

Inhaltsübersicht

- 1. Der neue Ordnungsrahmen**
- 2. Die Haltung der Verbundlandkreise zum Wettbewerb**
- 3. Die Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen**
- 4. Das Ausschreibungsverfahren**
- 5. Die bewährte Verbundstruktur**
- 6. Die weitere Entwicklung**
- 7. Zusammenfassung und Ausblick**

Vorbemerkung

Die Verbundlandkreise streben an, bei der Umsetzung des Wettbewerbs abgestimmt und koordiniert vorzugehen und formulieren daher mit diesem Positionspapier ihre grundsätzliche Haltung zum Wettbewerb im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Das vorliegende Positionspapier will jedoch keine detaillierten Aussagen zu den komplexen und schwierigen Wettbewerbsvorschriften treffen. Insoweit wird auf das von den Verbundlandkreisen in Auftrag gegebene Rechtsgutachten und die aktuelle Rechtsprechung verwiesen.

Die Aussagen des Positionspapiers beziehen sich ausschließlich auf den regionalen Busverkehr in den Verbundlandkreisen. Sie wollen die Haltung der anderen Aufgabenträger im MVV zum Wettbewerb weder tangieren noch präjudizieren. Es gilt der zwischen den Gesellschaftern des MVV herrschende Konsens, wonach jeder Aufgabenträger in seinem Zuständigkeitsbereich nach dem Territorialprinzip Entscheidungsfreiheit besitzt.

1. Der neue Ordnungsrahmen

Der Verkehrsmarkt in Deutschland war über Jahrzehnte hinweg, wie in anderen europäischen Ländern auch, in großem Maße reguliert. Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt sah sich die EG-Kommission deshalb veranlaßt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Verkehrsunternehmen überall in Europa Marktzugang zum ÖPNV erhalten können. Die bisher durch das Konzessionsrecht geprägte deutsche Marktordnung wurde dementsprechend durch einen wettbewerbsorientierten Rechtsrahmen mit offenen Zugangsregelungen ersetzt.

Der seit 1996 geltende Ordnungsrahmen im straßengebundenen ÖPNV wird im wesentlichen durch die EU-Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und die Novelle zum Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bestimmt.

Trotz der zweifellos noch vorhandenen Übergangsprobleme und rechtlichen Unsicherheiten ist die Zukunftsentwicklung im straßengebundenen ÖPNV deutlich erkennbar. Wohin der Weg führen wird, machen insbesondere die folgenden Urteile deutlich (sie sind allerdings größtenteils noch nicht rechtskräftig):

- Urteil OVG Magdeburg vom 07.04.1998
- Urteil OVG Koblenz vom 10.11.1998
- Urteil VG München vom 04.11.1998
- Urteil VG Neustadt vom 30.01.1998 und
- Urteil EuGH vom 17.09.1998

Trotz bevorstehender Fortschreibung des Rechtsrahmens ist davon auszugehen, daß die Auslegung der gesetzlichen Vorschriften zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen auch künftig strittig sein wird und Gerichte anzurufen sein werden. Deshalb wird die weitere Entwicklung des Wettbewerbs in starkem Maße auch von der Rechtsprechung abhängen.

2. Die Haltung der Verbundlandkreise zum Wettbewerb

Ihre Haltung zum Wettbewerb im ÖPNV definieren die Verbundlandkreise im einzelnen wie folgt:

- Dort, wo öffentliche Gelder fließen, müssen die Landkreise das direkte und unmittelbare Bestimmungsrecht über den Umfang und die Qualität der Leistungen im ÖPNV innehaben.
- Eine unbeschränkte Liberalisierung des Verkehrsmarkts mit der Gefahr der Bildung von Anbieteroligopolen oder -monopolen wird abgelehnt. Die vorwiegend durch mittelständische Unternehmen geprägte Struktur des regionalen Omnibusverkehrs im MVV soll möglichst erhalten bleiben.
- Durch den Wettbewerb besteht die Chance, die bisherigen Marktstrukturen zu öffnen und mittelständischen Unternehmen, die bisher im MVV noch keinen Marktzugang hatten, diesen zu erschließen.
- Die durch Ausschreibungen realisierten Effizienzgewinne können für Qualitätssteigerungen der ÖPNV-Leistungen verwendet werden, um die Stellung des straßengebundenen ÖPNV im Gesamtverkehrsmarkt zu stärken. Eine ganz oder teilweise Reinvestition der Effizienzgewinne in den ÖPNV dient den Kundeninteressen, der verkehrspolitischen Zielsetzung der Aufgabenträger und den Interessen der Verkehrsunternehmen.
- Die Verbundlandkreise haben für eine Übergangszeit einem Kompromiß für ein moderates Vorgehen bei der Umsetzung des Wettbewerbs zugestimmt. Sie behalten aber ihre grundsätzliche Haltung zum Wettbewerb bei. Kreistagsbeschlüsse, die Ausschreibungen fordern, sind nicht aufgehoben, sondern lediglich ausgesetzt, solange es gelingt, die notwendigen Einsparungspotentiale auf dem Verhandlungsweg zu erreichen.

3. Die Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen

Im neuen Ordnungsrahmen stehen die Verkehrsunternehmen untereinander im Wettbewerb um Marktanteile und Marktzugang. Um sich zu behaupten, besteht die Gefahr, daß die Verkehrsunternehmen die eigenen Unternehmerinteressen gegenüber den MVV-Systeminteressen stärker in den Vordergrund stellen. Bei der Vielzahl der unterschiedlichen Betreiber kann dies zu suboptimalen Lösungen mit Beeinträchtigungen für das MVV-System führen. Die effiziente Verbundleistung aus einer Hand mit ihrem ganzheitlichen Konzept ist jedoch zu erhalten und weiter zu fördern.

Ansprechpartner für die Verkehrsunternehmen ist generell die Verbundgesellschaft. Sie wird entsprechend der Verbundverträge im Wege der Geschäftsbesorgung für die Landkreise tätig, soweit sich die Landkreise im Einzelfall nicht vorbehalten, die übertragenen Aufgaben selbst wahrzunehmen.

Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen im regionalen Busverkehr sollen nicht nur eindimensional durch Ausschreibung erreicht werden. Schon bei der Planung des Angebots soll durch die Zusammenarbeit der Verbundgesellschaft mit den Verkehrsunternehmen ein möglichst optimaler Ressourceneinsatz an Personal und Material erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund wird die Bildung weiterer Kooperationen und strategischer Allianzen der Verkehrsunternehmen nur dann für zweckmäßig und begrüßenswert angesehen, wenn und soweit

- diese zu Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen und mehr Kundenorientierung führen,
- sie die Verbundstruktur nicht in Frage stellen,
- keine Parallelorganisationen zu bereits bestehenden Organisationseinheiten darstellen,
- Doppelarbeit, Kompetenzdiskussionen und Ressourcenverzehr vermieden sowie
- die kartellrechtlichen Bestimmungen beachtet werden.

Es darf keine Aufgaben- und Kompetenzverlagerung von den Aufgabenträgern zu den Verkehrsunternehmen erfolgen. Insbesondere ist zu vermeiden, daß

- die Attraktivität des ÖPNV abnimmt,

- eine ausreichende Verkehrsbedienung aus Aufgabenträgersicht durch die Reduzierung des Fahrplanangebots nicht mehr gegeben ist,
- ein Rückfall auf die Ebene der unternehmerischen Tätigkeit vor Integration der regionalen Busverkehre eintritt,
- den Aufgabenträgern verwehrt wird, durch Ausschreibungen die geringsten Kosten der Verkehrsbedienung für die Allgemeinheit zu ermitteln und
- ein fairer Wettbewerb aller Verkehrsunternehmen in der Region München um die Erlangung von Konzessionen nach den Grundprinzipien Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung verhindert wird.

Die Landkreise haben der moderaten Umsetzung des Wettbewerbs (entsprechend dem Kompromißvorschlag als Ergebnis der Besprechung beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie am 11.09.1998) zugestimmt. Dieser bestehende Kompromißvorschlag soll für eine weitere Fahrplanperiode bis Ende Mai 2000 zur Anwendung kommen, soweit dies rechtlich möglich ist.

Um so mehr sollten die Verkehrsunternehmen die vom Gesetzgeber geschaffene neue Situation annehmen, sich den künftigen Herausforderungen mit Engagement und Flexibilität stellen und sind gefordert, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Die Aufgabenträger befürworten den sachlichen Dialog mit den Verkehrsunternehmen. Sie unterstützen die Suche nach gemeinsamen Lösungen, um Härten im Zusammenhang mit erforderlichen Ausschreibungen zu vermeiden. Die Interessen der Verkehrsunternehmen können und sollen jedoch innerhalb der bestehenden Verbundstruktur eingebracht werden. Dies gilt um so mehr, als seit der Verbundintegration der Landkreise das Leistungsangebot deutlich erhöht worden ist und viele Unternehmen ihre heutige Größe und Marktstellung dieser systematischen Ausweitung zu verdanken haben.

Die Verbundintegration bedeutet für die Verkehrsunternehmen Nutzen und Belastungen. Beide Faktoren können jedoch nicht generell quantifiziert werden. Verbundbedingte Nutzen und Belastungen müssen für jedes einzelne Unternehmen, ggf. für jede einzelne Linie, betrachtet werden.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß die Verkehrsunternehmen auch für eigenwirtschaftliche Verkehre eine institutionelle Förderung durch die

Öffentliche Hand erhalten. Dazu zählen beispielsweise die investive Förderung von Fahrzeugen und Anlagen (z. B. Betriebshöfe) nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz oder die Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer. Die unternehmerisch festgestellte (formale) Eigenwirtschaftlichkeit ist daher in erheblichem Maße auch das Ergebnis einer Förderung durch die Öffentliche Hand.

Die Landkreise sehen die Gefahr, daß durch die Rechtsprechung diese wichtigen Instrumente der ÖPNV-Finanzierung in Zukunft entfallen könnten, wenn der Europäische Gerichtshof auf eine Unvereinbarkeit der deutschen Finanzierungspraxis mit dem Europäischem Recht erkennen sollte.

4. Das Ausschreibungsverfahren

Die Verbundlandkreise wollen sich an die Vergabeempfehlungen halten, die das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, der Bayerische Landkreistag, der Bayerische Städtetag, der Landesverband Bayerischer Omnibusunternehmen (LBO), der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), der Bayerische Industrie- und Handelskammertag (IHK-T Bayern) und die Gewerkschaft ÖTV herausgegeben haben.

Die Landkreise haben, entsprechend diesen Empfehlungen, bisher linienbezogene Ausschreibungen vorgenommen. Es ist dies ein Zugeständnis der Landkreise an die vorhandenen Verkehrsunternehmen, um auch kleineren und mittelständischen Unternehmen Chancen im Wettbewerb einzuräumen.

Kann bei einer linienbezogenen Ausschreibung keine Optimierung des Ressourceneinsatzes (z.B. Minimierung von Fahrzeugumläufen, Zahl der benötigten Fahrzeuge, Fahrereinsatz) erreicht werden, ist zu prüfen, ob nicht eine Ausschreibung von Teilnetzen zu einem besseren Ergebnis führen kann.

Das Vergaberecht wurde zum 01. Januar 1999 novelliert. Als Teil 4 wurden in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die §§ 97 - 129 unter dem Titel "Vergabe öffentlicher Aufträge" eingefügt. Sie sehen u. a. vor, daß in einem Vergabeverfahren unterlegene Bieter die gerichtliche Überprüfung des Vergabeverfahrens einleiten und bei einem rechtswidrigen Verfahren Schadenersatzansprüche geltend machen können.

Die Landkreise als öffentlicher Aufgabenträger gehen bei ihren Entscheidungen daher davon aus, daß eine vollständige gerichtliche Überprüfung erfolgt über

- das Bestehen der Ausschreibungspflicht,
- die Wahl des Vergabeverfahrens,
- die Durchführung des Vergabeverfahrens und
- den Zuschlag.

5. Die bewährte Verbundstruktur

Der Freistaat Bayern, die Landeshauptstadt München und die Verbundlandkreise haben sich als Gesellschafter des MVV 1996 bewußt für den Aufgabenträgerverbund als Organisationsform entschieden.

Die Verbundstruktur nach dem 3-Ebenen Modell mit

- der Politikebene (Aufgabenträger und Gesellschafter),
- der Management-/Regieebene (Verbundgesellschaft) und
- der Betreiberebene (Verbundverkehrsunternehmen)

wird als richtige Organisationsform betrachtet. Sie hat sich seit über drei Jahren bewährt und mittlerweile auch bundesweit durchgesetzt.

Gerade die Koordination von Wettbewerbern im ÖPNV erfordert eine starke, aber gleichzeitig strikt interessensneutrale und objektive Managementebene, die für die geordnete Entfaltung des Wettbewerbs sorgt, Synergiepotentiale realisiert und den einheitlichen Auftritt des Nahverkehrssystems gegenüber dem Kunden sicherstellt. Die Regieebene wird deshalb entsprechend der Wettbewerbsentwicklung und der Notwendigkeit ganzheitlicher Lösungen im ÖPNV künftig noch an Bedeutung zunehmen.

Entscheidungen werden entsprechend dem Verbundvertragswerk gemeinsam und konsensorientiert getroffen. Die Verbundlandkreise befürworten auch bei der Umsetzung des Wettbewerbs eine Fortsetzung dieser konstruktiven Zusammenarbeit auf der Basis der bestehenden Verbundverträge.

6. Die weitere Entwicklung

Die Landkreise gehen davon aus, daß der künftige Ordnungsrahmen des ÖPNV in Deutschland durch Elemente des europäischen und deutschen Rechts geprägt sein wird. Zwar steht derzeit der konkrete Vorschlag der EU-Kommission zur Fortschreibung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 noch aus. Dennoch wird erwartet, daß die Ergebnisse der NEA-Studie dem Fortschreibungsvorschlag zugrunde liegen werden. Demnach wird auch künftig zwischen marktinitiierten (= eigenwirtschaftlichen) und behördeninitiierten (= gemeinwirtschaftlichen) Verkehren unterschieden werden.

Bei den gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist der Wettbewerb durch Ausschreibungen ohnedies unstrittig und gesetzlich geregelt.

Künftig wird eine europaweite Marktöffnung aber nicht nur bei gemein-, sondern auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren eintreten, da die NEA-Studie auch hier die Notwendigkeit von mehr Markttransparenz sieht. Diese soll durch die Pflicht zur europaweiten Veröffentlichung auslaufender Konzessionen geschaffen werden. Damit wird es bei eigenwirtschaftlichen Verkehren nach § 13 PBefG zwar nicht zu einem Ausschreibungs-, jedoch zu einem Genehmigungswettbewerb kommen, wenn sich Verkehrsunternehmen mit einem besseren Angebot um die Erteilung der auslaufenden Konzession bewerben.

Im Land Hessen werden Überlegungen angestellt, bestehende Konzessionen zu bündeln und den Aufgabenträgern zu übertragen. Es ist beabsichtigt, ab der zweiten Jahreshälfte 1999 auslaufende Genehmigungen nur noch einmal an den Inhaber auf etwa vier Jahre zu erteilen. Anschließend soll die Leistung öffentlich ausgeschrieben werden. Dabei sollen Netze oder Teilnetze zugrunde gelegt werden, um gute und schlechte Risiken zu vermischen. Die Überlegungen in Hessen zeigen, daß andernorts die Marktöffnung und der Wettbewerb wesentlich kompromißloser umgesetzt werden als es bislang im MVV-Gebiet vorgesehen ist.

Sollte, wie erwartet, die Fortschreibung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 entsprechend den Ergebnissen der NEA-Studie erfolgen und die konkrete Marktorganisation nach dem Subsidiaritätsprinzip wie bisher alleinige Aufgabe der Mitgliedsstaaten bleiben, sind bezüglich der unterschiedlichen Auslegung der Wettbewerbsvorschriften keine Klärungen zu erwar-

ten. Wie sich der Wettbewerb im straßengebundenen ÖPNV weiterentwickeln wird, wird deshalb maßgeblich durch die Rechtsprechung bestimmt werden. Die bisher bekannten Urteile sprechen dafür, daß die Rechtsauffassung der Verbundlandkreise durch die Gerichte bestätigt wird.

Von den bisherigen, im MVV kooperierenden Verkehrsunternehmen wird wiederholt auf die Gefahr hingewiesen, die durch Marktaktivitäten internationaler ÖPNV-Konzerne und marktbeherrschende Unternehmenskonzentrationen im MVV entstehen können. Auch die Landkreise sehen diese Gefahren. Um so mehr ist es für sie deshalb unverständlich, daß sich die örtlichen Verkehrsunternehmen bei den bisher durchgeführten Ausschreibungen nicht in dem erwarteten Umfang beteiligt und damit gerade dieser Gefahr Vorschub geleistet haben. Darüber hinaus haben sie dadurch auch auf die Realisierung ihrer eigenen Chancen verzichtet.

Die Landkreise werden die Entwicklung genau beobachten. Sie werden das in ihrer Macht stehende tun, um zu verhindern, daß die bestehenden ausgewogenen mittelständischen Strukturen durch Oligopole ersetzt werden, die dann konzentriert das Geschehen bestimmen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um international, national, regional oder lokal getragene Oligopole handelt oder ob die zu verhindernde marktbeherrschende Stellung einiger weniger Anbieter das Ergebnis kartellrechtlicher Absprachen ist.

Die aus öffentlichen Mitteln gewährten Zuwendungen an Verkehrsunternehmen müssen den Bedingungen nach Art. 92 – 94 EGV entsprechen, d.h., sie müssen transparent und diskriminierungsfrei für alle Verkehrsunternehmen gleichermaßen zugänglich sein, dürfen den Wettbewerb nicht verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Aufgrund dieser Vorgaben werden sich die Zuwendungen der Öffentlichen Hand tendenziell von einer institutionellen Förderung der Verkehrsunternehmen auf eine allgemeine Förderung des ÖPNV verlagern. Vor diesem Hintergrund wird die Fortsetzung des derzeit praktizierten Kompromisses nur möglich sein, wenn es gelingt, auf dem Verhandlungswege mit den jeweiligen Altunternehmern hinreichende Einsparungspotentiale zu erzielen und die Umsetzung des Kompromisses rechtlich tragfähig bleibt.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Zum Wettbewerb im straßengebundenen ÖPNV stellen die MVV-Landkreise zusammenfassend folgendes fest:

1. Die Erstellung der Verkehrsleistung erfolgt künftig im Wettbewerb. Die bisherigen praktischen Erfahrungen haben gezeigt, daß die Aufgabenträger durch Ausschreibungen eine deutliche Kostenreduzierung bei qualitativ und quantitativ gleichbleibendem Angebotsniveau realisieren konnten. Die Verbundlandkreise wollen und können auf diese Einsparungspotentiale nicht verzichten.
2. Die Öffnung der Marktstrukturen durch den Wettbewerb bringt Vorteile für Kunden wie Aufgabenträger. Sie schafft durch die Entlastung der öffentlichen Haushalte neue Handlungsspielräume. Ziel der Verbundlandkreise ist es, diese für weitere Verbesserungen im ÖPNV zu nutzen.
3. Die Verbundlandkreise wollen den Wettbewerb mit Augenmaß umsetzen. Sie vertrauen dabei auf die kooperative Zusammenarbeit mit den Bestandsunternehmen wie mit den neu hinzukommenden Verkehrsunternehmen.
4. Die Zusammenarbeit zwischen den MVV-Gesellschaftern bewährt sich auch bei der Umsetzung des Wettbewerbs. Die konsensorientierte Kooperation soll auf Basis der bestehenden Verbundverträge fortgesetzt werden. Die Verbundlandkreise sehen den Aufgabenträgerverbund mit einer starken Regieebene als die richtige Verbundstruktur für den Wettbewerbsmarkt an.
5. Im MVV sollen auch künftig betreiberübergreifend ganzheitliche Lösungen verfolgt werden, um Rationalisierungspotentiale und Synergieeffekte so effektiv wie möglich ausschöpfen zu können.
6. Die uneingeschränkte Verantwortung der Landkreise für den politisch gewollten ÖPNV muß gewährleistet bleiben und die integrierte Angebotsplanung deshalb auch künftig durch die Aufgabenträger erfolgen. Dabei bedienen sich die Aufgabenträger zur Aufgabenerledigung der Verbundgesellschaft. Die Abstimmung mit den Verkehrsunternehmen erfolgt durch die Verbundgesellschaft.
7. Die durchgängige Benutzbarkeit des MVV-Systems mit einer Fahrkarte und einem Tarif sowie der einheitliche Marktauftritt des MVV müssen erhalten bleiben und im Kundeninteresse weiter verbessert werden. Dazu muß in Übereinstim-

mung mit dem gemeinsam getragenen Verbundvertragswerk die Stellung der Re-
gieebene gestärkt und Divisionalisierungstendenzen entgegengewirkt werden.

8. Das umfassende Gestaltungsrecht der Aufgabenträger im ÖPNV führt nicht zu
mehr Staat, sondern, in Verbindung mit Ausschreibungen, zu deutlich mehr Markt
im Vergleich zu den vergangenen Jahren.
9. Im Verkehrsmarkt steht der ÖPNV im Wettbewerb zum motorisierten Individual-
verkehr. Die Verbundlandkreise wollen entsprechend ihren umwelt- und ver-
kehrspolitischen Zielen den ÖPNV stärken. Damit der ÖPNV für die Kunden an
Attraktivität gewinnt, setzen die Verbundlandkreise auf die betrieblichen Kenntnisse,
die Marktnähe und die Leistungsfähigkeit der Verkehrsunternehmen. Dabei
sollen die Erfahrungen der bewährten vorhandenen Unternehmen und der neuen
Unternehmen, die bislang noch keinen Marktzugang im MVV hatten, genutzt werden.

München, 20. Juli 1999

Das Positionspapier wurde heute einstimmig verabschiedet.

**Landkreis Bad Tölz-
Wolfratshausen**

.....

Landkreis Dachau

.....

Landkreis Ebersberg

.....

Landkreis Erding

.....

Landkreis Freising

.....

Landkreis Fürstenfeldbruck

.....

Landkreis München

.....

Landkreis Starnberg

.....