

Linienbündelung und Harmonisierung von Konzessions-Laufzeiten

in Vorbereitung gebündelter Konzessionierungen nach §9 Abs. 2 PBefG

von Harald Blome, Heidelberg, und Dietmar Maier, Karlsruhe¹

1 Notwendigkeit der Linienbündelung

1.1 Aus Sicht des öffentlichen Verkehrsinteresses

Die Novelle zu § 9 Abs. 2 PBefG ermöglicht eine linienübergreifende, gebündelte Erteilung von Konzessionen und schafft damit die Grundlage, den tatsächlichen Begebenheiten in der Betriebsdurchführung und der Verkehrsplanung auch bei der Konzessionserteilung besser zu entsprechen.

Diese realitätsnahe Konzessionierung in der Form von Linienbündeln erscheint im Lichte des künftigen Wettbewerbes um ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen zwingend geboten. So obliegt es dem Aufgabenträger, für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung zu sorgen und dafür öffentliche Mittel einzusetzen, soweit die erforderliche Verkehrsdienstleistung vom Konzessionsinhaber nicht eigenwirtschaftlich zu erbringen ist. Für diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen trägt der Aufgabenträger die Verantwortung, dass diese zu den „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ erstellt werden. Die Bündelung von Linien gewährt dabei einen Ausgleich zwischen guten und

¹ Harald Blome und Dietmar Maier sind freiberufliche Nahverkehrsberater im Planernetzwerk Nahverkehrsberatung Südwest

schlechten Risiken: Verluste einzelner Linien werden durch „Überschüsse“ anderen Linien ausgeglichen.

Im Hinblick auf den möglichen künftigen Wettbewerb um ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen ist festzustellen, dass die frühzeitige Erarbeitung sinnvoller Linienbündelungen in Vorbereitung auf die sich abzeichnenden Veränderungen im ÖPNV-Verkehrsmarkt dringend notwendig ist, um nachhaltigen Schaden für das öffentliche Verkehrsinteresse und die Haushalte der öffentlichen Hand abzuwehren, der infolge einer Untätigkeit in dieser Frage entstehen kann.

Denn erst die Bündelung wirtschaftlich und verkehrlich zusammenhängender Linien eröffnet die Möglichkeit zur Bildung sinnvoller Lose, die eine wirtschaftliche Leistungserstellung im Sinne der Geringste-Kosten-Verordnung überhaupt erst ermöglichen.

1.1.1 Gefahr der „Rosinenpickerei“

Unterbleibt eine Bündelung von Linien im Sinne eines Ausgleichs zwischen guten und schlechten Risiken, so besteht die Gefahr, dass für einzelne ertragsstarke Linien von ausschließlich profitorientierten Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftliche Einzelkonzessionen beantragt werden. Damit kann das Verkehrsunternehmen im Rahmen seiner Linienkonzession private Gewinne realisieren ohne dazu verpflichtet werden zu können, diese Gewinne zur Finanzierung des verbleibenden, ertragsschwachen Verkehrs (anderer Unternehmen!) auf dem restlichen Liniennetz heranzuziehen.

Während die eigenwirtschaftlichen Leistungen zu privaten Profiten beim Verkehrsunternehmen führen, würde die ganze Last des verbleibenden defizitären, gemeinwirtschaftlichen Verkehrs der öffentlichen Hand aufgebürdet. Die Belastungen der öffentlichen Hand würden in einem derartigen Wettbewerbs-Szenario gegenüber dem Status Quo unter Umständen sogar ansteigen.

Insofern ist eine Linienbündelung ein geeignetes Instrument für den Aufgabenträger, sich gegen unerwünschte Auswirkungen des Wettbewerbes zu schützen.

1.1.2 Verlust von Synergie-Effekten

Faktisch werden heutzutage gerade im ländlichen Raum in den seltensten Fällen einzelne Verkehrslinien isoliert betrieben. Die durchführenden

Verkehrsunternehmen realisieren durch linienübergreifenden Personal- und Fahrzeugeinsatz erhebliche Rationalisierungspotenziale, da nur so ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist. Wird auf eine Bündelung von derart verbunden produzierten Linien im Rahmen der Konzessionsvergabe verzichtet, so ist davon auszugehen, dass nach Konzessionsablauf im Falle der Vergabe einer Einzelkonzession an ein anderes Unternehmen der Betrieb auf den „verbliebenen“ Linien in eine wirtschaftliche „Schräglage“ gerät, da Synergien in erheblichem Maße wegfallen. Einst wirtschaftlich gut dastehende Verkehre können so zu einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Hand führen.

1.2 Aus Sicht des Unternehmers

Die Bildung von Linienbündeln stellt einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit und das Recht auf freie Berufsausübung dar. Die Bündelungsentscheidung kann demnach nicht willkürlich erfolgen. Es handelt sich bei der Bildung von Linienbündeln um eine Ermessensentscheidung, die nachvollziehbar zu begründen ist. Es muss eine gewissenhafte Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Recht auf freie Berufsausübung erfolgen.

Pflichte und Rechte aus der gebündelten Konzession

Für den Konzessionsinhaber bedeutet die Linienbündelung zunächst einmal eine Belastung, da er verpflichtet wird, defizitäre Leistungen auf ertragsschwachen Linien mit den Erträgen ertragsstärkerer Linien gegenzufinanzieren. Im Gegenzug genießt er jedoch einen erhöhten Abwehranspruch gegen konkurrierende Unternehmen.

Schutz vor „Rosinenpickerei“

Die Linienbündelung gewährt dem vorhandenen Unternehmen einen effektiven Schutz davor, seine „besten Linien“ an ausschließlich profitorientierte Fremdunternehmen zu verlieren und auf den ertragsschwachen Linien „sitzen zu bleiben“. Selbst die Einrichtung einer neuen Einzellinie im Bereich des Linienbündels kann untersagt werden, sofern die Zielsetzung von §8 PBefG eine Aufnahme der Linie in das Linienbündel für gegeben erscheinen lässt oder nachteilige Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage und damit die Wirtschaftlichkeit des konzessionierten Linienbündels zu erwarten sind.

Linienbündelung im Eigeninteresse des Verkehrsunternehmens

Wegen der damit verbundenen Vorteile ist es durchaus denkbar, dass Verkehrsunternehmen auch von sich aus einen gebündelten Genehmigungsantrag stellen, z.B. bei Vorliegen eines engen betrieblichen Verbundes von Linien, aus dem sich ein erhöhtes Schutzbedürfnis und eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsrechnung und Investitionsplanung ergibt.

2 Bedeutung der Eigenwirtschaftlichkeit

2.1 Gemein- u. Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG

Grundsätzlich postuliert das PBefG eine eigenwirtschaftliche, d.h. zumindest kostendeckende Produktion des ÖSPV. Die Eigenwirtschaftlichkeit gilt als gegeben, wenn der Aufwand für die Verkehrsdienstleistung „durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen [...] sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn gedeckt wird.“ Das novellierte PBefG verweist in diesem Zusammenhang auf die Maßgabe der EG-Verordnung 1191/69. In der Diskussion ist bislang umstritten, ob vor diesem Hintergrund Ausgleichleistungen z.B. für die Schülerbeförderung (nach §45a PBefG) oder für die Schwerbehindertenbeförderung zurechenbar sind oder nicht.

Kann ein eigenwirtschaftlicher Betrieb des Verkehrs nicht erreicht werden, spricht man von einem gemeinwirtschaftlichen Verkehr. Eigenwirtschaftliche Linien bzw. Linienbündel werden nach § 13 PBefG konzessioniert, gemeinwirtschaftliche nach § 13a PBefG.

2.2 Bedeutung für den künftigen Wettbewerb

Gemeinwirtschaftliche Verkehre, seien es Einzellinien oder Linienbündel, unterliegen der EG-Verordnung 1191/69 und sind nach VOL/A auszuschreiben. Man spricht vom sogenannten Vergabe- oder Ausschreibungswettbewerb. Nach § 1 Abs. 2 der Geringste-Kosten-Verordnung GKV erhält derjenige Bieter den Zuschlag, der die Ausschreibungsbedingungen erfüllt und die Verkehrsdienstleistung zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann. Der

Ausschreibungsgewinner beantragt daraufhin eine Konzession für den betreffenden Verkehr. Die Genehmigungsbehörde erteilt nach Feststellung der ordnungsgemäßen Ausschreibung und Vergabe eine Genehmigung nach § 13a PBefG. Die Laufzeit der Konzession richtet sich nach der Dauer des mit dem Aufgabenträger abgeschlossenen Verkehrsvertrages. Als maximale Genehmigungsdauer gilt für Bus-Linien die im § 16 Abs. 2 PBefG festgelegte Obergrenze von 8 Jahren.

Eigenwirtschaftlichkeit schützt nicht vor Wettbewerb!

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren kommt es hingegen nicht zur öffentlichen Ausschreibung. Die häufig aus diesem Umstand abgeleitete Auffassung, Eigenwirtschaftlichkeit schütze deswegen vor Wettbewerb, ist jedoch nicht zutreffend. Auch im eigenwirtschaftlichen Sektor muss sich das Verkehrsunternehmen dem Wettbewerb durch andere Bieter stellen. Läuft eine Konzession ab, so können auch andere als der bisherige Unternehmer eine Genehmigung für den Verkehr beantragen (sog. Genehmigungswettbewerb). Liegen der Genehmigungsbehörde konkurrierende Anträge vor, so ist die Konzession dem Bewerber zu erteilen, der im Vergleich das bessere Verkehrsangebot schafft. Grundsätzlich gilt, dass derjenige Bieter auszuwählen ist, der im Betrieb seiner Linie dem öffentlichen Verkehrsinteresse am besten gerecht wird. Auf diese Weise vermeidet der Genehmigungswettbewerb eine einseitige Orientierung des Konzessionärs an der Gewinnmaximierung, zu der ihn der Konzessionsschutz und die damit verbundene Monopolstellung verführen könnte. Der Genehmigungswettbewerb führt zu einer Begrenzung der erzielbaren Monopolgewinne zugunsten eines dem öffentlichen Interesse angemessenen Bedienungsangebotes.

Beide Wettbewerbsarten, der Genehmigungs- und der Ausschreibungswettbewerb, führen letztlich zu einer Lenkung hin zu einer angemessenen Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses bei geringsten Kosten für die Allgemeinheit.

Insofern kann die Frage Eigen- oder Gemeinwirtschaftlichkeit bei den Betrachtungen zur Linienbündelung durchaus offen bleiben. Denn ob die in die Verkehrsunternehmen fließenden öffentlichen Mittel nun zur Eigenwirtschaftlichkeit zurechenbar sind oder nicht, das hat letztlich keine Auswirkung auf die Zielerreichung einer angemessenen Verkehrsbedienung zu möglichst geringen Kosten für die Allgemeinheit.

Die Frage nach Eigen- oder Gemeinwirtschaftlichkeit ist für die Festlegung der Linienbündel mithin nebensächlich.

3 Sicherung eines geordneten Übergangs in den Wettbewerb

Zur Sicherstellung eines geordneten Überganges in den Wettbewerb ist der verantwortungsbewusste Aufgabenträger gefordert, alle ihm zu Gebote stehenden Maßnahmen zu ergreifen. Die Bildung von Linienbündel ist ein geeignetes Instrument, um ungewünschten Auswüchsen des Wettbewerbs um ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen zu begegnen.

Ob der geschilderten Rechtsunsicherheiten über die Anwendung der EG-Verordnung 1191/69 insbesondere hinsichtlich der Zurechenbarkeit von Ertragsarten zur Eigenwirtschaftlichkeit ist ein Ausschreibungswettbewerb derzeit – ausgenommen bei Neuverkehren – noch wenig gegeben.

Bei Fortschreibung der „Fiktion der Eigenwirtschaftlichkeit“ könnte sich allerdings bei wirtschaftlich interessanten Linien geradezu überraschend ein Wettbewerb durch konkurrierende Verkehrsangebote bei Auslaufen der Konzessionen entwickeln (Genehmigungswettbewerb)². Dieser für die Wirtschaftlichkeit des Gesamt-ÖPNV gefährlichen „Rosinenpickerei“ ist nur durch Linienbündelung wirksam zu begegnen.

² Siehe die zum 28.11.2000 nach Konzessionsablauf erfolgte Übernahme des Busverkehrs im nördlichen Landkreis Ahrweiler durch die SZ-Gruppe. Diese hat sich mit einem günstigeren Angebot im Genehmigungswettbewerb gegen das Bestandsunternehmen, die Regio Bus Rheinland GmbH, durchgesetzt (Quelle: Nahverkehrspraxis 11/2001).

Das verbleibende Zeitfenster bis zur Klärung der offenen Rechtsfragen und der kontrollierten Wettbewerbseröffnung sollte wie folgt genutzt werden:

Schritt	Zeitpunkt	Erläuterung
I. Erarbeitung von Linienbündeln durch Aufgabenträger	sofort	rechtsfehlerfreie Erwägung erforderlich, Einbeziehen bestehender Unternehmen und der Genehmigungsbehörde in den Abwägungsprozess sinnvoll
II. Verabschiedung der Linienbündel als Ergänzung zum Nahverkehrsplan (Kreistag)	bald möglichst	Geeignetes Instrument zur Dokumentation des öffentlichen Interesses und der der Linienbündelung zugrundeliegenden Ermessensgründe
III. Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten durch die Genehmigungsbehörde bei Verlängerung auslaufender Konzessionen	unmittelbar nach II. bzw. vorsorglich im Vorgriff	<u>Übergangszeit</u> Harmonisierung der Laufzeiten eines Linienbündels bietet zuverlässigen Schutz vor „Rosinenpickerei“ bezüglich lukrativer Einzellinien.
IV. Nach Ablauf der harmonisierten Einzelkonzessionen Genehmigungserteilung im Bündel an besten/günstigsten Bieter	nach max. 8 J.	<u>Wettbewerb</u> setzt ein: ➤ bei Eigenwirtschaftlichkeit => Genehmigungswettbewerb ➤ bei Gemeinwirtschaftlichkeit => Ausschreibung

Die Erteilung einer gebündelten Genehmigung setzt voraus, dass zunächst eine Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten der für die Aufnahme ins Bündel vorgesehenen Linien vorgenommen wird. Als Maßstab für die Harmonisierung kann unkritischerweise die Liniengenehmigung eines Bündels gelten, die auf den spätesten Zeitpunkt befristet ist. Die Genehmigungen der vorher auslaufenden Linien des Bündels sind dann auf diesen Zeitpunkt zu befristen. Es ist hierbei jedoch ein möglicher Zielkonflikt mit dem Ziel einer mittelstandsfreundlichen, gestaffelten Vergabe zu berücksichtigen. Wenn entsprechend der bisherigen Genehmigungspraxis in den kommenden Monaten aus jedem möglichen Linienbündel eine bestehende Einzelkonzession mit der maximalen Laufzeit verlängert wird, kommen in acht Jahren alle Bündel zeitgleich zur Ausschreibung! Um dies zu verhindern, sollten schon vor Abschluss der Bündel-Bildung bei anstehenden Konzessionsverlängerungen die Konsequenzen für mögliche Ausschreibungszeitpunkte beachtet und vorsorglich kürzere Genehmigungslaufzeiten ausgesprochen werden. Aus diesem Grunde erscheint auch eine rasche Entscheidungsfindung zur Bündelung erforderlich.

4 Kriterien für den Bündel-Zuschnitt

Entscheidend für die Berücksichtigung der Bündelungswünsche des Aufgabenträgers ist der Umstand, dass die vorgeschlagenen Linienbündel auf einer rechtlich tragfähigen Abwägung beruhen. Weder aus verkehrlicher noch aus wirtschaftlicher Sicht lässt sich eine eindeutige Festlegung des optimalen Bündelzuschnitts ermitteln. Es handelt sich bei der Bildung von Bündeln immer um eine Ermessensentscheidung. Dennoch kann die Bündelungsentscheidung keinesfalls beliebig erfolgen. Sie stellt einen Eingriff in das Grundrecht auf freie Berufsausübung dar und ist von daher nachvollziehbar zu begründen. Es hat eine Abwägung zu erfolgen zwischen den öffentlichen wirtschaftlichen und verkehrlichen Interessen, die für eine Bündelung der Linien sprechen, und dem Grundrecht des Individuums auf freie Berufsausübung. Jede Bündelung muss im Einzelfall in dieser Hinsicht sorgfältig abgewogen werden. Die Abwägungsentscheidung sollte im Sinne der Nachvollziehbarkeit auch ordentlich dokumentiert werden. Ein geeignetes Instrument zur Dokumentation ist der Nahverkehrsplan oder eine Ergänzung zu diesem, die vom zuständigen politischen Gremium (z.B. Kreistag) verabschiedet wurde.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Reihe von Kriterien, die Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger in ihrer Abwägung berücksichtigen sollten.

Kriterium	Erläuterung
Integration der Bedienung	<p>Eine integrierte Verkehrsbedienung in fahrplanmäßiger und tariflicher Hinsicht und ein einheitlicher Marktauftritt im Sinne von §8 Abs. 3 PBefG lässt sich bei Bedienung der Linien durch ein und dasselbe Unternehmen am einfachsten sicherstellen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es insbesondere im Rahmen von Verkehrsverbänden auch andere wirksame Instrumente zur Sicherung der Verkehrsintegration gibt.</p> <p>Die Bedienung aus einer Hand in einem abgegrenzten Verkehrsraum kann jedoch ein entscheidendes Element bei einer Ausschreibung auf Netto-Basis darstellen. Denn die Übernahme der Erlösverantwortung ist nur im Gleichklang mit einer entsprechenden Marketingverantwortung sinnvoll. Das Verkehrsunternehmen muss in die Lage versetzt werden „seinen“ Verkehrsmarkt durch Qualität und Marketing nachhaltig und eigenverantwortlich zu entwickeln, um ein Höchstmaß an Fahrgast- und Erlössteigerung zu realisieren. ÖPNV-Linien anderer Unternehmen im Verkehrsgebiet mit geringeren Qualitäts- und Servicestandards können hier ein unzumutbares Risiko darstellen, indem sie die Wahrnehmung des ÖV-Angebots negativ beeinflussen und durch Schlechtleistungen die Marketing-Anstrengungen des „Konkurrenten“ unterminieren.</p>
Enge verkehrliche Verflechtung von Linien	<p>Wenn die betroffenen Linien in größerem Umfang Umsteigebeziehungen aufweisen oder eine flächenhafte Erschließung erforderlich ist (Stadtverkehre!), kommt diesem Kriterium hohe Bedeutung zu, da für die Herstellung der integrierten Bedienung kein anderes gleich wirksames Mittel als die Linienbündelung verfügbar ist.</p>
Betriebliche Optimierung	<p>Die betriebliche Optimierung durch verbundene Produktion (Umlaufoptimierung!) trägt entscheidend zur wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung bei. Im Sinne von § 8 Abs. 3 bildet dieser Umstand ein entscheidendes Kriterium für die Linienbündelung. Es ist allerdings darzulegen, inwieweit die Linien- und Fahrplangestaltung im Einzelfall tatsächlich eine betriebliche Optimierung erlaubt. Ungeprüft die vorhandenen Strukturen als betriebliches Optimum anzusetzen, ist nicht zulässig. Maßgeblich ist hier in der Regel, inwieweit durch die verbunden Produktion, Spitzenfahrzeuge in der Hauptverkehrszeit eingespart werden können. Eher zufällige Durchbindungen in der Nebenverkehrszeit können nicht als Beleg herangezogen werden, wohl aber die kostengünstige Bedienung mehrerer Linien im Rahmen eines Fahrzeugumlaufes in der Schwachverkehrszeit.</p>

Fortsetzung Tabelle




Kriterium	Erläuterung
Wirtschaftlicher Querausgleich zwischen den Linien	Die Zusammenfassung ertragsstarker und ertragsschwacher Linien zum Zwecke des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen den Linien ist ein zulässiges Ziel unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung. Der Querfinanzierung von Linien sind allerdings enge Grenzen gesetzt. Ein wirtschaftlicher Ausgleich zwischen Linien ist nur dann zu rechtfertigen, wenn ein nennenswerter Anteil der Fahrgäste auch in den Genuss dieses Solidarausgleichs kommt, d.h. wenn in nennenswertem Umfang Umsteigebeziehungen zwischen den Linien bestehen. Denn die zur Querfinanzierung herangezogenen Übergewinne auf der ertragsstarken Linie können nur zustande kommen, wenn Umfang und Qualität des Bedienungsangebotes auf dieser Linie (künstlich) begrenzt werden ³ . In der Praxis ist die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Linien häufig schwierig, da dem Aufgabenträger selten die Wirtschaftlichkeitsdaten der Linien zugänglich sind. Im ländlichen Raum kann allerdings eine Erfassung der Schülerströme in Verbindung mit anderen vorliegenden Daten (Zuschüsse nach §45a, Tarife der Schülerfahrkarten) eine grobe Einordnung ermöglichen.
Enge wirtschaftl. Verflechtung der Linien (Zubringer- und Hauptlinie)	Werden wirtschaftlich schwache Zubringerlinien und ihre ertragsstarke Hauptlinie nicht gebündelt, so führt dies dazu, dass der Aufgabenträger die unrentable Zubringerlinie als gemeinwirtschaftlichen Verkehr zu finanzieren und auszuschreiben hat. Durch den hohen Zubringerwert profitiert allerdings der Betreiber der (eigenwirtschaftlichen) Hauptlinie von diesem gemeinwirtschaftlichen Verkehr. Es kommt zu einer indirekten Verschiebung von Beihilfen in den eigenwirtschaftlichen Bereich. Im Falle der Ausschreibung der Zubringerlinien hätte der Inhaber der Hauptlinie einen Wettbewerbsvorteil, weil er sein Angebot unter Einbeziehung der zubringerbedingten Gewinne auf der Hauptlinie günstiger kalkulieren kann als andere Bieter. Aus diesem Grunde sind derart existenziell wirtschaftlich miteinander verflochtene Linien zu bündeln.
Mittelstands-förderung, Monopol-vermeidung	Die Grundrechte auf freie Berufsausübung und Chancengleichheit (Art. 12 GG, Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG) sind bei der Linienbündelung unbedingt zu berücksichtigen. Der Aufgabenträger hat in diesem Sinne dafür Sorge zu tragen, die Gewerbefreiheit nachhaltig zu sichern. Bei der Linienbündelung sind daher auch deren Auswirkungen auf den Verkehrsmarkt in die Abwägung einzubeziehen. Der Erhalt und die Förderung einer vielfältigen Marktstruktur und mittelständischer Unternehmen zur Vermeidung von Konzentrationsprozessen und Monopolbildungen ist daher tragfähiger Erwägungsgrund bei der Bündelung von Linien. Auch wenn großflächige verkehrliche und wirtschaftliche Verflechtungen in einem einheitlichen Bedienungsgebiet wie z.B. im großstädtischen Verkehr gegeben sind, sind daher regelmäßig mehrere Linienbündel innerhalb des Liniennetzes zu bilden.

³ Ein Tarif, der auf ertragsstarken Linien zu Übergewinnen führt ist im Sinne von § 39 Abs. 2 PBefG mehr als nur angemessen. Dies müsste entweder zur einer Tarifabsenkung oder zu Mehrleistungen auf der Linie führen. In diesem Sinne siehe auch die Bestimmungen zum Genehmigungswettbewerb (Bevorzugung der besseren Bedienung bei der Konzessionsvergabe).

Fortsetzung Tabelle

Kriterium	Erläuterung
Berufszugang, Wettbewerbsförderung	Auch zu kleine Linienbündel führen zu Wettbewerbsverzerrungen, da sie den Unternehmer mit bereits vorhandenem Standort und Linienverkehr vor Ort begünstigen. Unverfälschter Wettbewerb ist nur durch einen im Einzelfall zu bestimmenden Mindestumfang gebündelter Linien zu gewährleisten, denn bei der Gestaltung des ÖPNV ist dem Gedanke der Wettbewerbsförderung Rechnung zu tragen ⁴ . Ein natürlicher Standortvorteil der bereits ortsansässigen Unternehmer stellt allerdings noch keine Wettbewerbsverfälschung dar. Wenn aber der Zuschnitt des Linienbündels einen derart geringen Leistungsumfang aufweist, dass sich selbst unter den vorhandenen Unternehmen in der Region kein echter Wettbewerb entwickeln kann, ist die Bündelung rechtlich nicht mehr vertretbar.

Rechtsfehler bei der Bündelung liegen vor, wenn sich der Aufgabenträger an nicht sachgerechten Kriterien orientiert, die den Zielsetzungen von § 8 PBefG zuwiderlaufen bzw. von den Bestimmungen von § 9 PBefG nicht gedeckt sind. Außerdem darf keine unzulässige Einschränkung der Chancengleichheit von Wettbewerbern bzw. des Grundrechts auf freie Berufsausübung vorgenommen werden.

Fehlerhafte Erwägung	Erläuterung
Bestandschutz, Verteilung der Linien auf bisherige Unternehmer	 Der Umstand, dass Linien bislang durch verschiedene Unternehmer bedient wurden, hindert die Zusammenfassung zu Bündeln nicht. Wenn ein Unternehmen mehrere Linien in einem Gebiet bedient, kann dies jedoch ein (zu prüfendes und widerlegbares) Indiz dafür sein, dass dieser Bündelzuschnitt den wirtschaftlichen und verkehrlichen Erfordernissen entspricht. Linienbündel dürfen jedoch nicht unter dem Aspekt der Erhaltung bisheriger Genehmigungsstrukturen den Bestandsunternehmen quasi „zugeschustert“ werden.
Schaffung von Gebietsmonopolen oder flächenhaftem Konkurrentenschutz	 § 9 Abs. 2 PBefG führt nicht die Gebietskonzession ein. Die Schaffung eines flächenhaften Konkurrentenschutzes ist kein zulässiges Ziel der Linienbündelung. Konkurrentenschutz darf keinesfalls gezielt herbeigeführt werden und muss auch als unerwünschte Nebenwirkung der Linienbündelung soweit möglich vermieden werden.
Erhalt der Eigenwirtschaftlichkeit einer Linie	 Die Zusammenfassung von ertragsschwachen und ertragsstarken Linien im Sinne eines wirtschaftlichen Ausgleichs ist das Hauptziel der Linienbündelung. Irrig und rechtsfehlerhaft ist es, bei der Bildung von Linienbündeln und deren Genehmigung davon auszugehen, dass nur gemeinwirtschaftliche Verkehre in Linienbündel einbezogen werden dürften und eigenwirtschaftliche Einzellinien von vorneherein außer Betracht zu bleiben hätten.

⁴ Vgl. BT-Drucksache 12/6269, S. 143 zu § 8 PBefG

5 Fazit

Mit der Linienbündelung steht dem Aufgabenträger ein geeignetes Instrument zur Verfügung, um einen geordneten Übergang in die sich abzeichnenden neuen Marktstrukturen und eine angemessene flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Verkehr auch in Zukunft nachhaltig sicher zu stellen. Insbesondere in Hinblick auf die schwindenden Chancen zu einer künftigen, mittelstandsfreundlichen gestaffelten Vergabe von Teilnetzen und der wachsenden Gefahr drohender Rosinenpickerei, erscheint es zwingend geboten, umgehend tragfähige Bündelungskonzepte zu entwickeln und zu verabschieden. Bei der Konzeption der Bündel ist mit hoher Sorgfalt vorzugehen. Die Auswirkungen auf den Anbieter- wie auf den Fahrgast-Markt sind bereits im Vorfeld dezidiert abzuschätzen. Die Abgrenzung der Bündel sollte die erforderlichen Voraussetzungen für eine wirtschaftlich optimale Produktion des Verkehrs bieten, um den Subventionsbedarf dauerhaft gering halten zu können. Denn letztlich legt der Aufgabenträger über Zuschnitt und Abgrenzung der Linienbündel wesentliche Fundamente für künftige Ausschreibungen. Ein ungeschickter Bündelzuschnitt, der den Bietern keine günstige Kalkulation ermöglicht, kann zu einer erheblichen Verteuerung des Angebotes führen.