

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)340-I

verbraucherzentrale

Bundesverband

24. Februar 2012

Nicht Besitzstände, sondern Kundeninteressen schützen!

Stellungnahme

**anlässlich der Anhörung zum Personenbeförderungsgesetz
am Mittwoch, 29. Februar 2012**

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

Auf einen Blick

- 1. Wo die Kommunen im Verbraucherinteresse Anforderungen an Quantität und Qualität des ÖPNV-Angebots vorgeben, müssen sie auch die Möglichkeit haben, diese in der Praxis zu realisieren. Eigenwirtschaftliche Verkehre dürfen nur zugelassen werden, wenn sie diesen Anforderungen entsprechen.**
- 2. Der Vorschlag von VDV und bdo, die Genehmigungsbehörde stärker an den Nahverkehrsplan zu binden, schützt nur bestehende Verkehre und löst nicht das Problem, dass die Qualitätsvorgaben des Aufgabenträgers durch eigenwirtschaftliche Verkehre durchkreuzt werden können.**
- 3. Der Gesetzentwurf des Bundesrats setzt das EU-Recht konsequent um, der Gesetzentwurf der Bundesregierung riskiert den Vorwurf der EU-Rechtswidrigkeit.**
- 4. Der vzbv begrüßt die Liberalisierung des Fernbusverkehrs. Die Sorge, dass das Angebot im Eisenbahnverkehr dadurch nachhaltigen Schaden nehmen würde, teilt der vzbv nicht.**
- 5. Der vzbv unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagenen flankierenden Regelungen für bessere Fahrgastrechte, Anschlussfahrausweise, und übergreifende Informationsmedien im Busfernverkehr.**
- 6. Perspektivisch hält es der vzbv für erforderlich, den Rechtsrahmen und die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs grundlegend neu zu regeln. Unabhängige Verbraucherorganisationen sollten eine Rolle als Marktwächter für einen kundenorientierten öffentlichen Verkehr übernehmen.**

Im Einzelnen positioniert sich der vzbv zu den offenen Fragen zwischen Bundesregierung und Bundesrat bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes wie folgt:

1. Wo die Kommunen im Verbraucherinteresse Anforderungen an Quantität und Qualität des ÖPNV-Angebots vorgeben, müssen sie auch die Möglichkeit haben, diese in der Praxis zu realisieren. Eigenwirtschaftliche Verkehre dürfen nur zugelassen werden, wenn sie diesen Anforderungen entsprechen.

Verbraucher erwarten vom ÖPNV eine gute Erreichbarkeit mit einem dichten Liniennetz und einer hohen Taktfrequenz, eine gute Koordination, günstige Umsteigeverbindungen und übersichtliche Tarife. Um ein Gesamtangebot zu bieten, das diese Erwartungen erfüllt, sind in der Regel öffentliche Zuschüsse für den ÖPNV nötig.

Wünschenswert ist es natürlich, dass der ÖPNV, wo es denn möglich ist, ohne öffentliche Zuschüsse betrieben wird. Das ist die einleuchtende Logik hinter dem Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre. Dieser Vorrang darf aber nicht dazu führen, dass minderwertige Verkehre, die ohne öffentliche Zuschüsse betrieben werden, Vorrang haben vor solchen Verkehrsleistungen, die den Qualitätsanforderungen der Kommune gerecht werden.

Genau das wäre aber der Fall, wenn man dem Gesetzentwurf der Bundesregierung folgt. Die Genehmigungsbehörde kann danach die Genehmigung versagen, wenn der beantragte Verkehr mit dem Nahverkehrsplan in Widerspruch steht, sie kann die Genehmigung aber eben auch erteilen. Damit wird sehenden Auges das Risiko in Kauf genommen, dass sich anstelle des von der Kommune geforderten Angebots ein Verkehrsangebot durchsetzt, das eine geringere Taktfrequenz, schlechteres Wagenmaterial oder schlechtere Umweltqualität aufweist. Die Kommune könnte sich nicht dagegen wehren, dass die Genehmigungsbehörde ein solches Angebot genehmigt, wenn es als eigenwirtschaftlicher Verkehr beantragt wird.

Die als „eigenwirtschaftlich“ bezeichneten Verkehre, die heute außer den Tarifersatzleistungen für Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG) keine weiteren öffentlichen Zuschüsse beziehen, lassen sich mit etwa 5 bis 10 Prozent des ÖPNV-Marktes veranschlagen. Um diese Verkehre zu schützen, nimmt der Gesetzentwurf der Bundesregierung in Kauf, dass sich in den übrigen 90 Prozent des öffentlichen Nahverkehrs das Angebot zulasten der Kunden verschlechtert.

Der Bundesrat hat demgegenüber ein rationales Verfahren zur Abwägung zwischen dem Interesse an einer möglichst wirtschaftlichen Erbringung von Verkehrsleistungen und dem Interesse an der Wahrung von Qualitätsstandards vorgeschlagen: Hiernach ist der Bezugspunkt, nach dem über die Zulassung von eigenwirtschaftlichen Verkehren entschieden wird, der Dienstleistungsauftrag des Aufgabenträgers. Wenn der Aufgabenträger seine Qualitätsanforderungen in einem solchen Dienstleistungsauftrag verbindlich definiert hat und sich damit auch verpflichtet hat, ein solches Angebot erforderlichenfalls finanziell zu unterstützen, dann sind eigenwirtschaftliche Verkehre nur insoweit zulässig, als sie diesen Qualitätsanforderungen entsprechen.

2. Der Vorschlag von VDV und bdo, die Genehmigungsbehörde stärker an den Nahverkehrsplan zu binden, schützt nur bestehende Verkehre und löst nicht das Problem, dass die Qualitätsvorgaben des Aufgabenträgers durch eigenwirtschaftliche Verkehre durchkreuzt werden können.

Zum einen ist der Nahverkehrsplan nicht der richtige Bezugspunkt, um die Anforderungen der Kommune an Quantität und Qualität des Angebots im ÖPNV festzulegen. Hierfür bedarf es einer verbindlichen Vorgabe, wie sie der Dienstleistungsauftrag darstellt. Der Nahverkehrsplan ist zu unkonkret, als dass sich hieraus die Anforderungen des Aufgabenträgers an das Verkehrsangebot in der Kommune hinreichend präzise ablesen lassen könnten. Der Nahverkehrsplan wird zudem nur in großen Abständen aktualisiert und bildet daher die Entwicklung der Verkehrsnachfrage nur unzureichend ab.

Zum anderen wirkt sich die von VDV und bdo vorgeschlagene Regelung zum Vorrang des Nahverkehrsplans innovationshemmend aus. Geschützt werden durch den so bezeichneten „verbindlichen Nahverkehrsplan“ nur bereits existierende Verkehre, nicht aber innovative neue Angebote. Nach dem Vorschlag von VDV und bdo soll Grundlage des „verbindlichen Nahverkehrsplans“ die Vermutung sein, „dass die vorhandene Verkehrsbedienug den Verkehrsbedürfnissen entspricht“ (Vorschlag VDV und bdo für eine Neufassung des § 13 Abs. 2a PBefG). Weiter verstärkt wird der Vorrang bestehender Verkehre durch den öffentlichen Erörterungstermin, der durchzuführen sein soll, wenn ein Unternehmen gegen den Entwurf des Nahverkehrsplans Einwendungen erhebt.

Nebenbei bemerkt, mutet es merkwürdig an, dass der Entwurf des verbindlichen Nahverkehrsplans nur den Unternehmen vorab übermittelt werden soll und dass auch nur diese die Möglichkeit haben sollen, einen Erörterungstermin herbeizuführen; mindestens ebenso wichtig als Zielgruppe des Nahverkehrsplans sind schließlich die Verbraucher, denen das Angebot im Nahverkehr zugutekommen soll.

3. Der Gesetzentwurf des Bundesrats setzt das EU-Recht konsequent um, der Gesetzentwurf der Bundesregierung riskiert den Vorwurf der EU-Rechtswidrigkeit.

Hintergrund der aktuellen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes ist die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. 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.

Als Steuerungsmittel für die Politik sieht die Verordnung zwei Instrumente vor, nämlich den Dienstleistungsauftrag und allgemeine Vorschriften, die einen finanziellen Ausgleich für die Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gewähren.

Der Gesetzentwurf des Bundesrats folgt der Logik der Verordnung und führt den Dienstleistungsauftrag als zentrales Steuerungsinstrument ein, mittels dessen der kommunale Aufgabenträger seine Anforderungen an den öffentlichen Verkehr definiert und durchsetzt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vermeidet dagegen eine klare Entscheidung, ob eine bestimmte Verkehrsleistung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unterfällt oder nicht. Dienstleistungsaufträge sollen für „eigenwirtschaftliche Verkehre“ entbehrlich sein. Den im Referentenentwurf noch enthaltenen Zusatz, dass ein eigenwirtschaftliche Verkehr nur dann vorliege, wenn dem Betreiber kein ausschließliches Recht gewährt werde, hat die Bundesregierung im Kabinettsentwurf gestrichen (§ 8 Abs. 4). Wenn im Umkehrschluss die Liniengenehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr ein ausschließliches Recht ist, verstößt dies klar gegen das EU-Recht. Nach Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind Dienstleistungsaufträge immer dann zu erteilen, wenn einem Unternehmen „ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art“ gewährt werden.

4. Der vzbv begrüßt die Liberalisierung des Fernbusverkehrs. Die Sorge, dass das Angebot im Eisenbahnverkehr dadurch nachhaltigen Schaden nehmen würde, teilt der vzbv nicht.

Bundesrat und Bundesregierung sind sich einig darin, dass der Verkehr mit Fernbussen liberalisiert werden soll. Der vzbv unterstützt dieses Vorhaben. 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 vzbv hält das so entstehende Konkurrenzverhältnis von Bahn und Fernbus für produktiv für beide Seiten. Bahn und Bus haben unterschiedliche Stärken und richten sich daher im Kern 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.

Wenn der Eisenbahnverkehr punktuell Fahrgäste an den Fernbus verliert, so kann das für die Bahnunternehmen auch ein Anreiz sein, das Angebot kundenorientierter auszurichten oder die Fahrpreise zu senken.

Schließlich sollte nicht vernachlässigt werden, dass mit steigenden Energiepreisen die Nachfrage nach den Angeboten des öffentlichen Verkehrs auf längerlaufenden Verbindungen insgesamt steigen wird; auch um Engpässe bei der Bahn aufzufangen, ist ein ergänzendes Angebot im Busfernverkehr sinnvoll.

5. Der vzbv unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagenen flankierenden Regelungen für bessere Fahrgastrechte, Anschlussfahrausweise, und übergreifende Informationsmedien im Busfernverkehr.

Der Bundesrat hat einige flankierende Regelungen vorgeschlagen, um die Fahrgastrechte zu verbessern, um den Busfernverkehr in ein Gesamtangebot von Leistungen im öffentlichen Verkehr zu integrieren und um Auswirkungen auf den öffentlich geförderten Schienenverkehr zu minimieren. Der vzbv hält diese begleitenden Regelungen für sinnvoll:

- Der Bundesrat will die EU-Regelungen zu Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr auf alle Linienverkehre im Personenfernverkehr – und damit auch auf Reisen mit weniger als 250 km Distanz – ausweiten. Außerdem sollen die Betreiber von Fernbuslinien verpflichtet sein, sich an der Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Verkehr (SÖP) zu beteiligen (§ 39 Abs. 6 BR-E). Diese Vorschläge bringen klare Verbesserungen für die Verbraucher und werden vom vzbv unterstützt.
- Fernbusunternehmen sollen nach dem Bundesrats-Entwurf berechtigt sein, Anschlussfahrausweise anderer Unternehmen zu üblichen Konditionen zu vertreiben, und sie sollen verpflichtet sein, anderen Unternehmen den Vertrieb von Anschlussfahrausweisen des eigenen Unternehmens zu gestatten (§ 39 Abs. 9 BR-E). Aus Verbrauchersicht ist es ein wichtiges Anliegen, durchgehende Fahrausweise bekommen zu können, wenn man bei einer Busreise Teilstücke mit verschiedenen Anbietern zurücklegt. Insofern unterstützt der vzbv auch diesen Vorschlag.
- Damit die Fahrgäste sich einen vollständigen Überblick über das Angebot verschaffen können und informierte Entscheidungen treffen können, schlägt der Bundesrat folgende Regelung vor: Wer im Internet Fahrplaninformationen anbietet, muss im Interesse einer transparenten Verbraucherinformation außerdem auch über konkurrierende und ergänzende Angebote anderer Unternehmen informieren (§ 40 Abs. 5 und 6 BR-E). Der vzbv unterstützt diesen Vorschlag.

6. Perspektivisch hält es der vzbv für erforderlich, den Rechtsrahmen und die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs grundlegend neu zu regeln. Unabhängige Verbraucherorganisationen sollten eine Rolle als Marktwächter für einen kundenorientierten öffentlichen Verkehr übernehmen.

Der Rechtsrahmen des öffentlichen Nahverkehrs ist deshalb so kompliziert, weil es vielfältige Überschneidungen zwischen den Aufgabenträgern und den Genehmigungsbehörden bei der Gewährleistung eines ausreichenden Verkehrsangebots gibt. Diese Überschneidungen sollten folgendermaßen aufgelöst werden: Die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörden sollte auf die sicherheitsrechtliche Unternehmenszulassung beschränkt werden. Aspekte der Verkehrsplanung und Angebotsgestaltung sollte allein der Aufgabenträger wahrnehmen, und zwar immer nur dann, wenn es sich um ein öffentlich bezuschusstes Angebot handelt und insofern die Notwendigkeit einer politischen Planung besteht.

Um den Aufgabenträgern die Möglichkeit zu geben, ihre Anforderungen an den öffentlichen Verkehr praktisch zu realisieren, sollten die Finanzmittel für den öffentlichen Personenverkehr bei den Aufgabenträgern in einer Hand gebündelt werden, und zwar

einschließlich derjenigen Mittel, die heute über Tarifersatzleistungen direkt an die Verkehrsunternehmen ausgezahlt werden. Die Finanzierung sollte Anreize schaffen, neue Kunden für den öffentlichen Verkehr zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang sollten die unabhängigen Verbraucherorganisationen eine institutionelle Rolle als Marktwächter für einen kundenorientierten öffentlichen Verkehr zugewiesen bekommen. In dieser Funktion sollten sie durch Marktforschung und Qualitätsprüfungen Klarheit darüber schaffen, was das Kundeninteresse ist und inwieweit das Angebot diesem entspricht, und sie sollten Transparenz darüber schaffen, inwieweit die für den öffentlichen Verkehr investierten Mittel effizient verwendet werden.