



Brennpunkt



Liberalisierung des Schienenverkehrs in der Europäischen Union

Überblick über die
rechtliche Entwicklung
der letzten 15 Jahre

II/2006 (2. Auflage, Stand: 5. Mai 2006)

Sachstand
und Ausblick



Herausgeber:

Verkehrsgewerkschaft GDBA
Geschäftsführender Bundesvorstand
Westendstraße 52
60325 Frankfurt am Main

Verantwortlich für den Inhalt:

Klaus-Dieter Hommel, Michael Köhler

Druck, Satz und Layout:

Hausdruckerei der Verkehrsgewerkschaft GDBA

Warum dieser GDBA-Brennpunkt?

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wer glaubt, die Europäische Union habe bis heute kaum Einfluss auf die nationale Bahnpolitik, der sollte diesen neuen GDBA-Brennpunkt unbedingt lesen. Nicht wenige Überraschungsmomente können wir garantieren. Themen, die bisher als rein nationale Angelegenheiten begriffen werden, entpuppen sich Seite für Seite als Brüsseler Spezialitätenreigen. Allerdings: Ganz im Gegensatz zu den bekannten Konfektsorten der EU-Metropole leider mit einem für die Eisenbahnerinnen und Eisenbahner meist bitteren Beigeschmack.

Aber auch alle anderen Kolleginnen und Kollegen, die schon seit längerem Brüssel als gar nicht mehr so heimliche verkehrspolitische Hauptstadt Europas betrachten, können sich mit dieser kurz und knapp gehaltenen Broschüre einen guten Überblick über die rechtliche Entwicklung der letzten 15 Jahre verschaffen. Auf eine Bewertung haben wir in dieser Publikation aus Gründen der Übersichtlichkeit weitestgehend verzichtet. Wir verweisen auf die zahlreichen Stellungnahmen der Verkehrsgewerkschaft GDBA zu den EU-politischen Themen.

Wohin wir bahnpolitisch auch schauen: Nahezu jede nationale Entscheidung trägt unverkennbar die Handschrift Brüssels. Genau aus diesem Grund ist Europa ein herausragender Schwerpunkt unserer gewerkschaftlichen Arbeit.

1. Gemeinsame Verkehrspolitik

Schon in den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1957 unterstrichen die ursprünglich sechs Mitgliedstaaten ihre Absicht, auch die Verkehrspolitik gemeinsam zu gestalten. Doch blieb in den Folgejahrzehnten dieser Politikbereich zunächst weitestgehend eine nationale Aufgabe mit festen Marktregeln. Für die Abwicklung des Schienenverkehrs waren im Wesentlichen die jeweiligen Staatsbahnen zuständig. Aber auch die anderen Verkehrsträger, wie etwa der Güterkraftverkehr, unterlagen einer strengen nationalen Marktordnung. Der Zugang zu den Märkten war überwiegend kontingentiert und damit begrenzt, die Frachten wurden für alle Unternehmen verbindlich festgesetzt. Bilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten regelten die grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen. Fundament dieser Philosophie war die große Furcht von Politik und Wirtschaft vor ruinöser Konkurrenz im Verkehrssektor – nicht nur, aber

insbesondere zu Lasten der Eisenbahnen. Das Ende der Marktordnungen mit begrenztem Marktzugang und festen Tarifen kam schließlich aus Brüssel. Beginnend in den achtziger Jahren folgte in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union schließlich die schrittweise Öffnung der Märkte und Freigabe der Transportpreise.

2. Warum Liberalisierung des Schienenverkehrs?

Die Öffnung der Märkte und Freigabe der Tarife und Frachten bei den konkurrierenden Verkehrsträgern mit dem daraus resultierenden Preis-sog nach unten konnte insbesondere im Schienengüterverkehr nicht ohne Auswirkungen bleiben. Der politische Druck wuchs angesichts des beständigen Bedeutungsverlustes der Bahnen zusehends, die EU-Kommission propagierte schließlich das Ziel einer „Revitalisierung“ des Schienenverkehrs. Dies alles veranlasste die Mitgliedstaaten der Europäischen Union schließlich zur schrittweisen Deregulierung und Liberalisierung des Schienenverkehrs. Die anhaltende Reduzierung von Netzumfang und Verkehrsangeboten, aber auch die ausufernde Verschuldung sowie die jährlichen Fehlbeträge der weit überwiegend staatlichen Bahnunternehmen wurden nicht nur von der EU-Kommission als zunehmend problematisch betrachtet.

Zudem identifizierten EU und Mitgliedstaaten den hohen Investitionsstau sowie die erheblichen Wettbewerbsnachteile und -verzerrungen im Verhältnis zu den anderen Verkehrsträgern als weitere wesentliche Ursachen für die Rückgänge bei Betriebs- und Verkehrsleistungen. Gerade in den letztgenannten Punkten fehlen allerdings bis heute die notwendigen Initiativen. Ein Grund dafür mag sein, dass die reine Wettbewerbsintensivierung in Zeiten des „knappen Geldes“ die haushaltspolitisch günstigste Gestaltungsvariante darstellt.

3. Startschuss zur Liberalisierung 1991

Als Startschuss für die Deregulierung und Liberalisierung des Schienenverkehrs innerhalb der EU gilt die Richtlinie 91/440/EWG „zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“. Diese Richtlinie zielte auf die grundlegende Änderung des ordnungspolitischen Rahmens im Schienenverkehr ab. So sollten die nationalen Regierungen mit dieser Kernrichtlinie dazu gebracht werden, die Unabhängigkeit der Bahn-Geschäftsführungen von staatlichen Stellen herzustellen, mindestens die rechnerische Trennung der Bereiche Infrastruktur und Transport zu vollziehen und schließlich mit der Sanierung der Finanzstrukturen der Eisenbahnunternehmen zu beginnen.



Noch nicht im Mittelpunkt des gemeinsamen bahnpolitischen Interesses stand seinerzeit die Öffnung der Märkte. Zwar gibt die Richtlinie die Gewährung von Zugangsrechten für sogenannte „internationale Gruppierungen“ des Güter- und Personenverkehrs sowie für Unternehmen des kombinierten Güterverkehrs vor. Die Reaktion der Verkehrswirtschaft in den Mitgliedstaaten auf diese neuen „grenzüberschreitenden“ Möglichkeiten sollte jedoch zunächst verhalten bleiben.

Zur Herstellung von Transparenz und zur Vermeidung von Diskriminierung folgten im Jahre 1995 schließlich zwei weitere Richtlinien 95/18/EG „über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen“ und 95/19/EG „über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten“. Diese Richtlinien dienten der rechtlichen Flankierung des mit der Richtlinie 91/440/EWG nun möglichen, wengleich noch eingeschränkten Zugangs zu den Schienenverkehrsmärkten und insbesondere zur Infrastruktur anderer Bahnen.

Im Ergebnis blieben die erhofften Erfolge der mit der Richtlinie 91/440/EWG eingeleiteten Deregulierung und Marktöffnung im Schienenverkehr in vielen Mitgliedstaaten aus. So wurde etwa die erwartete Trendumkehr bei den Verkehrsmarktanteilen nicht erreicht. Wesentlich für diesen Misserfolg waren insbesondere die fehlenden Vorgaben zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, aber auch die unterschiedliche Bereitschaft der nationalen Regierungen, ihre Märkte zu öffnen. Die den Schienenverkehr benachteiligenden Verzerrungen sind bis heute die eigentliche Ursache einer unter dem Strich stagnierenden Entwicklung.

Deutschland gehört zu den Vorreitern einer umfassenden Marktöffnung in Europa. Mit dem Gesetzespaket zur Neuordnung des Eisenbahnwesens wurden bereits im Jahre 1994 die nationalen Schienenverkehrsmärkte für Dritte geöffnet. Über die Gründung eines deutschen oder den Erwerb eines bestehenden Eisenbahnunternehmens konnten von diesem Zeitpunkt an auch Unternehmen aus Drittstaaten in Deutschland aktiv werden und somit als Konkurrenten der bestehenden Schienenverkehrsunternehmen auftreten. Bestehenden deutschen Bahnen hingegen blieben diese Möglichkeiten bisher in zahlreichen Mitgliedsländern weitestgehend verwehrt.

4. Erstes Eisenbahnpaket 2001

Mit Blick auf den ausbleibenden Erfolg der ersten Liberalisierungsstufe verschärfte die EU im Jahre 2001 das Marktöffnungstempo. Mit der

Richtlinie 2001/12/EG wurde die bestehende Richtlinie 91/440/EWG in wesentlichen Punkten geändert. Zugelassene Schienengüterverkehrsunternehmen erhielten im internationalen Verkehr erweiterte Zugangsrechte zu den anderen nationalen Netzen, und zwar zunächst auf dem 50.000 Kilometer umfassenden „Transeuropäischen Schienengüternetz“. Spätestens zum 15. März 2008 sollte der grenzüberschreitende Schienengüterverkehr vollständig auf dann 150.000 Kilometer geöffnet werden. Bereits zuvor waren neben den ursprünglichen Bestimmungen des EU-Rechts Güterverkehrsangebote „aus einer Hand“ auf internationalen Relationen möglich: nämlich auf den zwischenstaatlich von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen eingerichteten „Freightways“.

Flankierend zur weiteren Marktöffnung verlangt die Richtlinie 2001/12/EG neben der Erstellung getrennter Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen von Transport- und Infrastrukturunternehmen eine Wahrnehmung herausragender Entscheidungsbefugnisse über Trassenzuweisungen und Wegeentgelte von Stellen und Unternehmen, die selbst keine Verkehrsleistungen erbringen und unabhängig von solchen Stellen sind. Dies machte eine Überprüfung des deutschen Konzernverbundmodells erforderlich. Im Herbst 2001 schließlich bestätigte die zur Beantwortung der Netzfrage von der Bundesregierung eingesetzte „Task Force“, dass ein vollständiger Verbleib des Fahrwegs unter dem Dach der Deutschen Bahn AG nicht mit dem neuen EU-Recht kollidiert.

Mittels Schaffung sogenannter „Chinese Walls“, also zusätzlicher rechtlicher und organisatorischer Trennlinien zwischen Fahrweg und Transport zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Schienenwegbetreibers, überführte die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des „Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“ die Richtlinie 2001/12/EG im Jahre 2005 in nationales Recht. Die von der Task Force vorgeschlagene Einrichtung einer „Trassenagentur“ beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) fand hingegen nicht statt. Deren Aufgaben zur Gewährleistung und Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur wurden der „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ zugewiesen.

Durch die weitere Richtlinie 2001/13/EG wurde im Rahmen des ersten Eisenbahnpaketes die Genehmigungs-Richtlinie 95/18/EG den erweiterten Netzzugangsmöglichkeiten angepasst. Die dritte Richtlinie des Paketes, und zwar 2001/14/EG „über die Zuweisung von Fahrwegkapazi-

tät der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung“ ersetzt die ursprüngliche Richtlinie 95/19/EG und regelt nunmehr in sehr detaillierter Weise den Rahmen für die Fahrplanerstellung und die Schienennetz-Benutzungsbedingungen, die Grundsätze der Preisbildung für die Fahrwegnutzung und schließlich die Einrichtung einer Regulierungsstelle für die Überwachung der Nichtdiskriminierung.

Beide Richtlinien waren ebenfalls Gegenstand des „Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“, in dessen Mittelpunkt die Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) stand. Auf dieser Grundlage erfolgte auch eine Neufassung der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV). Bundesrat und Bundestag einigten sich im Zuge der auf diese Weise herbeigeführten Umsetzung des ersten Eisenbahnpaketes darauf, den Wettbewerb und das Diskriminierungsverbot auf der Schiene künftig von der o.g. „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ überwachen zu lassen. Die zuvor bereits bestehende Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post wird nun zu einer umfassenden Kontrollinstanz mit weitreichenden Eingriffsrechten – auch in Form von Vorab-Befugnissen – ausgebaut. Weiterer wichtiger Punkt dieser Änderungen ist die Erweiterung des Kreises der Zugangsberechtigten zur Eisenbahninfrastruktur um Aufgabenträger des Nahverkehrs und um Frachtunternehmen (wie etwa Speditionen!).

Darüber hinaus verlangt das ebenfalls geänderte „Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes“ (BEVVG) bei der Bundesnetzagentur für die Fragen des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur die Einrichtung eines von Bundestag und Bundesrat paritätisch zu besetzenden „Eisenbahninfrastrukturbeirates“. Davon zu unterscheiden ist der „Netzbeirat“, der laut AEG auf Verlangen der zuständigen Aufsichtsbehörde von einem Schienenwegebetreiber – etwa bei der DB Netz AG – einzurichten ist. Der Netzbeirat hat das Recht, Empfehlungen zur Entwicklung, zum Ausbau und zum Erhalt der Schienenwege auszusprechen.

5. Zweites Eisenbahnpaket 2004

Schwerpunkte des zweiten Eisenbahnpaketes aus dem Jahre 2004 sind die bei weitem noch nicht abgeschlossene Harmonisierung der unterschiedlichen Regeln - insbesondere der Sicherheitsvorschriften - im europäischen Schienenverkehr und die fehlende Vereinbarkeit (Interope-

abilität) der nationalen Eisenbahnsysteme. Aber auch die weitere Öffnung der Märkte im Schienengüterverkehr veranlasste die EU-Kommission zu diesem neuen bahnpolitischen Vorstoß. Mit der Richtlinie 2004/51/EG zur wiederholten Änderung der Richtlinie 91/440/EWG wurde die Beschränkung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur anderer Mitgliedstaaten auf das Transeuropäische Schienengüternetz aufgehoben. Seit Anfang 2006 ist der grenzüberschreitende Güterverkehr auf der Schiene damit vollständig geöffnet. Ab dem 1. Januar 2007 dürfen gebietsfremde Unternehmen zudem auf den Netzen der anderen Bahnen Binnenverkehre betreiben. Von diesem Zeitpunkt an ist der Zugang zu den Schienengüterverkehrsmärkten innerhalb der EU umfassend liberalisiert. Die Richtlinie 2004/51/EG wurde mit dem „Vierten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“ im Jahre 2005 in deutsches Recht umgesetzt.

Die Entwicklung eines gemeinsamen Eisenbahnsicherheitskonzeptes mit gemeinsamen Zielen zur Überwindung der Abschottung der nationalen Netze und zur Vollendung eines rechtlich und technologisch integrierten Eisenbahnraumes regelt die Richtlinie 2004/49/EG „über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinien 95/18/EG und 2004/14/EG“. Dieser Richtlinie ist seitens der Mitgliedstaaten bis spätestens zum 30. April 2006 nachzukommen.

Mit Hilfe der Sicherheitsrichtlinie sollen Hindernisse beseitigt werden, die aus Unterschieden technischer, konzeptueller und kultureller Art resultieren. Auch verfolgt die Kommission mit dieser Richtlinie das Ziel, die in vielen Ländern übliche Selbstregulierung des Eisenbahnsektors durch eine öffentliche Regulierung zu ersetzen. Als Lenkungsinstrument zur Entwicklung gemeinsamer Standards für Sicherheit und Technik wird im Rahmen des zweiten Eisenbahnpaketes mit der Verordnung (EG) Nr. 881/2004 eine Europäische Eisenbahnagentur errichtet. Diese Agentur, die als unabhängige Stelle die Koordinierungsarbeiten auf den Gebieten der Sicherheit und Inter-operabilität leisten und Empfehlungen erarbeiten soll, wird im Laufe des Jahres 2006 im französischen Valenciennes ihre Tätigkeit vollständig aufnehmen. Weiterhin wurden mit der Richtlinie 2004/50/EG die Richtlinie 2001/16/EG „über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems“ und die Richtlinie 96/48/EG „über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems“ geändert.

Über die Umsetzung der bisherigen Maßnahmen hatte die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und So-

zialausschuss, dem Ausschuss der Regionen und dem Rat nach den Bestimmungen der Änderungsrichtlinie 2004/51/EG bis zum 1. Januar 2006 einen Bericht vorzulegen. In diesem Bericht sollten folgende Aspekte behandelt werden: Die Durchführung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und die tatsächliche Funktionsweise der verschiedenen beteiligten Gremien, die Marktentwicklungen, insbesondere internationale Verkehrstrends, Tätigkeiten und Marktanteile aller Marktteilnehmer, die Auswirkungen auf den gesamten Verkehrssektor, insbesondere hinsichtlich der Verlagerung auf alternative Verkehrsträger, die Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten und schließlich die in den einzelnen Mitgliedstaaten in dem Sektor herrschenden Arbeitsbedingungen. Erforderlichenfalls sollten dem Bericht geeignete Vorschläge oder Empfehlungen für weitere Maßnahmen der Gemeinschaft zur Entwicklung des Eisenbahnmarktes und des hierfür geltenden Rechtsrahmens beigefügt werden. Dieser Bericht wurde schließlich bezogen auf das erste Eisenbahnpaket im Mai 2006 vorgelegt.

Grundsätzlich kommt die Kommission darin zu dem Schluss, dass sich die Lage der Eisenbahnen verbessert habe. Sie konstatiert insbesondere eine Stabilisierung von Verkehrsvolumina und Marktanteilen der Schiene. Ebenso sei der Beschäftigungsrückgang zum Stillstand gekommen. Das Ziel der Kommission, im Jahr 2010 den Marktanteil von 1998 zu realisieren, bleibe in Reichweite. Auch habe die Öffnung der Schienengüterverkehrsmärkte keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheit mit sich gebracht. Allerdings müsse noch einiges getan werden, damit das erste Eisenbahnpaket seine volle Wirkung entfalten könne. Dabei gehe es nicht nur um eine Umsetzung nach dem Wortlaut der Richtlinien, sondern auch „im Geiste der gemeinsamen Gesetzgebung“, kritisiert die Kommission in ihrem Bericht die unterschiedlichen Liberalisierungsgeschwindigkeiten und –mentalitäten innerhalb der Europäischen Union. Mit Blick auf die Arbeitsbedingungen hätten sich, so die EU-Kommission, im Allgemeinen keine Verschlechterungen ergeben. Allerdings sei mit den Umstrukturierungsmaßnahmen „mehr Flexibilität“ eingebracht worden. Auch zeichne sich ein gefährlicher Mangel an qualifiziertem Personal ab. Als Hauptgrund nennt die Kommission die aus Kostengründen reduzierte Zahl an Ausbildungsplätzen in den alteingesessenen Bahnunternehmen. Sie schlägt als Gegenmaßnahme den Aufbau von Ausbildungsnetzen für Arbeitsplätze im Eisenbahnsektor auf europäischer Ebene vor.

6. Drittes Eisenbahnpaket 2006?

Im März 2004 hat die EU-Kommission den Mitgliedstaaten in einem dritten Eisenbahnpaket neue Vorschläge zur weiteren Liberalisierung des Schienenverkehrs unterbreitet. Demnach soll auch der grenzüberschreitende Personen(fern)verkehr, und zwar ab 2010 für den Wettbewerb geöffnet werden. Der EU-Verkehrsrat hat diesem Kommissionsvorschlag im Dezember 2005 zugestimmt. Für so genannte internationale Gruppierungen ist der Zugang bereits heute schon möglich (siehe Punkt 3). Zur vorgeschlagenen Änderung der Richtlinie 91/440/EWG gehört auch die Möglichkeit, im Rahmen einer internationalen Verbindung Fahrgäste zwischen inländischen Bahnhöfen zu befördern. Allerdings können die Mitgliedstaaten nach diesem Richtlinienvorschlag Vorkehrungen treffen, um parallel verkehrende gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste „angemessen“ zu schützen. Des Weiteren umfasst das dritte Eisenbahnpaket einen Verordnungsvorschlag, der den Fahrgästen mehr Rechte gegenüber den Bahnunternehmen einräumt, sowie einen Entwurf für eine Verordnung zur Einführung von vertraglichen Mindestqualitätsklauseln im Schienengüterverkehr. Eine wichtige Richtlinie als Teil des vorgelegten dritten Eisenbahnpaketes regelt die Zertifizierung des Zugpersonals.

Im Zuge der ersten Lesung des dritten Eisenbahnpaketes im Herbst 2005 ging das Europäische Parlament in wichtigen Punkten noch einen Schritt weiter: So sollen der grenzüberschreitende Schienenpersonenfernverkehr bereits ab 2008 und zusätzlich die nationalen Märkte ab 2012 für den Wettbewerb geöffnet werden. Der vom Parlament angenommene Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Zertifizierung des Zugpersonals – also Triebfahrzeugführer und andere Zugpersonale, die unmittelbar oder mittelbar an der Fahrzeugführung beteiligt sind und deren berufliche Qualifikation folglich für die Sicherheit des Schienenverkehrs von Belang ist – basiert auf einem Abkommen über eine Europäische Lokführerlizenz zwischen der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen und Infrastrukturgesellschaften (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der die Verkehrsgewerkschaft GDBA angehört. In diesem Abkommen haben die europäischen Sozialpartner zum ersten Male selbst gemeinsame Mindeststandards zu den beruflichen Qualifikationen und zum Gesundheitsschutz definiert.

Das Gesetzgebungsverfahren zum dritten Eisenbahnpaket dauert an.

7. Liberalisierung des Nahverkehrs auf Schiene und Straße

Auch im Öffentlichen Personennahverkehr gibt die EU weiter Gas in Richtung Wettbewerb. Um den Liberalisierungsprozess in den nunmehr 25 Mitgliedstaaten zu beschleunigen, hat die EU-Kommission im Juli 2005 einen neuen Vorschlag für eine Verordnung „über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ vorgelegt. Vorgängerentwürfe hatten sich zuvor als nicht mehrheitsfähig erwiesen. Der im Jahre 2000 angestoßene Prozess, an dessen Ende die Ablösung der bestehenden Nahverkehrsverordnung aus dem Jahre 1969 stehen sollte, kam somit für einige Jahre ins Stocken. Seitens des EU-Verkehrsministerrates wurde zudem auf das erwartete und schließlich im Juli 2003 verkündete Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtsache Altmark Trans GmbH verwiesen. Über die Hintergründe dieses Streits zweier Busunternehmen hat die Verkehrsgewerkschaft GDBA ausführlich berichtet.

Die Rechtslage nach dem Altmark-Urteil stelle, so die Kommission im Juli 2005 in ihrer Begründung zum neuen Kommissionsvorschlag, ein echtes Problem dar. Folglich könne nur eine gänzlich neue Verordnung Rechtsunsicherheiten verhindern. Und ebenso wie seine beiden Vorgänger folgt der neue Entwurf der Kommission dem Prinzip des „regulierten Wettbewerbs“. Dieser funktioniere in einigen Ländern recht gut, behauptet die Kommission. Im Durchschnitt führe er zu einer höheren Auslastung und zu geringeren Kosten.

Kernpunkt des Vorschlags ist demnach das Gebot der Gewährung von ausschließlichen Rechten und/oder finanziellen Ausgleichsleistungen durch den Aufgabenträger ausschließlich auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, der grundsätzlich im Wege einer Ausschreibung zu vergeben ist. Allerdings kann der Aufgabenträger entscheiden, die öffentlichen Verkehrsdienste selbst zu erbringen oder direkt – also ohne Ausschreibungswettbewerb – an ein Tochterunternehmen zu vergeben. Ist der Aufgabenträger beispielsweise eine Kommune, könnte diese den Verkehr weiterhin durch die örtlichen Stadtwerke oder ein sonstiges städtisches Unternehmen erbringen lassen. Jedoch gilt dann für die Betreiber ein Beteiligungsverbot an Ausschreibungen in anderen Regionen. Deren Aktivitäten sind somit auf das Zuständigkeitsgebiet des Aufgabenträgers beschränkt. Die vom Aufgabenträger gezahlten Ausgleichsleistungen dürfen in allen Fällen den Betrag nicht übersteigen, der erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen – unter Berücksichti-

gung der dabei vom Betreiber selbst erzielten und einbehaltenen Einnahmen sowie eines angemessenen Gewinns – zu decken.

Direktvergabe ohne Wettbewerb soll neben kleineren Dienstleistungsaufträgen insbesondere im Eisenbahnregional- oder -fernverkehr möglich sein. Allerdings: Der neue Verordnungsentwurf definiert „Eisenbahnverkehr“ als Verkehrsdienst außerhalb der Städte und Ballungsgebiete. Diese stark einschränkende Definition würde dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV) nach den Vorstellungen der EU-Kommission in den bevölkerungsreichen und damit aufkommensstarken Regionen künftig also die Ausschreibungspflicht beschneiden. Das nach dem neuen Verordnungsentwurf bestehende Wahlrecht des Auftraggebers, im Falle eines Betreiberwechsels den bisherigen Mitarbeitern einen begrenzten Besitzstandsschutz nach Maßgabe der Betriebsübergangs-Richtlinie 2001/23/EG einzuräumen, und zwar durch eine entsprechende Verpflichtung des neuen Betreibers, reicht nach Auffassung der Verkehrs-gewerkschaft GDBA nicht aus, um Verwerfungen zu Lasten des Personals auszuschließen und zu verhindern.

Die Laufzeit der öffentlichen Dienstleistungsaufträge soll für Busdienste maximal acht Jahre, für Schienenverkehrsdienste 15 Jahre betragen. Falls der Betreiber der Verkehrsdienste erhebliche Investitionen für deren Erbringung zu tätigen hat, kann die Laufzeit um die Hälfte verlängert werden. Die Übergangszeit, die mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnung beginnt, endet im Busverkehr nach acht Jahren, im Schienenverkehr nach zehn Jahren. Bereits nach vier bzw. fünf Jahren muss – gemessen am Wert – mindestens die Hälfte der Dienstleistungsaufträge, mit dem Ende der Übergangszeit deren Gesamtheit nach den Vorschriften der neuen EU-Verordnung vergeben worden sein. Die Auftraggeber können während der zweiten Hälfte der Übergangszeit solche Unternehmen vom Ausschreibungsverfahren ausschließen, die überwiegend in nicht geöffneten Märkten tätig sind.

Eine abschließende Entscheidung der EU-Gremien zu diesem Kommissionsvorschlag steht noch aus.

www.gdba.de
tagesaktuell
und informativ