

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Kühn (Dresden),
Matthias Gastel, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/2942 –**

Möglicher Einfluss von Interessenvertretern auf die Anwendung des Personenbeförderungsrechts in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Deutsche Bundestag hat am 12. Oktober 2012 mit Zustimmung des Bundesrates vom 2. November 2012 das Recht der Personenbeförderung novelliert. Das Gesetz passte damit das Personenbeförderungsrecht an die europarechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vorgegeben wurden, an. In diesem Zuge wurde auch das Instrument der „allgemeinen Vorschrift“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der EU-Verordnung in das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) aufgenommen. Allgemeine Vorschriften erlauben, einen Ausgleich für von den zuständigen Behörden festgelegte Höchsttarife in Höhe des dadurch entstehenden Einnahmenverlustes zu gewähren. Das PBefG kennt weiter einen Vorrang sogenannter eigenwirtschaftlicher Verkehre. Als eigenwirtschaftlich gelten neben vollständig aus Fahrgelderlösen finanzierten Verkehren lediglich auch die Verkehre, für die Zuschüsse ausschließlich aus allgemeinen Vorschriften gewährt werden. Jegliche spezifischen Ausgleichsleistungen sowie ausschließlichen Rechte dürfen dagegen nur im Rahmen von sogenannten öffentlichen Dienstleistungsaufträgen gewährt werden.

Im Gesetzgebungsprozess warb der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e. V. (bdo), ein Verband privater Omnibusunternehmen, dafür, dass die für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zuständigen Behörden verpflichtet werden sollten, Verkehre vorrangig durch allgemeine Vorschriften zu finanzieren. Der Gesetzgeber hat sich damals mit der Frage befasst und sich gegen die Aufnahme eines derartigen Vorranges entschieden. Der Wortlaut des PBefG kennt einen solchen Vorrang ebenso wenig wie die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. In der Begründung zum Änderungsentwurf des Gesetzentwurfs wird dies in der Begründung zum Wortlaut des § 13a PBefG erläutert (Bundestagsdrucksache 17/10857, S. 20):

„Hinsichtlich der Anwendung verbundener Beförderungstarife und -bedingungen wird vorausgesetzt, dass die zuständige Behörde Ausgleichszahlungen in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder auf der Grundlage von allgemei-

nen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorsieht. Diese Regelung ersetzt die bisherige Regelung von § 39 Absatz 2 Satz 2 PBefG, einen Ausgleich für die Versagung eines an sich genehmigungsfähigen Tarifs zu gewähren, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Verkehrsinteresses oder des Gemeinwohls geboten war.“

Möglicherweise unter dem Einfluss des genannten Verbandes vertritt nun das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) anscheinend eine gegenläufige Meinung, wie aus einem Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Enak Ferlemann, vom 11. August 2014 an den Arbeitskreis Öffentlicher Personenverkehr (AK ÖPV) hervorgeht.

1. Ist es zutreffend, dass die Länder für die Anwendung der Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes auf den ÖPNV zuständig sind?

Das Personenbeförderungsgesetz wird gemäß den Artikeln 83 und 84 des Grundgesetzes von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt. Die im Gesetz genannten Ausnahmen betreffen nicht den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

2. Ist es zutreffend, dass der Bund u. a. für die Erörterung von Fragen der Anwendung des Personenbeförderungsrechts einen Ausschuss, den Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr (BLFA Straßenpersonenverkehr), einlädt, insbesondere um eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen?

Diese Aussage ist zutreffend.

3. Stimmt die Information, dass sich dieser BLFA Straßenpersonenverkehr in zwei Sitzungen im Sommer und Herbst 2013 mit der Auslegung des novellierten PBefG befasst und Leitlinien herausgegeben hat, u. a. an alle Genehmigungsbehörden im ÖPNV, daneben auch an den bdo?

Ja.

4. Ist es zutreffend, dass der BLFA Straßenpersonenverkehr sich mit der Frage einer Rechtspflicht zum vorrangigen Erlass allgemeiner Vorschriften zur Sicherung der Eigenwirtschaftlichkeit befasst hat?

Wenn ja, zu welchem Ergebnis kam der BLFA Straßenpersonenverkehr diesbezüglich?

In den genannten Hinweisen wurden insgesamt 15 Themen behandelt. Nummer 1.3 befasst sich mit der Frage, ob die Aufgabenträger bzw. die Verkehrsverbände verpflichtet sind, für den Ausgleich verbundbedingter Tarifmindereinnahmen und sonstiger verbundbedingter Lasten allgemeine Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu erlassen. Der Ausschuss kam zu dem Ergebnis, dass die Aufgabenträger bzw. die Verkehrsverbände ein Wahlrecht besitzen.

5. Ist es zutreffend, dass sich der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Enak Ferlemann, mit einem Schreiben vom 11. August 2014 an die Vorsitzende des AK ÖPV gewendet hat und in diesem Zusammenhang ausführte, dass allgemeine Vorschriften „Vorrang“ gemäß § 8a Absatz 1 PBefG genießen würden und

in diesen Fällen „das Ermessen des Aufgabenträger so stark eingeschränkt sei, dass eine allgemeine Vorschrift zu erlassen ist“?

Das wörtliche Zitat ist zutreffend. Allerdings bezieht sich nach dem Verständnis des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Aussage „Vorrang gemäß § 8a Absatz 1 PBefG genießen würden“ nicht auf die allgemeinen Vorschriften selbst, sondern die Fälle, in denen Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich beantragt werden.

6. Wurde vor Versand dieses Schreibens der BLFA Straßenpersonenverkehr konsultiert?
Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
Wenn nein, warum nicht?
7. Warum wurde das Schreiben an den AK ÖPV gerichtet?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr (BLFA Straßenpersonenverkehr) wurde nicht erneut beteiligt. Das BMVI hielt es für sachgerecht, sich mit seinem Schreiben an den AK ÖPV zu wenden, weil sich dieses Gremium insbesondere auch mit Fragen zur Organisation und Finanzierung des ÖPNV befasst.

8. Welche Zuständigkeiten hat der AK ÖPV in Fragen der Auslegung des Rechtsrahmens des öffentlichen Personenverkehrs im Sinne einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung, und wie grenzt sich diese Zuständigkeit von den verkehrsgewerberechtlichen Aspekten ab, die diesbezüglich im BLFA Straßenpersonenverkehr beraten und abgestimmt werden?

Eine präzise Abgrenzung der Zuständigkeit beider Gremien ist nicht bekannt. Der AK ÖPV behandelt häufiger auch Themen, die im Personenbeförderungsrecht geregelt sind. Der Schwerpunkt dieses Arbeitskreises liegt jedoch beim ÖPNV.

9. Worauf beruhte die neue Auffassung vom Parlamentarischen Staatssekretär Enak Ferlemann?
Gibt es vorbereitende Untersuchungen aus dem BMVI oder unabhängige rechtsgutachterliche Stellungnahmen?

Das BMVI hat die Rechtsauffassung des BLFA Straßenpersonenverkehr überprüft und ist zu einem abweichenden Ergebnis gekommen. Unabhängige rechtsgutachterliche Stellungnahmen waren zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

10. Soweit dies der Fall ist, wurden diese veröffentlicht, wurden diese den Mitgliedern des BLFA Straßenpersonenverkehr bzw. des AK ÖPV zur Verfügung gestellt, oder wurden diese in den betreffenden Gremien erörtert?
Wenn diese nicht veröffentlicht, übermittelt oder erörtert wurden, warum nicht?
Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, dass für eine Rechtsfrage, die im Interesse einer bundesweit einheitlichen Rechtsanwendung von den dafür zuständigen Behörden einheitlich beurteilt werden müsste,

die Schlussformel „Ich wäre Ihnen daher verbunden, wenn Sie meine Ausführungen an die Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger weitergeben und unterstützen würden“ im Schreiben vom Parlamentarischen Staatssekretär Enak Ferlemann vom 11. August 2014 sehr ungewöhnlich ausfällt?

Welche Unterstützung erwartet der Parlamentarische Staatssekretär Enak Ferlemann konkret von dem Adressaten?

Die Bundesregierung stimmt dieser Einschätzung nicht zu. Im Hinblick auf die Vollzugszuständigkeit der Länder und der Verantwortung der kommunalen Aufgabenträger für den ÖPNV wird diese Formulierung als sachgerecht angesehen.

Das Schreiben sollte die Länder anstoßen, die Thematik auch unter dem Aspekt ihrer Kompetenzen nach dem Regionalisierungsgesetz (Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs) erneut zu prüfen und zu bewerten. Konkret wird erwartet, dass in den Ländern das Instrument der allgemeinen Vorschriften intensiv genutzt wird, um eine eigenwirtschaftliche Verkehrserbringung zu ermöglichen.

11. Ist der Bundesregierung bekannt, dass Landesverbände des bdo das Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs mit einem Rundschreiben verbreiten und die darin beschriebene angebliche Rechtspflicht zum Erlass allgemeiner Vorschriften zur Sicherung der Eigenwirtschaftlichkeit als „verbindliche Rechtsauffassung“ bezeichnen?

Dem BMVI ist nur ein Schreiben des Landesverbandes Bayerischer Omnibusunternehmen e. V. bekannt, in dem von einer verbindlichen Auffassung des Ministeriums gesprochen wird.

12. Ist die Bundesregierung auch der Auffassung, dass die Rechtsauffassung verbindlich ist, und wenn ja, inwieweit, und für wen?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

13. Ist es zutreffend, wie die Bundesgeschäftsführerin des bdo in einem Rundschreiben vom 17. September 2014 ausführt, dass „zahlreiche Gespräche mit der Fachabteilung des BMVI, Minister Dobrindt, seinen StaatssekretärInnen“ stattgefunden hätten?

Wenn ja, mit welchen Abteilungen bzw. Bediensteten des BMVI hat der bdo zu welchen Terminen gesprochen?

14. Welche Gespräche fanden seit dem Inkrafttreten des novellierten PBefG am 1. Januar 2013 zwischen dem BMVI und dem bdo statt?
15. Wo, an welchen konkreten Terminen und mit welchem Teilnehmerkreis aus dem BMVI wurde die Thematik eines möglichen Vorrangs allgemeiner Vorschriften erörtert?

Die Fragen 13 bis 15 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es ist richtig, dass zu der Thematik mehrere Gespräche mit und ohne Beteiligung der Hausleitung stattgefunden haben. Die beiden ersten Gespräche mit der Hausleitung dienten vor allem der Vorstellung des Verbandes. Dabei wurden aber auch andere Themen erörtert.

Im Einzelnen fanden folgende Gespräche statt: am 10. April 2014 mit der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale

Infrastruktur Dorothee Bär und zwei Vertretern der Abteilung LA; am 29. April 2014 mit dem Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Alexander Dobrindt, vier Vertretern der Abteilung L und einem Vertreter der Abteilung LA; am 6. Mai 2014 mit dem Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Michael Odenwald und zwei Vertretern der Abteilung LA; 16. Mai 2014 mit zwei Vertretern der Abteilung LA; am 3. Juli 2014 mit dem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Enak Ferlemann und einem Vertreter der Abteilung LA.

16. Inwieweit ist es im BMVI üblich, dass Interessenvertreter in vergleichbarem Umfang die Möglichkeit gegeben wird, die „Rechtsauffassung“ des BMVI zu beeinflussen (so das Zitat aus dem Schreiben der Bundesgeschäftsführerin des bdo)?
17. Gibt es weitere Beispiele aus den vergangenen Jahren, in denen konkret Interessenvertreter in vergleichbarer Intensität die Möglichkeit gegeben wurde, auf die Rechtsauffassung des BMVI einzuwirken?
Wenn ja, in welchen konkreten Fällen?
Inwieweit hatte dies Einfluss auf die Rechtsanwendung?
Wenn nein, warum wurde dann im konkreten Fall dem bdo diese Möglichkeit eingeräumt?

Die Fragen 16 und 17 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das BMVI spricht auf Wunsch mit allen Interessenvertretern. Die Intensität der Gespräche hängt von dem jeweiligen Thema ab. In dem konkreten Fall handelt es sich um eine Frage, die für das bestehende System des ÖPNV von wichtiger Bedeutung ist.

