

## Kommunalisierungs-Tendenzen im ÖPNV stoppen – Soziale Marktwirtschaft erhalten!

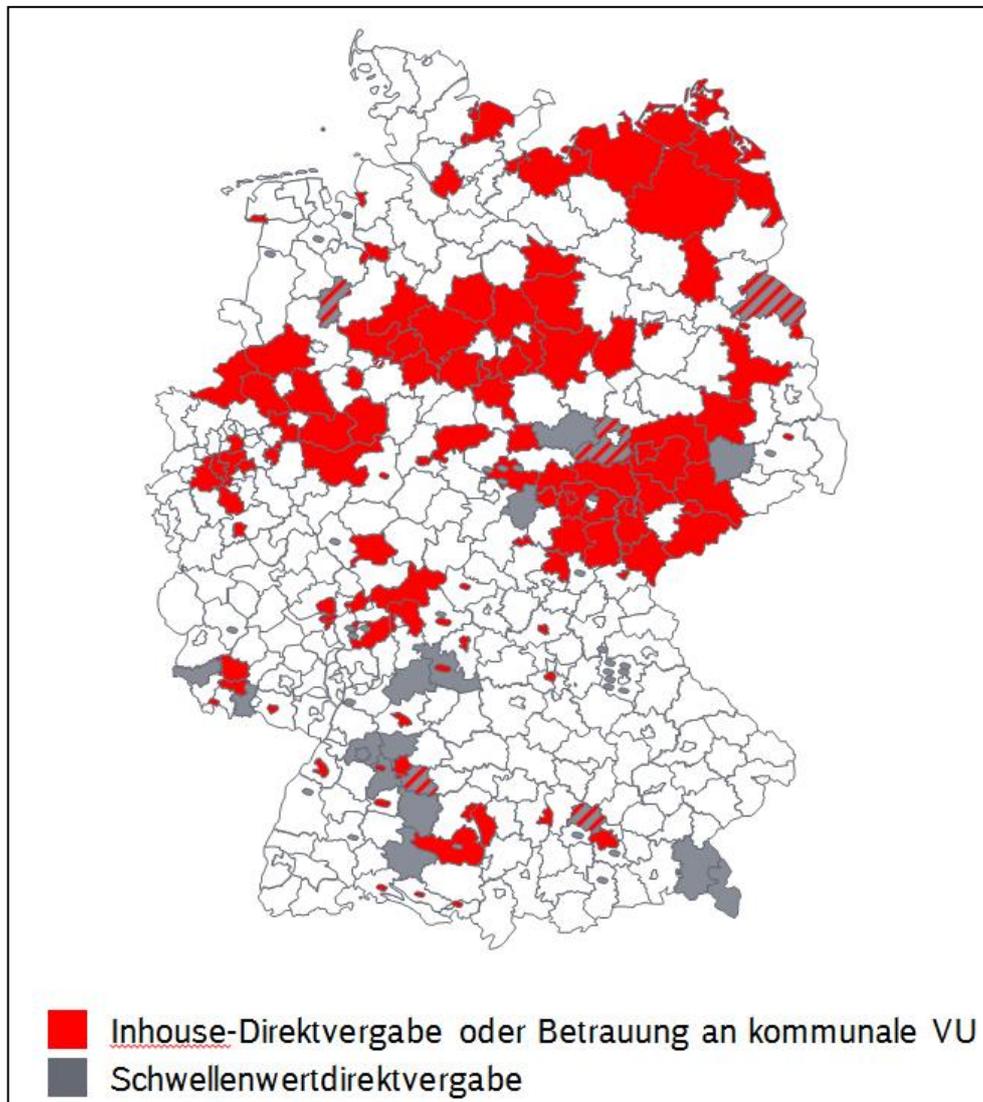
**Die private Busbranche (Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer bdo e.V.) sowie die 4 großen bundesweit tätigen Busbetreiber (DB Regio Bus, Rhenus Veniro, Transdev und Netinera) befürchten ihre sukzessive Verdrängung aus dem deutschen Markt aufgrund zunehmender Kommunalisierung des ÖPNV in Deutschland.**

Hintergrund dieser Befürchtungen sind messbar ansteigende Kommunalisierungstendenzen, welche mit dem Inkrafttreten der EU-VO 1370/2007 begonnen haben und mit Inkrafttreten der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Januar 2013 noch mal verstärkt wurden. Systematisch werden Busverkehre im ÖPNV dem Gesamtmarkt in Deutschland entzogen, da sie mit Hilfe von Inhouse- und Direkt-Vergaben an kommunale Unternehmen gegeben werden.

Diese Form der kommunalen Marktabstottung und Verkleinerung des Gesamtmarktes wird weder den europäischen Rahmenbedingungen der EU-VO 1370/2007 noch den nationalen Rahmenbedingungen des deutschen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) gerecht. Beide Regelungen beinhalten das verfassungsmäßig garantierte Subsidiaritätsprinzip, nach dem staatliches Handeln erst dann erfolgen darf, wenn der Markt keine Kapazitäten zur Verfügung stellt („Privat vor Staat“).

Dies offensichtlich völlig außer Acht lassend hebeln in Deutschland die für die Vergabe zuständigen Behörden die Grundprinzipien der Marktwirtschaft in weiten Teilen aus. Wie der u. a. Landkarte zu entnehmen ist, ist der Norden Deutschlands hiervon in weiten Teilen betroffen, in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sogar nahezu flächendeckend. Private Unternehmen werden aus ihren Personenbeförderungsgenehmigungen gedrängt, indem kommunale Direktvergaben ohne das hierfür notwendige öffentliche Verkehrsinteresse ausgeweitet werden. Diese Form der „Closed-Shop-Politik“ staatlichen Handelns ist keinesfalls mehr von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes gedeckt. Bisläng eigenwirtschaftlich (und damit den Steuerzahler entlastende) betriebene Verkehre werden offensichtlich aus „staatlichem Eigeninteresse“ und Machterhalt in die Gemeinwirtschaftlichkeit gedrängt. Die Lasten trägt der Steuerzahler. Die Existenz privatwirtschaftlich agierender Verkehrsunternehmen in Deutschland ist hierdurch gefährdet.

Übersicht der aktuell durchgeführten und im EU-Amtsblatt angekündigten Inhouse- und Direkt- Vergaben an kommunale Verkehrsunternehmen sowie Schwellenwert-Direktvergaben an kommunale und private Verkehrsunternehmen seit 2010 (Stand 30.9.2016)



### Übersicht Inhouse- und Schwellenwertdirektvergaben in Deutschland



Seit Veröffentlichung der EU-VO 1370/2007 am 03.12.2007 wurden ca. 1.176 Mio. Nkm direkt vergeben.

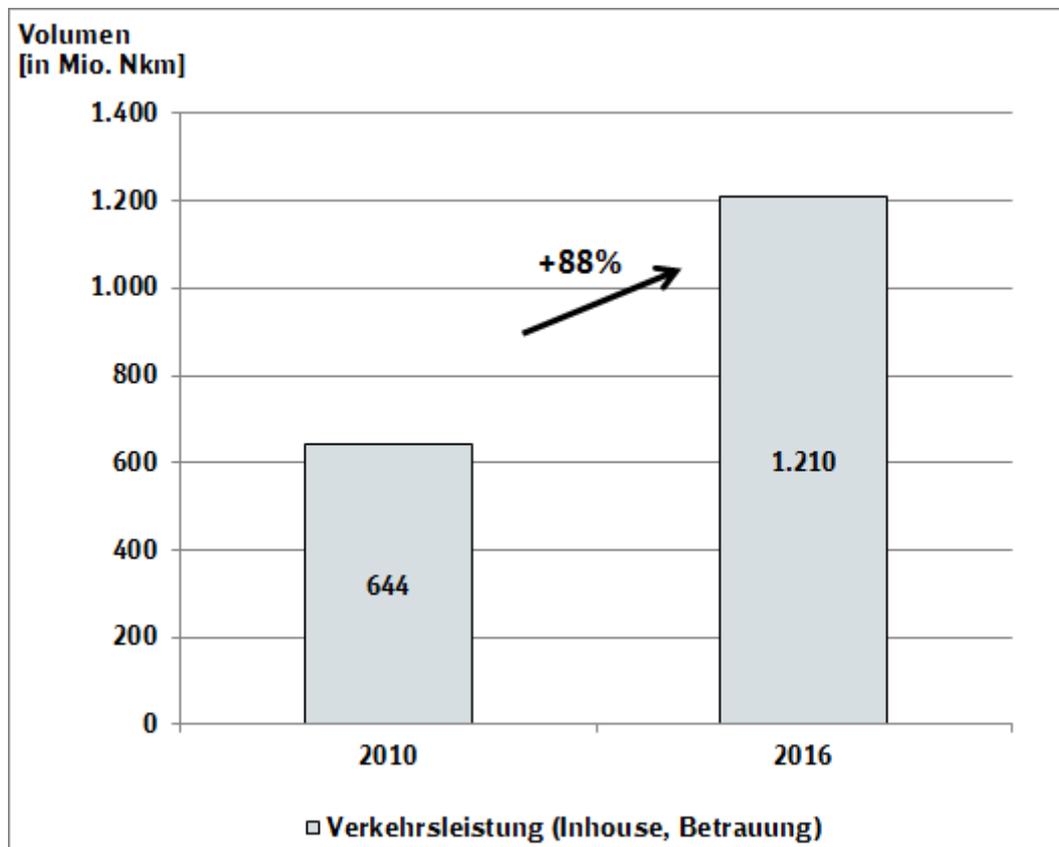
- 96% an kommunale Verkehrsunternehmen
- 4% an private Verkehrsunternehmen



Gemessen am Umsatz entspricht dies einem Marktvolumen von ca. 40%

- Dadurch wird ein Markt in Höhe von 5,1 Mrd. € abgeschottet (Stadtwerke/Kreisverkehrsgesellschaften)
- Die Laufzeit der Vergaben beträgt im Durchschnitt bei Bus-Leistungen 8 Jahre und bei Tram-Leistungen 12 Jahre

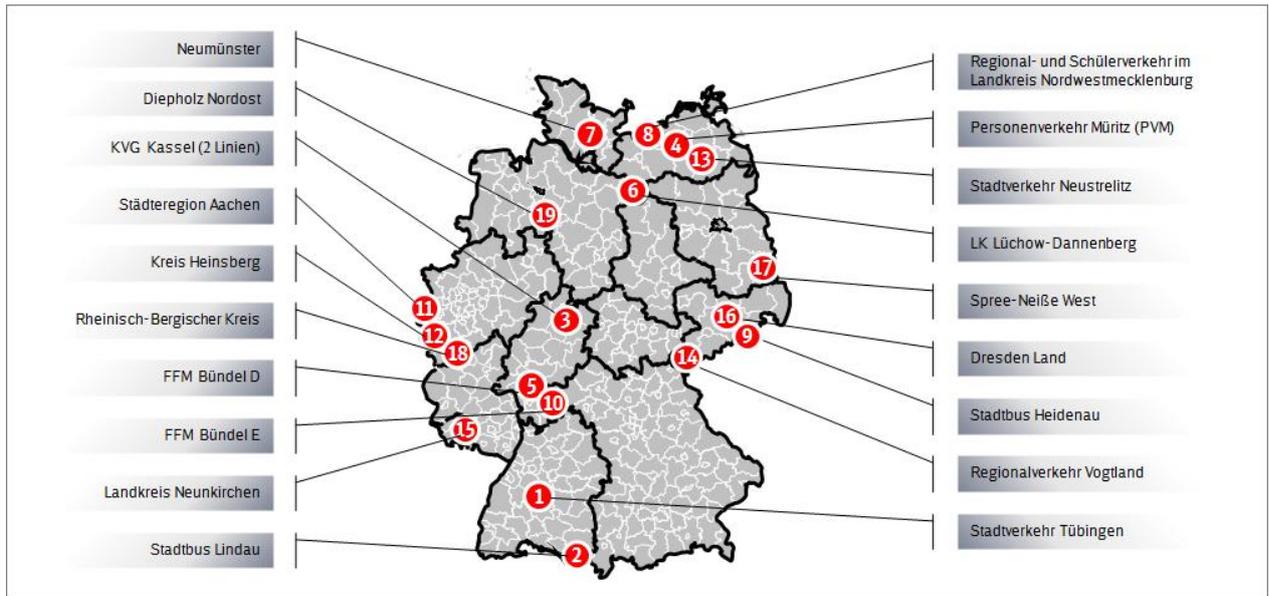
Entwicklung der durchgeführten und im EU-Amtsblatt angekündigten Inhouse- und Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen von 2010 bis 2016 (Stand 30.9.2016)



Entwicklung des Marktvolumens (Stand 30.9.2016)

Mittlerweile sind 1.210 Mio. Nutzwagenkilometer durch Inhouse- und Direktvergaben dem Wettbewerb entzogen und damit die Chance auf Kostenreduktion der öffentlichen Hand sowie Qualitätssteigerung für Fahrgäste verzichtet.

Parallel zu dieser kommunalen Marktabschottung verdoppelte sich das Volumen wettbewerblicher Vergaben - auf mittlerweile 268 Mio. Nutzwagenkilometer. In diesem Marktsegment finden sich nahezu ausschließlich Verkehre der privaten Busbranche sowie der vier bundesweit agierenden Verkehrsunternehmen wieder.



Nr.	Netz	Altbetreiber	Neuer Betreiber	Volumen [TNkm/a]	Zeitpunkt
1	Stadtverkehr Tübingen	Fa. Kocher und Fa. Schnaith	Stadtwerke Tübingen	3.464	2010
2	Stadtbus Lindau	Regionalbus Augsburg GmbH (RBA)	Stadtverkehr Lindau (B) GmbH	900	2010
3	KVG Kassel (2 Linien)	k.A.	Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG (KVG)	2 Linien	2014
4	Personenverkehr Müritz (PVM)	Veolia Verkehr GmbH	Mecklenburg-Vorpommersche-Verkehrsgesellschaft mbH	2.500	2016
5	FFM Bündel D	In-der-City-Bus GmbH (ICB) [VGF]	In-der-City-Bus GmbH (ICB) [VGF]*	3.400	2015
6	LK Lüchow-Dannenberg	Regionalbus Braunschweig GmbH (RBB)	Lüchow-Schmarsauer Eisenbahn GmbH (LSE) [LK Lüchow-Dannenberg]	1.287	Aug 17
7	Neumünster	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH)	Neuer Eigenbetrieb	1.600	2015
8	Regional- und Schülerverkehr im Landkreis Nordwestmecklenburg	Busbetriebe Wismar Regio/Stadt GmbH, NAHBUS Nordwestmecklenburg GmbH	NAHBUS Nordwestmecklenburg GmbH [LK Nordwestmecklenburg]	1.400	Jan 16
9	Stadtbus Heidenau	Reisedienst Dreßler GmbH	Oberelbische Verkehrsgesellschaft Pirna-Sebnitz mbH (OVPS) [LK Sächsische Schweiz - Osterzgebirge]	79	2018
10	FFM Bündel E	Veolia VerkehrRhein-Main GmbH (Alpina) [Veolia]	In-der-City-Bus GmbH (ICB) [VGF]	3.000	Dez 16
11	Städteregion Aachen	RVE Regionalverkehr Euregio Maas-Rhein GmbH [DB Regio]	ASEAG (Aachener Straßenbahn- und Energieversorgungs-AG) [Stadt Aachen]	2.400	Jan 18
12	Kreis Heinsberg	RVE Regionalverkehr Euregio Maas-Rhein GmbH [DB Regio]	WestEnergie und Verkehr GmbH [u. a. Stadt Mönchengladbach]	1.500	Jan 18
13	Stadtverkehr Neustrelitz	B.B. Reisen GmbH	Mecklenburg-Vorpommersche-Verkehrsgesellschaft mbH [LK Mecklenburgische Seenplatte]	369	Jan 17
14	Regionalverkehr Vogtland	Plauener Omnibusbetrieb GmbH (POB), Reichenbacher Verkehrsbetrieb Gerlach GmbH (RVB), GVG Göltzschtal-Verkehr GmbH, Herold Reisen	Neue Verkehrs GmbH [Landkreis und Stadt Plauen]	4.400	Dez 17
15	Landkreis Neunkirchen	Neunkircher Verkehrs GmbH	Neunkircher Verkehrs GmbH*	932	Aug 17
16	Linienbündel IV Regionalverkehr Dresden Land	Regionalverkehr Dresden GmbH (RVD)	Verkehrsgesellschaft Meißen mbH [LK Meißen (25,1%), Dresdner Verkehrsbetriebe AG (74,9%)]	470	Okt 17
17	Spree-Neiße West	Cottbusverkehr GmbH, Neißeverkehr GmbH [Netinera] u. Leo Reisen GmbH & Co. KG	Cottbusverkehr GmbH [Stadt Cottbus]	2.000	Aug 17
18	Regionalverkehr im Rheinisch-Bergischen-Kreis	Kraftverkehr Gebr. Wiedenhoff GmbH & Co. KG	Kraftverkehr Wupper-Sieg AG [Stadt Leverkusen/Rheinisch-Bergischer Kreis]	800	Dez 16
19	Diepholz Nordost (Linien 164 u. 165)	Omnibusbetrieb + Taxi W. Kirschner	Verkehrsbetriebe Grafschaft Hoya GmbH [u. a. LK Diepholz]	135	Aug 18

\*nach EU-weiter Ausschreibung nun Inhouse-Vergabe und somit dem Wettbewerb entzogen

## Übersichten Rekommunalisierungen im nationalen ÖPNV-Markt (Stand: 30. September 2016)

Dass öffentliche Verkehrsleistungen nicht unbedingt durch kommunale Verkehrsunternehmen erbracht werden müssen, zeigt sich zum einen dadurch, dass es heute eine vielfältige private Unternehmerlandschaft gibt. Vom lokalen inhabergeführten Busunternehmen bis hin zum bundesweit agierenden Konzern. Zum anderen zeigen zahlreiche Beispiele bei denen kommunale Verkehrsunternehmen ganz oder in Teilen privatisiert wurden, dass diese bei weiterhin hochqualitativer Leistung mit wesentlich weniger oder gar keinen öffentlichen Zuschüssen wirtschaften. So wird beispielsweise der Stadtverkehr Bad Kreuznach heute eigenwirtschaftlich betrieben, während er als kommunales Unternehmen noch einen Zuschuss i. H. v. 1,5 Mio. EUR pro Jahr benötigte. Durch Verkehrsverträge bzw. Nahverkehrspläne kann sich der Aufgabenträger auf seine Rolle der Daseinsvorsorge konzentrieren, während das operative Geschäft durch private Unternehmen übernommen wird. Dort, wo Aufgabenträger ihrer Rolle gerecht werden und das Leistungsniveau, die Personalstandards und die gewünschte Qualität im Nahverkehrsplan definieren, können Fehlentwicklungen, wie sie vom Landkreistag NRW und vom Städte- und Gemeindebund NRW bemängelt werden, nicht stattfinden.

Die Ursachen dieser Fehlentwicklungen sind vielfältig. Hierzu gehören:

### **1. Fehlerhafte Anwendung des deutschen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG):**

Das PBefG orientiert sich an den Vorgaben der EU-VO 1370/2007, die vorsieht, dass staatliches Handeln entsprechend dieser Verordnung nur dann erfolgen soll, wenn der Markt versagt. Daher sieht das PBefG mit seiner Regelung zum Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit ausdrücklich ein Zwei-Stufen-Verhältnis vor, nachdem staatliches Handeln über den Weg der Gemeinwirtschaftlichkeit nur statthaft sein soll, wenn kein Unternehmen, unabhängig ob privat oder kommunal, sich in der Lage sieht, ein eigenwirtschaftliches Angebot abzugeben. Hierbei hat der Gesetzgeber durch die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit in § 8 Abs. 4 PBefG mit der Einbeziehung der allgemeinen Vorschrift unmissverständlich klargestellt, dass Ausgleichsleistungen über allgemeine Vorschriften neben den Beförderungserlösen zur Eigenwirtschaftlichkeit zählen. Hieraus folgt, dass in den Fällen, in denen die Beförderungserlöse aufgrund (sozial)politischer Tarifvorgaben nicht den tatsächlichen Marktpreisen entsprechen, allgemeine Vorschriften zu erlassen sind, um das politisch festgelegte Delta auszugleichen, wie es auch die EU-Verordnung 1370/2007 vorsieht. Diesen Grundsatz außer Acht lassend weigern sich vielerorts die zuständigen Behörden – die zumeist zugleich verantwortlich für das eigene kommunale Unternehmen sind – rechtswidrig die notwendigen allgemeinen Vorschriften zu erlassen. Diese Handhabung liegt aktuell in mindestens zwei Verfahren den Gerichten zur Überprüfung vor. Bis zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes können bis zu fünf Jahre vergehen. Damit wird den privaten Unternehmen von vornherein die Möglichkeit genommen, die nach dem PBefG vorgesehenen eigenwirtschaftlichen Anträge zu stellen. Genehmigungswettbewerb nach PBefG ist damit ausgeschlossen. Bislang eigenwirtschaftlich durch Privatunternehmen erbrachte Verkehrsleistungen werden von den eigenen kommunalen Unternehmen ohne

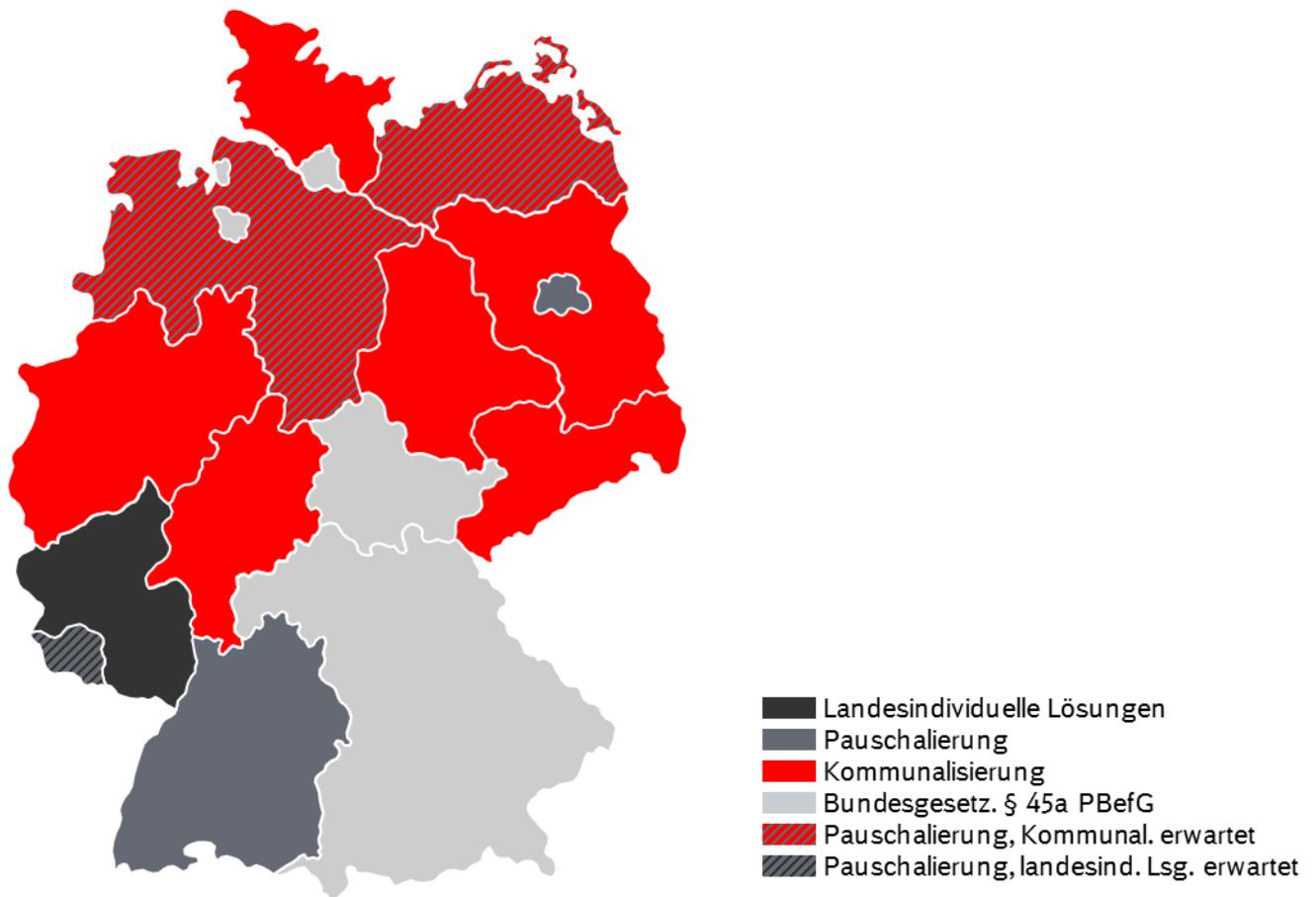
jeglichen Wettbewerb und damit zu Lasten des Steuerzahlers übernommen, trotz höherer Kosten.

## **2. Kommunalisierung der § 45 a PBefG-Mittel durch die Länder**

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 8 Absatz 4 Satz 3 PBefG ausdrücklich von seinem Wahlrecht Gebrauch gemacht, die § 45 a PBefG-Mittel aus dem Vergaberegime der EU-VO 1370/2007 auszunehmen und so den Weg für den Genehmigungswettbewerb eröffnet. Seit Inkrafttreten des PBefG haben sich allerdings immer mehr Bundesländer von dieser bundesgesetzlichen Vorgabe gelöst und über die sog. Länderöffnungsklausel des § 64 a PBefG kommunale Strukturen zementiert, indem sie in ihren ÖPNV-Gesetzen eine „Vollkommunalisierung der Ausgleichszahlungen“ bereits verankert haben (u. a. Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), bzw. beabsichtigen (aktuell Baden-Württemberg und Niedersachsen) zu verankern.

Hierdurch wird ebenfalls Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Verkehre „im Keim erstickt“. Politischer Wille in diesen Ländern ist längst nicht mehr ein gewerberechter Ansatz, nach dem auch private Unternehmen in Zukunft noch eine Chance auf ein Mitwirken im ÖPNV auf Augenhöhe haben sollen, sondern die dauerhafte Kommunalisierung zu Lasten bestehender privater Strukturen. Besonders interessant ist hierbei, dass kommunale Unternehmen nach der Kommunalisierung der § 45 a PBefG-Mittel in erheblichem Umfang von Direktvergaben profitieren, die Verkehrsleistungen selbst allerdings in großem Umfang im Wettbewerb an private Unternehmen vergeben. Private Unternehmen werden infolge dieser Marktverdrängung entweder liquidiert oder zu Subunternehmern (Lohnkutscher) degradiert und geraten folglich zunehmend in die vertragliche Abhängigkeit kommunaler Unternehmen.

## Übersicht Ausgleichsleistungen Schülerbeförderungen (Stand 1.8.2016)



### 3. Die Einführung von Wettbewerb durch den europäischen Gesetzgebers

Während die meisten europäischen Mitgliedstaaten das Regelungsziel der EU-VO 1370/2007 im Sinne eines regulierten Wettbewerbs (Erwägungsgründe 4 und 7 EU-VO 1370/2007) verstanden wissen und seit Inkrafttreten der EU-VO 1370/2007 erhebliche Anstrengungen zur Einführung von fairen Wettbewerbsbedingungen im ÖPNV unternommen haben, findet sich in Deutschland – wie zuvor beschrieben – ein entgegengesetzter Trend wieder. Zwar sieht die EU-VO 1370/2007 eine Selbsterbringung, bzw. die Direktvergabe an einen internen Betreiber unter bestimmten Voraussetzungen vor, doch heißt es in dem Erwägungsgrund 18 „(...) Zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen muss die Möglichkeit der Eigenerbringung jedoch streng kontrolliert werden (...)“.

Eine solche Kontrolle ist in Deutschland allerdings nur über die Gerichte möglich. Die Verfahren sind aufwendig und kostenintensiv. Die Wettbewerber haben häufig nicht die Ressourcen unrechtmäßige Inhouse- und Direkt-Vergaben von den Vergabegerichten

überprüfen zu lassen. Schneller und effektiver Rechtsschutz – insbesondere im Verwaltungsverfahren – ist nicht gegeben. Gerade vor dem Hintergrund, dass bei Erteilung einer Inhouse- und Direkt-Vergaben an den kommunalen Betreiber häufig die letzte Überlebensstrategie für private Unternehmen in der Erlangung eines Subunternehmervertrages liegt, ist es nur allzu logisch und nachvollziehbar, dass nur selten Mut in der Unternehmerschaft besteht, rechtliche Schritte gegen eine unwirksame Inhouse- und Direkt-Vergaben eines (dann notwendigerweise) zukünftigen Auftraggebers einzuleiten. Alternativ hat der private Unternehmer nur die Möglichkeit, das Geschäft zu schließen mit allen Folgen für die Beschäftigungsverhältnisse.

Gerade der Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Genehmigungen erzeugt oftmals einen Wettbewerb um „die bessere Idee der Verkehrsbedienung“, der im Fall der Inhousevergabe kategorisch ausgeschlossen ist. Aber gerade diese Ideen tragen eben oftmals zur Reduzierung der Zuschüsse und damit zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte bei.

**Das private Omnibusgewerbe und die vier großen bundesweit tätigen Busbetreiber möchten auf bestehende Missstände aufmerksam machen. Sollte die Politik keine Maßnahmen ergreifen, diese für private Unternehmen nachteilige Entwicklung zu stoppen, ist die Existenz der zurzeit noch im ÖPNV tätigen privaten Unternehmen in Deutschland erheblich gefährdet. Ohne privatwirtschaftliches Engagement und ohne Wettbewerb werden die Kosten des ÖPNV explodieren.**

**Wir appellieren daher an die politisch Verantwortlichen, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um:**

- 1. Die Kommunalisierung im ÖPNV aufzuhalten.**
- 2. Fairen Wettbewerb zu ermöglichen und nicht durch weitere und ausufernde Inhouse- und Direkt-Vergaben an kommunale Unternehmen zu erschweren.**
- 3. Den im PBefG verankerten Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit „mit Leben zu füllen“ und dafür die zuständigen Behörden zu verpflichten, allgemeine Vorschriften zu erlassen.**
- 4. Die ÖPNV-Gesetze der Länder nicht zur Kommunalisierung privater Verkehre zu missbrauchen.**