

Stellungnahme der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen zum Mobilitätspaket II: Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt [\(2017/0288\(COD\)\)](#)

Die Spitzen- und Landesverbände der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen¹ begrüßen generell Maßnahmen, die zur Einsparung von Emissionen führen. Die vorgeschlagenen Änderungen sind jedoch nicht geeignet, die Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen. Im Gegenteil, es steht eher zu befürchten, dass die negativen Auswirkungen verstärkt werden. Es ist auch zu bezweifeln, dass der Vorschlag die europäische Industrie stärkt oder deren Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Die angestrebte Wachstumsrate im Fernbussektor führt nicht zu einer positiven Klimabilanz. Eine Verbesserung der Mobilität der Bürgerinnen und Bürger könnte durch umweltfreundliche Alternativen, etwa die Stärkung des Bahnverkehrs, nachhaltiger erreicht werden.

Die Kommunen müssen außerdem, neben dem Schutz der Gesundheit, auch die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Personennah- und -fernverkehrssektors im Auge behalten.

Aus kommunaler Sicht sollte daher vor allem auf folgende Punkte geachtet werden:

- **Keine unkontrollierte Liberalisierung der Zulassungen von Verkehrsunternehmen:** Aktuell sieht das deutsche Personenbeförderungsgesetz bewährte Regeln für die Zulassung von Verkehrsunternehmen vor, die dem Schutz von Infrastruktur, Verbrauchern und anderen Verkehrsteilnehmern dienen. Bei einer Liberalisierung des Personenbeförderungssektors muss weiterhin ein hohes Sicherheitsniveau garantiert bleiben.
- **Keine Gefährdung des tragfähigen Nahverkehrs für Bürgerinnen und Bürger:** Die bisherige Behandlung des Personenbeförderungssektors als geschützter Markt ist kein Selbstzweck, sondern stellt eine ausreichende Verfügbarkeit und Qualität im Nah- und Fernverkehr für die Bevölkerung sicher. Diese „Mobilitätsgarantie“ darf nicht durch Dumpingangebote und unzuverlässige Anbieter gefährdet werden.

1. Gewährleistung der Öffentlichen Sicherheit im Zulassungsverfahren

Nach dem Vorschlag der Kommission soll die Erbringung von Personenbeförderungsdiensten im innerstaatlichen Linienverkehr unter 100 km Luftlinie grundsätzlich genehmigt werden. Anträge können nur abgelehnt werden, wenn ein Fall des Artikels 8 c Abs. 2 Lit. a – c vorliegt. Danach ist eine Ablehnung nur zulässig, wenn der Antragsteller

- nicht über die nötigen Fahrzeugkapazitäten verfügt (Lit. a),
- nationale oder internationale Vorschriften über die Beförderung im Straßenverkehr nicht eingehalten bzw. schwerwiegende Verstöße gegen Unionsvorschriften zum Straßenverkehr begangen hat (Lit. b) oder
- im Falle der Verlängerung einer Genehmigung die Bedingungen nicht erfüllt (Lit. c).

¹ Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirkstag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg; Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsischer Landkreistag, vertreten durch ihre jeweiligen Europabüros

Es besteht somit keine Möglichkeit für die Genehmigungsbehörde, eine Genehmigung aus Gründen der Öffentlichen Sicherheit abzulehnen. Eine Ablehnung wäre nicht einmal möglich, wenn die gewünschte Strecke baulich nicht für die Nutzung durch Omnibusse geeignet ist.

Ebenfalls besteht keine Möglichkeit, einen Unternehmer abzulehnen, der offensichtlich Gefahr läuft, die Anforderungen nach Verordnung Nr. 1071/2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers zu verletzen. Eine solche Verletzung muss nach der Neufassung erst eintreten, was dem Sinn der Gefahrenabwehr völlig zuwiderläuft. Man könnte den Wortlaut des Artikels 8 c Abs. 2 Lit. b sogar so verstehen, dass erst gravierende Verstöße gegen die Verordnung Nr. 1071/2009 vorliegen müssen. Diese Rechtsunsicherheit öffnet Missbrauch Tür und Tor.

Schließlich besteht keine Möglichkeit, die Genehmigung eines Unternehmers abzulehnen, der offensichtlich insolvenzgefährdet ist oder aus nicht verkehrsbezogenen Gründen als gewerberechtlich unzuverlässig gelten muss. Die Gefährdung der Bürger durch unzuverlässige Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten müsste von der Genehmigungsbehörde sehenden Auges zugelassen werden. Die Behörde wäre gezwungen, einen Verwaltungsakt zu erlassen, der die Öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet. Ein solches Vorgehen wäre nach nationalem Recht undenkbar.

Durch diese überschießende Einschränkung der Ablehnungsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörde verliert die Genehmigung als Korrektiv und als Schutz des Bürgers erheblich an Wert. Der Sinn und Zweck eines Genehmigungsverfahrens – Gefahrenabwehr und Garantie eines sicheren und verlässlichen Beförderungsmarktes für den Bürger – würden vollständig verfehlt.

2. Sicherung eines tragfähigen Nahverkehrs für Bürgerinnen und Bürger

Gesetzgeberisches Ziel der Regulierung des Personenbeförderungssektors ist die Garantie einer zuverlässigen und preislich wie qualitativ angemessenen Dienstleistung für Bürgerinnen und Bürger. Durch den Schutz des Marktes sollte sichergestellt werden, dass die Geschäftsmodelle der handelnden Unternehmen wirtschaftlich tragfähig sind. Wo kein rentabler Markt besteht bzw. bestehen kann, sollten öffentliche Dienstleistungserbringer diese Lücke füllen.

Durch die Liberalisierung des Fernbussektors darf dieses gesetzgeberische Ziel und die den Kommunen übertragene Aufgabe nicht in Frage gestellt werden. Genau dies könnte jedoch durch den Vorschlag eintreten, wenn die Fernbusunternehmen nun auf den Beförderungsmarkt im Bereich unter 100 km Luftlinie drängen können und die Verordnung keinen Mindestabstand zwischen zwei Haltestellen vorsieht (im deutschen Recht 50 km, § 42a PBefG). Eine missbräuchliche Gestaltung könnte hier weniger den Charakter einer Fernbuslinie annehmen, denn den des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die Genehmigungsbehörden müssen deshalb über die notwendigen Befugnisse verfügen, um offensichtliche Dumpingangebote zu verhindern und das geforderte Mindestmaß an Sicherheit und Qualität zu garantieren. Aktuell sieht der Verordnungsvorschlag vor, eine Genehmigung ausschließlich dann ablehnen zu können, wenn die Regulierungsstelle im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 8 d zum Ergebnis kommt, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht eines betroffenen öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährdet würde. Die genaue Definition, welche Kriterien dabei zu prüfen sind bzw. was eine Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes sein soll, bleiben einem delegierten Rechtsakt der Kommission bzw. dem Ermessen der geplanten Regulierungsstelle überlassen. Diese Regelung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Dies gilt insbesondere auch, weil die Regulierungsstelle innerhalb von nur sechs Wochen entscheiden soll und eine aufschiebende Wirkung einer Klage gegen diese Entscheidung nur bei irreversiblen oder offensichtlich unverhältnismäßigen Schäden für den Beschwerdeführer Anwendung findet (Artikel 3a Abs. 5). In vielen Fällen wird somit zunächst eine Genehmigung zu erteilen sein, obwohl dies negative Folgen für die Fahrgäste mit sich bringen kann.