

Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur nach § 66 Personenbeförderungsgesetz

Inhalt:

A. Zusammenfassung.....	4
1. Berichtsauftrag	4
2. Ziele der Gesetzesnovelle	4
3. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	4
4. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen	6
5. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbes	7
6. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr.....	7
7. Erleichterung für flexible Bedienungsformen	8
B. Einleitung	9
C. Zielerreichung der Gesetzesnovelle	10
I. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	11
1. Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.....	11
2. Definition und Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit	12
a) Erfahrungen im Verwaltungsvollzug	13
b) Konsistenz der Regelung	13
c) Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit	14
3. Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im gestuften Genehmigungsverfahren.....	15
a) Standpunkt der Aufgabenträger	15
b) Konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit	17
c) Verlust von Steuerungsmöglichkeiten	17
d) Sozialstandards und Personalübernahme	18
e) Doppelung von Vergabe- und Genehmigungsverfahren	19

4. Ergänzende Regelungen zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen	20
a) Erlass allgemeiner Vorschriften	20
b) Vorabkennzeichnung	21
c) Zulässigkeit der Selbsterbringung und Direktvergabe	22
d) Aufteilung in Lose	23
e) Vergabereife	23
5. Weitere Fragen zum Genehmigungsverfahren	24
a) Einvernehmen zur Abweichung von der Vorabkennzeichnung	24
b) Antragsfrist für einen eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrag	25
c) Zulassung eines verspäteten eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrages	25
d) Privilegierte Anhörung des Altunternehmers	26
e) Anhörung bei Linienbündelung	26
f) Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde bei Linienbündelung	27
6. Ausgestaltung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens	28
II. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen	29
1. Marktentwicklung	29
2. Allgemeine Aspekte	30
a) Erweiterung des Mobilitätsangebotes	30
b) Verkehrsverlagerung auf die Straße	30
c) Verkehrsbedienung in der Fläche	31
d) Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen	32
e) Infrastruktur	32
3. Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs	34
a) Anwendung in der Praxis	35
b) Zielerreichung	35
4. Barrierefreiheit	36
a) Fahrzeuge	36
b) Barrierefreie Infrastruktur	37
c) Internationaler Verkehr	37
5. Genehmigungsrechtliche Fragen	38
a) Genehmigung von Haltestellen	38
b) Genehmigung von Fahrplänen und deren Änderung	39
c) Weitere Fragen	39

6. Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten.....	40
7. Aufhebung des Unterwegsbedienungsverbots	42
III. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbs	43
1. Informationspflicht der Genehmigungsbehörde	43
2. Antragsfrist.....	44
3. Verbindliche Zusicherung	44
4. Personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden.....	45
IV. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr	46
1. Anpassung der Nahverkehrspläne.....	46
2. Übergangsbestimmungen.....	48
3. Fortschritte bei der Herstellung der Barrierefreiheit.....	48
4. Zielerreichung	49
V. Erleichterung für flexible Bedienungsformen.....	51
Abkürzungsverzeichnis.....	53

A. Zusammenfassung

1. Berichtsauftrag

Nach § 66 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bis zum 1. Januar 2017 dem Deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I. S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.

2. Ziele der Gesetzesnovelle

Hauptziele der Novelle waren

- die Anpassung der Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007
- die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und die
- Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens bei mehreren Anträgen auf Erteilung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen („Genehmigungswettbewerb“).

Ferner sollte das Gesetz dazu beitragen, die vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr herzustellen und die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern.

3. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 enthält ein umfangreiches Regelwerk für die Finanzierung und Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße. Sie betrifft in Deutschland faktisch nur den öffentlichen Nahverkehr. Ziel der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 2012 war es, den bewährten Ordnungsrahmen im Allge-

meinen und den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im Besonderen soweit wie möglich zu erhalten.

Die neue Definition der Eigenwirtschaftlichkeit hat sich bewährt. Zweifelsfragen betreffen eher die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 als die Definition im nationalen Recht.

Der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit hat in der Praxis zu erheblichen Kontroversen geführt:

In einigen Fällen wurden eigenwirtschaftliche Konkurrenzangebote zu geplanten Direktvergaben gestellt. Insbesondere die kommunalen Aufgabenträger befürchten eine Gefährdung der kommunalen Verkehrsunternehmen. Zu deren Schutz wird gefordert, die in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgesehenen Instrumente (Vorgabe von Sozialstandards und Personalübernahme) auf eigenwirtschaftliche Verkehre ausdehnen.

Die privaten Omnibusunternehmen beklagen eine zunehmende Verdrängung aus dem Markt, insbesondere durch Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen. Insbesondere wird bemängelt, dass die Aufgabenträger von der Möglichkeit, für tarifliche Vorgaben allgemeine Vorschriften zu erlassen, zu wenig Gebrauch machten.

Nach Auffassung des BMVI besteht politischer Diskussionsbedarf.

Bei verschiedenen Vorschriften hat sich ein Prüfbedarf für eine Klarstellung oder Ergänzung gezeigt. Zu nennen sind

- Berichtigung der Vorabbekanntmachung
- Linienbündelung bei mittelstandsfreundlichen Vergaben
- Vergabereife
- Anhörung und Zuständigkeiten bei Linienbündelung
- Vereinfachung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens

4. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen

Durch die Gesetzesnovelle wurden der Konkurrenzschutz der Eisenbahnen im Fernverkehr und auch der Schutz von bestehenden Fernbuslinien beseitigt. Die Neuregelung soll den Wettbewerb zwischen Omnibussen und Eisenbahnen im Fernverkehr ermöglichen und dem Verbraucher eine attraktive Beförderungsalternative eröffnen.

Nach einer kurzen Einführungsphase ging der innerdeutsche Fernbusmarkt zügig in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen, diverse Marktein- und -austritte und eine hohe intra- und intermodale Wettbewerbsintensität geprägt war. Nähere Angaben zu Angebotsseite, Nachfrageseite, Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr sowie zur Arbeitsmarktsituation und den Arbeitsmarktbedingungen sind der beigefügten Marktanalyse zu entnehmen.

Die verkehrspolitischen Auswirkungen der Fernbusliberalisierung werden kontrovers diskutiert. Sehr deutlich wird zum Beispiel kritisiert, dass zwischen dem Fernbus und den Eisenbahnen ungleiche Wettbewerbsbedingungen bestünden. Es gibt im BMVI keine Pläne zur Einführung einer Fernbusmaut. Bis Ende 2017 wird jedoch – entsprechend einer Bitte der Regierungskoalition – eine Prüfung der Ausweitung der Maut auf Fernbusse durchgeführt.

Als nachteilig wird von Verbraucherseite, aber auch dem Busgewerbe, empfunden, dass keine ausreichenden Haltestellenkapazitäten vorhanden sind. Über die Verantwortlichkeiten bestehen unterschiedliche Auffassungen. Die Kommunen erwarten eine verbesserte finanzielle Förderung von Omnibusbahnhöfen.

Der Schutz des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs vor dem Fernbus wird insbesondere von den Aufgabenträgern als unzureichend angesehen.

Bei der Genehmigung von Haltestellen und des Fahrplans sind in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten. Auf Fachebene soll geprüft werden, ob hierfür ein gesetzlicher Änderungsbedarf besteht. Dies gilt auch für eine Reihe von weiteren Fragen der praktischen Umsetzung, die im Zuge der Anhörung angesprochen wurden.

Aus den Ergebnissen der vom BAG durchgeführten Straßenkontrollen ergibt sich, dass sich im Personenverkehr (Linien- und Gelegenheitsverkehr) die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten (Sozialvorschriften) im Jahr 2015 gegenüber den beiden Vorjahren seit der Fernbusliberalisierung deutlich verschlechtert hat. Die Beanstandungsquote für den Personenverkehr lag bei 26,95 % und damit deutlich über der Beanstandungsquote des Güterverkehrs mit rund 19 %. Zu diesem bedenklichen Ergebnis hat insbesondere der Fernbuslinienverkehr mit einer Beanstandungsquote von 31,61 % beigetragen.

5. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbes

Die gesetzlichen Änderungen zum 1. Januar 2013 sollten dazu beitragen, bei der Konkurrenz mehrerer eigenwirtschaftlicher Anträge eine objektive und sachgerechte Auswahlentscheidung zu ermöglichen.

Bei der Veröffentlichung der Genehmigungsverzeichnisse im Amtsblatt der Europäischen Union sind unerwartete Schwierigkeiten aufgetreten. Es besteht gesetzlicher Änderungsbedarf.

Die Länder haben einige Verbesserungsvorschläge zum Verfahren vorgelegt. Diese Vorschläge müssen fachlich geprüft werden.

Die Verkehrsverbände fordern eine bessere personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden. Da die Länder für die Ausführung des Gesetzes zuständig sind, richtet sich diese Forderung an die Länder.

6. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr

Mit der Neuregelung sollen die Aufgabenträger angehalten werden, durch Festlegungen im Nahverkehrsplan bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu verwirklichen. Ausnahmen sind im Nahverkehrsplan konkret zu benennen und zu begründen. Nach § 62 Absatz 2 PBefG können die Länder unter den dort genannten Voraussetzungen einen späteren Termin festlegen und Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen.

Der Umsetzungsprozess ist im Gange. Die Nahverkehrspläne sind zum Teil bereits angepasst worden oder deren Anpassung ist in der Vorbereitung.

Nach Einschätzung der Aufgabenträger kann aber eine vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 nicht erreicht werden. Notwendig sei eine umfangreiche finanzielle Förderung durch Bund und Länder.

Die Länder bestätigen im Wesentlichen diese Einschätzung. Auch sie fordern vom Bund weitere finanzielle Hilfen, z.B. durch ein Sonderprogramm.

7. Erleichterung für flexible Bedienungsformen

Die gesetzliche Änderung bezweckte, die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern. Anwendungsfälle sind insbesondere Rufbusse, Anrufsammeltaxis, Bürgerbusse und Flughafenzubringer.

Von den Aufgabenträgern wird berichtet, dass die Schwierigkeiten dieser Verkehrsangebote im finanziellen und praktischen Bereich liegen.

B. Einleitung

Mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) wurde das Personenbeförderungsgesetz umfangreich geändert. Hauptziele waren hierbei

- die Anpassung der Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf der Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. Nr. L 315 vom 3.12.2007 S. 1),
- die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und die
- Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens bei mehreren Anträgen auf Erteilung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen („Genehmigungswettbewerb“).

Ferner sollte das Gesetz dazu beitragen, die vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr herzustellen und die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern.

Nach § 66 Personenbeförderungsgesetz hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bis zum 1. Januar 2017 dem Deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.

Der Berichtsauftrag überschneidet sich hinsichtlich des Fernbuslinienverkehrs zum Teil mit einer Entschließung des Deutschen Bundestages zur Gesetzesnovelle (BT-Drucksache 17/10859). Auf die in Abschnitt II Nr. 1 der Entschließung genannten Aspekte (Anpassung des Kontrollbedarfs) wird in diesem Bericht eingegangen (Abschnitt C.II.6). Zu den anderen Teilen der Entschließung (Abschnitt II Nr. 3 bis 6) hat die Bundesregierung bereits einen ersten Bericht vorgelegt (BT-Drucksache 18/3544).

C. Zielerreichung der Gesetzesnovelle

Der Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes liegt in den Händen der Landesbehörden (Genehmigungsbehörden, Aufgabenträger). Dieser Bericht referiert zum einen die Erkenntnisse, die aus der Bund-Länder-Zusammenarbeit gewonnen wurden. Ergänzend hierzu wurde im Frühjahr 2016 eine Befragung der Länder und Verbände durchgeführt. Hiermit sollte insbesondere auch dem Verkehrsgewerbe, den Gewerkschaften und den Verbraucherverbänden die Möglichkeit gegeben werden, ihre Erfahrungen und Wertungen einzubringen.

Ein weiterer Bestandteil des Berichts ist die vom Bundesamt für Güterverkehr (BAG) erstellte Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs (im Nachfolgenden als „Marktanalyse“ bezeichnet). Diese Untersuchung wurde vom BMVI in Auftrag gegeben, um einen Einblick in das Marktgeschehen und die Auswirkungen der Fernbusliberalisierung zu gewinnen. Sie wird diesem Bericht als Anlage beigelegt und wird nach Zuleitung des Berichtes an den Deutschen Bundestag auf der Homepage des BAG veröffentlicht werden.

Dieser Bericht greift die wichtigsten Themen auf, die aus der Vollzugspraxis und der Befragung sichtbar geworden sind. Er orientiert sich an den eingangs genannten Zielen der Gesetzesnovelle. Einige der von den Ländern und Verbänden angesprochenen Themen, die nicht direkt mit der Gesetzesnovelle zusammenhängen, wurden nicht berücksichtigt. Zu nennen sind insbesondere

- die Überprüfung des Taxen- und Mietwagenrechts,
- die Standardisierung der Daten und Schnittstellen im öffentlichen Personenverkehr und die Verpflichtung der Anbieter, ihre Vertriebskanäle für Dritte zu öffnen, und
- die Überprüfung der Freistellungsverordnung zum Personenbeförderungsgesetz.

I. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wurde auf europäischer Ebene ein umfangreiches Regelwerk für die Finanzierung und Vergabe von Personenverkehrsleistungen auf Schiene und Straße geschaffen. Diese Verordnung gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Sie enthält Übergangsregelungen und Spielräume, die von den Mitgliedstaaten auszufüllen sind.

Mit der Gesetzesnovelle wurde das Personenbeförderungsgesetz an den neuen europäischen Rechtsrahmen angepasst. Ziel hierbei war es, den bewährten Ordnungsrahmen zu erhalten, soweit dies nach der Verordnung zulässig ist.

Das Personenbeförderungsgesetz differenziert wie bisher zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Eigenwirtschaftliche Verkehre werden vom Verkehrsunternehmen in eigener Initiative betrieben und bedürfen grundsätzlich keiner öffentlichen Zuschüsse. Sie fallen nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Gemeinwirtschaftliche Verkehre werden vom Aufgabenträger nach den Regeln der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vergeben. Sowohl für eigenwirtschaftliche als auch für gemeinwirtschaftliche Verkehre ist eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz notwendig. Der schon bisher geltende Grundsatz, dass eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen Vorrang besitzen, wurde beibehalten (vgl. § 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG).

1. Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Nach Auffassung einiger Verbände widerspricht der im Personenbeförderungsgesetz gewählte Ansatz der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Diese Verordnung besitze einen umfassenden Geltungsanspruch und müsse insbesondere auch für eigenwirtschaftliche Verkehre angewendet werden. Zur Begründung wird angeführt, dass die Genehmigung für eigenwirtschaftliche Verkehre vor Konkurrenz schütze und damit ein ausschließliches Recht im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sei. Die Vertreter dieser Auffassung berufen sich unter anderem auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission (Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenver-

kehrsdienste auf Schiene und Straße, ABl. C 92 vom 29. März 2014, S. 1). Hierin wird Folgendes ausgeführt:

„Die Mitgliedstaaten können jedoch durch Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken auch Rechte gewähren, die nicht-ausschließlich erscheinen, aber andere Unternehmen de facto an einer Marktbeteiligung hindern. So können beispielsweise Verwaltungsvereinbarungen, mit denen die Genehmigung zum Betrieb öffentlicher Verkehrsdienste erteilt wird, sofern bestimmte Kriterien bezüglich des gewünschten Umfangs und der gewünschten Qualität dieser Dienste erfüllt werden, in der Praxis zu einer Beschränkung der Zahl der Betreiber auf dem Markt führen. Die Kommission ist der Auffassung, dass der in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verwendete Begriff der Ausschließlichkeit auch diesen Sachverhalt einschließt.“

Diese Auffassung wurde bereits bei den Beratungen zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes vertreten. Nach Ansicht des BMVI ist die in § 13 Absatz 2 PBefG verankerte Schutzwirkung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen nicht so stark ausgeprägt, dass hierin eine Ausschließlichkeit im Sinne des Artikels 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gesehen werden kann. Diese Definition verlangt nämlich einen Ausschluss sämtlicher Betreiber. Demgegenüber ist die Schutzwirkung des § 13 Absatz 2 Satz 1 PBefG davon abhängig, dass der Verkehr befriedigend bedient werden kann.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Bedeutung der Frage, ob mit der Genehmigung ein ausschließliches Recht erteilt wird oder nicht, oft überschätzt wird. Aus Sicht des BMVI genügt das im Personenbeförderungsgesetz geregelte Genehmigungsverfahren im Wesentlichen den materiellen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. So werden insbesondere die Anforderungen des Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 an das Vergabeverfahren (Offenheit, Fairness, Transparenz und Nichtdiskriminierung) durch die gesetzlichen Vorgaben im Personenbeförderungsgesetz für das Genehmigungsverfahren erfüllt.

2. Definition und Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit

Mit der neuen Definition eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in § 8 Absatz 4 Satz 2 und 3 PBefG wurde der nationale Gestaltungsspielraum weitgehend ausgeschöpft. So wurden auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund allgemeiner Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2

und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 geleistet werden, in den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit einbezogen. Dies bedeutet z.B., dass Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG oder ähnlichen Landesvorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nicht berühren.

a) Erfahrungen im Verwaltungsvollzug

Die meisten Länder haben mit der neuen Definition keine Schwierigkeiten oder heben hervor, dass noch keine Erfahrungen dazu vorliegen.

Von einigen Ländern wird darauf hingewiesen, dass noch Unklarheiten bei der Anwendung bestehen. Genannt wird z.B. die Frage, ob die Finanzierung des Verkehrs mittels steuerlichen Querverbands zur Gemeinwirtschaftlichkeit führt. Als problematisch wird auch angesehen, welche Anforderungen an eine allgemeine Vorschrift zu stellen sind.

Nach Auffassung des BMVI ist die Definition eindeutig. Die angesprochenen Zweifelsfragen betreffen die richtige Auslegung und Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Eine Klarstellung durch den nationalen Gesetzgeber ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Wären z.B. steuerliche Vorteile als Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen anzusehen, könnte eine nationale Regelung nichts Gegenteiliges bestimmen.

b) Konsistenz der Regelung

Von Verbandsseite wurde bemängelt, dass die Definition einen Zirkelschluss enthalte: Nach § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG sollen finanzielle Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand, die im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift nach Art. 3 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 von den Aufgabenträgern gewährt werden, die Eigenwirtschaftlichkeit nicht infrage stellen. § 8a Absatz 1 PBefG ermächtigt die zuständigen Behörden (Aufgabenträger) jedoch erst dann zum Erlass einer solchen allgemeinen Vorschrift, wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht eigenwirtschaftlich möglich ist. Da eine Ausgleichsleistung aufgrund allgemeiner Vorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit nach § 8 Absatz 4 PBefG nicht tangieren soll, sei es in sich widersprüchlich, die Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Vor-

schriften an die Voraussetzung zu knüpfen, dass eine ausreichende Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht möglich ist.

Das BMVI hält an der bisher vertretenen Rechtsauffassung fest, wonach die Vorgaben des Gesetzes eindeutig sind.

c) Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit

In der Verwaltungspraxis sind häufiger Zweifel aufgetreten, ob ein beantragter Verkehr tatsächlich eigenwirtschaftlich erbracht werden kann. Diese Frage ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn ein eigenwirtschaftlicher Antrag mit einem geplanten Vergabeverfahren des Aufgabenträgers konkurriert. Stellt sich nach Betriebsaufnahme heraus, dass ein eigenwirtschaftlicher Verkehr nicht auskömmlich betrieben werden kann, kann der Unternehmer eine Entbindung von der Betriebspflicht beantragen (vgl. § 21 Absatz 4 PBefG). Er bleibt allerdings verpflichtet, den Verkehr bis zu der Entscheidung über den Antrag aufrechtzuerhalten.

Im Hinblick auf die mit einer Entbindung drohende Versorgungslücke wird von mehreren Seiten vorgeschlagen, einen Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit zu verlangen und hierfür einheitliche Vorgaben zu erstellen.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2013 (Az. 3 C 26.12) kann die Genehmigungsbehörde einen Antrag ablehnen, wenn Zweifel an der Dauerhaftigkeit des Betriebs bestehen. Die Genehmigungsbehörde ist schon nach dem geltenden Recht befugt, den Antragsteller um ergänzende Unterlagen zu bitten (vgl. § 13 Absatz 1 Satz 1 PBefG).

Das BMVI wird im Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr (BLFA Straßenpersonenverkehr) mit den Ländern beraten, inwieweit in der Sache Klarstellungsbedarf besteht.

3. Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im gestuften Genehmigungsverfahren

Der Aufgabenträger ist verpflichtet, spätestens ein Jahr vor Einleitung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union einige Informationen zu dem geplanten Dienstleistungsauftrag zu veröffentlichen (Artikel 7 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007). § 8 Absatz 2 Satz 1 PBefG erstreckt diese Informationspflicht auf öffentliche Aufträge im Sinne des § 103 GWB (hierunter fallen die gewöhnlichen Ausschreibungen) und gibt den Aufgabenträgern auf, in dieser Veröffentlichung (im PBefG als „Vorabbekanntmachung“ bezeichnet) die mit dem Dienstleistungsauftrag verbundenen Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards anzugeben.

Besteht Interesse an einer eigenwirtschaftlichen Erbringung der in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Verkehrsleistungen, muss der Genehmigungsantrag grundsätzlich innerhalb einer Frist von drei Monaten gestellt werden (§ 12 Absatz 6 Satz 1 PBefG). Die Genehmigungsbehörde prüft im Genehmigungsverfahren, ob der Antragsteller die subjektiven Voraussetzungen erfüllt (§ 13 Absatz 1 und 1a PBefG). In materieller Hinsicht ist insbesondere zu prüfen, ob der Genehmigungsantrag mit dem Nahverkehrsplan im Einklang steht und die Anforderungen in der Vorabbekanntmachung erfüllt werden (§ 13 Absatz 2a PBefG). Werden diese Voraussetzungen erfüllt, ist der eigenwirtschaftliche Antrag zu genehmigen. Das vom Aufgabenträger geplante Vergabeverfahren wird hiermit hinfällig.

a) Standpunkt der Aufgabenträger

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen wird insbesondere von den Aufgabenträgern kritisiert. Nach ihrer Auffassung stehen die gesetzlichen Regelungen im Widerspruch zur Verantwortung der Aufgabenträger, den öffentlichen Nahverkehr organisatorisch, planerisch und finanziell sicherzustellen, und greifen in die vom Grundgesetz garantierte Selbstverwaltung ein. Dieser Kritik schließen sich auch die Gewerkschaften an.

Dabei besteht vor allem die Sorge, dass ein erfolgreicher eigenwirtschaftlicher Antrag dazu führe, dass die Kommune ihren Verkehrsbetrieb verliert und die damit verbundenen finanziellen und sozialen Konsequenzen tragen muss. Als Negativbeispiele werden die Stadtverkehre in Pforzheim und Hildesheim genannt.

Die Aufgabenträger fordern eine schnelle gesetzliche Änderung und für den Fall, dass diese nicht kurzfristig möglich ist, den § 8 Absatz 4 PBefG für einen Übergangszeitraum verfassungs- und europarechtskonform auszulegen.

Aus Sicht des BMVI bewegt sich die geltende Regelung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 dieser Verordnung können die zuständigen Behörden öffentliche Personenverkehrsdienste an ein eigenes Unternehmen vergeben („Inhouse-Vergabe“). Diese Regelung steht allerdings unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts („Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist ...“). Dem nationalen Gesetzgeber ist es daher nicht verwehrt, eine Inhouse-Vergabe nur dann zuzulassen, wenn keine eigenwirtschaftliche Verkehrserbringung möglich ist.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit nicht zu beanstanden. Das Recht der Selbstverwaltung gilt nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG nur im Rahmen der Gesetze. Ferner ist zu berücksichtigen, dass auch die Erbringung von Verkehrsleistungen im öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV) verfassungsrechtlich durch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) geschützt ist. Dieses Grundrecht kann zwar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Es gibt jedoch keine verfassungsrechtlichen Anhaltspunkte, dass die Kommunen im Nahverkehr ein Versorgungsmopol besitzen.

Der ganz überwiegende Teil der Verkehrsleistungen wird im ÖPNV durch öffentliche Unternehmen erbracht, die von den Aufgabenträgern meist direkt beauftragt werden. Nach Angaben des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) betrug der Anteil seiner Mitgliedsunternehmen im Jahr 2014 88,8 %, im Jahr zuvor 88,2 %. Hierbei dürfte es fast ausnahmslos um Direktvergaben handeln. Bei dem verbleibenden Teil handelt es sich um Vergaben im Wettbewerb (insbesondere Ausschreibungen) und um eigenwirtschaftliche Verkehre. Eine nähere Differenzierung ist nicht möglich.

Das BMVI hält eine politische Diskussion über das Anliegen der kommunalen Aufgabenträger sowie über die Erbringung von eigenwirtschaftlichen Verkehren für angebracht.

b) Konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit

Das private Omnibusgewerbe beklagt, dass die Aufgabenträger vielerorts in ihren Nahverkehrsplänen die Anforderungen so hoch schraubten, dass eine eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen nicht möglich sei. Dies betreffe auch ländliche Regionen. Die Genehmigungsbehörden vernachlässigten häufig ihre Gestaltungsmöglichkeiten nach § 8 Absatz 3a PBefG.

Umgekehrt wird von den Aufgabenträgern, aber auch von Gewerkschaftsseite kritisiert, dass für eigenwirtschaftliche Verkehrs weniger anspruchsvolle Zulassungsvoraussetzungen gälten als für gemeinwirtschaftliche Verkehre. Diese Kritik zielt insbesondere auf die Regelung in § 13 Absatz 2a Satz 3 PBefG, wonach eigenwirtschaftliche Anträge auch dann zu genehmigen sind, wenn der beantragte Verkehr dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorbekanntmachung beschriebenen Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht („konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit“).

Aus Sicht des BMVI, aber auch der meisten Länder, ist der gesetzliche Regelungsmechanismus sachgerecht und stellt einen ausgewogenen Kompromiss der widerstreitenden Interessen dar.

c) Verlust von Steuerungsmöglichkeiten

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen wird von den Aufgabenträgern und Gewerkschaften auch deshalb kritisiert, weil keine ausreichenden Steuerungsmöglichkeiten bestünden. Im Personenbeförderungsgesetz fehle es an einer praktikablen Handhabe, den eigenwirtschaftlichen Verkehr während der Genehmigungslaufzeit an sich verändernde Bedürfnisse anpassen. Ferner gebe es keine geeigneten Kontroll- und Sanktionsmechanismen, um die dauerhafte Einhaltung der Auflagen tatsächlich sicherzustellen. Diese Kritik wird auch von der Verbraucherseite unterstützt.

Nach Auffassung des BMVI ist diese Kritik nicht gerechtfertigt. Hinzuweisen ist auf folgende Gesichtspunkte:

- Der Unternehmer, der einen eigenwirtschaftlichen Verkehr betreibt, wird häufig in eigenem Interesse auf eine veränderte Verkehrsnachfrage reagieren. Sollte dies nicht der Fall sein, kann die Genehmigungsbehörde dem Unternehmer auferlegen, den Verkehr anzupassen und seinen Fahrplan zu ändern (§ 21 Absatz 3 Satz 1, § 40 Absatz 3 PBefG). Voraussetzung hierfür ist allerdings die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Fehlt diese, kann der Aufgabenträger ergänzende Verkehrsleistungen bestellen.
- Die Erfüllung der Betriebspflicht wird von der Genehmigungsbehörde überwacht (vgl. § 54 Absatz 1 PBefG). Sie ist nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 PBefG verpflichtet, die Genehmigung zu widerrufen, wenn bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Betriebspflichten nachhaltig nicht erfüllt werden.

Der Aufgabenträger ist formell nicht in die Überwachung eingebunden. Es wird jedoch in seinem Interesse liegen, auf die Einhaltung der Standards zu achten und gegebenenfalls die Genehmigungsbehörde zu informieren.

d) Sozialstandards und Personalübernahme

Nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 kann die zuständige Behörde verlangen, dass der neue Betreiber das Personal des alten Betreibers übernimmt. Sie kann auch Sozialstandards vorgeben, z.B. die Anwendung eines Mindestlohns von repräsentativen Tarifverträgen. Diese Vorschrift wird in den meisten Ländern durch Tariftreuegesetze konkretisiert.

Die genannten Befugnisse stehen der zuständigen Behörde nur bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu. Sie greifen nicht gegenüber einem Betreiber, der Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich erbringen will.

Von mehreren Seiten wird gefordert, die Befugnisse der Aufgabenträger auf die Erbringung von eigenwirtschaftlichen Verkehren auszudehnen.

Das BMVI vertritt die Auffassung, dass die Anordnung einer Personalübernahme für eigenwirtschaftliche Verkehre nicht sachgerecht ist. Verkehrsunternehmer, die sich um einen eigenwirtschaftlichen Verkehr bewerben, haben keine Möglichkeit, die hierdurch verursachten

Mehrkosten geltend zu machen. Eine eigenwirtschaftliche Erbringung wäre in den meisten Fällen nicht mehr möglich.

Hinsichtlich anderer Sozialstandards besteht nach Auffassung des BMVI noch Diskussionsbedarf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anordnung von Sozialstandards nicht nur dem Schutz der Beschäftigten dient, sondern auch einen fairen Wettbewerb ermöglichen soll. Zu vermeiden ist jedoch, dass mit der Vorgabe von Sozialstandards geltende Tarifverträge ausgehebelt werden.

e) Doppelung von Vergabe- und Genehmigungsverfahren

Nach dem Personenbeförderungsgesetz besteht für die Personenbeförderung im ÖPNV Genehmigungspflicht (vgl. § 2 Absatz 1 PBefG). Die Genehmigungspflicht besteht unabhängig davon, ob es sich um einen eigenwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Verkehr handelt.

Die kommunalen Aufgabenträger und Verbraucher sehen den „Behördendualismus“ von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden als nachteilig an. Die Doppelung von Genehmigungs- und Vergabeverfahren führten zu getrennten Genehmigungs- und Vergabeentscheidungen, die nachfolgend auf unterschiedlichen Rechtswegen mit unterschiedlichen Verfahrensdauern angegriffen werden könnten. Es bestehe die Gefahr von „Hängepartien“ und divergierenden Entscheidungen, die kostspielige Notbetrauungen und Einstweilige Erlaubnisse erforderlich machen, um dennoch eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen zu können. Nach Auffassung der kommunalen Aufgabenträger ließen sich viele Schwierigkeiten lösen, wenn die Genehmigungsbehörde auf eine rein gewerberechtliche Zulassung beschränkt würde. Diese Kritik wird auch von der Verbraucherseite unterstützt.

Das Anliegen der kommunalen Aufgabenträger wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Nach Auffassung des BMVI ist dieses Modell nicht geeignet, eine objektive Entscheidung zu gewährleisten. So kann z.B. eine Direktvergabe an das eigene Unternehmen bestehende Rechte anderer Unternehmer tangieren. Ferner fehlt es an der nötigen Neutralität, wenn über die Zulassung eigenwirtschaftlicher Verkehrsangebote entschieden werden muss.

4. Ergänzende Regelungen zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu gewähren (Artikel 3 Absatz 1). Besteht die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung in der Festsetzung eines Höchsttarifes für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen, kann der Ausgleich in einer allgemeinen Vorschrift geregelt werden. Hierauf verweist die Vorschrift in § 8a Absatz 1 PBefG. Im Übrigen enthält die Vorschrift des § 8a PBefG ergänzende Regelungen zur Vergabe und Nachprüfung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen.

a) Erlass allgemeiner Vorschriften

Das private Omnibusgewerbe bemängelt, dass von dem Instrument der allgemeinen Vorschriften zu wenig Gebrauch gemacht werde. Dies führe dazu, dass private Verkehrsunternehmen aus ihren bisher eigenwirtschaftlichen Linienverkehrsgenehmigungen gedrängt würden. Nach dieser Auffassung folgt aus dem Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit auch eine Verpflichtung, für tarifliche Vorgaben allgemeine Vorschriften zu erlassen. Dies solle im Gesetz klargestellt werden.

Nach der gegenteiligen Auffassung, die insbesondere von den kommunalen Aufgabenträgern und den öffentlichen Unternehmen vertreten wird, besitze die zuständige Behörde ein Wahlrecht. Tarifliche Vorgaben könnten entweder in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder in allgemeinen Vorschriften angeordnet werden. Da sich das Wahlrecht aus der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ergebe, könne es nicht durch nationale Vorschriften eingeschränkt werden. Diese Auffassung wird von allen Ländern geteilt. Die Vertreter dieser Auffassung halten ebenfalls eine Klarstellung im Gesetz für geboten.

Nach Kenntnis des BMVI ist diese Rechtsfrage Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren. Eine Klarstellung im Gesetz ist problematisch, weil es sich hierbei um die Anwendung des europäischen Rechts handelt.

Das BMVI hat die Länder mit Schreiben vom 11.09.2014 aufgefordert, den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre zu beachten. Allgemeine Vorschriften sind ein wichtiges Instrument, um die auch vom Gesetz gebotene Förderung des Mittelstandes zu realisieren.

Das öffentliche Verkehrsgewerbe weist darauf hin, dass die Aufgabenträger bei dem Erlass oder der Umsetzung von allgemeinen Vorschriften zu restriktiven Ausgleichsregelungen neigten. Nach seiner Auffassung sollten die Aufgabenträger einen auskömmlichen Ausgleich für die Erfüllung der aufgegebenen Verpflichtungen einschließlich eines tatsächlichen angemessenen Gewinns festlegen. Zum Teil wird eine gesetzliche Klarstellung gefordert.

Das BMVI sieht in der Sache weiteren Prüfungs- und Diskussionsbedarf.

b) Vorabbekanntmachung

In der Vorabbekanntmachung sollen die Aufgabenträger die in dem Dienstleistungsauftrag beabsichtigten Anforderungen an das Bedienungsniveau angeben (§ 8a Absatz 2 Satz 3 PBefG). Die Vorbekanntmachung ist spätestens 1 Jahr vor der Einleitung des Vergabeverfahrens zu veröffentlichen.

Die kommunalen Spitzenverbände halten diese Regelung teilweise für praxisuntauglich. Sie weisen darauf hin, dass sich demografische und verkehrswirtschaftliche Veränderungen ergeben können, die nicht langfristig vorauszusehen sind (z.B. Zusammenlegung von Schulstandorten, deren Schließung oder wesentliche Verkleinerung, Änderung bei Gewerbebetrieben oder jüngst auch durch neue Einrichtungen der Flüchtlingsunterbringung). In diesen Fällen bestehe die Gefahr, dass der Aufgabenträger von seiner Vorabbekanntmachung abweichen muss und hiermit wegen der gesetzlichen Fiktion in § 12 Absatz 6 Satz 3 PBefG sein Einvernehmen zu einem eigentlich verspäteten eigenwirtschaftlichen Antrag erteilt.

Es wird daher vorgeschlagen, dem Aufgabenträger eine Berichtigung seiner Vorabbekanntmachung zu gestatten. Damit würde ein neues, auf drei Monate befristetes Antragsfenster für eigenwirtschaftliche Anträge ausgelöst werden.

Aus Sicht des BMVI ist dieser Vorschlag einer weiteren Prüfung zu unterziehen. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verlangt, dass bei Änderungen der Veröffentlichung so rasch wie

möglich eine Berichtigung vorgenommen werden muss (Artikel 7 Absatz 2 Satz 3). Allerdings muss ausgeschlossen werden, dass die Berichtigung nur vorgenommen wird, um einem bereits gestellten eigenwirtschaftlichen Antrag den Boden zu entziehen.

c) Zulässigkeit der Selbsterbringung und Direktvergabe

Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dürfen die zuständigen Behörden öffentliche Personenverkehrsdienste selbst erbringen oder an ein eigenes Unternehmen direkt vergeben („Inhouse-Vergabe“). Die Direktvergabe ist nach Artikel 5 Absatz 4 ferner zulässig, wenn der öffentliche Dienstleistungsauftrag bestimmte Schwellenwerte nicht überschreitet („KMU-Direktvergabe“). Beide Regelungen stehen unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts („Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist ...“). Die Vorschrift des § 8a Absatz 3 PBefG stellt klar, dass die zuständigen Behörden in Deutschland befugt sind, von diesen Optionen Gebrauch zu machen.

Das private Omnibusgewerbe kritisiert, dass die zuständigen Behörden von der Inhousevergabe einen extensiven Gebrauch machen. Es sei nahezu flächendeckend zu beobachten, dass immer dann, wenn ein eigenes Unternehmen besteht, dieses auch mit einer Direktvergabe betraut werde. Besonders bedenklich sei eine festzustellende Tendenz zur Kommunalisierung: In die Inhouse-Vergabe würden oft auch Verkehre einbezogen, die bislang von mittelständischen Unternehmen betrieben worden seien.

Nach Auffassung des privaten Omnibusgewerbes verstoßen flächendeckende Direktvergaben gegen das Gebot der Berücksichtigung der Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen. Der notwendige Schutz mittelständischer Strukturen könne neben dem Erlass allgemeiner Vorschriften durch eine gesetzliche Regelung erreicht werden, wonach bei einer Inhouse-Vergabe immer auch eine KMU-Direktvergabe an ein vor Ort ansässiges mittelständisches Unternehmen notwendig ist.

Nach einem anderen Vorschlag sollte die Inhouse-Vergabe in dem Sinne eingeschränkt werden, dass Verkehre, die bisher noch nicht von dem kommunalen Unternehmen erbracht wurden, nur dann einbezogen werden dürfen, wenn die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens kein wirtschaftlicheres Ergebnis erwarten lässt.

Das BMVI hält diese Vorschläge für diskussionswürdig. Der Schutz der kommunalen Unternehmen (siehe oben C.I.3.a) und der Schutz der mittelständischen Interessen sollten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

d) Aufteilung in Lose

Bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages im wettbewerblichen Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und bei der Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind die Interessen des Mittelstandes angemessen zu berücksichtigen (§ 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG). Für das wettbewerbliche Verfahren wird zusätzlich gefordert, dass die Leistungen in Lose aufgeteilt zu vergeben sind (§ 8a Absatz 4 Satz 2 PBefG).

Die kommunalen Spitzenverbände bemängeln, dass die Verpflichtung zur Losvergabe im Widerspruch stehe zu der Befugnis der Aufgabenträger, Linien zu bündeln oder ein Gesamtnetz zu bilden. Habe der Aufgabenträger in der Vorabbekanntmachung festgelegt, dass z.B. ein Linienbündel als Gesamtleistung vergeben wird, so sei es widersinnig, ihn rechtlich zu verpflichten, im Rahmen der nachfolgenden Vergabe dieses Linienbündels wieder Lose zu bilden und das Linienbündel aufzuspalten. Damit gehe der Zweck der Linienbündelung wieder verloren.

Das BMVI wird gemeinsam mit den Ländern und maßgeblichen Verbänden beraten, ob Klarstellungsbedarf besteht.

e) Vergabereife

Wird ein eigenwirtschaftlicher Konkurrenzantrag abgelehnt, weil die in der Vorabbekanntmachung oder im Nahverkehrsplan aufgestellten Anforderungen des Aufgabenträgers nicht erfüllt werden, kann der Aufgabenträger anschließend das Vergabeverfahren (z.B. Direktvergabe oder Ausschreibung) einleiten. Zeitliche Engpässe ergeben sich, wenn die Entscheidung über den eigenwirtschaftlichen Antrag mit Rechtsmitteln angegriffen wird. Dies kann zu jahrelangen Verzögerungen führen.

Die kommunalen Spitzenverbände schlagen eine gesetzliche Regelung vor, dass das Vergabeverfahren in jedem Fall zwölf Monate nach Veröffentlichung der Vorabinformation im EU-Amtsblatt begonnen werden darf. Nur so könne gewährleistet werden, dass nach einer abschließenden Entscheidung über die Unzulässigkeit eines eigenwirtschaftlichen Antrags der Aufgabenträger nicht ohne Betreiber dasteht, sondern die Verkehrsbedienung – ohne die Notwendigkeit einer kostspieligen Notbetreuung/Einstweiligen Erlaubnis – durch den Sieger des Vergabeverfahrens unmittelbar aufgenommen werden kann.

Das BMVI wird mit den Ländern und maßgeblichen Verbänden prüfen, ob hierfür eine gesetzliche Änderung notwendig ist.

5. Weitere Fragen zum Genehmigungsverfahren

Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Neuerungen sind weitere Vorschläge zur Verbesserung des Genehmigungsverfahrens gemacht worden. Sie betreffen zum Teil die wettbewerbliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens, zum Teil Zuständigkeitsfragen.

a) Einvernehmen zur Abweichung von der Vorabbekanntmachung

Nach § 13 Absatz 2a Satz 2 PBefG kann der Aufgabenträger einem eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag, der die in der Vorabbekanntmachung aufgestellten Anforderungen nicht vollständig erfüllt, zur Genehmigungsfähigkeit verhelfen, indem er sein Einvernehmen mit der Unterschreitung erklärt. Durch diese nachträgliche Abweichung kann ein Verkehrsunternehmen jedoch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten erhalten, die mit Blick auf die Vorgaben des Aufgabenträgers von einem Genehmigungsantrag abgesehen haben.

Die Aufgabenträger schlagen vor, dieser möglichen Bevorzugung durch eine ergänzende Regelung vorzubeugen. Falls der Aufgabenträger bereit ist, seine Anforderungen zu reduzieren, soll er eine Berichtigung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt vornehmen und damit eine erneute Antragsfrist zur Einreichung eigenwirtschaftlicher Anträge auslösen.

Das BMVI wird diesen Vorschlag in die weitere Diskussion einbringen und erörtern, ob der Vorschlag umsetzbar ist.

b) Antragsfrist für einen eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrag

Das private Omnibusgewerbe meint, dass die Antragsfrist von drei Monaten zu kurz bemessen ist. Dies gelte insbesondere für den Fall einer Direktvergabe an einen internen Betreiber. Im Extremfall (Bekanntmachung 12 Monate vor Vergabe abzüglich der dreimonatigen Antragsfrist und einer sechsmonatigen Verfahrensdauer) würde der Antragsteller erst drei Monate vor Aufnahme des Verkehrs eine Liniengenehmigung erhalten, was für eine ordnungsgemäße Aufnahme des Verkehrs nicht ausreicht.

Nach Auffassung des BMVI ist die Antragsfrist im Regelfall ausreichend bemessen. Die dreimonatige Antragsfrist für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr beginnt mit der Vorabbekanntmachung, die spätestens ein Jahr vor Einleitung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe vorgenommen werden muss. Bei deren Terminierung ist vom Aufgabenträger zu berücksichtigen, dass im Falle einer geplanten Direktvergabe von dem beauftragten Unternehmen noch eine Antragsfrist von weiteren sechs Monaten einzuhalten ist (vgl. § 12 Absatz 7 Satz 1 PBefG). Setzt sich ein eigenwirtschaftlicher Konkurrenzantrag durch, so verbleiben dem Unternehmer unter Berücksichtigung einer sechsmonatigen Dauer des Genehmigungsverfahrens insgesamt neun Monate für die Aufnahme des Verkehrs.

c) Zulassung eines verspäteten eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrages

Nach § 12 Absatz 6 Satz 2 PBefG kann die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger einen verspäteten eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrag zulassen. Das Einvernehmen gilt als erteilt, wenn der von dem Aufgabenträger beauftragte (gemeinwirtschaftliche) Verkehr den in der Vorabbekanntmachung aufgestellten Anforderungen nicht entspricht.

Von einem Land wird diese Regelung als unzureichend angesehen. Von der Abweichung würden allenfalls die Verkehrsunternehmen vor Ort Kenntnis erhalten, nämlich bei der Anhörung zu dem gemeinwirtschaftlichen Antrag. Diese Verkehrsunternehmen hätten dann die Möglichkeit, einen eigenwirtschaftlichen Antrag nach Ablauf der Frist zu stellen. Andere

Verkehrsunternehmen wären mangels Kenntnis von der Abweichung faktisch ausgeschlossen.

Nach Auffassung des BMVI wäre auch bei dieser Fallkonstellation zu überlegen, ob der Aufgabenträger zu einer Berichtigung seiner Vorabbekanntmachung verpflichtet werden sollte. Diese Thematik bedarf insgesamt noch einer näheren Prüfung.

d) Privilegierte Anhörung des Altunternehmers

Die Genehmigungsfähigkeit eines eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrages hängt unter anderem davon ab, ob das beantragte Verkehrsangebot dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und - sofern weitergehende Anforderungen gestellt wurden - der Unternehmer, der diesen Verkehr bisher betrieben hat („Altunternehmer“) hierzu angehört wurde (vgl. § 13 Absatz 2a PBefG).

Nach Auffassung der Aufgabenträger steht diese Bestimmung im Widerspruch zu vergaberechtlichen Grundsätzen, insbesondere der Diskriminierungsfreiheit. Dieser Grundsatz verbietet es den öffentlichen Auftraggebern, einzelnen Unternehmen privilegierte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Erstellung der Vergabeunterlagen einzuräumen. Bieter, die Einfluss auf die Vergabeunterlagen nehmen konnten, wären vom Vergabeverfahren auszuschließen.

Das BMVI hält diese Kritik nicht für gerechtfertigt. Die Anhörung des Altunternehmers soll dazu dienen, die Anforderungen des geplanten Dienstleistungsauftrages zu überprüfen. Möglicherweise führt diese Anhörung zu dem Ergebnis, dass auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens verzichtet werden kann. Eine Diskriminierung anderer Verkehrsunternehmer kann hierin nicht gesehen werden.

e) Anhörung bei Linienbündelung

Der Aufgabenträger kann in seinem Nahverkehrsplan und/oder in der Vorabbekanntmachung vorsehen, dass Genehmigungen für eine Linie oder für mehrere Linien nur gebündelt erteilt werden dürfen. Die Zusammenfassung ertragreicher und defizitärer Linien dient insbesondere der Reduzierung des Ausgleichsbedarfs durch die öffentliche Hand. Häufig kündigen mehrere Aufgabenträger gemeinsam die Vergabe eines ihren Zuständigkeitsbereich übergreifenden

Linienbündels an.

Die Aufgabenträger und das öffentliche Verkehrsgewerbe berichten, dass einzelne Genehmigungsbehörden bei eigenwirtschaftlichen Anträgen nicht alle beteiligten Aufgabenträger zum gesamten Linienbündel anhören. Sie erhielten nur die Fahrplanunterlagen für diejenigen Linien, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Damit seien die Aufgabenträger nicht in der Lage, die Einhaltung der Gesamtvorgaben der Vorabbekanntmachung durch den gebündelten Genehmigungsantrag zu überprüfen. Um diesem Mangel abzuhelpen, wird eine klarstellende Regelung in § 14 PBefG vorgeschlagen.

Das BMVI wird gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob hierfür ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht.

f) Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde bei Linienbündelung

Für die Genehmigung eines Straßenbahn-, Obus- oder Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen ist die Genehmigungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Verkehr ausschließlich betrieben werden soll (§ 11 Absatz 2 PBefG). Soll der Verkehr in den Bezirken mehrerer Genehmigungsbehörden betrieben werden, so ist die Genehmigungsbehörde zuständig, in deren Bezirk die Linie ihren Ausgangspunkt hat (§ 11 Absatz 3 und 4 PBefG).

Wird ein Linienbündel festgelegt, fallen die hierin enthaltenen Linien oft in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Genehmigungsbehörden, zum Teil auch länderübergreifend. Mit den Ländern besteht Einvernehmen, dass es im Sinne einer einheitlichen Entscheidungsfindung zweckmäßig ist, eine federführende Behörde zu bestimmen. Dies ist auch der Wunsch der Aufgabenträger. Die bestehende Zuständigkeitsregelung hilft hier nicht weiter, da sie auf die Einzellinien zugeschnitten ist. Als Entscheidungskriterium für die Zuständigkeit könnte z.B. auf die höhere Anzahl der in dem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet liegenden Linien abgestellt werden. Offen ist noch, ob eine entsprechende Regelung im Personenbeförderungsgesetz oder in den Ländergesetzen erfolgen soll.

6. Ausgestaltung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens

Das wettbewerbliche Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist im Wesentlichen für Dienstleistungskonzessionen und unterschwellige Aufträge anzuwenden. Nach Mitteilung der Länder und der Aufgabenträger ist das Verfahren weniger praxisrelevant als Ausschreibungen bzw. offene Verfahren auf der Grundlage der Vergaberichtlinien und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

In § 8b PBefG wurden die Anforderungen für das wettbewerbliche Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 konkretisiert. So wurde z.B. eine Bekanntmachung vorgeschrieben und deren Mindestinhalt festgelegt.

Nach Einschätzung der Aufgabenträger blähen die Vorgaben nach § 8b Absatz 2 PBefG die Vergabeverfahren unnötig mit Formalien auf. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 habe die ausführlichen formalen Vorgaben des europäischen Vergaberechts bewusst nicht übernommen. Die in § 8b Absatz 2 Nummer 2 und 4 geforderten Nachweise zur Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit sowie der Zuschlagskriterien einschließlich Gewichtung müssten ohnehin noch einmal ausführlich in den Vergabeunterlagen dargestellt werden, die das Verkehrsunternehmen auf Grundlage der Vergabebekanntmachung bei den Vergabestellen anfordert. Die Angabe bereits im Rahmen der Veröffentlichung des Vergabeverfahrens erbringe für die betroffenen Verkehrsunternehmen keinerlei Mehrwert und könne im Interesse einer Entbürokratisierung gestrichen werden.

Das BMVI wird diesen Vorschlag mit dem für das Vergaberecht zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie näher prüfen.

II. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen

Durch die Änderung des § 13 Absatz 2 PBefG und die Einfügung des § 42a PBefG wurde der Konkurrenzschutz der Eisenbahnen im Fernverkehr und auch der Schutz von bestehenden Fernbuslinien beseitigt. Die Neuregelung soll den Wettbewerb zwischen Omnibussen und Eisenbahnen im Fernverkehr ermöglichen und dem Verbraucher eine attraktive Beförderungsalternative eröffnen.

Der Fernbuslinienverkehr wird in § 42a PBefG als „Personenfernverkehr“ definiert. Durch die Gesetzesänderung wurden eine Reihe von Erleichterungen geschaffen (insbesondere automatische Entbindung von der Betriebspflicht nach einer Anzeige über die beabsichtigte Einstellung des Verkehrs, § 21 Absatz 5 PBefG; Wegfall der Genehmigungspflicht für die Beförderungsentgelte, § 45 Absatz 2 Nummer 1 PBefG und Wegfall der Genehmigungspflicht für Fahrplanänderungen, § 45 Absatz 2 Nummer 2 PBefG).

An der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs sollen auch mobilitätseingeschränkte Personen teilhaben können. Daher wurde in § 42b PBefG festgelegt, dass die im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Omnibusse für die Beförderung von mindestens zwei Rollstuhlnutzern ausgerüstet sein müssen. Diese Regelung ist am 1. Januar 2016 für neue Omnibusse in Kraft getreten und wird ab dem 1. Januar 2020 für alle Omnibusse gelten.

Im Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen wurde das Unterwegsbedienungsverbot aufgehoben (Wegfall des § 48 Absatz 3 PBefG). Gesetzgeberisches Motiv war eine Gleichstellung des Gelegenheitsverkehrs mit dem liberalisierten Fernbuslinienverkehr.

1. Marktentwicklung

Nach einer kurzen Einführungsphase ging der innerdeutsche Fernbusmarkt zügig in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen, diverse Marktein- und -austritte und eine hohe intra- und intermodale Wettbewerbsintensität geprägt war. Nähere Angaben zu Angebotsseite, Nachfrageseite, Wettbewerb zum Schienenperso-

nenverkehr sowie zur Arbeitsmarktsituation und den Arbeitsbedingungen sind der beigefügten Marktanalyse zu entnehmen.

2. Allgemeine Aspekte

Der wirtschaftliche Erfolg des Fernbuslinienverkehrs deutet darauf hin, dass die Ziele des Gesetzes erreicht wurden. Allerdings gibt es auch kritische Stellungnahmen. Nachfolgend wird auf einige Aspekte der in der Anhörung vertretenen Positionen eingegangen.

a) Erweiterung des Mobilitätsangebotes

Nach Einschätzung der Verbraucherseite hat sich der Fernbuslinienverkehr zu einem attraktiven, vielfältigen und preisgünstigen Angebot im Personenfernverkehr entwickelt. Für bestimmte Verbrauchergruppen wie für besonders preissensible Verbraucher oder Personen, die besonderen Wert auf Direktverbindungen legen, bietet der Fernbusverkehr besondere Vorteile gegenüber dem Bahnverkehr.

Die privaten Busunternehmen betonen auch die umweltpolitischen Vorteile des Fernbusses. Rund 40 Prozent der Fahrgäste kämen vom Pkw. Mit einer Auslastung von deutlich mehr als 50 Prozent sei der Fernbus deutlich effizienter auf der Straße unterwegs als der Mitbewerber Auto, aber auch als die Bahn.

Hiergegen wird eingewandt, dass eine reale Verlagerung von Fahrten aus dem privaten Pkw in den Fernbus nur in geringem Maße stattgefunden habe. Die Wirkung der Fernbusse bestehe überwiegend darin, den Auslastungsgrad anderer Verkehrsmittel zu reduzieren, und nicht darin, Fahrten mit dem privaten Pkw zu vermeiden. Hinzu komme, dass bis zu 10 Prozent der Fahrten mit dem Fernbus induziert sind, d.h., ohne das entsprechende Angebot nicht stattgefunden hätten.

b) Verkehrsverlagerung auf die Straße

Bereits während der Gesetzesberatungen wurde diskutiert, ob die Liberalisierung zu einer Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße führen wird. An dieser Kritik halten insbesondere die Eisenbahnen, Gewerkschaften und bahnahe Organisationen fest. Die

Kritiker berufen sich auf Fahrgasterhebungen, nach denen ein hoher Anteil der Fernbuskunden bei vergleichbaren Reisen die Bahn benutzt hätte (vgl. hierzu den Überblick in der Marktanalyse, Seite 44 f.). Der Wettbewerb durch den Fernbus konzentrierte sich vor allem auf die hochattraktiven Strecken des Schienenpersonenfernverkehrs, und nicht wie zuvor angenommen auf Ergänzungen zu dem bestehenden Angebot im Schienenverkehr (vgl. Marktanalyse, Seite 49).

Aus statistischen Daten (Beförderungsleistung und Fahrgastzahlen) ergibt sich, dass der gesamte Personenverkehrsmarkt mit Bussen und Bahnen im Zuge der Liberalisierung stärker gewachsen ist als in den Jahren zuvor (vgl. Marktanalyse, Seite 49 ff.). Von dieser Entwicklung hat allerdings nicht der Schienenpersonenfernverkehr profitiert. Die Beförderungsleistung und Fahrgastzahlen im Schienenpersonenfernverkehr bewegen sich seit der Liberalisierung auf einem annähernd gleichen Niveau, wohingegen der Fernbus seit dem Jahr 2013 jährlich Zuwächse verbucht und damit im Wesentlichen für das Gesamtwachstum verantwortlich ist. Prognosen gehen für den Schienenpersonenfernverkehr bereits in 2016 und für die folgenden Jahre von einem deutlichen Wachstum aus.

c) Verkehrsbedienung in der Fläche

Von mehreren Seiten wird kritisiert, dass der Wettbewerb im Wesentlichen auf einträglichen städtischen Verbindungen ausgetragen werde („Rennstrecken“). Eine Bedienung oder Anbindung des ländlichen Raums finde kaum statt oder beschränke sich im Wesentlichen auf touristisch interessante Gebiete.

Diesen Vorwurf weisen die privaten Busunternehmen zurück. Das vorhandene Streckennetz zeige, dass die Betreiber von Anfang an auch Mittelzentren in ihr Netz aufgenommen hätten und dieses sich gerade in letzter Zeit sehr deutlich in ländlichen Regionen entwickle.

Diese Einschätzung wird auch von kommunaler Seite bestätigt. Für viele Städte und Regionen gebe es seit einigen Jahren kein oder nur ein unzureichendes Angebot im Fernverkehr auf der Schiene. Auf einigen Streckenrelationen habe der Fernbusverkehr Lücken besetzt und einige langlaufende Verbindungen eingerichtet. Es sei aber auch zu betonen, dass diese in der Regel kein gleichwertiger Ersatz für Fernverkehrsverbindungen auf der Schiene sind. Der Fernbusverkehr stelle auf diesen Streckenrelationen allerdings eine Beförderungs-

ternative im Fernverkehr gerade für preisorientierte Verbraucher dar und sei damit unmittelbar Bestandteil des Mobilitätsmarktes/-angebotes vieler Kommunen geworden.

Nach Auffassung des BMVI ist die Kritik an der schlechten Bedienung des ländlichen Raums schon deshalb wenig einleuchtend, weil der Fernbuslinienverkehr eigenwirtschaftlich betrieben wird. Es kann nicht erwartet werden, dass die Anbieter auf Dauer unrentable Linien betreiben.

d) Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

Der wirtschaftliche Erfolg des Fernbuslinienverkehrs wird von vielen Seiten darauf zurückgeführt, dass zwischen der Bahn und dem Fernbus sehr unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen bestehen. Besonders herausgestellt wird hierbei, dass Fernbusse im Gegensatz zum Schienenverkehr keine unmittelbaren Infrastrukturkosten (Stations- und Trassenpreise) tragen müssen. Ferner wird eine Besserstellung der Fernbusse im Bereich der Fahrgastrechte beklagt.

Eine häufig erhobene Forderung, die auch die Verkehrsministerkonferenz (VMK) in ihrer Sitzung am 14./15. April 2016 erhoben hat, ist die Einführung einer Mautpflicht für Fernbusse. Dabei handelt es sich um eine Einzelmaßnahme, die die Wettbewerbssituation nur geringfügig beeinflussen würde. Deshalb gibt es im BMVI keine Pläne zur Einführung einer Fernbusmaut.

Von der Gegenmeinung wird auf die völlig unterschiedlichen Abgaben- und Finanzierungsstrukturen bei Straße und Schiene hingewiesen. Der Bus decke seine Wegekosten über nicht zweckgebundene spezifische Steuern.

e) Infrastruktur

Mit dem rasch wachsenden Fernbusverkehr traten vielerorts Engpässe bei der Nutzung von Haltestellen auf. Die vorhandenen Zentralen Omnibusbahnhöfe (ZOB) waren auf den Bedarf für den öffentlichen Personennahverkehr ausgelegt und konnten das erhöhte Verkehrsaufkommen oft nicht bewältigen. Teilweise wurden an außerhalb gelegenen autobahnnahen Orten oder im Umfeld von Flughäfen neue oder ergänzende Haltepunkte geschaffen.

In der Zwischenzeit wurden in einigen Städten erhebliche Verbesserungen erreicht. Von kommunaler Seite werden z.B. die Fernbusbahnhöfe in Hannover und Düsseldorf, die geplanten Stationen an den Flughäfen Stuttgart, Nürnberg und Köln, der geplante / begonnene Ausbau in Bremen / Frankfurt, die gut ausgebauten ZOB in Hamburg, München und Mannheim und die Ergänzung des ZOB Berlin durch weitere zentrale Haltepunkte genannt.

Trotz der bisher erreichten Verbesserungen ist die Situation an vielen anderen Haltestellen weiterhin ein vielfach bemängelter Schwachpunkt. Kritikpunkte sind vor allem fehlende Kapazitäten, Behinderungen des öffentlichen Nahverkehrs, unzureichende hygienische Ausstattung für das Personal und Fahrgäste sowie fehlende Sozialräume.

Nach Auffassung der Kommunen hat es der Gesetzgeber versäumt, für den Bau, Betrieb und die Finanzierung der Haltestellen gesetzliche Regelungen zu schaffen. Die Kommunen seien zwar für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs zuständig, nicht jedoch für Fernbuslinienverkehr.

Nach ihrer Ansicht ist die finanzielle Förderung unzureichend: Die Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bzw. die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) für die ehemaligen GVFG-Länderprogramme seien schon seit dem Jahr 2007 auf eine nicht bedarfsgerechte Höhe begrenzt, in den nächsten Jahren durch Verkehrsprojekte der Kommunen mehrfach überzeichnet und laufen Ende 2019 aus. Für den Ausbau der Fernbusinfrastruktur stünden faktisch keine Fördermittel zur Verfügung.

Außerdem müsse die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, die Fernbusunternehmen zur Nutzung eines Fernbusbahnhofes zu verpflichten und über die Gebühren zu den Kosten beizutragen. Diese Forderung wird auch von vielen anderen Verbänden und einigen Ländern unterstützt.

Das private Omnibusgewerbe lehnt diese Forderung ab. Mit der Zuweisung bestimmter Haltestellen werde die Freiheit eigenwirtschaftlicher Verkehre eingeschränkt. Nutzungsentgelte für die Haltestellen sollten auf zivilrechtlicher Basis vereinbart werden.

Hinsichtlich der von den Kommunen geäußerten Kritik an den fehlenden Mitteln nach dem GVFG wird darauf hingewiesen, dass nach dem Beschluss der Regierungschefinnen und Re-

gierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 das GVFG-Bundesprogramm über 2019 hinaus fortgeführt wird. Mit den Mitteln des GVFG-Bundesprogramms können allerdings nur bestimmte Schienenverkehrsprojekte kofinanziert werden. Daran ist auch mit Blick auf die Zeit ab 2020 keine Änderung geplant. Zur Zukunft der Entflechtungsmittel nach 2019 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am selben Tag jedoch auch beschlossen, dass es zwar bei der Festlegung der Föderalismusreform von 2006 bleibt, diese Mittel Ende 2019 endgültig auslaufen zu lassen. Die Länder sollen dafür aber ab 2020 einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, den sie auch zur Finanzierung von Fernbusbahnhöfen einsetzen können. Die hierfür notwendigen Gesetzesänderungen befinden sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren.

Das BMVI ist der Auffassung, dass hinsichtlich der Haltestellen vor allem eine enge Kooperation zwischen den Kommunen und den Fernbusunternehmen notwendig ist. Letztlich entscheiden die Unternehmen, ob sie eine Fernbuslinie betreiben wollen und in welchen Städten Fernbushalte eingerichtet werden. Die Kommunen haben häufig ein Interesse an einer Anbindung, aber auch daran, die Verkehrsbelastung bestmöglich zu steuern. Bei der Verbesserung der Infrastruktur muss stets auch das Risiko einkalkuliert werden, dass der eigenwirtschaftliche Betrieb eingestellt wird, wenn die finanziellen Hürden zu hoch sind. Daher ist auch einem Anschluss- und Benutzungszwang, der in anderen Versorgungsbereichen üblich ist, mit Zurückhaltung zu begegnen.

3. Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs

Zum Schutz des ÖPNV und des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) enthält § 42a Satz 2 PBefG zwei Bedienungsverbote. Danach ist die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen unzulässig, wenn der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder wenn zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird. Von diesen Bedienungsverböten können Ausnahmen gewährt werden, wenn kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotential der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird.

a) Anwendung in der Praxis

Die Anwendung dieser Vorschrift hat in der Praxis zu einigen Schwierigkeiten geführt. So ist z.B. unklar, wie die Reisezeit zu berechnen ist, wenn die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs nicht in räumlicher Nähe zum Schienenbahnhof liegen.

Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat für die Anwendung der neuen Vorschriften Hinweise für die Auslegung erarbeitet und die maßgeblichen Verbände informiert. So wurde hinsichtlich des genannten Beispiels empfohlen, grundsätzlich auf den Halteort und nicht auf die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs abzustellen.

Gleichwohl wird von einigen Ländern und anderer Seite kritisiert, dass bei der Anwendung dieser Vorschrift erhebliche Auslegungsspielräume bestehen und eine verbindliche Regelung getroffen werden sollte.

b) Zielerreichung

Aus den Stellungnahmen der Länder und Verbände kann entnommen werden, dass der ÖPNV durch den Fernbuslinienverkehr kaum beeinträchtigt wurde. Anders verhält es sich beim SPNV, wobei allerdings unterschiedliche Erfahrungen und Einschätzungen vorliegen.

So wird insbesondere aus dem Freistaat Bayern berichtet, dass alle im SPNV tätigen Eisenbahnunternehmen über wirtschaftliche Nachteile klagen. Dies führe auf längere Sicht zu Mehrbelastungen bei künftigen Ausschreibungen. Die meisten anderen Länder halten nachteilige Auswirkungen auf den SPNV für wahrscheinlich, können diese jedoch nicht beziffern. Es gibt auch Länder, die keine erheblichen Auswirkungen befürchten. Dies wird darauf zurückgeführt, dass der SPNV aufgrund der hohen Reisegeschwindigkeiten und der Taktdichte sehr wettbewerbsfähig ist.

Die Aufgabenträger für den SPNV berichten, dass Fernbusse bundesweit auf vielen Relationen den vom Aufgabenträger bestellten und finanzierten Nahverkehr Konkurrenz machen. Grund hierfür sei, dass sich im SPNV in den letzten Jahren die Pendelentfernungen deutlich erhöht haben, während der Fernverkehr sich aus Relationen unter 200 km weitgehend zu-

rückgezogen hat. Dies habe zur Folge, dass der SPNV heute im großen Umfang Verkehre mit Reiseweiten bis 200 km und bis über 2 Stunden Fahrzeit bedienen muss.

Um den Schutz des SPNV zu verbessern, wird von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, die gesetzlichen Bedienungsverbote für den Fernbuslinienverkehr zu verschärfen, z.B. den Haltestellenabstand auf 100 km und die Reisezeit auf 2 Stunden anzuheben.

Das BMVI macht darauf aufmerksam, dass das Phänomen der langlaufenden Regionallinien schon bei den Gesetzesberatungen diskutiert wurde. Die derzeitige Gesetzesfassung stellt einen Kompromiss dar. Auch die meisten Länder haben bei den Beratungen im Arbeitskreis Öffentlicher Personenverkehr (AK Öffentlicher Personenverkehr) noch keinen Handlungsbedarf für eine Verstärkung des SPNV-Schutzes gesehen.

4. Barrierefreiheit

a) Fahrzeuge

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit der im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Fahrzeuge erheben sich aus dem Anhang VII der Richtlinie 2001/85/EG, auf den in § 42b PBefG Bezug genommen wird. Zwischenzeitlich wurde diese Richtlinie durch die UNECE-Regelung Nr. 107 (Anhang 8) abgelöst. Hieraus ergeben sich keine materiellen Veränderungen. Die Vorschrift sollte jedoch bei der nächsten Änderung des Gesetzes angepasst werden.

Der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) hat im Herbst 2014 eine Broschüre „Barrierefreiheit in Fernlinienbussen - Allgemeine Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung von Fernlinienbussen“ veröffentlicht. Sie gibt Empfehlungen, wie die bestehenden rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung der Fahrzeuge umgesetzt werden können.

Das private Busgewerbe beklagt, dass die gesetzliche Regelung über die europarechtlichen Vorgaben hinausgeht, weil mindestens zwei Rollstuhlplätze verlangt werden. Diese Festlegung entspreche auch nicht der Nachfrage. Außerdem werden europarechtliche Bedenken geäußert.

Die Regelung in § 42b PBefG ist nicht bußgeldbewehrt. Um eine Sanktionierung zu ermöglichen, hat der BLFA Straßenpersonenverkehr beschlossen, in den Genehmigungsbescheiden eine Auflage aufzunehmen, nach der die eingesetzten Fahrzeuge die Anforderungen des § 42b PBefG erfüllen müssen. Von mehreren Ländern wird gefordert, einen gesetzlichen Bußgeldtatbestand zu schaffen.

Das BMVI wird diesen Vorschlag prüfen.

b) Barrierefreie Infrastruktur

Die gesetzliche Regelung enthält nur Anforderungen an die Fahrzeuge, aber nicht an die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs. Von den kommunalen Aufgabenträgern wird darauf hingewiesen, dass Barrierefreiheit eine Kombination von barrierefreien Fahrzeugen und einer barrierefreien Infrastruktur voraussetzt. Es sollten vergleichbare Vorgaben wie im ÖPNV und SPNV geschaffen werden.

Das BMVI bereitet zurzeit ein Handbuch für die Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr vor. Perspektivisch ist zu prüfen, wie die barrierefreie Infrastruktur in Fernbusbahnhöfen verbessert werden kann.

c) Internationaler Verkehr

Die Anforderungen des § 42b PBefG gelten aus rechtlichen Gründen nicht für Omnibusse, die im grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes eingesetzt werden. Für diese Verkehre ist die Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 maßgeblich, die keine vergleichbare Regelung enthält.

Werden allerdings im Betrieb einer grenzüberschreitenden Linie Personen nicht grenzüberschreitend, sondern innerhalb Deutschlands befördert („Kabotage“), bleibt § 42b PBefG anwendbar.

Ähnliche Probleme bestehen im grenzüberschreitenden Verkehr mit Drittstaaten. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat beschlossen, die Vorschrift des § 42b PBefG im Verkehr mit

Drittstaaten vorläufig nicht anzuwenden. Es ist beabsichtigt, bei der nächsten Änderung des PBefG eine Klarstellung vorzunehmen.

5. Genehmigungsrechtliche Fragen

a) Genehmigung von Haltestellen

Nach der geltenden Rechtslage beantragt der Unternehmer mit seinem Fahrplan auch die vorgesehenen Haltestellen (§ 12 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a, § 40 Absatz 1 PBefG). Ein Versagungsgrund für eine beantragte Haltestelle enthält das Gesetz nur für den Fall, dass „der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die sich aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes nicht eignen“ (§ 13 Absatz 2 Nummer 1 PBefG).

In der Genehmigungspraxis kommt es häufig zu Meinungsverschiedenheiten, ob eine von dem Unternehmer beantragte Haltestelle aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit geeignet ist. Die Entscheidung muss dann im Genehmigungsverfahren von der Genehmigungsbehörde getroffen werden.

Die Kommunen bemängeln, dass das Gesetz der kommunalen Planungshoheit nur unzureichend Rechnung trägt. Nach ihrer Auffassung besteht kein Anspruch auf Zuweisung eines bestehenden oder Einrichtung eines neuen Haltepunktes. Dem Anbieter solle aufgegeben worden, mit der betreffenden Kommune zu klären, ob eine von ihm geplante Haltestelle verfügbar ist. Eine ausdrückliche Verpflichtung zum Haltestellennachweis im Genehmigungsverfahren sei geeignet, die verkehrliche und städtebauliche Integrationsfähigkeit der Haltestellen sicherzustellen.

Der AK Öffentlicher Personenverkehr hat sich dafür ausgesprochen, diesen Ansatz vertieft zu prüfen. Das BMVI wird diesen Vorschlag aufgreifen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufwändige und langwierige Verfahren der Liniengenehmigung Markteintritte unangemessen behindern können.

b) Genehmigung von Fahrplänen und deren Änderung

Fahrpläne und deren Änderungen bedürfen grundsätzlich der Zustimmung der Genehmigungsbehörde (§ 40 Absatz 2 Satz 1 PBefG). Im Fernbuslinienverkehr wurde für die Änderung eines Fahrplanes im Fernbuslinienverkehr eine Erleichterung geschaffen: Der Unternehmer muss die Änderung lediglich anzeigen; die Genehmigungsbehörde hat jedoch die Möglichkeit, der angezeigten Fahrplanänderung innerhalb von einem Monat zu widersprechen (§ 45 Absatz 2 Nummer 2 PBefG).

Das private Omnibusgewerbe reklamiert, dass diese Vorschrift sehr unterschiedlich ausgelegt wird. Zum Teil werde die Verschiebung einer Fahrt um wenige Minuten als genehmigungspflichtige Änderung angesehen. Auch bei der Anzeige von kurzzeitigen Sonderfahrplänen für Veranstaltungen wie z.B. das Oktoberfest oder die Leipziger Buchmesse gebe es eine gesetzeswidrige restriktive Praxis.

Von Länderseite und den Kommunen wird vorgetragen, dass die Anhörungsverfahren unter enormen Zeitdruck durchgeführt werden müssten. Im internationalen Verkehr sei es nicht möglich, das Benehmen mit dem BAG herzustellen. Das gleiche gelte oft auch im nationalen Verkehr für die Beteiligung von anderen Genehmigungsbehörden und Haltestellenverantwortlichen, so dass auch aus diesem Grund erst einmal widersprochen werden müsse, damit die Änderungen nicht in Kraft treten.

Schwierigkeiten werden auch bei der Kontrolle eines geänderten Fahrplans gesehen. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat daher beschlossen, dass die Genehmigungsbehörden den geänderten Fahrplan gebührenpflichtig zu genehmigen haben.

Das BMVI hält es für erforderlich, diesen Fragenkreis mit Blick auf einen gesetzlichen Änderungsbedarf eingehend zu prüfen.

c) Weitere Fragen

Im Zuge der Anhörung wurden noch eine Reihe weiterer Fragen angesprochen, bei denen unter Einbindung von Ländern und Verbänden noch fachlicher Prüfungsbedarf gesehen wird. Hierzu gehören insbesondere

- Festlegung einer gesetzlichen Mitführungspflicht der Genehmigungsurkunde
- Vereinfachung bei der Genehmigung von Allgemeinen Beförderungsbedingungen
- Erteilung einer Einstweiligen Erlaubnis
- Bearbeitungsentgelt bei Nichtantritt einer Fahrt

6. Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten

Für die Lenk- und Ruhezeiten (Sozialvorschriften) im Personenverkehr gelten mit einer Ausnahme, nämlich der 12-Tage-Regelung für den grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen nach Artikel 8 Absatz 6a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006, dieselben Vorschriften wie für den Güterverkehr. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes sind nach der Richtlinie 2006/22/EG verpflichtet, bestimmte Mindestkontrollquoten (3% der Arbeitstage aller Fahrer) einzuhalten und die Kontrollergebnisse zweijährlich an die Europäische Kommission zu melden. In Deutschland wird die Zahl der geforderten Mindestkontrollen im Personen- und Güterverkehr regelmäßig deutlich überschritten.

Die Erhebung der Daten nach der Richtlinie 2006/22/EG erfasst alle Fahrzeuge im Güter- und Personenverkehr, nimmt aber keine Differenzierung nach der Einsatzart der Omnibusse (Gelegenheitsverkehr oder Fernbuslinienverkehr). Eine Auswertung hinsichtlich von Verstößen, die im innerdeutschen und internationalen Fernbuslinienverkehr begangen werden, ist daher nicht möglich.

Die Kontrolle der Sozialvorschriften für den Güter- und Personenverkehr wird auf der Straße und in den Betrieben durchgeführt. Auf der Straße kontrollieren die Länder (Polizeien) und das BAG. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 778.884 Fahrzeuge auf der Straße überprüft, davon 181.749 durch das BAG (23,33 %). Die Betriebskontrollen werden auf Grund der Zuständigkeitsverteilung ausschließlich durch die Länder (Gewerbeaufsichtsämter) durchgeführt.

Die Straßenkontrollen des BAG finden bundesweit statt, da die Bundesländer sich sukzessive bereit erklärt haben, dem BAG ein Anhalterecht für Omnibusse einzuräumen, zuletzt auf Initiative des BMVI im Jahr 2014.

Um nähere Erkenntnisse hinsichtlich des Fernbuslinienverkehrs zu gewinnen, wurde das BAG gebeten, seine Kontrollaktivitäten für den Personenverkehr zu verstärken und die Kontrollergebnisse zu differenzieren. Im Jahr 2015 wurden zwei Schwerpunktkontrollen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Für die nachfolgende Auswertung ist zu bemerken ist, dass die Unterscheidung zwischen Fernbuslinienverkehr und Gelegenheitsverkehr in der Kontrollpraxis anfänglich auf Schwierigkeiten gestoßen ist. Diese konnte mittlerweile ausgeräumt werden.

	Personenverkehr			Fernbuslinienverkehr			Gelegenheitsverkehr		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Kontrollierte Fahrzeuge	2.678	2.745	4.108	89	286	1.199	2.589	2.459	2.909
Beanstandete Fahrzeuge	338	438	1.107	20	41	379	318	397	728
Beanstandungsquote	12,62%	15,96%	26,95%	22,47%	14,34%	31,61%	12,28%	16,14%	25,03%

Aus den Ergebnissen der BAG-Kontrollen geht hervor, dass die Beanstandungsquote für den Personenverkehr von 15,96 % im Jahr 2014 sprunghaft auf 26,95 % im Jahr 2015 angestiegen ist. Der Anstieg für Fernbusse von 14,34 % im Jahr 2014 auf nunmehr fast 32 % war deutlich stärker als für den Gelegenheitsverkehr. Die Beanstandungsquote für den gesamten Personenverkehr lag deutlich über der Beanstandungsquote des Güterverkehrs mit rund 19 %.

Auffällig ist nach den Feststellungen des BAG, dass die meisten Verstöße im Bereich des Kontrollgerätes liegen. Besonders häufig sind festzustellen:

- Fahren ohne eingelegte Fahrerkarte,
- Kontrollgeräte nicht ordnungsgemäß kalibriert,
- Kontrollgeräte verbaut, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Das BMVI hält den Anstieg der Beanstandungsquoten im Jahr 2015 für nicht hinnehmbar. Bedenklich ist insbesondere, dass diese Entwicklung in der betroffenen Unternehmenschaft offensichtlich unzureichend aufgenommen wird. Das Gewerbe ist aufgerufen, besonders im

Interesse der Sicherheit der Fahrgäste auf die strikte Einhaltung der Sozialvorschriften zu achten, da anderenfalls die Zulassung des Busunternehmens gefährdet sein kann. Schwerwiegende Verstöße können neben empfindlichen Geldbußen auch zu einer Aberkennung der Zuverlässigkeit führen (vgl. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009).

7. Aufhebung des Unterwegsbedienungsverbots im Gelegenheitsverkehr

Das Unterwegsbedienungsverbot in § 48 Absatz 3 PBefG diene insbesondere dem Schutz der Eisenbahnen im Fernverkehr. Es wurde aufgehoben, um den Gelegenheitsverkehr mit dem mit dem Fernbuslinienverkehr gleichzustellen.

Aus der Vollzugspraxis sind keine Schwierigkeiten mit der Neuregelung bekannt geworden.

III. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbs

Konkurrieren mehrere eigenwirtschaftliche Anträge, muss sichergestellt werden, dass eine transparente und sachgerechte Auswahlentscheidung getroffen wird. Diesem Ziel dienen insbesondere die jährliche Bekanntmachung des Genehmigungsverzeichnisses (§ 18 PBefG), die Festlegung einer Antragsfrist (§ 12 Absatz 5 PBefG) und die Bindung der Auswahlentscheidung an die „beste Verkehrsbedienung“ (§ 13 Absatz 2b PBefG).

Die Praxisrelevanz des Genehmigungswettbewerbes ist in den Ländern sehr unterschiedlich. Nach den Mitteilungen der Länder wurden im Zeitraum von 2013 bis 2015 die meisten Genehmigungswettbewerbe in Bayern (im Jahr 2014 etwa 125, in den Jahren 2013 und 2015 nur in geringer Zahl), Rheinland-Pfalz (43) und Nordrhein-Westfalen (34) durchgeführt. Es folgen die Länder Baden-Württemberg (9), Bremen (6), Niedersachsen (6), Hessen (5) und Sachsen-Anhalt (2). Acht Länder gaben an, dass es keinen Genehmigungswettbewerb gegeben habe.

1. Informationspflicht der Genehmigungsbehörde

Nach § 18 Absatz 1 PBefG hat die Genehmigungsbehörde ein Verzeichnis aller Genehmigungen, die im öffentlichen Personenverkehr für den Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr bestehen, im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen. Diese Vorschrift orientiert sich an der Regelung des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für das wettbewerbliche Vergabeverfahren und die Direktvergabe. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat für die Bekanntmachung ein Muster erarbeitet und dessen Verwendung empfohlen.

Das (europäische) Amt für Veröffentlichungen hatte die Bekanntmachungen der Genehmigungsbehörden zunächst akzeptiert, aber später abgelehnt. Als Begründung wurde angeführt, dass für die Veröffentlichung nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ein spezielles EU-Standardformular verwendet werden muss. Die Veröffentlichung nach dem vom BLFA erarbeiteten Muster würde nur bis zum Ende des Jahres 2015 akzeptiert. Dieses Standardformular ist allerdings sehr stark auf die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen zugeschnitten und für die Veröffentlichung von Genehmigungsverzeichnissen nicht geeignet.

Im BLFA Straßenpersonenverkehr wurde daher vereinbart, von einer Veröffentlichung im EU-Amtsblatt Abstand zu nehmen und das Genehmigungsverzeichnis stattdessen auf der Homepage der jeweiligen Genehmigungsbehörde zu bekannt zu machen. Bei der nächsten Änderung des Personenbeförderungsgesetzes soll § 18 PBefG in diesem Sinne geändert werden.

2. Antragsfrist

Die Frist für die Stellung eines eigenwirtschaftlichen Antrages beträgt 12 Monate (§ 12 Absatz 5 Satz 1 PBefG). Die Antragsfrist soll einerseits sicherstellen, dass für die Bearbeitung des Antrags genügend Zeit besteht und dient zum anderen einer fairen Durchführung des Verfahrens im Genehmigungswettbewerb. Nach einem aktuellen Urteil des OVG Rheinland-Pfalz können auch nach Ablauf der Frist noch Unterlagen zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit nachgereicht werden, weil es sich dabei weder um die Stellung eines Antrages noch um eine Modifikation handele.

Von einem Land wird gefordert, die Nachreichung von Unterlagen zu beschränken. Die Vorschrift sollte so geändert werden, dass der Genehmigungsbehörde innerhalb der Antragsfrist alle in § 12 Absatz 1 Nummer 3 PBefG vorgesehenen und alle für die Beurteilung nach § 13 Absatz 1 PBefG notwendigen Unterlagen vorliegen müssen.

Nach Auffassung des BMVI besteht zu diesem Vorschlag noch Diskussionsbedarf.

3. Verbindliche Zusicherung

Der Antragsteller kann seinem Antrag neben den vorgeschriebenen Angaben weitere Bestandteile hinzufügen und verbindlich zusichern (§ 12 Absatz 1a PBefG). Die verbindliche Zusicherung ist Gegenstand der Betriebspflicht (§ 21 Absatz 1 Satz 2 PBefG), erschwert die Entbindung von der Betriebspflicht (§ 21 Absatz 4 Satz 3 PBefG) und die Änderung der Beförderungsentgelte (§ 39 Absatz 2 Satz 2 PBefG) oder eines Fahrplans (§ 40 Absatz 2a PBefG). Darüber hinaus ist die verbindliche Zusicherung für die Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrages erforderlich (§ 13 Absatz 2a Satz 3 PBefG).

In der Genehmigungspraxis sind Unsicherheiten aufgetreten, ob und wie verbindliche Zusicherungen bei der Auswahlentscheidung über mehrere Anträge (§ 13 Absatz 2b PBefG) und der Berücksichtigung des Altunternehmerprivilegs (§ 13 Absatz 3 PBefG) zu gewichten sind. Zum Teil wird vorgeschlagen, auf das Instrument der verbindlichen Zusicherung völlig zu verzichten.

Das BMVI wird diese Hinweise aufgreifen und im BLFA Straßenpersonenverkehr mit den Ländern beraten, ob Änderungsbedarf besteht.

4. Personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden

Der Genehmigungsbehörde kommt nach dem Personenbeförderungsgesetz eine verantwortungsvolle Rolle zu. Bei konkurrierenden Anträgen muss sie eine Auswahlentscheidung treffen, bei der oft eine schwierige Interessenabwägung vorzunehmen ist.

Die Verkehrsverbände wünschen eine Verbesserung der personellen Ausstattung und der fachlichen Expertise. Das BMVI hält diese Forderung nach eigenen Erfahrungen bei der Bund/Länder-Zusammenarbeit für berechtigt und gibt diese Bitte an die hierfür zuständigen Länder weiter.

IV. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr

Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im Nahverkehrsplan war schon im bisherigen Recht vorgeschrieben. Die Neufassung des § 8 Absatz 3 PBefG verschärft diese Regelung dahin, dass bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit erreicht werden soll. Ausnahmen sind im Nahverkehrsplan konkret zu benennen und zu begründen. Nach § 62 Absatz 2 PBefG können die Länder unter den dort genannten Voraussetzungen einen späteren Termin festlegen und Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen.

1. Anpassung der Nahverkehrspläne

Nach Mitteilung der Länder und Aufgabenträger sind die Nahverkehrspläne zum Teil bereits angepasst worden oder deren Anpassung ist in Vorbereitung. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass vorbereitend eine umfangreiche Bestandsanalyse der Infrastruktur notwendig sei und erst im Anschluss daran eine Priorisierung der Maßnahmen vorgenommen werden könne.

Die Aufstellung der Nahverkehrspläne wird von den Ländern in deren Nahverkehrsgesetzen geregelt. Die Fortschreibung der Nahverkehrspläne erfolgt meist in einem fünf- bis zehnjährigen Turnus. Von daher ist es verständlich, dass sich der Prozess der Anpassung über einen längeren Zeitraum hinziehen kann. Die Aufgabenträger haben mitgeteilt, dass bei den im Verlauf der Jahre 2013 und 2014 verabschiedeten Nahverkehrsplänen meist ein eigener Fachbeitrag erarbeitet wurde, in dem Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit in Bezug auf Bushaltestellen konkretisiert wurden.

Hamburg hat keinen Nahverkehrsplan. Die entsprechenden Vorgaben sollen im Rahmen der Verbundorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) getroffen werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger der kommunalen Spitzenverbände hat im September 2014 Hinweise für die Aufgabenträger zum Umgang mit der neuen Zielbestimmung in § 8 Absatz 3 PBefG veröffentlicht. Sie sind als Hilfestellung für die Praktiker gedacht. Auch der VDV hat in seiner Mitteilung „Barrierefreiheit in der Nahverkehrs-

planung gemäß PBefG“ vom August 2015 (VDV-Mitteilung 7038) eine Handreichung für Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger veröffentlicht.

Von Länderseite wird zum Teil kritisiert, dass der Begriff „vollständige Barrierefreiheit“ nicht definiert ist. Daher sei noch nicht abschließend geklärt, wie mit unterschiedlichen Anforderungen von Personengruppen umzugehen sei, die aus der verschiedenen Art der Mobilitätseinschränkung resultieren.

Ein Interessenverband der Menschen mit Behinderungen berichtet, dass nach seinen Erkenntnissen in den Nahverkehrsplänen sehr unterschiedlich mit dem Begriff der vollständigen Barrierefreiheit umgegangen werde. Ein Kritikpunkt wird darin gesehen, dass sich manche Pläne unter Rückgriff auf die Definitionen der Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und der jeweiligen Landesebene nur auf eine allgemeine Beschreibung von Barrierefreiheit beschränken. Eine qualifizierte Beschäftigung mit zeitgemäßen Standards von Barrierefreiheit sei nur in wenigen Plänen herauszulesen. Außerdem sei häufig zu beobachten, dass das gesetzliche Regel-Ausnahme-Prinzip missverstanden wird. Folgende Beispiele werden genannt:

- Die Umsetzung vollständig zu erreichender Barrierefreiheit wird für ganze Maßnahmenbündel oder -kataloge unter einen grundsätzlichen Finanzierungsvorbehalt gestellt, statt Ausnahmen konkret zu benennen.
- Es werden für eine unbestimmte Dauer technische und wirtschaftliche Gründe z. B für einen nicht barrierefreien Ausbau von Haltestellen oder den Einsatz nicht barrierefreier Fahrzeuge genannt (eine Festlegung, die eigentlich nur nach § 62 PBefG auf Landesebene erfolgen kann).
- Es wird ohne Angabe von Zeithorizonten z. B. von der sukzessiven Umsetzung von Maßnahmen gesprochen, die so weit wie möglich realisiert werden sollen.
- Mit Verweis auf die Zuständigkeit des Baulastträgers wird keine Aussage über Fristen z. B. zur Haltestellenumgestaltung gemacht.
- Es werden z. B. Haltestellen von der Anpassung an Barrierefreiheit dauerhaft

ausgenommen, die angeblich für mobilitätseingeschränkte Menschen ohnehin nicht erreichbar sind.

Trotz der aufgezeigten Mängel wird aber festgestellt, dass das geänderte PBefG erkennbar dazu beigetragen habe, den Stellenwert von Barrierefreiheit in Relation zu älteren Nahverkehrsplänen zu erhöhen.

Die Stellungnahmen der Länder, Aufgabenträger und Verbände deuten nach Einschätzung des BMVI darauf hin, dass der Umsetzungsprozess noch in vollem Gange ist. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Modalitäten bei der Fortschreibung der Nahverkehrspläne ist eine weitere Bestandsaufnahme zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll.

Von den Aufgabenträgern wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass die Vorschrift über die Antragstellung in § 12 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c PBefG noch an die Neufassung des § 8 Absatz 3 PBefG anzupassen ist. In der künftigen Fassung muss zum Ausdruck kommen, dass Maßnahmen zur Herstellung einer „vollständigen Barrierefreiheit“ anzugeben sind.

2. Übergangsbestimmungen

Von der Übergangsbestimmung in § 62 Absatz 2 PBefG haben die Länder bisher keinen Gebrauch gemacht. Es wird aber von entsprechenden Überlegungen und Vorarbeiten berichtet. Von Länderseite wird es zum Teil als erforderlich angesehen, auf Landesebene Priorisierungsvorschläge zu entwickeln, z.B. für Bushaltestellen.

3. Fortschritte bei der Herstellung der Barrierefreiheit

Nach Mitteilung der Aufgabenträger ist bei den im Linienverkehr eingesetzten Fahrzeugen überwiegend schon in den letzten Jahren weitestgehend Barrierefreiheit erreicht worden oder zumindest bis 2022 weitgehend erreichbar. Fortschritte habe es in den letzten Jahren auch bei dem laufenden Aus- und Umbau der Haltestelleninfrastruktur gegeben. In zentralen Lagen sei der Entwicklungsstand vergleichsweise gut. Als Daumenregel wurde angegeben, dass vielerorts zwei Drittel der Straßenbahnhaltestellen sowie ein Drittel der Bushaltestellen als barrierefrei gelten, allerdings mit hohen Schwankungsbreiten.

Die Aufgabenträger vertreten die Auffassung, dass eine vollständige Realisierung der Barrierefreiheit an allen Haltestellen bei realistischer Betrachtung nicht möglich und auch nicht sinnvoll sei. Diese gelte besonders in stark ländlich geprägten Räumen, wo die Kosten für die Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit aufgrund geringerer Nachfrage teilweise als unverhältnismäßig hoch zu bewerten seien.

Hingewiesen wurde auf die Bedeutung der Sonderprogramme der Städte, Landkreise und Gemeinden sowie der Fördermöglichkeiten des Bundes im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Bei den bis zum Jahr 2019 laufenden Projekten, die über das Bundes-GVFG finanziert bzw. über das Landes-GVFG oder andere Förderprogramme unterstützt werden, könnte in einigen Kommunen bis zum Jahr 2019 eine Quote von > 90 % barrierefrei ausgebauter Straßenbahnhaltestellen erreicht werden.

Von den Ländern wurden zum Teil detaillierte Angaben gemacht und über bestehende Fördermöglichkeiten informiert. Ein großer Nachholbedarf wird bei der Anpassung der Bushaltestellen insbesondere in ländlichen Gebieten gesehen. Von mehreren Ländern wird beklagt, dass es hierfür an einer zureichenden finanziellen Ausstattung fehle.

4. Zielerreichung

Nach Einschätzung der Aufgabenträger kann eine vollständige Barrierefreiheit bis zum Jahr 2022 nicht erreicht werden. Als Gründe hierfür werden zum einen der Umfang der betroffenen Haltestellenstruktur genannt, deren Anpassung mit den vorhandenen Personalressourcen und angesichts einzuhaltender Verfahren (Planung, Beteiligung von Interessengruppen, Beschlüsse der politischen Gremien, Vergabe und Bauausführung etc.) schon zeitlich kaum zu bewältigen seien. In den Landkreisen komme erschwerend hinzu, dass Aufgabenträgerschaft und Baulasträger auseinanderfallen. Zudem sei die bauliche Umsetzung sehr kostenintensiv. Häufig verursache gerade der Umbau der wichtigsten Haltestellen die höchsten Kosten, da sich die Haltestellen meist in Kernbereichen befinden, in denen räumlich und gestalterisch schwierige Verhältnisse herrschen.

Die Perspektiven bis zum Jahr 2022 hängen nach Angaben der Aufgabenträger auch maßgeblich von den finanziellen Mitteln ab, die für den barrierefreien Ausbau zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen könnten zahlreiche

Aufgabenträger das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit bis zum Stichtag nicht umsetzen, weil sie haushaltsseitig dazu nicht in der Lage seien. Durch den Wegfall der Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. dem Entflechtungsgesetz Ende 2019 drohe der Verlust entscheidender Finanzhilfen.

Die Aufgabenträger betonen, dass zur Erreichung des Ziels eine umfangreiche finanzielle Förderung durch Bund und Länder notwendig sei. Anderenfalls müssten die Länder umfangreich von den Ausnahmemöglichkeiten des § 62 Absatz 2 PBefG Gebrauch machen. Ohne entsprechende Zuwendungen sei die weitere Entwicklung nicht signifikant zu beschleunigen und werde der gesetzliche Zielhorizont nicht einzuhalten sein.

Die Länder bestätigen im Wesentlichen diese Einschätzung. Auch sie fordern vom Bund weitere Hilfen, z.B. durch ein Sonderprogramm.

Bezüglich des von den Kommunen befürchteten Wegfalls von Finanzmitteln verweist BMVI auf seine Erläuterungen zur Finanzierung der Infrastruktur (oben C.II.2.e).

V. Erleichterung für flexible Bedienungsformen

Im Zuge der demografischen Entwicklung haben sich insbesondere im ländlichen Raum vielfältige flexible Bedienungsformen entwickelt. Um die Genehmigungsfähigkeit zu erleichtern, wurde in § 2 Absatz 6 PBefG der Einzelfallbezug gestrichen und – wie in § 2 Absatz 7 PBefG – als Versagungsgrund allein auf entgegenstehende öffentliche Verkehrsinteressen verwiesen.

Die Neuregelung wird von den Ländern und dem Verkehrsgewerbe durchweg positiv aufgenommen. Anwendungsfälle sind nach Mitteilungen der Länder insbesondere Rufbusse, Anrufsammeltaxis, Bürgerbusse und Flughafenzubringer. Es wird allgemein damit gerechnet, dass die Bedeutung der flexiblen Bedienungsformen weiter zunehmen wird. Von den Aufgabenträgern wird berichtet, dass die Schwierigkeiten dieser Verkehrsangebote im finanziellen und praktischen Bereich liegen.

Von Länderseite wurden Zweifel geäußert, ob es sachgerecht sei, diese Verkehrsangebote dauerhaft über die Ausnahmeklausel nach § 2 Absatz 6 PBefG zu genehmigen. Es sollte vielmehr geprüft werden, ob flexible Bedienungsformen als gleichberechtigte Verkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz integriert werden können.

Aus Verbrauchersicht ist die Genehmigungspflicht eine bürokratische Hürde, die eine Ausweitung von flexiblen Bedienungsformen verhindere. Unter der Voraussetzung einer sicherheitsrechtlichen Unternehmenszulassung sollte es freien Marktzugang für alle Angebote geben und die Voraussetzung einer Liniengenehmigung abgeschafft werden.

Das BMVI wird den rechtlichen Ordnungsrahmen auf weiteren Anpassungsbedarf im Hinblick auf sich ändernde Rahmenbedingungen prüfen. Eine Änderung zu Gunsten eines freien Marktzugangs dürfte allerdings zu einer ernsthaften Bedrohung für den öffentlich finanzierten Nahverkehr führen. Zudem könnte dies auch die Funktion und Existenz des örtlichen Taxengewerbes bedrohen, denen die objektiven Berufszugangsvoraussetzungen im Verkehr mit Taxen sowie in Teilen die Berufsausübungsregelungen für den Gelegenheitsverkehr mit Pkw dienen. Am Verkehr mit Taxen besteht jedoch wegen seiner wichtigen Ergänzungsfunktion des Linienverkehrs ein anerkanntes öffentliches Verkehrsinteresse. Daher ist es unabdingbar,

als Genehmigungsvoraussetzung an der Vereinbarkeit mit öffentlichen Verkehrsinteressen festzuhalten.

Abkürzungsverzeichnis

AK ÖPV	Arbeitskreis Öffentlicher Personenverkehr
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BLFA Straßenpersonenverkehr	Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Richtlinie 2006/22/EG	Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006 über die Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. EG Nr. L 102 S. 35)
Richtlinie 2001/85/EG	Richtlinie 2001/85/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2001 über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 97/27/EG (ABl. EG Nr. L 42 S. 1)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.
VMK	Verkehrsministerkonferenz
Verordnung (EG) Nr. 561/2006	Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. Nr. L 102 vom 11.04.2006 S. 1)

- Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates (ABl. Nr. L 300 vom 14.11.2009 S. 51)
- Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 Verordnung (EG) 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (ABl. Nr. L 300 vom 14.11.2009 S. 88)
- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 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. 1170/70 des Rates (ABl. Nr. L 315 vom 3.12.2007 S. 1)
- ZOB Zentraler Omnibusbahnhof