

VCD Stellungnahme

Novellierungs- entwurf zum PBefG

A) Öffentlicher Personen-nahverkehr

Für ein aus Kundensicht verlässliches und attraktives Angebot aus einem Guss im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) wird ein politisch steuerbarer und rechtssicherer Rahmen benötigt, der wichtige gesellschaftspolitische Ziele zu sichern hilft, ohne unternehmerische Kreativität zu unterbinden. Die innerhalb eines solchen Rahmens geltenden rechtlichen Regeln und eingesetzten Finanzierungsinstrumente müssen dem Ziel dienen, einen kundenorientierten, attraktiven und effizienten ÖPNV zu gestalten, der im Einklang mit dem öffentlichen Interesse steht. Was das öffentliche Interesse und eine „ausreichende Verkehrsbedienung“ ist, muss von den für den Öffentlichen Nahverkehr politisch Verantwortlichen festgelegt werden.

Als Gestaltungsrahmen dient die EG-VO 1370/2007, die die Regeln für die Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten hinreichend bestimmt. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sollte sich auf die gewerberechtliche Gestaltung des ausschließlich kommerziellen Verkehrsmarktes beschränken, der in ein verkehrspolitisches Gesamtkonzept eingebunden werden muss.

Aus Sicht des umwelt- und fahrgastorientierten Verbandes Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) führt der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zu folgenden Problemen, die die rechtssichere Ausgestaltung und politische Steuerung eines kundenorientierten und gesellschaftsverträglichen ÖPNV-Angebots verhindern:

- 1) Eine rechtssichere Gestaltung des ÖPNV wird verhindert
- 2) Die politische Steuerung des ÖPNV-Angebots ist gefährdet
- 3) Effizientere Strukturen bei der ÖPNV-Finanzierung werden vernachlässigt
- 4) Fahrgastinteressen im ÖPNV werden ignoriert

1) Zweigeteilte Zuständigkeit führt zu Rechtsunsicherheiten

Der Dualismus zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger wird im Novellierungsentwurf nicht aufgelöst. Für die Vergabe von Liniengenehmigungen für die sogenannten „eigenwirtschaftlichen“ Verkehre bleibt

gemäß § 8, Absatz 4 die Genehmigungsbehörde zuständig. Die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehren in Form von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen auf der Grundlage der EG-VO 1370/2007 obliegt gemäß § 8, Absatz 5 dem Aufgabenträger.

Die hier vorgeschlagene Regelung löst Rechtsunsicherheiten nicht auf und kann zu jahrelangen Rechtsstreitigkeiten führen, die ein integriertes und aus Kundensicht attraktives Nahverkehrsangebot verhindern.

Zum einen bedeuten Liniengenehmigungen faktisch „ausschließliche Rechte“. Wenn das nicht so wäre, würde auch die in § 12, Absatz 6 PBefG-Entwurf formulierte Möglichkeit des Altbetreibers, durch eine Nachbesserung seines Angebotes Konkurrenzanträge abzuwehren, nicht zum Erfolg führen. Nach der EG-VO, Artikel 3, Absatz 1 können aber ausschließliche Rechte nur noch im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in Form von Öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (ÖDA) erteilt werden. Insofern ist diese Regelung europarechtswidrig.

Ein möglicher Konflikt zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger zeichnet sich auch an einer weiteren Schnittstelle zwischen „eigenwirtschaftlichem“ und „gemeinwirtschaftlichem“ Verkehr ab. Zwar kann gemäß Artikel 13, Absatz 2, Nummer 4, Buchstabe d ein Antrag auf Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs versagt werden, wenn der beantragte Verkehr gegen öffentliche Verkehrsinteressen „ertragreiche Linien“ aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan (NVP) festgelegten Linienbündel herauszulösen droht. Die Auseinandersetzung zwischen den beiden involvierten Behörden darüber, was eine solche „ertragreiche“ Linie genau ist, kann allerdings unter Umständen zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten führen.

Vorschlag VCD:

Für die Vergabe von Verkehrsleistungen ist ausschließlich der politisch legitimierte Aufgabenträger zuständig. Er allein ist in der Lage, unter Abwägung aller weiteren wichtigen politischen Ziele der Kommune ein im öffentlichen Interesse liegendes und attraktives Nahverkehrsangebot zu definieren und alle Verkehrsleistungen innerhalb eines integrierten Gesamtkonzepts zu vergeben.

Die Genehmigungsbehörde ist an der Vergabe von Verkehrsleistungen nicht mehr beteiligt und erteilt keine Liniengenehmigungen mehr. Sie ist im Rahmen des weitgehend nur noch für kommerzielle („eigenwirtschaftliche“, s.u.) Verkehre geltenden PBefG zuständig und wendet dessen gewerberechtliche Regeln auf solche Verkehre an.

Gleichzeitig prüft die Genehmigungsbehörde sowohl kommerzielle als auch im öffentlichen Auftrag fahrende Verkehrsunternehmen ständig und im regelmäßigen Turnus auf die Einhaltung der Berufszugangsvoraussetzungen (betriebliche Eignung). In Bezug auf die kommerziellen Verkehre wird ihre Rolle auf die Kontrolle von Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit ausgeweitet. Bei Verstößen können die kommerziellen Verkehrsunternehmen sanktioniert werden. Diese Regelung sichert die notwendige Qualität auch der kommerziellen Verkehre.

Dieser Vorschlag ist auch unter dem Aspekt angemessen, dass eine Unterscheidung zwischen „eigenwirtschaftlich“ und „gemeinwirtschaftlich“ nicht sinnvoll aufrechtzuerhalten ist. Denn die allermeisten „eigenwirtschaftlichen“ Verkehre können ihr Verkehrsangebot nur durch öffentliche Zuschüsse in Form von Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a und/oder durch „Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne“ (z.B. kommunaler Querverbandsausgleich) betriebswirtschaftlich vertretbar darstellen.

Auch für diese Verkehre sollte der Aufgabenträger bzw. die öffentliche Hand als Finanzier verantwortlich sein. In Zukunft sollte es bzgl. der Zuständigkeiten nur noch eine Unterscheidung zwischen „gemeinwirtschaftlichen“ und rein „kommerziellen“ Verkehren geben, die sich ausschließlich aus Fahrgelderlösen finanzieren.

2) Das „beste Verkehrsangebot“ wird durch den Novellierungsentwurf verhindert

a) Der Vorrang für eigenwirtschaftliche Verkehre des § 8, Absatz 4 PBefG-Entwurf sowie der Altbetreiberschutz gemäß § 13, Absatz 3 schützt im ungünstigen Fall ein bereits bestehendes, ineffizientes und aus Kundensicht unbefriedigendes Verkehrsangebot. Wenn ein eigenwirtschaftlicher Verkehr bereits besteht, ist der für die Nahverkehrsbedienung politisch verantwortliche Aufgabenträger nicht in der Lage, über einen ÖDA selbst einen qualitativ hochwertigen Verkehr zu bestellen. Dadurch besteht die Gefahr, dass innovative Verkehrsunternehmen vom Markt ferngehalten werden.

Vorschlag VCD:

Der Vorrang für eigenwirtschaftliche Verkehre und der Vorrang für den Altbetreiber werden aufgehoben. Im Sinne eines attraktiven, effizienten und wichtige gesellschaftspolitische Ziele berücksichtigenden Nahverkehrsangebotes formuliert der Aufgabenträger das von ihm gewünschte Nahverkehrsangebot in einem bestimmten

Gebiet. Die Verkehrsleistung wird vom Aufgabenträger europarechtskonform gemäß Artikel 5 EG-VO 1370/2007 im Rahmen der zur Verfügung stehenden Vergabeverfahren und in Form eines ÖDAs an einen geeigneten Betreiber vergeben, der für die Durchführung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Ausgleichsleistungen und ausschließliche Rechte auf der Grundlage der EG-VO 1370/2007 erhält.

Kommerzielle Verkehre können neben den bestehenden gemeinwirtschaftlichen Verkehren fahren, müssen sich aber in das verkehrspolitische Konzept des Aufgabenträgers einfügen und dürfen das Nahverkehrsangebot aus Kundensicht nicht verschlechtern. Das PBefG liefert die gewerberechtliche Grundlage für die Organisation dieses rein kommerziellen Verkehrsmarktes. Die Genehmigungsbehörde führt die Gewerbeaufsicht, prüft die betriebliche Eignung und regelt die Berufszugangsvoraussetzungen.

Die oben beschriebene Regelung gilt auch für Bedarfsverkehre im ländlichen Raum, die aufgrund der zunehmenden Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in Zukunft eine größere Rolle spielen werden. Rein kommerzielle Bedarfsverkehre müssen nur die von der Genehmigungsbehörde zu prüfende betriebliche Eignung vorweisen und werden regelmäßig auf ihre Zuverlässigkeit geprüft. Defizitäre und von der öffentlichen Hand zu bezuschussende Bedarfsverkehre fahren im Rahmen europarechtskonformer Vergabeverfahren auf der Grundlage von ÖDAs und Verkehrsverträgen. Dies trägt den aufgrund unterschiedlicher lokaler Ausgangsbedingungen vorhandenen oder sich entwickelnden vielfältigsten Angebotsformen am besten Rechnung und ermöglicht, dass sich kreative Lösungen unbehindert von rechtlich starren Regelungen frei entfalten können.

b) Der Aufgabenträger ist im Rahmen des bestehenden PBefG darüber hinaus zur Zeit nicht in der Lage, „Qualitätsstandards“ wie z.B. Aspekte der Fahrzeugausstattung, der Tariftreue oder Umweltstandards vorzugeben, die von allen Verkehrsbetreibern berücksichtigt werden müssen. Die Möglichkeit, den Verkehrsbetreibern „bestimmte Qualitätsstandards“ vorzugeben, sieht zwar Artikel 4, Absatz 6 der EG-VO vor. Dies muss aber im „Einklang mit nationalem Recht“ erfolgen. Genau das wird mit dem PBefG-Entwurf der Bundesregierung jedoch nicht geregelt.

Die im Novellierungsentwurf vorgesehenen Regelungen zum NVP kommen für eine Integration von Qualitätsstandards nicht in Frage. Zum einen muss die Genehmigungsbehörde den NVP nicht zwingend berücksichtigen, zum anderen beschränkt sich eine solche Berücksichtigung

gemäß § 8, Absatz 3 nur auf die „Integration der Nahverkehrsbedienung“ (v.a. Koordination der Fahrpläne). Der NVP wird lediglich als Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV im Sinne eines Mindeststandards betrachtet. Dass Verkehrsunternehmen diese Mindeststandards sogar unterschreiten, ist nicht wirksam ausgeschlossen.

Vorschlag VCD:

Zunächst muss der NVP gestärkt werden. Der NVP muss für die zuständige Behörde zwingend verbindlich sein und die inhaltliche Bedeutung des NVP muss über die reine Integration der Nahverkehrsbedienung hinaus aufgewertet werden (z.B. bzgl. Vorgabe zu Fahrzeugausstattung/Komfort). Der NVP ist die konzeptionelle Grundlage des demokratisch legitimierten Aufgabenträgers für die Gestaltung eines im öffentlichen Interesse liegenden anspruchsvollen, attraktiven Nahverkehrsangebotes. Er sollte für alle Anbieter von Nahverkehrsleistungen verbindlich gelten.

Für die Formulierung und Vorgabe von wichtigen „Qualitätsstandards“ (z.B. Umweltschutz und Sozialstandards) und damit für die Sicherung wichtiger gesellschaftspolitischer Ziele stehen den Aufgabenträgern allerdings andere und wirksamere Instrumente als das PBefG zur Verfügung. Solche Ziele können z.B. im Regionalisierungsgesetz, in den Landesnahverkehrsgesetzen sowie im ÖDA und in Verkehrsverträgen formuliert und erreicht werden. Um Qualitätsstandards außerhalb von ÖDAs und Verkehrsverträgen auch für kommerzielle Verkehre zwingend und europarechtskonform vorschreiben zu können, steht den Aufgabenträgern gemäß Artikel 2, Buchstabe I sowie Artikel 4, Absatz 1a der EG-VO 1370/2007 das Instrument der „Allgemeinen Vorschrift“ zur Verfügung. Für die konkrete Ausgestaltung dieses Instruments sollte in Deutschland zeitnah eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die allgemeine Vorschrift gilt dabei diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Verkehrsanbieter innerhalb eines bestimmten geografischen Gebietes einer zuständigen Behörde.

Um bestimmte Standards der Verkehrsleistung auch im kommerziellen Verkehr verbindlicher zu gestalten, sollte zusätzlich darauf hingewirkt werden, dass Antragsteller kommerzieller Verkehrsleistungen verstärkt das im Novellierungsentwurf vorgesehene Instrument des § 12, Absatz 1a nutzen. Ambitionierte Verkehrsunternehmen können damit z.B. Standards des NVPs oder darüber hinausgehende bzw. eigene Standards von sich aus in den Genehmigungsantrag integrieren und dadurch deren Umsetzung verbindlich festschreiben.

3) Ausgleichsleistungen im eigenwirtschaftlichen Verkehr sind europarechtswidrig

§ 8, Absatz 4 des Novellierungsentwurfs nimmt die Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG aus dem Anwendungsbereich der EG-VO 1370/2007 heraus.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass diese Regelung beihilferechtlich höchst bedenklich ist. Denn die Bundesregierung hat die in Artikel 3, Absatz 3 der EG-VO vorgeschriebene Voraussetzung für die Herausnahme solcher Ausgleichszahlungen aus dem Anwendungsbereich der EG-VO bisher nicht erfüllt. Die Anmeldung der für diese Ausgleichszahlungen notwendigen allgemeinen Vorschrift bei der EU im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens wurde von der Bundesregierung wieder zurückgezogen.

Grundsätzlich muss gesagt werden, dass die im Entwurf vorgesehene Beibehaltung der Regeln für den Schülerausgleich nicht zu einer transparenteren und effizienteren ÖPNV-Finanzierung beiträgt, die angesichts knapper Haushaltsmittel auf allen Ebenen in Zukunft immer wichtiger werden wird.

Vorschlag VCD:

Nach der Zusammenführung der kommunalen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den Aufgabenträgern durch das RegG, die Nahverkehrsgesetze der Länder sowie die Föderalismusreform I sollte am Finanzierungsinstrument des § 45a PBefG nicht mehr festgehalten werden. Die Ausgleichsmittel für den Ausbildungsverkehr sollten als wichtige Finanzierungsquelle aber gesichert, allerdings besser verteilt werden: Dafür besteht nach § 64a PBefG bereits die Möglichkeit der landesrechtlichen Regelung für Ausgleichsleistungen im Schülerverkehr, die von einigen Bundesländern schon genutzt wird. Dadurch können die Ausgleichsmittel für den Ausbildungsverkehr in die Gesamtfinanzierung einbezogen und pauschaliert direkt an die Aufgabenträger weitergeleitet werden. Die bisherige Praxis der direkten Finanzierung des Verkehrsunternehmens am Aufgabenträger vorbei wird dadurch aufgegeben und die sprichwörtliche „Spaghetti-Finanzierung“ im ÖPNV mit ihren zahlreichen Finanzierungsströmen verschiedenster Herkunft und Zwecke ein Stück weit abgebaut.

Die Aufgabenträger erhalten alle Finanzmittel gebündelt und entscheiden aufgrund ihrer Kenntnisse vor Ort, welche Ziele und Maßnahmen damit am sinnvollsten, effizientesten und erfolgsversprechendsten im Sinne einer besse-

ren Nahverkehrsbedienungen zu finanzieren sind. Auf Landesebene kann mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels, der sich etwa an der Steigerung des Leistungsangebotes oder dem Fahrgastzuwachs innerhalb einer Kommune orientiert, die ÖPNV-Finanzierung in Zukunft stärker erfolgsorientiert erfolgen.

4) Fahrgastinteressen werden bei der Nahverkehrsgestaltung ignoriert

Nach dem alten und dem geplanten neuen PBefG ist eine ausdrückliche Beteiligung der Fahrgäste bei der Entscheidung über die Vergabe von Verkehrsleistungen und der Gestaltung des Nahverkehrsangebotes nicht vorgesehen. Gemäß § 14 PBefG werden zwar allgemein „weitere Stellen“ genannt, die im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei der Erteilung von Verkehrsgenehmigungen gehört werden können. Fahrgäste oder Fahrgastverbände werden aber nicht explizit erwähnt. Der Fahrgast als Adressat des Nahverkehrsangebotes spielt im Novellierungsentwurf bisher keine Rolle und findet allenfalls bei der landesweit geregelten Aufstellung des unverbindlichen NVPs Berücksichtigung.

Vorschlag VCD:

Die Beteiligung der Fahrgäste muss wesentlich gestärkt werden. Das ÖPNV-Angebot muss den Wunsch der Fahrgäste vor Ort befriedigen, wenn es erfolgreich sein will. Deshalb muss der Kundenwunsch bei der Ausgestaltung des ÖPNV-Angebotes eine zentrale Rolle spielen. Die Beteiligung der Fahrgäste und ihrer legitimen Vertretungen muss daher in § 14 PBefG ausdrücklich erwähnt werden. Die Definition der im öffentlichen Interesse liegenden „ausreichenden Verkehrsbedienungen“ darf nicht exklusiv nur den Vertretungen von Gewerbetreibenden, der Wirtschaft und Gewerkschaften vorbehalten sein. Allein den Genehmigungsbehörden die Entscheidung zu überlassen, ob Fahrgäste und ihre legitimen Vertretungen als „weitere Stellen“ gehört werden, wird der realen Bedeutung der Kunden und Kundinnen im ÖPNV nicht gerecht.

B) Fernbusverkehr

Der VCD begrüßt grundsätzlich, dass die Genehmigungspflicht für das Betreiben von Fernbuslinien aufgehoben wird. Der vorliegende Gesetzentwurf ist aber nicht vollständig zufriedenstellend.

1) Mehr Rechtssicherheit

Einerseits wird eine vollständige Deregulierung vorgesehen. Sie betrifft die Tarifgenehmigungspflicht, die Fahrplangenehmigung und die Entbindung von Betriebspflichten. Andererseits gibt es in § 13, Absatz 2, Nr. 4 eine rechtlich sehr auslegungsfähige und deswegen auch auslegungsbedürftige Klausel zum Schutz von Verkehren mit öffentlichen Dienstleistungsaufträgen. Demnach kann Fernbusverkehren die Genehmigung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr diese „beeinträchtigt“. Diese Formulierung wird zu Diskussionen zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger darüber führen, was unter „beeinträchtigt“ genau zu verstehen ist. Eine rechtssichere Regelung wird dadurch verhindert.

2) Diskriminierungsfreier Zugang

Der VCD vermisst in dem vorliegenden Gesetzentwurf die auch von den Bundesländern teilweise gewünschte nationale, betreiberneutrale Fahrplanauskunft und Vertriebsplattform. Ohne diese Vorschrift wird die Deutsche Bahn AG sich auch in Zukunft weigern, Angebote privater Anbieter in ihre Fahrplanauskunft aufzunehmen – zum Nachteil für die Fahrgäste und die Anbieter.

Für Rückfragen:

Sandro Battistini, Referent für ÖPNV
Fon 030/280 351-403
sandro.battistini@vcd.org

Herausgeber

VCD Verkehrsclub Deutschland e.V.
Rudi-Dutschke-Straße 9
10969 Berlin
Fon 030/280351-0
Fax -10
mail@vcd.org · www.vcd.org

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers
© VCD e.V. 01/2011