dieselfahrzeugen in die Stadt – nicht zu akzeptieren. Ein Anbieter in Deutschland will gerichtlich durchsetzen, anstelle eines 10 Minuten von dem von ihm präferierten – aber aus Verkehrssicherheitsgründen nicht zulässigen – Haltepunkt entfernt liegenden Haltepunkt weiter anfahren zu dürfen. Der externe Haltepunkt wird boykottiert. Es sind bedeutend mehr Gesichtspunkte (z.B. Umweltschutz, Verkehrssicherheit) zu berücksichtigen als bloße „Praktikabilität“.

Wir wenden uns ferner gegen den Vorschlag, Zugangsanträge nur dann ablehnen zu können, wenn ein Busbahnhof nicht genügend Kapazität hat. Es müssen neben den zuvor bereits genannten Gründen auch die öffentlichen Verkehrsinteressen als Versagungsgrund Anwendung finden. Darauf hatten wir im Rahmen der Evaluierung auch bezüglich des PBefG bereits hingewiesen.

V. Mitteilungspflichten

Warum die Anforderung, den zuständigen Behörden die Namen der Verkehrsunternehmer und die Anschlusspunkte auf der Strecke mitzuteilen, künftig keine Bedeutung (mehr) haben und nach dem Kommissionsvorschlag als unnötiger Verwaltungsaufwand entfallen soll, ist nicht ersichtlich. Wir halten diese Informationen gerade auch mit Blick auf eine Prüfung und Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf das Nahverkehrsangebot weiterhin für wichtig.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie die Auffassung der ÖPNV-Aufgabenträger bei der Stellungnahme des Bundes berücksichtigen könnten und werden diese auch den Bundesratsvertretern zur Kenntnis geben.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Kiel
Deutscher Städtetag



Dr. Markus Brohm
Deutscher Landkreistag



Carsten Hansen
Deutscher Städte- und
Gemeindebund