

Eckpunkte zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes

Fraktionsbeschluss vom 24. Juni 2008

Einleitung

Die Erfahrungen mit dem bestehenden Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das als Bundesgesetz im Wesentlichen den Rechtsrahmen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland darstellt, zeigen, dass zwar denjenigen Raum gelassen wird, die einen vernünftigen ÖPNV anbieten wollen. Das PBefG macht es aber nicht leicht und gibt auch keine Anreize zu einem attraktiven ÖPNV. Qualitativ hochwertiger ÖPNV wird ja nicht flächendeckend angeboten.

Die Ursprünge des PBefG stammen aus einer Zeit, in der mit dem ÖPNV noch Geld verdient werden konnte und ÖPNV kein Zuschussbetrieb der öffentlichen Hand war, weil Fahrgeldeinnahmen zur Finanzierung ausreichten. Das PBefG ist in vielen Punkten nicht mehr zeitgerecht. Das Instrumentarium des PBefG ist ungeeignet, den inzwischen eingetretenen Wettbewerb zu regeln. Es ist darüber hinaus eine Quelle der Rechtsunsicherheit, was die steigende Anzahl von Rechtsstreitigkeiten bei Linienverkehrsgenehmigungen belegt.

Aus den oben kurz skizzierten Gründen besteht Änderungsbedarf. Der Rechtsrahmen auf EU-Ebene wird sich mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße am 3. Dezember 2009 ändern. Da das PBefG an diese Verordnung angepasst werden muss, weil es Widersprüche zur Verordnung aufweist, sollte die Möglichkeit genutzt werden, neben den ohnehin zwingenden Änderungen aufgrund der neuen Verordnung auch die erkannten Defizite in einer Novellierung des PBefG zu beheben.

Das neue PBefG muss für Transparenz sorgen, rechtssicherer sein und den demokratisch legitimierten Gremien die Entscheidung überlassen, ob und wie bei der Ausgestaltung des ÖPNV interveniert werden soll.

Zwingender Änderungsbedarf aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

1. Die Verordnung gilt immer dann, wenn ausschließliche Rechte, was den heutigen Linienverkehrsgenehmigungen entspricht, gewährt werden oder finanzielle Ausgleichsmittel fließen. Das dürfte nahezu für den gesamten ÖPNV in Deutschland gelten. Eine Ausnahme von der Verordnung für eigenwirtschaftliche Verkehre, wie das die bisherige Verordnung vorsah, gibt es zukünftig nicht mehr. Eine Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre macht zukünftig keinen Sinn.
2. Nach der Verordnung müssen, wenn ausschließliche Rechte gewährt werden oder finanzielle Ausgleichsmittel fließen, Dienstleistungsaufträge zwischen den sogenannten örtlichen Behörden und den Verkehrsunternehmen abgeschlossen werden. Was örtliche Behörden sind, ist noch gesetzlich zu regeln. Neben den Aufgabenträgern sind als örtliche Behörden auch beispielsweise Große Kreisstädte, Gemeinden, Zweckverbände usw. zu berücksichtigen, die heute schon ÖPNV verantworten. Die gesetzliche Regelung kann auch in den ÖPNV-Gesetzen der Länder geschehen.
3. Dienstleistungsaufträge sind in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, wenn sie nicht direkt oder an einen internen Betreiber vergeben werden. Im PBefG ist zu klären, was wettbewerbliche Verfahren sind: Das Vergaberecht ist anzuwenden.

4. Neue, nicht von der örtlichen Behörde initiierte oder finanzierte Verkehre, die dem heutigen unternehmensinitiierten Genehmigungswettbewerb entsprechen, müssen auch zukünftig möglich sein. Entsprechende Verfahrensregeln müssen sich im PBefG finden. Für bestehende Verkehre muss die örtliche Behörde gemäß Art. 7 verfahren.
5. Nach der Verordnung können örtliche Behörden - sofern dies nach nationalem Recht nicht untersagt ist - selbst öffentliche Personenverkehrsdienste erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit vergeben, über die die zuständige örtliche Behörde — oder im Falle einer Gruppe von Behörden wenigstens eine zuständige örtliche Behörde — eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, ist dies im PBefG entsprechend zu regeln. Zu klären ist, welcher Art die Kontrolle sein soll bzw. welcher Eigentumsanteil an dem direkt zu beauftragenden Unternehmen die örtliche Behörde besitzen muss.
6. Vergabe örtliche Behörden mehrere Dienstleistungsaufträge direkt an dasselbe Unternehmen, so muss im Rahmen der Novellierung des PBefG dort geregelt werden, dass die in der Verordnung vorgesehene Schwellenwertbetrachtung nicht missbräuchlich unterlaufen wird. Dienstleistungsaufträge an dasselbe Unternehmen sind so zu betrachten, als ob ein gesamthafter Dienstleistungsauftrag vergeben worden wäre.
7. Nach der Verordnung sind Überkompensationen verboten. Es ist im PBefG sicherzustellen, dass die örtlichen Behörden die notwendigen Informationen zur Berechnung des finanziellen Nettoeffekts erhalten, die der Anhang der Verordnung zur Vermeidung von Überkompensationen vorsieht, insbesondere wenn sie nicht selbst oder ein interner Betreiber öffentliche Personenverkehrsdienste erbringen.
8. Die Verordnung sieht vor, dass bei der Vergabe von Unteraufträgen die betrauten Betreiber einen bedeutenden Teil der Verkehrsleistung und interne Betreiber den überwiegenden Teil der Verkehrsleistung selbst erbringen müssen. Eine Quantifizierung einer solchen Subunternehmerquote ist notwendig und gibt Rechtssicherheit.
9. Falls die Bundesregierung von der in der Verordnung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch macht, die Zahlung von Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Auszubildenden oder Schwerbehinderten von der Anwendung der Verordnung auszunehmen, ist zu klären welche Stellen in diesem Fall die Ausgleichsleistungen als Beihilfen bei der EU-Kommission anmelden.
10. Das Altunternehmerprivileg (§ 13 Abs. 2 und 3 PBefG) ist zukünftig passé, weil es eine Markteintrittsbarriere darstellt und damit unzulässig ist.

Grüner Änderungsbedarf unabhängig von der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

1. Es muss zukünftig gewährleistet sein, dass die, die den ÖPNV bezahlen, auch über ihn bestimmen. Die demokratisch kontrollierten Aufgabenträger sind zu stärken, die Zuständigkeiten der Genehmigungsbehörden sind zurückzufahren. Die Genehmigungsbehörden sollen zukünftig nur noch die Eignungsvoraussetzungen der Verkehrsunternehmen prüfen. Ausschließliche Rechte gewähren die örtlichen Behörden im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen.

2. Das novellierte PBefG muss auch mehr Rechtsschutz bringen, als das heute der Fall ist. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte hat sich nicht als zielführend erwiesen. Der Rechtsschutz bei wettbewerblichen Verfahren ist bei den Vergabekammern anzusiedeln.
3. Fernlinienbusverkehre, die keine ausschließlichen Rechte gewährt und keine finanziellen Ausgleichsmittel bekommen, sollten durch das PBefG nicht beschränkt werden, dies betrifft insbesondere die Genehmigungsversagungsgründe bzw. den Genehmigungsvorbehalt.
4. Im novellierten PBefG oder an anderer geeigneter Stelle ist die umsatz- und ertragsteuerliche Behandlung der Bestellung von ÖPNV-Leistungen klar zu regeln. Im Moment gilt das Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz vom 23. Juni 1994. Nach dem Wortlaut des Beratungsergebnisses könnten ÖPNV-Leistungen, die im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen erbracht werden, umsatzsteuerpflichtig sein, weil Nahverkehrsleistungen konkret bestellt werden. Das Damoklesschwert der Umsatzsteuerpflichtigkeit führt zur Vermeidung von Leistungsaustauschverträgen. Es muss aber klar sein, welche Leistung das Verkehrsunternehmen für welche Gegenleistung erbringt.
5. Endschaftsregelungen hinsichtlich Investitionen, die bei Auslaufen öffentlicher Dienstleistungsaufträge über Personenverkehrsdienste greifen, sind in das zu novellierende PBefG aufzunehmen, weil Investitionszeiträume i. d. R. länger als heutige Linienverkehrsgenehmigungen bzw. zukünftige öffentliche Dienstleistungsaufträge über Personenverkehrsdienste laufen. Dies eröffnet auch den Weg, den Wettbewerb nur im Bereich des Managements zu eröffnen.
6. Da alternative Bedienungsformen wie Bürger- und Rufbusse oder Anrufsammeltaxen im PBefG nicht explizit genannt werden, sollten diese zukünftig ins PBefG aufgenommen werden.
7. Um Überkompensationen zu vermeiden, sind die Regelungen zur Ermittlung von Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG zu überarbeiten.
8. Straßenbahn und U-Bahn bezahlen ihre Verkehrsinfrastruktur selbst, der O-Bus trägt immerhin die Kosten seiner Fahrleitungsanlage. Beim Omnibus ist die Finanzierung der Fahrweginfrastruktur Sache der Straßenbaulastträger – Busse sind ja für den Straßenverkehr zugelassen. Um durch die formale Trennung von Infrastruktur und Betrieb zumindest eine bessere Transparenz der Kosten beider Verkehrsträger zu erreichen, sind Regelungen betreffend die vom Verkehrsunternehmen genutzte Verkehrsinfrastruktur in das PBefG aufzunehmen. Damit würde dem Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit (§ 8.4 PBefG) Rechnung getragen; der Wettbewerb im Sinne der Verordnung würde gestärkt. Für Straßenbahnen gibt es Regelungen bereits in § 31 PBefG. Für den Omnibusverkehr gibt es noch keine vergleichbaren Regelungen, lediglich bei für Linienbusverkehr ungeeigneter Fahrbahn kann die Konzession versagt werden (§ 9.1 PBefG).