

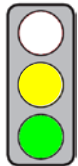
AUFTRAGSVERGABE IM ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHR

cepAnalyse Nr. 21/2013 vom 27. 05. 2013

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die Auftragsvergabe im öffentlichen Personenverkehr neu regeln, insbesondere Ausschreibungen für den Schienenverkehr generell vorschreiben.

Betroffene: Eisenbahnunternehmen, Eisenbahnnutzer, Verkehrsbehörden.



Pro: (1) Die Ausweitung der Ausschreibungspflicht auf den Schienenverkehr führt zu geringeren öffentlichen Ausgaben.

(2) Die vorgesehenen Obergrenzen für das Auftragsvolumen verringern die Marktzutrittsbarrieren gerade für kleine Wettbewerber.

Contra: Die bedingungslose Möglichkeit für die Verkehrsbehörden, Personenverkehrsdienste selbst zu erbringen, kann das Einsparpotenzial des wettbewerblichen Vergabeverfahrens zunichtemachen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 28 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der **Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Das EU-Eisenbahnrecht besteht aus mehreren Rechtsakten, die in mehreren „Paketen“ erlassen wurden und zum Teil aufeinander aufbauen (s. [cepHintergrund](#))
- Das 4. Eisenbahnpaket soll Qualität und Effizienz des Schienenverkehrs erhöhen und den einheitlichen Europäischen Eisenbahnraum weiterentwickeln. Es beinhaltet insgesamt sechs Legislativvorschläge. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die vorliegend geändert werden soll, regelt die Bedingungen für „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ im öffentlichen Personenverkehr (Art. 1 Abs. 1). Sie gilt für den inner- und zwischenstaatlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße (Art. 1 Abs. 2).

► „Öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ bei „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“

- Die zuständige Verkehrsbehörde kann dem Betreiber von Verkehrsdiensten, die „von allgemeinem Interesse“ sind, „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ auferlegen und ihm hierfür Ausgleichsleistungen und/oder ausschließliche Rechte gewähren. Beides muss in einem „öffentlichen Dienstleistungsauftrag“ – im Folgenden: „Auftrag“ – geregelt werden (Art. 3 Abs. 1).
- „Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ sind Anforderungen, die im Allgemeininteresse liegen und die ein privater Betreiber „unter Berücksichtigung seines wirtschaftlichen Interesses“ nicht übernommen hätte (Art. 2 lit. e).

► Ausschreibungspflicht für Aufträge im gesamten öffentlichen Personenverkehr

- Aufträge im öffentlichen Personenverkehr sind grundsätzlich auszuschreiben („wettbewerbliches Vergabeverfahren“, Art. 5 Abs. 3). Hiervon ist derzeit der Schienenpersonenverkehr ausgenommen (alter Art. 5 Abs. 6), so dass Aufträge direkt an einen bestimmten Betreiber vergeben werden können („Direktvergabe“, Art. 2 lit. h). Diese Ausnahme soll gestrichen werden.
- Das soll den Wettbewerbsdruck sowie „Quantität und Qualität“ im Schienenverkehrsmarkt erhöhen.
- Für den Schienenverkehr gilt die Ausschreibungspflicht ab dem 3. Dezember 2019 (Art. 8 Abs. 2). Bis dahin direkt vergebene Aufträge bleiben längstens bis zum 31. Dezember 2022 gültig (Art. 8 Abs. 3).

► Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht

- Ausnahme 1: Die Verkehrsbehörde kann selbst Verkehrsdienste erbringen oder eine von ihr kontrollierte Einheit damit beauftragen (Art. 5 Abs. 2).
- Ausnahme 2: Aufträge können direkt vergeben werden bei einem durchschnittlichen jährlichen Auftragswert von (Art. 5 Abs. 4)
 - unter 1 Mio. Euro generell,
 - unter 5 Mio. Euro im Schienenverkehr oder
 - unter 2 Mio. Euro, wenn „kleine oder mittlere Unternehmen“ mit maximal 23 Straßenfahrzeugen beauftragt werden.

- Ausnahme 3: Aufträge können direkt vergeben werden bei einer jährlichen Personenverkehrsleistung von (Art. 5 Abs. 4)
 - unter 300.000 km generell,
 - unter 150.000 km im Schienenverkehr oder
 - unter 600.000 km, wenn „kleine oder mittlere Unternehmen“ mit maximal 23 Straßenfahrzeugen beauftragt werden.
- Ausnahme 4: Aufträge können für bis zu zwei Jahre direkt vergeben werden bei einer eingetretenen oder unmittelbar drohenden Unterbrechung des Verkehrsdienstes. Alternativ kann die Verkehrsbehörde in diesem Fall mit dem Betreiber die Ausweitung des Auftrags vereinbaren. Auch darf sie ihm gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen. (Art. 5 Abs. 5)
- Im Schienenverkehr kann die Verkehrsbehörde zur Steigerung des Wettbewerbs (Art. 5 Abs. 6)
 - für dasselbe Netz oder aus einem Streckenpaket Teilaufträge an unterschiedliche Betreiber vergeben und
 - die Zahl der Aufträge, die an einen Betreiber vergeben werden, begrenzen.
- ▶ **Pläne für den öffentlichen Verkehr**
 - Die zuständige Verkehrsbehörde muss für ihr Gebiet einen Plan für alle „relevanten“ Verkehrsträger des öffentlichen Personenverkehrs aufstellen (neuer Art. 2a Abs. 1).
 - Diese Pläne müssen insbesondere enthalten (neuer Art. 2a Abs. 1):
 - die politischen Ziele und Mittel zu deren Umsetzung,
 - die „grundlegenden Anforderungen“ an das Verkehrsangebot, z. B. Verbindungen, Betriebszeiten, Taktfrequenzen,
 - Qualitätsstandards, z. B. Ausstattung von Haltestellen und Fahrzeugen, Pünktlichkeit, Sauberkeit,
 - die Grundsätze der Tarifgestaltung.
 - Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Auftragsvergabe müssen mit dem Plan „in Einklang stehen“ (neuer Art. 2a Abs. 2).
- ▶ **Inhalt, Dauer und Umfang der Aufträge im öffentlichen Personenverkehr**
 - Der Auftrag muss insbesondere festlegen (Art. 4 Abs. 1 und 2):
 - den geografischen Geltungsbereich,
 - die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen,
 - die Kriterien für die Berechnung der Ausgleichsleistung, sowie
 - die Aufteilung der Einnahmen des Fahrscheinverkaufs zwischen Betreiber und öffentlicher Hand.
 - Der Auftrag hat eine Laufzeit von höchstens (Art. 4 Abs. 3)
 - 10 Jahren für Busverkehrsdienste,
 - 15 Jahren für Schienenverkehrsdienste und
 - 15 Jahren für kombinierte Dienste, wenn der Schienenverkehr mehr als 50% des Auftragsvolumens ausmacht.
 - Die Laufzeit des Auftrags kann „unter Berücksichtigung der Amortisierungsdauer“ um bis zu 50% verlängert werden, wenn der Betreiber einen „wesentlichen Anteil“ der notwendigen Ausrüstung selbst bereitstellt (Art. 4 Abs. 4). Dies kann z. B. der Fall sein, wenn die Abschreibungsdauer der getätigten Investitionen länger ist als die Auftragsdauer.
 - Der Umfang eines Auftrags für den Schienenverkehr darf höchstens 10 Mio. Kilometer pro Jahr betragen. Er darf außerdem ein Drittel des Gesamtumfangs im jeweiligen Mitgliedstaat nicht übersteigen (neuer Art. 2a Abs. 6 lit. b).
- ▶ **Zugang zu Schienenfahrzeugen („Rollmaterial“)**
 - Alle Betreiber erhalten einen Anspruch auf „effektiven und diskriminierungsfreien Zugang“ zu „geeigneten“ Schienenfahrzeugen (neuer Art. 5a Abs. 1).
 - Um dies zu gewährleisten, müssen die Verkehrsbehörden das „Restwertrisiko des Rollmaterials“ übernehmen (neuer Art. 5a Abs. 2), wenn
 - kein Unternehmen das Leasen von Schienenfahrzeugen zu „kommerziell tragfähigen“ Bedingungen anbietet und
 - der Betreiber dies im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens beantragt.
 - Die Übernahme des Restwertrisikos kann erfolgen, indem die Verkehrsbehörde (neuer Art. 5a Abs. 2)
 - das Rollmaterial erwirbt und dem ausgewählten Betreiber „zu Marktpreisen“ zu Verfügung stellt,
 - eine Bürgschaft für die Finanzierung des Rollmaterials „zu Marktpreisen“ übernimmt oder
 - das Rollmaterial am Ende der Laufzeit des Auftrags „zu Marktpreisen“ übernimmt.
 - Im Falle der Übergabe von Rollmaterial an einen neuen Betreiber muss die Verkehrsbehörde in den Ausschreibungsunterlagen „detaillierte Informationen“ über die Instandhaltungskosten und den Zustand des Rollmaterials zu Verfügung stellen (neuer Art. 5a Abs. 3).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher konnten die Verkehrsbehörden im Eisenbahnverkehr Aufträge direkt vergeben. Nun müssen auch sie grundsätzlich ausschreiben.
- ▶ Neu ist, dass die Verkehrsbehörden Pläne für den öffentlichen Personenverkehr aufstellen müssen.
- ▶ Neu ist der Höchstumfang für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr.
- ▶ Neu ist, dass die Verkehrsbehörden das Restwertrisiko von Schienenfahrzeugen übernehmen müssen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission stellen nationale Vorschriften ein Hindernis im Eisenbahnbinnenmarkt dar. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig. [SWD(2013 11, S. 3]

Politischer Kontext

s. [cepHintergrund](#)

Stand der Gesetzgebung

30.01.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter Matthieu Grosch (EVP-Fraktion, B);
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU-Angelegenheiten (federführend); Innen; Wirtschaft; Finanzen; Verkehr
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die grundsätzliche Ausschreibungspflicht im öffentlichen Personenverkehr führt zu geringeren öffentlichen Ausgaben. Entsprechend ist auch die Ausweitung des Vergabeverfahrens auf den Schienenverkehr sachgerecht. Denn die Verkehrsbehörden können bei gleicher vorgegebener Leistung das günstigste Angebot auswählen.

Behörden sind keinem marktlichen Wettbewerb ausgesetzt und haben daher keine ausreichenden immanenten Anreize, Dienstleistungen möglichst günstig zu bestellen. Die Ausschreibungspflicht trägt somit dazu bei, die bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen. Gleichzeitig erschwert sie die Korruption, bei der Beamte als Gegenleistung für den Zuschlag persönliche Vorteile erhalten. Außerdem wird der Wettbewerb im Binnenmarkt gestärkt, da Betreiber aus anderen Mitgliedstaaten Marktzugang erhalten. Behörden können nur dann inländische Betreiber auswählen, wenn diese das wirtschaftlich günstigste Angebot unterbreiten.

Die bedingungslose Möglichkeit für die Verkehrsbehörden, Verkehrsdienste selbst zu erbringen, kann dieses Einsparpotenzial jedoch zunichtemachen. Auch die Verkehrsbehörden sollten daher verpflichtet werden, an einer Ausschreibung teilzunehmen, und nur dann Personenverkehrsdienste selbst erbringen dürfen, wenn ihr Angebot das günstigste ist.

Die Ausnahmemöglichkeit, kleinere Aufträge direkt zu vergeben, spart Kosten für Behörden und Betreiber.

Die vorgesehenen Obergrenzen für das Auftragsvolumen – 10 Mio. km bzw. ein Drittel des Gesamtauftragsvolumens – verringern die Marktzutrittsbarrieren gerade für kleine Wettbewerber. Diese müssen weniger Betriebsmittel einsetzen und ein geringeres betriebliches Risiko eingehen. Allerdings können dadurch Größenvorteile verlorengehen, die durch die Erbringung großer Aufträge entstehen können.

Die vorgesehene neue Verpflichtung der Verkehrsbehörden, das „Restwertrisiko des Rollmaterials“ zu übernehmen, kann in bestimmten Fällen als solche sachgerecht sein. Das Auseinanderfallen der Laufzeit eines Auftrags – im Regelfall maximal 15 Jahre – und die durchschnittliche Abschreibungsdauer von Schienenfahrzeugen – ca. 30 Jahre – stellen für Wettbewerber, die über keine eigenen Schienenfahrzeuge verfügen, zwar ein

Finanzierungsproblem und damit eine Marktzutrittsbarriere dar. Hierfür gibt es jedoch in der EU bereits Leasingunternehmen für Schienenfahrzeuge. Mit der parallel vorgeschlagenen Marktöffnung für den Schienenpersonenverkehr [COM(2013) 29; s. [cepAnalyse](#)] können diese Unternehmen in der gesamten EU ihre Fahrzeuge anbieten. Dessen ungeachtet sollte die Übernahme des Restwertrisikos nicht pauschal an das Fehlen von Leasingmöglichkeiten zu „kommerziell tragfähigen Bedingungen“ geknüpft sein. Da nicht definiert ist, wann diese Bedingungen vorliegen und wer darüber befindet, entstehen große Ermessensspielräume. Dies führt zu Rechtsunsicherheit und gegebenenfalls dazu, dass Leasingunternehmen, die adäquate Risikoaufschläge verlangen, durch Behörden vom Markt verdrängt werden. Vielmehr sollten Verkehrsbehörden bei abgegrenzten Bahnsystemen mit speziellen technischen Anforderungen – z. B. einer zusätzlichen Stromschiene statt Oberleitung – das Restwertrisiko übernehmen müssen, um damit Wettbewerb zu ermöglichen. Leasingunternehmen bieten für diese Systeme in der Regel keine Schienenfahrzeuge an, da diese nicht auf anderen Schienennetzen eingesetzt werden können und somit das Restwertrisiko für solche Unternehmen zu groß ist.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Pläne für den öffentlichen Verkehr tragen zu einer weitsichtigeren Verkehrsplanung bei und verbessern für die Betreiber von Verkehrsdiensten die Informationslage über die grundsätzliche Ausrichtung der Verkehrspolitik. Die Verpflichtung, dass die Aufträge mit den Verkehrsplänen im Einklang stehen müssen, senkt jedoch die Rechtssicherheit für Betreiber von öffentlichen Verkehrsdiensten. Denn Verkehrspläne sind langfristig angelegt und notwendigerweise relativ allgemein formuliert, enthalten z. B. nur Mindestanforderungen. Wenn die konkretisierten Anforderungen in einem Auftrag über die des Plans hinausgehen, drohen Klagen etwa durch unterlegene Anbieter, die nur die Mindestanforderungen des Plans erfüllen, aber dafür ein günstigeres Angebot unterbreitet haben.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik insbesondere Maßnahmen für den internationalen Verkehr sowie sonstige „zweckdienliche Vorschriften“ erlassen (Art. 91 Abs. 1 AEUV). Dazu zählen auch die hier einschlägigen Vorschriften.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Verpflichtung von Verkehrsbehörden, bei der Übergabe von Rollmaterial an einen neuen Betreiber eines öffentlichen Verkehrsdienstes „detaillierte Informationen“ über die Instandhaltungskosten und den Zustand des Rollmaterials zu Verfügung stellen (Art. 5a Abs. 3), ist in der vorliegenden Form unverhältnismäßig. Zum einen ist sie zur Information neuer Betreiber ungeeignet, da nicht die Behörden, sondern die bisherigen Betreiber über derartige Informationen verfügen. Die Verordnung enthält jedoch keine entsprechende Auskunftspflicht der bisherigen Betreiber. Zum anderen können „detaillierte Informationen“ dieser Art Geschäftsgeheimnisse der alten Betreiber berühren, deren Offenbarung – zumal in einem wettbewerblichen Umfeld – nicht zwingend durch das Informationsbedürfnis neuer Betreiber gerechtfertigt ist.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die grundsätzliche Ausschreibungspflicht im öffentlichen Personenverkehr führt zu geringeren öffentlichen Ausgaben. Die Ausweitung des Vergabeverfahrens auf den Schienenverkehr ist daher sachgerecht. Die bedingungslose Möglichkeit für die Verkehrsbehörden, Personenverkehrsdienste selbst zu erbringen, kann jedoch dieses Einsparpotenzial zunichtemachen. Die vorgesehenen Obergrenzen für das Auftragsvolumen verringern die Marktzutrittsbarrieren gerade für kleine Wettbewerber.