

Berlin, 23. Februar 2012

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!**Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)340-F**Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und zum Antrag „Keine Liberalisierung des Buslinienverkehrs – Für einen Ausbau des Schienenverkehrs in der Fläche“****I. Grundsätzliche Anmerkungen**

Die geplante Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften befasst sich einerseits mit der Anpassung des PBefG an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und andererseits mit der Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zur Liberalisierung des Marktes für Buslinienfernverkehr.

1. Anpassung des PBefG an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Der Öffentliche Personennahverkehr ist Teil der Daseinsvorsorge. Wirtschaft und Bevölkerung sind auf einen qualitativ hochwertigen ÖPNV zu bezahlbaren Preisen angewiesen. Ohne leistungsfähigen ÖPNV könnten die Mobilitätsbedürfnisse vieler Bürger nicht befriedigt werden. Der ÖPNV stellt insbesondere die Mobilität von Menschen ohne Pkw sicher. Mit Blick auf die alternde Gesellschaft wird die Bedeutung des ÖPNV in den nächsten Jahren eher noch zunehmen.

Damit hochwertiger ÖPNV zu bezahlbaren Kosten dauerhaft bereitgestellt werden kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Leistungen des SPNV müssen grundsätzlich im Wettbewerb vergeben werden,
- Inhousevergabe nur unter den engen Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 insbesondere das Verbot von Beteiligungen an Ausschreibungen außerhalb des durch die Inhousevergabe geschützten Bereichs,
- Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre,
- ÖPNV-Anbieter müssen ihre Kompetenz in die Erarbeitung von Nahverkehrsplänen einbringen können,
- Trennung zwischen Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden muss sichergestellt werden,
- Vergabeverfahren muss unternehmerische Kreativität unterstützen,
- Vergabeverfahren müssen Altunternehmern faire Chance gewähren,

- wettbewerbsfähige mittelständische Strukturen im Busgewerbe sollten erhalten werden.

Änderungen gesetzlicher Regelungen zum ÖPNV müssen die genannten Punkte unterstützen, sie sollten sie keinesfalls konterkarieren.

2. Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zur Liberalisierung des Marktes für Buslinienfernverkehr

Der DIHK unterstützt eine Öffnung des Marktes für Buslinienverkehr. Die derzeitigen Beschränkungen stellen das letzte Relikt der Verkehrsmarktregulierung aus den 1930er Jahren dar. Busunternehmen sollten die gleichen Rechte wie Fluggesellschaften haben; auch im Luftverkehr können Verkehre nicht wegen möglicher Auswirkungen auf den Schienenverkehr verhindert werden. Zudem steht die Schiene in einem intensiven Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr. Da Fernbusse zur Erreichung akzeptabler Reisezeiten aber nur wenige Unterwegshalte werden einlegen können, dürften sich die befürchteten Verlagerungen vom Schienenpersonenverkehr auf den Bus in engen Grenzen halten. Fernbuslinien werden vor allem neue Kunden im preissensiblen Bereich gewinnen.

Um den Wettbewerb langfristig zu sichern, ist eine Betreibervielfalt anzustreben. Mittelständische Unternehmen müssen reelle Chancen für einen Markteintritt erhalten. Die Reform sollte nicht darauf hinauslaufen, dass der Fernbusmarkt unter wenigen Großanbietern aufgeteilt wird. Zugleich sollte darauf geachtet werden, dass die Genehmigungsverfahren möglichst einfach und unbürokratisch gestaltet werden.

II. Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen / Anträgen

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften

Der vorgelegte Gesetzentwurf ist im Wesentlichen gelungen. Mit ihm wird sowohl die notwendige Anpassung des PBefG an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, als auch die Öffnung des Marktes für Buslinienfernverkehr erreicht.

Im ÖPNV kann der Gesetzentwurf dazu beitragen,

- das Nebeneinander kommunaler und privater Anbieter,
- die Betreibervielfalt im Busgewerbe und
- einen angemessenen Interessenausgleich zwischen Aufgabenträgern, Nutzern und Anbietern zu wahren.

Folgende Punkte sind besonders hervorzuheben:

§ 1 Abs. 2 Nummer 1 PBefG soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt gefasst werden: „1. mit Personenkraftwagen, wenn diese unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt;“. Mit dieser Formulierung würde ein Teil der gewerblichen Personenbeförderung nicht mehr vom Gesetz erfasst werden. Dies erscheint inkonsistent. Die gesetzliche Schutzfunktion für die gewerbliche Personenbeförderung würde ins Leere laufen und die gesetzliche Restriktion nur noch einen Teil der gewerblich/geschäftsmäßigen Unternehmer treffen. Die gesetzliche Schutzfunktion ist nur dann wirksam, wenn sich jeder, der gewerblich Personen befördern lässt, der Genehmigungspflicht unterziehen muss.

§ 8 Abs. 4 schreibt eindeutig den Vorrang der eigenwirtschaftlichen Verkehre fest. Diese Formulierung wird ausdrücklich begrüßt.

§ 8b Abs. 2 Satz 3 Nummer 2: Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrats zu, das Wort „Eignung“ durch das Wort „Leistungsfähigkeit“ zu ersetzen und den Klammerzusatz „(Eignungsnachweise)“ anzufügen. Diese Zustimmung ist zwar zutreffend, da tatsächlich nicht erkennbar ist, welche Form der Eignung neben der Fachkunde noch vorgelegt werden soll. Die Frage, was sich unter dem Begriff „Eignung“ verbirgt, wird jedoch auch aus der Gegenäußerung nicht deutlich. Da im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung die Leistungsfähigkeit, die üblicherweise im Bereich der Auftragsvergabe eingefordert wird, nicht explizit genannt wird, könnte man den Schluss ziehen, dass diese gemeint sein sollte. Das müsste aber deutlich gemacht werden.

§ 13 Abs.2 Nr. 4 d): Der DIHK plädiert für eine Streichung, weil der Aufgabenträger selber durch eine entsprechende Definition des Netzes ertragreiche und defizitäre Strecken sinnvoll bündeln kann.

§ 13 Abs 2b: Der Absatz ist entbehrlich, weil das Vergaberecht die Auswahlkriterien regelt.

§ 21 Abs. 4: Der DIHK plädiert für die Streichung der Worte „oder einen Teil des“ in Satz 1, um das Aushebeln des Genehmigungswettbewerbs durch von vornherein überzogene Angebote zu verhindern.

§ 21 Abs. 5: Eine Betriebspflicht ist das Pendant zum ausschließlichen Recht, um eine Linie im Rahmen eines ÖPNV-Gesamtangebotes zu bedienen. Daraus folgt für künftige Fernbuslinien, dass dort – da es sich nicht um ausschließliche Rechte handeln wird – keine Basis für eine Betriebspflicht wie im ÖPNV besteht. Der Fernbusmarkt ist eher mit dem Luftverkehr vergleichbar.

§ 42 a: Die Regelung schafft klare Voraussetzungen für die Aufnahme von Buslinienfernverkehr. Die 50-km-Grenze mit der Möglichkeit von Ausnahmen bei unzureichenden Nahverkehrsangeboten erscheint akzeptabel.

§§ 45 ff.: 2006 wurden die Regelungen zur Genehmigung von Gelegenheitsverkehren an das europäische Recht angepasst. Seitdem kann die Erteilung der Genehmigung auch durch die Gemeinschaftslizenz nachgewiesen werden, wenn sie den Zusatz erhält: "Gilt auch als Genehmigung für die Beförderung im innerdeutschen Gelegenheitsverkehr". Die Novellierung des PBefG sollte zum Anlass genommen werden, die Unterscheidung des Gelegenheitsverkehrs in die Formen „Ferienziel-Reisen“, „Ausflugsfahrten“ und „Mietomnibusverkehr“ aufzugeben und einheitlich als Gelegenheitsverkehr zu regeln. Dieser Punkt wird im vorliegenden Gesetzentwurf bedauerlicherweise nicht aufgegriffen.

Zur Diskussion um die Abgrenzung zwischen Buslinienfernverkehr und Gelegenheitsverkehr ist daran zu erinnern, dass dies in Art. 2 der VO 1073/2009 geregelt ist.

2. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Gesetzentwurf stellt gegenüber dem Regierungsentwurf keine Verbesserung dar. Eine Änderung des § 8 Abs. 3 PBefG im Sinne des Gesetzentwurfs der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erscheint problematisch. Es stellt sich die Frage, wie stark das Gewicht und die Regelungstiefe von Nahverkehrsplänen künftig sein sollten. Es besteht die Gefahr, dass auf bestimmte Unternehmen maßgeschneiderte Anforderungen formuliert werden könnten, die hinterher nur durch diese erfüllt werden könnten. Eigenwirtschaftliche Leistungen könnten dadurch eingeschränkt werden. Als einziger Vorteil einer erhöhten Bindungswirkung von Nahverkehrsplänen bliebe, dass die Nahverkehrspläne keine unbezahlbaren Wunschzettel würden, weil die Bindung zur Folge hätte, dass die festgeschriebenen Vorgaben auch bestellt und bezahlt werden müssten.

Die Einbeziehung von Kraftomnibussen in die Maut sollte nicht als „Preis“ für eine Marktöffnung des Buslinienfernverkehrs erfolgen. Eine Ausweitung der Maut auf weitere Nutzergruppen sollte vielmehr im Rahmen eines Konzeptes zum Infrastrukturausbau mit verbindlichen Ausbauzielen und entsprechender Finanzierung erfolgen. Die isolierte Einführung einer Busmaut wird unter dem Aspekt der Infrastrukturfinanzierung keinen nennenswerten Beitrag leisten können. Auch wird sie als Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der Bahn wenig hilfreich sein: Bei einer angenommenen Maut von 15 Cent/km und 30 Fahrgästen würden sich die Kosten bei einer Fahrt über 200 km um einen Euro je Fahrgast erhöhen. Im Wettbewerb zur Schiene wären diese zusätzlichen Kosten keine relevante Größe, könnten aber im besonders preissensiblen Marktsegment des Gelegenheitsverkehrs zu Problemen führen.

3. Antrag der Fraktion DIE LINKE: Keine Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs – Für einen Ausbau des Schienenverkehrs in der Fläche

Der Antrag erscheint nicht zielführend. Im Antrag wird darauf hingewiesen, dass die geplante Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs nicht in ein Gesamtkonzept eingebettet sei. Dies ist richtig, ein solches Konzept ist für den Personenfernverkehr aber auch nicht vorgesehen. Der Schienenperso-

nenfernverkehr wird seit der Bahnreform eigenwirtschaftlich durchgeführt und steht hierbei im Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr und dem Luftverkehr. Die DB AG entscheidet, auf welcher Strecke sie welchen Schienenpersonenfernverkehr durchführt. Der Staat macht dem Unternehmen keine Vorgaben für den Fernverkehr; er setzt allenfalls über die Investitionen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans Akzente. Eine Verpflichtung des Staates zur Planung des Fernverkehrs erscheint nicht erforderlich. Wollte der Bund zusätzliche Fernverkehrsangebote auf der Schiene, müsste er diese analog der Vorgehensweise im SPNV finanzieren. Der Markt funktioniert derzeit aber auch ohne staatliche Lenkung und im Grundsatz auch ohne öffentliche Zuschussung. Vor diesem Hintergrund ist es nur konsequent, wenn private Busunternehmen – wie auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Fluggesellschaften – ihre Marktchancen suchen.

Fernbuslinien werden weder den hochwertigen Nahverkehrsangeboten (Regionalexpress) noch den Fernverkehrsangeboten (IC, ICE) nennenswerte Konkurrenz machen. Sie werden sich vielmehr auf den Relationen ihre Marktnischen suchen, wo die bisherigen Angebote unzureichend sind. Sofern Fernbuslinien auf Relationen eingerichtet werden sollten, auf denen ein direkter Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr besteht, ist nicht mit nennenswerten Kannibalisierungseffekten zu rechnen. Untersuchungen, wonach 60 Prozent der Kunden im Fernbusverkehr Verlagerungen von bisherigen Kunden des Schienenpersonenfernverkehrs seien, erscheinen zweifelhaft. Fernbusse werden vor allem die Mobilität von Personengruppen mit geringem Einkommen und ohne eigenen Pkw verbessern. Konsequenzen sind allenfalls für Mitfahrzentralen zu erwarten.