

Impulse der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für ÖPNV-Recht und -Praxis in Deutschland

10. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV

Dr. Lorenz Wachinger

Jena, 08.11.2024

Agenda

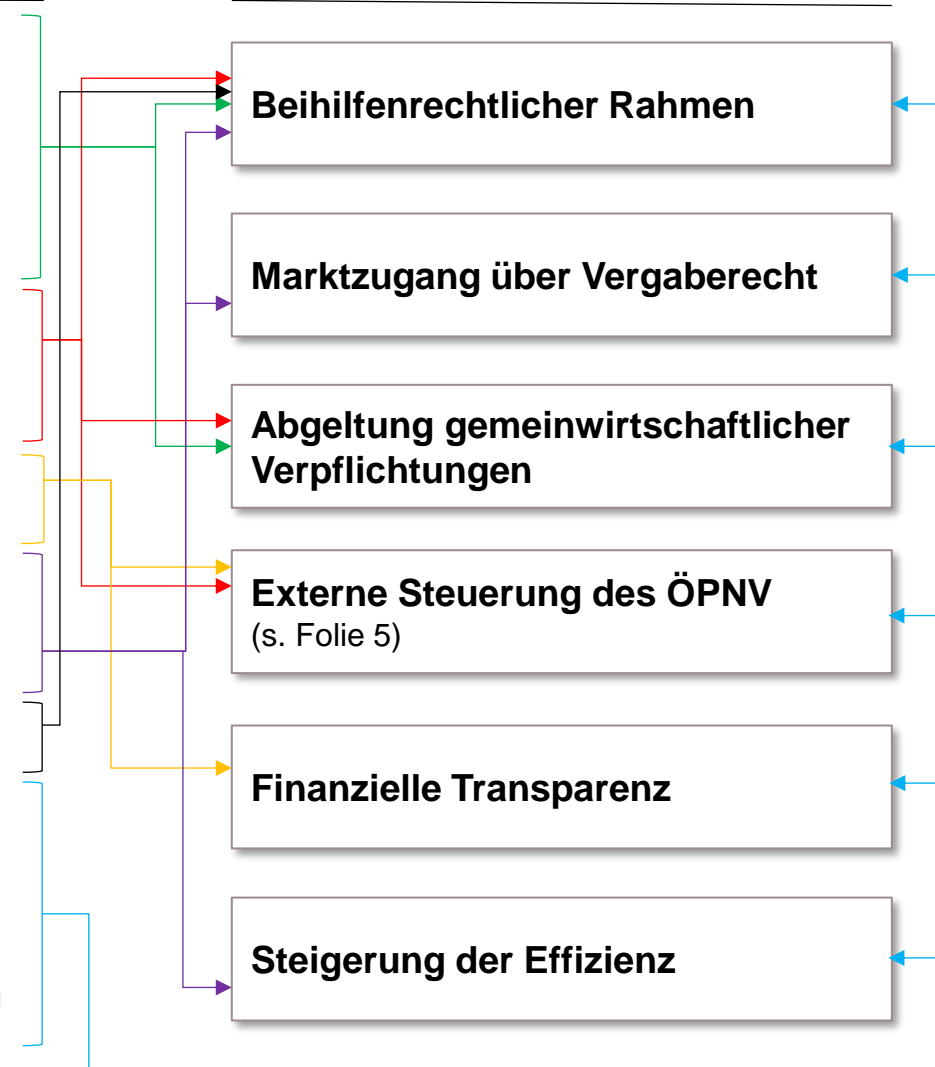
- Ein Versuch, das Thema einzukreisen
- Annäherung über die Entstehungsgeschichte der VO 1370/2007
- Ableitbare Strukturprinzipien des Unionsrechts
- Organisation des ÖPNV (v.a. im kommunalen Bereich) bis zur VO 1370/2007
- Impulse aus der VO 1370/2007 und Umsetzungsdefizite im Hinblick auf die Strukturprinzipien des Unionsrechts
- Fazit

Die wesentlichen Inhalte der VO 1370/2007 bauen auf einer langen Vorgeschichte auf

Rechtsentwicklungen

- > Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (65/271/EWG)
- > Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs
- > Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs – Art. 14
- > Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft – Art. 4 f.
- > Vorbereitende Studien (Grünbuch „Das Bürgernetz“ v. 23.01.1996, KOM(95) 601, endg.; „NEA-Studie“)
- > Insgesamt drei Kommissionsvorschläge
- > EuGH, Urteil v. 24.07.2003 in der Rs. „Altmark Trans“
- > Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates
- > Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste

Themenfelder



Die sogenannte NEA-Studie (1998) schaffte die analytischen Grundlagen für die Systematisierung im Unionsrecht

- > Analyse des Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten
 - > Das jeweilige Regulierungssystem lässt sich in einer STO-Matrix beschreiben (Strategisch-Taktisch-Operativ, s. beide Grafiken)
 - > Zentrale Erkenntnis: Zwei Mittel werden verwendet, um bestimmte Ergebnisse zu erreichen im ÖV-System
 - Finanzielle Mittel (Ausgleichsleistungen)
 - Ausschließliche Rechte
- ⇒ Zurechnung als Regulierungsinstrumente zum Staat
(↔ Staat als Unternehmer, s. folgende Folien)

Actors involved (various examples)					
Level	Example 1	Example 2	Example 3	Example 4	
Strategic	Organising authority	Organising authority	Transport companies	Regulat. authority	Transport companies
Tactical		Planning company			
Operational	Transport company	Transport operators	Sub-contractors	Regulat. authority	Regulat. authority

Entscheidungsebene	Zielbeschreibung	Entscheidungen							
		„Software“	„Hardware“						
Strategie Langfristig (5 Jahre und länger)	<i>Was wollen wir erreichen?</i>	<u>Generelle Ziele</u> Verkehrspolitik Umweltpolitik Sozialpolitik Infrastruktur/Raumordnung Marktanteil des ÖPNV Kostendeckung/Subventionsvolumen <u>Allgemeine Angebotsstandards</u> Räumliche und zeitliche Versorgungsdichte bestimmter Gebiete Zielgruppen Intermodalität							
Taktik Mittelfristig (bis zu 5 Jahre)	<i>Welches Angebot ist geeignet, diese Ziele zu erreichen?</i>	<u>Detaillierte Angebotsmerkmale</u> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">Tarife</td> <td style="width: 50%;">Fahrzeuge</td> </tr> <tr> <td>Marketing</td> <td>Strecken</td> </tr> <tr> <td>Zusatzleistungen</td> <td>Fahrplan</td> </tr> </table>		Tarife	Fahrzeuge	Marketing	Strecken	Zusatzleistungen	Fahrplan
Tarife	Fahrzeuge								
Marketing	Strecken								
Zusatzleistungen	Fahrplan								
Operativ Kurzfristig (1–6 Monate)	<i>Wie werden diese Dienstleistungen erstellt?</i>	<u>Vertrieb</u> Personal Automaten Information	<u>Produktion</u> Infrastrukturbetrieb Fahrzeugeinsatz und -wartung Personaleinsatz						

Aus Entstehung und Inhalten der VO 1370/2007 lassen sich (mindestens) folgende Strukturprinzipien und Ziele ableiten

- > Schaffung eines verlässlichen beihilfenrechtlichen Rahmens
 - Beihilfenrechtliche Vorgaben und Freistellung für Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen
- > Marktzugang über Vergaberecht
 - Wesentliche Neuerung der VO 1370/2007: Bündelung der Markteingriffe der zuständigen Behörden im Instrument des öffentlichen Dienstleistungsauftrags, der nach Vergaberecht zu vergeben ist
- > Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach gemeinsamen Regelungen
- > Externe Steuerung des ÖPNV
 - Leistung, Gegenleistung und deren Änderungen müssen in einem gesonderten Dokument (ÖDA) festgelegt werden
 - Ausgleich darf nur nach Maßgabe der dort definierten Parameter gewährt werden
 - Änderungen unterliegen beihilfen- und vergaberechtlichen Restriktionen
 - Bei Anwendung von Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 (Voraussetzung Dienstleistungskonzession!) muss der „interne Betreiber“ ein erhebliches Marktrisiko tragen
 - Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen muss nach Art. 4 und 5 RL 2012/34/EU unabhängig vom Staat sein und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen (können)
 - Der Staat muss folglich zwar Kontrolle ausüben können (In-House-Geschäft oder interner Betreiber), darf diese aber – soweit es um gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen geht – nicht „am ÖDA vorbei“ ausüben
 - ⇒ Hieraus folgt m.E. zwingend eine Trennung in die Steuerung des ÖPNV als zuständige Behörde (zwingend über ÖDA = externes Instrument) und die Kontrolle der Gesellschaft als Eigentümer (sollte auf Einhaltung des ÖDA gerichtet sein)
- > Erhöhung der finanziellen Transparenz und in Bezug auf die Leistungsbilanz
- > Steigerung der Effizienz

Der traditionelle Regelungsansatz beruhte in Deutschland auf der internen Regulierung

- > Entstehung kommunaler Unternehmen, Verstaatlichung der Eisenbahnen
- > Unternehmerische Aktivitäten im Rahmen des Gewerberechts (PBefG) bzw. als Verwaltungsmonopol (Deutsche Bundesbahn)
- > Governance der öffentlichen Unternehmen nach Maßgabe der Gemeindeordnungen bzw. des Anstaltsrechts (DB)
- > Unterschiede zur Idee der VO 1370/2007:
 - > Der Staat erfüllt Aufgaben, indem er wirtschaftlich tätig wird (monistischer Ansatz ⇔ EU-Recht: dualistischer Satz, Trennung zwischen Vorgabe gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch den Staat und betriebswirtschaftlich ausgerichteter Tätigkeit der Unternehmen)
 - > Die inhaltliche Steuerung der Aufgaben im Sinne der Politik erfolgt über den Aufsichtsrat (⇔ EU-Recht: politisch motivierte Ziele müssen über den ÖDA vorgegeben werden)

Welche Impulse aus der VO 1370/2007 und welche Umsetzungsdefizite gibt es?

Beihilfenrechtlicher Rahmen

- > Weitgehend erfüllt (wichtiger Impuls)

Marktzugang über Vergaberecht

- > Weitgehend erfüllt (wichtiger Impuls)

Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

- > Problemfeld kommunale Unternehmen (Querverbund)
- > Umsetzungsdefizit beim Deutschlandticket

Externe Steuerung des ÖPNV

- > Im kommunalen ÖPNV kaum realisiert (häufig weiterhin inhaltliche Steuerung über Aufsichtsrat)
- > Umsetzungsdefizit beim Deutschlandticket

Finanzielle Transparenz

- > Nur teilweise gegeben

Steigerung der Effizienz

- > Wenig Interesse daran im kommunalen ÖPNV

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte

Dr. Lorenz Wachinger
wachinger@bbgundpartner.de



BBG und Partner Partnerschaftsgesellschaft mbB | Contrescarpe 75A | 28195 Bremen | Tel. 0421 33541-0 | www.bbgundpartner.de