

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Thomas Lutze, Katrin Kunert, Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Dietmar Bartsch, Herbert Behrens, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Caren Lay, Sabine Leidig, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller, Jens Petermann, Ingrid Remmers, Dr. Ilja Seifert, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/8233, 17/10857 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vorschriften der 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. 1107/70 des Rates erfordern gesetzliche Anpassungen im deutschen Personenbeförderungsrecht. Das Ziel dieser Anpassungen muss darin bestehen, das deutsche Personenbeförderungsrecht europarechtskonform zu gestalten, um insofern Rechtssicherheit herzustellen. Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf sowie den Änderungen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird dieses Ziel nicht erreicht.

Aus dem Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ergibt sich, dass der europäische Gesetzgeber von einem weiten Anwendungsbereich der Verordnung ausgeht. Ein bundesgesetzlicher Vorrang sogenannter kommerzieller Verkehre, auf die die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 keine Anwendung findet, würde ihren Anwendungsbereich deutlich begrenzen. Des Weiteren folgt aus der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, dass die Erteilung von Liniengenehmigungen und die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge aus einer Hand erfolgen müssen.

Gleichzeitig muss es unter den in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 näher definierten Voraussetzungen die Möglichkeit der Direktvergabe geben.

Wenn bei der Novellierung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften die europarechtlichen Vorgaben nicht eingehalten werden, führt dies nicht nur zu Rechtsunsicherheiten. Eine Beschneidung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durch den nationalen Gesetzgeber führt auch dazu, dass wichtige gesetzgeberische Intentionen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht verwirklicht werden; so zum Beispiel die Möglichkeiten für die Aufgabenträger, Aufträge für Verkehrsdienstleistungen direkt zu vergeben und Qualitäts-

und Sozialstandards vorzugeben. Unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten für die Vergabe des Dienstleistungsauftrages und die Erteilung der Verkehrsgenehmigung führen dazu, dass im öffentlichen Personennahverkehr keine Planungssicherheit besteht.

Die Schaffung umfassender Barrierefreiheit sowohl im Personennahverkehr als auch im Fernbuslinienverkehr ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Zur Erreichung dieser Ziele sind begleitende Maßnahmen des Bundes notwendig, ebenso ergänzende Regelungen zur Schaffung von Barrierefreiheit bei Reisebussen und Taxis.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften in Deutschland so zu ändern, dass sie mit den Vorgaben des europäischen Rechts vereinbar sind. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen zwischen dem nationalen Recht und der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wird die Bundesregierung aufgefordert, das nationale Personenbeförderungsrecht nach folgenden Maßgaben zu ändern:

1. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 findet bei allen Nahverkehrsleistungen Anwendung.
2. Kommerzielle Verkehre genießen keinen gesetzlichen Vorrang.
3. Die Voraussetzungen echter Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen sind derzeit nur in seltenen Ausnahmefällen gegeben. Das gesetzliche Leitbild ist daher an einem öffentlichen Personennahverkehr zu orientieren, bei dem der Erbringer der Verkehrsdienstleistungen für die ihm gewährten ausschließlichen Rechte Ausgleichsleistungen erhält.
4. Bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Verkehrsbereich sollen entsprechend den Regelungen in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zwingende Qualitäts- und Sozialstandards vorgegeben werden.
5. Die Zuständigkeit für die Erteilung von Liniengenehmigungen und anderen ausschließlichen Rechten muss bei den Aufgabenträgern liegen. Genehmigungen für Verkehrsdienstleistungen und die Gewährung öffentlicher Mittel sind bei den Aufgabenträgern zu bündeln. Die bisherigen Genehmigungsbehörden sind nur noch für die gewerberechtliche Genehmigung zuständig.

Berlin, den 25. September 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Zu den Nummern 1 und 2

Es ist ein weiter Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorzusehen. Ein Vorrang kommerzieller Verkehre hingegen wäre ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht. CDU, CSU und FDP haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes den Vorrang für so genannte kommerzielle Verkehre beizubehalten. Einen derartigen Vorrang sieht die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 aber gerade nicht vor. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 selbst gilt für Verkehre, bei denen Betreiber eine finanzielle Ausgleichsleistung erhalten und/oder ihnen ausschließliche Rechte gewährt werden. Kommerzielle, rein marktwirtschaftliche Verkehre,

werden nicht erfasst. Einen etwaigen Vorrang für kommerzielle oder eigenwirtschaftliche Verkehre enthält die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hingegen nicht. Es gibt lediglich in Erwägungsgrund 8 die Aussage, dass deregulierte Märkte, in denen keine ausschließlichen Rechte gewährt werden, von der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausgenommen sind. Dies bezieht sich auf Konstellationen in Großbritannien, wo es einen Wettbewerb auch auf einzelnen Linien gibt. Letzteres ist aber auch nach den beiden vorgelegten Gesetzentwürfen nicht vorgesehen. Versuche, den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durch entsprechende gesetzliche Definitionen auf nationaler Ebene anderweitig zu beschneiden, dürften einer europarechtlichen Überprüfung nicht standhalten, da hierbei die tatsächlichen Verhältnisse des deutschen öffentlichen Personennahverkehrs maßgeblich wären. Hinsichtlich der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) wurde in der Vergangenheit auf europäischer Ebene bereits höchstrichterlich festgestellt, dass diese Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und damit gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Sinne des europäischen Sekundärrechts darstellen (Urteil v. 5. Juli 2009, Rs. C 504/07, Rn. 18). Als Ausgleich für diese Verpflichtung erhält der Inhaber einer Liniengenehmigung das Recht, diese Linie exklusiv zu bedienen. Insoweit besteht zumindest eine sonstige Ausgleichsleistung gemäß Artikel 2 Buchstabe g der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Die Europäische Kommission hat in ihrem Schreiben vom 25. Juni 2009 an die österreichische Regierung erklärt, dass nach ihrer Auffassung „alle staatlichen Interventionen, die dazu dienen, einzelnen Unternehmen [...] finanzielle oder marktzugangsrelevante Vorteile zu gewähren, ausnahmslos der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007“ unterliegen.

Zu Nummer 3

Eine echte Eigenwirtschaftlichkeit des Nahverkehrs ist nur in seltenen Ausnahmefällen gegeben. Betrachtet man die tatsächlichen wirtschaftlichen Bedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs, stellt man fest, dass nahezu nirgendwo Verkehrsleistungen in diesem Bereich erbracht werden, für die keine Ausgleichsleistungen fließen. Vor diesem Hintergrund sollte es die gesetzgeberische Intention sein, die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 mit einem möglichst weiten Anwendungsbereich zu versehen. Die vorgelegten Gesetzentwürfe fordern hingegen, dass die Verkehrsleistungen im Grundsatz eigenwirtschaftlich zu erbringen sind und statuieren damit ein gesetzliches Leitbild, das an der Realität und der Einschätzung des europäischen Gesetzgebers vorbei geht.

Zu Nummer 4

Die Möglichkeit der Vorgabe von Sozialstandards bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 darf durch nationales Recht nicht ausgehebelt werden. Für kommerzielle Verkehre, auf die die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 keine Anwendung finden, entfällt auch die Möglichkeit, bei Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge Qualitäts- und Sozialstandards vorzugeben (Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007). Dies beinhaltet u. a. die Auflage, im Falle eines Betreiberwechsels die Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer zu garantieren, indem der Betreiberwechsel als Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG definiert wird.

Qualitätsstandards sollen zwar im Nahverkehrsplan festgelegt werden, dieser ist jedoch dem Wortlaut des Änderungsantrags nach von der Genehmigungsbehörde lediglich zu berücksichtigen (vgl. Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa Buchstabe a der Beschlussempfehlung). Die verbindliche Einhaltung dieser Qualitätsstandards wird hierdurch gerade nicht gewährleistet.

Zu Nummer 5

Die Aufgabenträger müssen auch für die Erteilung der Liniengenehmigungen zuständig sein. Neben dem Versuch, die Wirksamkeit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in Deutschland durch eine nationale gesetzliche Verengung des Anwendungsbereichs zu begrenzen, enthalten die vorgelegten Gesetzentwürfe auch Regeln, die vorsehen, dass ein Verkehrsunternehmen, welches einen Dienstleistungsauftrag nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erhalten hat, zusätzlich die Genehmigung einer staatlichen Behörde einholen muss, um den Dienstleistungsauftrag erfüllen zu dürfen. Die eigentliche Betriebspflicht soll nach beiden Gesetzentwürfen nicht direkt aus dem Dienstleistungsauftrag sondern aus der Genehmigung der staatlichen Behörde folgen. Für diese herrscht jedoch keine volle Verbindlichkeit des durch den kommunalen Aufgabenträger aufgestellten Nahverkehrsplans. Der staatlichen Genehmigungsbehörde steht nach den vorgelegten Gesetzentwürfen ein Ermessensspielraum zu, wonach sie auch Verkehre genehmigen kann, die nicht den Vorgaben des Nahverkehrsplans entsprechen. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag kommen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 23. Februar 2012 zu dem Schluss, dass dadurch „ein Unterschreiten der Vorgaben des Nahverkehrsplans in quantitativer Hinsicht (z. B. Fahrplan und Taktung) und qualitativer Hinsicht (z. B. behindertengerechte Fahrzeugspezifikationen, Vorgaben zur Sicherheit im ÖPNV) ebenso wie insbesondere auch ein ‚zeitliches‘ Rosinenpicken durch das selektive Bedienen zu bestimmten lukrativen Hauptzeiten (Berufsverkehrs-/Stoßzeiten, Fokussierung auf Schulbeginn und -ende)“ möglich sind (Drucksache 17(15)340-G des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages, S. 4). Um sicherzustellen, dass die (kommunalen) Aufgabenträger ihrer Verantwortung für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs gerecht werden können, muss daher gesetzlich klargestellt werden, dass sie die entsprechende Entscheidungsbefugnis haben. Die Prüfungscompetenz der staatlichen Genehmigungsbehörde muss sich auf die gewerberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen beschränken.