

11. März 2011

**Unternehmerische Initiative und politische Gestaltung:
Ein kundenfreundlicher öffentlicher Verkehr braucht beides**

**Stellungnahme
zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung
personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften (PBefG)**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. - vzbv
Fachbereich Bauen, Energie, Umwelt
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
umwelt@vzbv.de
www.vzbv.de

Auf einen Blick

1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die von der Bundesregierung geplante Liberalisierung des Busfernverkehrs.

Der Fernbus stellt gerade für weniger zahlungskräftige Verbrauchergruppen ein attraktives Mobilitätsangebot dar, das zudem besonders klimaschonend ist. Die Potentiale dieses Marktes sollten im Interesse der Verbraucher erschlossen werden.

Der Rechtsrahmen für den Fernbusverkehr sollte noch klarer darauf zugeschnitten werden, dass Fernbusverkehre marktinitiierte Angebote ohne öffentliche Finanzierung sind. Die Genehmigung sollte sich auf die sicherheitsrechtliche Unternehmenszulassung beschränken. Überflüssig ist es, dem Betreiber einer Fernbuslinie aufzuerlegen, den Betrieb während der Geltungsdauer der Genehmigung aufrechtzuerhalten.

2. Die Regelungen für den Nahverkehr hält der vzbv für äußerst kompliziert und kaum praktikabel. Konflikte mit dem EU-Recht und Auseinandersetzungen zwischen Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden sind vorprogrammiert.

Der öffentliche Nahverkehr wird größtenteils aus öffentlichen Geldern finanziert. Das Angebot muss daher von den Aufgabenträgern politisch gestaltet werden, damit sich Kundenorientierung durchsetzt. Der Gesetzentwurf erschwert dies den Aufgabenträgern in zweifacher Hinsicht:

- Die Zuständigkeiten von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden überschneiden sich. Die Genehmigungsbehörden können durch die Zulassung von eigenwirtschaftlichen Verkehren die Intentionen der Aufgabenträger konterkarieren. Das geht massiv zulasten eines verbrauchergerechten Nahverkehrsangebots. Verbraucher erwarten ein gut abgestimmtes Gesamtangebot mit günstigen Umsteigerelationen, übersichtlichen Tarifen und möglichst weiträumigen Verbundtarifen. Der vzbv fordert, die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörden auf die sicherheitsrechtliche Unternehmenszulassung zu beschränken und alle verkehrlichen Aspekte den Aufgabenträgern zu überlassen.
- Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre kann in der vorgesehenen Form dazu führen, dass besonders lukrative Teilstrecken kommerziell angeboten werden und die Kommune mit dem verbleibenden Netz umso stärker finanziell belastet wird („Rosinenpicken“).

3. Für bedarfsorientierten, nicht liniengebundenen Nahverkehr schlägt der vzbv eine Marktöffnung ähnlich wie beim Fernbusverkehr vor.

Innovative Mobilitätsangebote, die kein „Linienverkehr“ sind, etwa Anrufsbusse und Anrufsammeltaxis, passen nicht in den Typenzwang des PBefG und sind allein deswegen vom Verdikt der Rechtswidrigkeit bedroht. Solche nicht liniengebundene Mobilitätsangebote sind aber eine wichtige Ergänzung des ÖPNV, weil sie dem gewachsenen Bedürfnis nach Flexibilität Rechnung tragen. Der vzbv schlägt daher für nicht liniengebundene Bedarfsverkehre eine ähnliche Regelung wie für den Fernbusverkehr vor: Unter der Voraussetzung einer sicherheitsrechtlichen Unternehmenszulassung sollte es freien Marktzugang für alle Angebote geben.

1. Unternehmerische Initiative und politische Gestaltung: Für eine klare Rollenaufteilung im Öffentlichen Verkehr

Hintergrund des Gesetzentwurfs ist die EG-Verordnung 1370/2007/EG, die den Dienstleistungsauftrag als zentrales Instrument zur Steuerung des öffentlichen Verkehrs etabliert. Vereinfacht dargestellt, steht dahinter folgende Logik:

- Immer dann, wenn die zuständige Behörde einem Unternehmen „für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art gewährt, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags“ (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 1370/2007/EG). In den Dienstleistungsaufträgen sind Art und Umfang der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu spezifizieren.
- Dienstleistungsaufträge sind grundsätzlich in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben (Art. 4 Abs. 3). Ausnahmsweise können Dienstleistungsaufträge auch direkt vergeben werden, und zwar dann, wenn das beauftragte Unternehmen von der beauftragenden Behörde wie eine eigene Dienststelle kontrolliert wird (Art. 4 Abs. 2). Gemeint ist damit vor allem der Fall, dass ein kommunaler Aufgabenträger ein kommunales Verkehrsunternehmen beauftragt.
- Ausgenommen von den Vorschriften der EG-Verordnung 1370/2007/EG und damit von der Notwendigkeit eines Dienstleistungsauftrags bleiben nur solche Verkehrsdienstleistungen, die ganz ohne öffentliche Zuschüsse oder sonstige behördlich gewährten Vorteile erbracht werden. Die Mitgliedstaaten können auch allgemeine Vorschriften von der Verordnung ausnehmen, die einem finanziellen Ausgleich für die ermäßigte Beförderung von Schülern, Studenten, Auszubildenden und Behinderten dienen (Art. 3 Abs. 3). Für Verkehrsdienstleistungen, die nur durch solche Ausgleichsentgelte bezuschusst werden, sind also keine Dienstleistungsaufträge erforderlich.

Die Logik der Verordnung lässt eine klare und aus Verbrauchersicht sinnvolle Rollenaufteilung zwischen unternehmerischer Initiative und politischer Gestaltung erkennen: Wo öffentlicher Verkehr ohne öffentliche Zuschüsse oder sonstige Subventionen erbracht werden kann, soll Wettbewerb herrschen. Wo öffentliche Mittel fließen oder den Verkehrsunternehmen besondere Rechte eingeräumt werden, hat die Politik das erste Wort. Sie muss definieren, welche Leistungen im Interesse des Gemeinwohls die Unternehmen hierfür erbringen sollen, und sie muss sichern, dass öffentliche Mittel effizient eingesetzt werden.

Dieses Rollenverständnis sollte die Leitschnur für die anstehende Novelle des Personenbeförderungsgesetzes sein. Dabei ist vor allem ein Punkt wesentlich: Die klare Aufgabenteilung zwischen unternehmerischer Initiative und politischer Gestaltung kann nur aufrechterhalten werden, wenn man bezogen auf eine Region und auf einen Verkehrsträger eine eindeutige Entscheidung zwischen dem Wettbewerbsmodell und dem politisch geprägten Modell trifft.

Hieraus ergeben sich für die unterschiedlichen Bereiche des öffentlichen Verkehrs unterschiedliche Konsequenzen:

- Der Fernbusverkehr ist ohne öffentliche Zuschüsse möglich. Hier sollte freier Wettbewerb herrschen, bisherige Beschränkungen zum Schutz etablierter Verkehre und der Bahn sollten abgeschafft werden. Von Seiten der Politik sollte lediglich sichergestellt werden, dass Fernbusunternehmen sicher und zuverlässig sind, dass allgemein geltende Fahrgastrechte eingehalten werden und dass den Fernbusverkehr keine unbilligen Vor- oder Nachteile gegenüber anderen Verkehrsträgern treffen (s. u. 2).
- Im öffentlichen Nahverkehr stellt die öffentliche Hand einen Großteil der Finanzmittel zur Verfügung. Die Fahrgäste selbst steuern nur etwa die Hälfte der Finanzmittel bei, wenn man auch indirekte Subventionen einbezieht, sogar noch weniger. Das heißt, dass hier der Dienstleistungsauftrag nach der Verordnung 1370/2007/EG der Regelfall ist. Wenn innerhalb einer Gebietskörperschaft öffentliche Mittel für den Nahverkehr fließen, muss der öffentliche Geldgeber auch sicherstellen können, dass die von ihm verfolgten Ziele, etwa bestimmte Qualitätsstandards, nicht von konkurrierenden kommerziellen Angeboten konterkariert werden (s. u. 3).
- Bedarfsorientierte, nicht liniengebundene Angebote im Nahverkehr, etwa Anrufbusse oder Anrufsammeltaxis, passen nicht in den Typenzwang des Personenbeförderungsgesetzes und sind schon deshalb rechtlich angreifbar. Die bestehenden Restriktionen für Bedarfsverkehre sollten gestrichen werden, und unter der Voraussetzung einer sicherheitsrechtlichen Unternehmenszulassung sollte für flexible Mobilitätsangebote freier Marktzugang herrschen (s. u. 4).

2. Für eine preisgünstige und klimafreundliche Form des Reisens: Ja zur Liberalisierung des Fernbusverkehrs

Der Fernbus hat auf innerdeutschen Strecken sein Potential bislang nicht entfalten können, weil das Personenbeförderungsgesetz in der geltenden Fassung die Bahn vor konkurrierenden Fernbuslinien schützt. Dieser Konkurrenzschutz ist EU-rechtlich nicht haltbar und auch sachlich nicht begründet. Der Gesetzentwurf unternimmt somit einen richtigen, längst überfälligen Schritt, indem er die geltenden Beschränkungen für den Fernbusverkehr streicht.

Reisen mit dem Fernbus: Preisgünstig, ohne Umsteigen und noch dazu besonders klimaschonend

Der Fernbus ist im Schnitt um ein Drittel billiger als der Zug und dadurch für wenig zahlungskräftige Fahrgäste attraktiv. Außerdem bietet er gerade für ältere Fahrgäste die Möglichkeit, ohne Umsteigen direkt von Punkt zu Punkt zu kommen. Mit Blick auf die Treibhausgasemissionen pro Fahrgast liegt der Fernbus noch vor der Bahn, vor allem wegen der hohen durchschnittlichen Auslastung und wegen des geringeren Fahrzeuggewichts. Das spricht alles für eine Marktöffnung für den Fernbus.

Konkurrenzschutz für die Bahn nicht nötig

Die DB AG schätzt, dass das Fahrgastaufkommen im Schienenfernverkehr durch eine Liberalisierung des Fernbusverkehrs um etwa drei Prozent zurückgehen wird. Das zeigt, dass Bahn und Bus im Fernverkehr nur teilweise in Konkurrenz stehen. Bahn und Bus haben unterschiedliche Stärken und richten sich an unterschiedliche Kundengruppen. Die Bahn bietet mehr Komfort und gute Arbeitsmöglichkeiten während der Fahrt, sie ist meist schneller, aber sie hat ihren Preis. Der Fernbus ist durch das Staurisiko in Pünktlichkeit und Reisegeschwindigkeit eingeschränkt, er ist aber deutlich preiswerter.

Wettbewerbsmarkt im Fernbusverkehr

Die Linienführung im Fernbusverkehr sollte eine rein unternehmerische Entscheidung sein. Da der Fernbusverkehr nicht auf Zuschüsse oder sonstige Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand angewiesen ist, gibt es keinen Grund, weshalb sich Behörden in die Angebotsgestaltung einmischen sollten.

Um Fernbusreisen anbieten zu können, sollte eine Genehmigung erforderlich sein. Diese sollte sich aber alleine auf die gewerberechtliche Unbedenklichkeit des Fernbusunternehmens beziehen (Sicherheit, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit).

Änderungsbedarf im Gesetzentwurf

An verschiedenen Stellen sollte die Kontrolle des Fernbusverkehrs durch die Genehmigungsbehörden noch weiter reduziert werden, um einen echten Wettbewerbsmarkt entstehen zu lassen:

- Diejenigen Passagen sollten gestrichen werden, die vom Fernbusunternehmer verlangen, während der Geltungsdauer der Genehmigung den Betrieb aufrechtzuerhalten (Betriebspflicht). Die einschlägigen Vorschriften des § 21 PBefG sind auf den Personennahverkehr zu beschränken. § 21 Abs. 5 (neu) PBefG ist zu streichen; in § 21 Abs. 1 PBefG ist ein Einschub „im öffentlichen Personennahverkehr“ zu ergänzen.
- Eine Genehmigung von Fahrplänen und Tarifen sollte es im Fernbusverkehr nicht geben. Der Gesetzentwurf bleibt hier auf halber Strecke stehen, indem er bestimmte Regelungen der §§ 39 und 40 PBefG auch für den Fernbusverkehr fortgelten lässt (§ 45PBefG-E).

Ferner sollte das Verbot der Doppelbedienung nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG auf Angebote des Nahverkehrs beschränkt werden. Andernfalls müsste die Genehmigungsbehörde Fernbuslinien untersagen, wenn dem SPNV auch nur wenige Fahrgäste verloren gehen würden. Das Verbot der Doppelbedienung ist für den Fernbus ohnehin von geringer praktischer Bedeutung, weil der Fernbus einen schnellen Transport in weit auseinanderliegende Städte beabsichtigt und damit kaum in Konkurrenz zum SPNV steht.

Begleitende Regelungen: Fahrgastrechte und Busmaut

Wie in anderen Wettbewerbsmärkten ist auch im Fernbusverkehr eine starke zivilrechtliche Position der Verbraucher erforderlich, um im Wettbewerb Qualitätsstandards sicherzustellen. Im Fernbusverkehr müssen ebenso wie im Eisenbahnverkehr Fahrgastrechte gelten. Die Besonderheiten des Fernbusverkehrs sind hierbei zu berücksichtigen, vor allem die Auswirkungen von Staus auf die Pünktlichkeit. Wichtig ist insbesondere eine aktuelle Information der Fahrgäste über die Ankunfts- und Abfahrtszeiten.

Sicherzustellen ist ferner, dass der Fernbus seine Infrastrukturkosten trägt. Das heißt, dass der Fernbus analog zu den Trassen- und Stationspreisen Maut für die Nutzung der Straßen zahlen muss.

Schließlich sollte in den kommenden Jahren beobachtet werden, wie sich der Fernbusmarkt entwickelt. Wenn erforderlich, sollte eine betreiberneutrale Informationsplattform eingerichtet werden, die den Verbrauchern einen Überblick über das gesamte Fernbusangebot bietet. Überprüft werden sollte auch der Bedarf für eine betreiberneutrale Vertriebsplattform, über welche alle Fernbusfahrten zum Regeltarif gebucht werden können.

3. Für einen verbraucherfreundlichen Nahverkehr: Klare Kompetenzen für die kommunalen Aufgabenträger

Die für den öffentlichen Nahverkehr vorgeschlagenen Regelungen sind äußerst kompliziert, widersprüchlich und unklar. Statt die Logik der Verordnung 1370/2007/EG zu übernehmen, versucht der Gesetzentwurf, das Personenbeförderungsgesetz so wenig wie möglich zu ändern und die Interessen der etablierten Anbieter zu wahren. Dafür werden Verstöße gegen das EU-Recht und kaum praktikable Regelungen in Kauf genommen.

EU-Rechtsverstöße

EU-rechtlich unhaltbar ist die vorgeschlagene Neufassung von § 8 Abs. 4, der versucht, das Konzept des öffentlich bezuschussten, aber dennoch „eigenwirtschaftlichen“ Verkehrs zu retten. Dienstleistungsaufträge nach der Verordnung 1370/2007/EG sollen nach dem Referentenentwurf für „eigenwirtschaftliche Verkehre“ entbehrlich sein. Dem steht Art. 3 der Verordnung 1370/2007/EG entgegen, der Dienstleistungsaufträge umfassend immer dann fordert, wenn einem Unternehmen „ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art“ gewährt werden.

Ein „ausschließliches Recht“, das mit der Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs verbunden ist, ist das Verbot der Doppelbedienung (§ 13 Abs. 2 PBefG).

Der Referentenentwurf erkennt ferner Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne und damit wohl auch Verlustausgleiche im Rahmen des steuerlichen Querverbands weiterhin als „eigenwirtschaftliche“ Leistungen an. Man wird kaum daran vorbeikommen, dass es sich hierbei im Sinne der Verordnung 1370/2007 um „Ausgleichsleistungen“ für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen handelt.

Aus Sicht des vzbv sollte in all diesen Fällen ein Dienstleistungsauftrag im Sinne der Verordnung 1370/2007/EG vergeben werden. Dabei bleibt unbenommen, dass Verkehre, die nicht auf öffentliche Zuschüsse angewiesen sind, den Vorrang haben. Über den Dienstleistungsauftrag wird aber Transparenz darüber geschaffen, welche gemeinwirtschaftlichen Leistungen das Verkehrsunternehmen zu erbringen verpflichtet ist und welche wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteile es dafür erhält.

Doppelzuständigkeiten zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger

Erhebliche praktische Schwierigkeiten sind dadurch vorprogrammiert, dass Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden nicht klar voneinander abgegrenzt sind.

Nach dem Referentenentwurf sollen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger zwar mit dem Aufgabenträger „zusammenwirken“ (§ 8 Abs. 3 PBefG-E). Die Genehmigungsbehörde kann sich aber über die Einschätzung des Aufgabenträgers ohne weiteres hinwegsetzen, muss dessen Nahverkehrsplan nur „berücksichtigen“ (§ 8 Abs. 3 PBefG-E) und „kann“ die Genehmigung versagen (aber eben auch erteilen), wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan nicht in Einklang steht (§ 13 Abs. 2a PBefG-E).

Das hat zur Folge, dass der Aufgabenträger mit seinen Vorstellungen vom öffentlichen Verkehr in seinem Hoheitsgebiet immer wieder in Konflikt mit der Genehmigungsbehörde geraten wird, wenn diese sogenannte „eigenwirtschaftliche Verkehre“ entgegen den

Vorgaben des Aufgabenträgers zulässt. Das geht massiv zulasten eines verbrauchergerechten Nahverkehrsangebots. Nach allen dem vzbv vorliegenden Verbraucherumfragen erwarten die Verbraucher vom ÖPNV in erster Linie, dass er gut koordiniert ist, dass es günstige Umsteigerelationen, übersichtliche Tarife und möglichst weiträumige Verbundtarife gibt. Das kann nur erreicht werden, wenn der Aufgabenträger seine Konzeption vom öffentlichen Verkehr ungehindert von der Genehmigungsbehörde durchsetzen kann.

Aus Sicht des vzbv sollte die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörden auf die sicherheitsrechtliche Unternehmenszulassung beschränkt werden. Aspekte der Verkehrsplanung und der Angebotsgestaltung sollte allein der Aufgabenträger wahrnehmen, und zwar immer dann, wenn es sich um ein öffentlich bezuschusstes Angebot handelt und insofern die Notwendigkeit einer politischen Planung besteht.

Sofern der Gesetzgeber an der Liniengenehmigung durch die Genehmigungsbehörde festhält, sollte zumindest verhindert werden, dass die Genehmigungsbehörde die Vorgaben des Aufgabenträgers konterkariert. Rechtstechnisch kann das durch folgende Regelung umgesetzt werden:

§ 13 Voraussetzung der Genehmigung

- (2a) Im öffentlichen Personennahverkehr entscheidet die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger über das Vorliegen der Versagungsgründe nach Absatz 2. Im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger kann die Genehmigung ferner versagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Abs. 3 nicht in Einklang steht.

Rosinenpicken

Die überlappenden Zuständigkeiten zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger führen auch zum Problem des „Rosinenpickens“. Wenn die öffentliche Hand beispielsweise den S-Bahn-Verkehr innerhalb einer Stadt bezuschusst, ist es zwar vorstellbar, dass bestimmte Linien so lukrativ sind, dass sie ohne öffentlichen Zuschuss betrieben werden können und als „eigenwirtschaftlich“ genehmigt werden. Das wird aber dazu führen, dass der Rest des geplanten Verkehrsangebots die Kommune aber finanziell umso schwerer belastet.

Der Gesetzentwurf erkennt dieses Problem zwar und versucht es zu verhindern, indem die Genehmigung versagt werden soll, wenn isoliert einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem Linienbündel herausgelöst würde (§ 13 Abs. 2 Nr. 4 d PBefG-E). Auch diese Regelung wird aber in der Praxis zu Konflikten zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger führen, denn die Genehmigungsbehörde, nicht aber der Aufgabenträger entscheidet darüber, ob es sich tatsächlich um unerwünschtes Rosinenpicken handelt. Auch hier ist also der Aufgabenträger von der Genehmigungsbehörde abhängig, wenn er sein Konzept vom öffentlichen Verkehr durchsetzen möchte.

Streitigkeiten sind auch dann vorprogrammiert, wenn ein Verkehrsunternehmen einen eigenwirtschaftlichen Verkehr anbietet, der etwa in der Taktfrequenz oder in der Fahrzeugausstattung unter dem vom Aufgabenträger gewünschten Standard bleibt.

Uneinheitlicher Rechtsschutz

Die konkurrierenden Zuständigkeiten von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden setzen sich nach dem Referentenentwurf in einem gespaltenen Rechtsschutz fort. Für eigenwirtschaftliche Verkehre und die Genehmigung von Dienstleistungsaufträgen sollen nach dem Referentenentwurf offensichtlich die Verwaltungsgerichte zuständig sein, für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen die Vergabekammern. Das wird zu unklaren und widersprüchlichen Ergebnissen der Rechtsprechung führen. Außerdem ist der Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten nicht „wirksam und rasch“, wie das Art. 5 Abs. 7 der Verordnung 1370/2007/EG fordert.

Nach Auffassung des vzbv sollten daher die Vergabekammern sowohl für die Vergabe und Genehmigung von Dienstleistungsaufträgen als auch für die Überprüfung von Linienverkehrsgenehmigungen nach dem PBefG zuständig sein.

Überzogener Schutz für Altrechte

Für einen effektiven Wettbewerb hinderlich sind die Klauseln im Referentenentwurf, die den Altbetreiber gegenüber Neubewerbern besserstellen, insbesondere § 12 Abs. 6 PBefG-E (isoliertes Nachbesserungsrecht des bisherigen Betreibers nach Kenntniserlangung von einem konkurrierenden Angebot) und § 13 Abs. 3 PBefG-E („angemessene Berücksichtigung“ einer jahrelangen Betreiberstellung bei der Entscheidung über die Genehmigung bei konkurrierenden Anträgen).

Diese Regelungen sollten nach Auffassung des vzbv gestrichen werden.

Anhörung von Verbraucher- und Fahrgastverbänden

Die Entscheidungen über Linienverkehrsgenehmigungen sind für Verbraucher von großer Relevanz. Nach dem Referentenentwurf sollen verschiedene Interessengruppen vor der Entscheidung angehört werden, nicht aber Verbraucher- und Fahrgastverbände.

Eine Anhörung von Verbraucher- und Fahrgastverbänden ist im Gesetzentwurf in folgender Weise nachzutragen:

§ 14 Anhörverfahren

- (1) Vor der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung der Genehmigung für die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen oder mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr hat die Genehmigungsbehörde
 1. (unverändert)
 2. (unverändert)
 3. die Industrie- und Handelskammern, die betroffenen Verbraucher- und Fahrgastverbände, die betroffenen Fachgewerkschaften und die Fachverbände der Verkehrtreibenden gutachtlich zu hören; sie kann auch weitere Stellen hören.

4. Für flexible und individuelle Mobilität: Marktöffnung für nicht liniengebundene Verkehrsangebote

Die Diskussion über die Novelle des PBefG hat bislang ein Thema ausgespart, das für einen flexibleren, kostengünstigeren und individuelleren ÖPNV von großer Bedeutung ist: Das PBefG wirkt sich nämlich als Sperre für innovative Mobilitätsangebote aus, die keinen „Linienerkehr“ im Sinne des PBefG darstellen.

Flexible Angeboten im ÖPNV sind gefragt

Heute wird in Regionen mit geringem Fahrgastaufkommen die Linienbindung zunehmend gelockert, um Kosten gegenüber dem klassischen Linienbus zu sparen und gleichzeitig flexibler auf die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Fahrgäste eingehen zu können. Unter den Stichworten „Anrufbus“ und „Anrufsammeltaxi“ wird eine breite Palette von flexiblen Bedienungsformen diskutiert und auch bereits praktiziert.

Über diese bereits gängigen Anwendungen hinaus besteht im Zwischenfeld zwischen klassischem ÖPNV und motorisiertem Individualverkehr ein großes Potential für neuartige Mobilitätsangebote, die dem Wunsch der Verbraucher nach flexiblen und individuellen Verkehrsdienstleistungen Rechnung tragen. Hier können Möglichkeiten für unternehmerisch erbrachte Verkehrsdienstleistungen jenseits des klassischen ÖPNV entstehen, die den ÖPNV zumindest teilweise aus seiner Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen befreien könnten. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien für Reservierung, Buchung und Routenplanung können genutzt werden, um die Fahrtrouten zu optimieren und gleichzeitig die eingesetzten Fahrzeuge auszulasten.

Das Personenbeförderungsgesetz als Innovationsbremse

Derzeit wirkt sich aber das Personenbeförderungsgesetz als Sperre für solche innovativen Mobilitätsangebote aus. Das geltende Personenbeförderungsrecht geht von einer abschließenden Klassifizierung der zulässigen Formen entgeltlicher Personenbeförderung mit Fahrzeugen aus (§ 1 I PBefG). Beförderungsarten, die sich nicht den im Gesetz normierten Verkehrsarten und Verkehrsformen zuordnen lassen, sind grundsätzlich nicht genehmigungsfähig und damit verboten. Das trifft einen großen Teil der flexiblen Bedienungsformen, die weder dem klassischen Linienverkehr noch dem Taxiverkehr zuzuordnen sind.

Weil aber ungeachtet dessen ein großer Bedarf an flexiblen Bedienungsformen gesehen wird, behilft sich die Praxis derzeit mit wenig befriedigenden, angreifbaren Rechtskonstruktionen, insbesondere durch Sonderfallbefreiungen nach § 2 Abs. 6 PBefG und durch zeitlich befristete Genehmigungen nach der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG. Beide Genehmigungstatbestände sind aber ersichtlich als Ausnahmenvorschriften gedacht und nicht geeignet, den Typenzwang des PBefG im Interesse einer generell flexibleren Angebotsgestaltung aufzuheben. Hierfür bedarf es einer Entscheidung des Gesetzgebers. Die aktuelle Novelle des Personenbeförderungsgesetzes kommt hierfür zur richtigen Zeit.

Marktöffnung für bedarfsorientierten Nahverkehr

Der Bedarfsverkehr im Nahraum sollten ebenso behandelt werden wie der Fernbusverkehr. Eine Genehmigung sollte erforderlich sein, allerdings nur im Sinne einer gewerberechtl. Unternehmenszulassung, mittels derer Sicherheit, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung abgeprüft wird. Ansonsten sollte für bedarfsorientierten Nahverkehr freier Marktzugang herrschen. Das heißt, der Bedarf nach einem solchen Angebot sollte von der Genehmigungsbehörde nicht geprüft werden.

Wenn es sich um echte marktinitiierte Verkehre handelt, soll ähnlich wie im Fernbusverkehr der Wettbewerb entscheiden, welches Angebot sich durchsetzt. Es wird zwar Konkurrenzen zum Taxigewerbe geben. Die Konkurrenz dürfte sich aber im Rahmen halten, weil das klassische Taxi gegenüber den Angeboten des Bedarfsverkehrs Qualitätsvorteile hat: Das Taxi bietet eine direkte Punkt-zu-Punkt-Beförderung und damit auch eine geringere Reisezeit. Der oder die Fahrgäste haben das Taxi während der Fahrtzeit außerdem ausschließlich zur Verfügung, was ein Mehr an Komfort bedeutet. Die Situation ist also auch ähnlich wie beim Fernbusverkehr, wo die Bahn aufgerufen ist, sich gegenüber einer preiswerteren, aber weniger komfortablen Konkurrenz zu behaupten. Zugleich bietet eine Marktöffnung im Bereich der Bedarfsverkehre dem Taxigewerbe neue unternehmerische Perspektiven.

Wenn der bedarfsorientierte Nahverkehr von der öffentlichen Hand bezuschusst wird, um eine Verkehrsbedienung im öffentlichen Interesse sicherzustellen, so findet dies unter der Obhut eines Aufgabenträgers statt. Diesem obliegt es dann, im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags die im öffentlichen Interesse geforderten Leistungen sowie die hierfür aufgewendeten Ausgleichsleistungen zu spezifizieren. In diesem Zusammenhang wird der Aufgabenträger auch Linienverkehre und Bedarfsverkehre aufeinander abstimmen.

Änderungsbedarf im Gesetzentwurf

Rechtstechnisch sollte eine Marktöffnung für Bedarfsverkehre dadurch verwirklicht werden, dass bedarfsorientierter Nahverkehr als eine der vom Gesetz vorgesehenen Arten des Gelegenheitsverkehrs definiert wird:

§ 46 Formen des Gelegenheitsverkehrs

(1) Gelegenheitsverkehr ist die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr nach den §§ 42 und 43 ist.

(2) Als Formen des Formen des Gelegenheitsverkehrs sind nur zulässig

1. Verkehr mit Taxen (§ 47)
2. Bedarfsorientierter Nahverkehr (§ 47a)
- ~~2.~~ 3. Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen (§ 48)
- ~~3.~~ 4. Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen (§ 49).

(3) (unverändert)

§ 47a PBefG (neu): Bedarfsorientierter Nahverkehr

Bedarfsorientierter Nahverkehr ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen oder Kraftomnibussen im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr, die der Unternehmer außerhalb vorbestimmter Linien zu verschiedenen, von den Fahrgästen bestimmten Zielen ausführt.

§ 8 Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

(1) (unverändert)

(2) Öffentlicher Personennahverkehr ist auch der Verkehr mit Taxis oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet, sowie bedarfsorientierter Nahverkehr nach § 47a.

Mit diesen geringfügigen Ergänzungen lässt sich das Ziel einer Marktöffnung für bedarfsorientierten Nahverkehr schon erreichen: Die Genehmigungspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 gilt dann über den Verweis auf § 46 auch für den Bedarfsverkehr.

Genehmigungsvoraussetzung ist nach § 13 Abs. 1 nur die sicherheitsrechtliche Unbedenklichkeit; die weiteren Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 2 für den Linienverkehr und nach Abs. 3 für den Taxiverkehr gelten nicht.