



Hessischer Landtag
Bereich Ausschussgeschäftsführung
z. Hd. Frau Heike Schnier
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Geschäftsstelle Süd:
Landesverband Hessischer
Omnibusunternehmer e.V.
Marburger Straße 44
35390 Gießen
Tel. +49 641 932930
Fax +49 641 9329333

Geschäftsstelle Nord:
Fachverband
Omnibusverkehr Hessen e.V.
Königsplatz 59
34117 Kassel
Tel. +49 561 71817
Fax +49 561 104260

30.10.2009

Stellungnahme des Omnibusverbands Hessen e.V. (OVH) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen ÖPNV-Gesetzes vom 08.09.2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

der „Omnibusverband Hessen e.V.“ (OVH) ist als Dachverband ein Zusammenschluss des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmer e.V. (LHO) und des Fachverbandes Omnibusverkehr Hessen e.V. (FOH), der die gewerbepolitischen Interessen des privaten hessischen Omnibusgewerbes mit einer Stimme vertritt.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, in dieser Form zum Entwurf der Hessischen Landesregierung zum Gesetz zur Änderung des Hessischen ÖPNV-Gesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Im Fokus des Änderungsgesetzes steht für die von uns vertretenen Unternehmen Art. 1 Nr. 6 (Einfügung eines neuen § 9a). Dieser sieht vor, u.a. § 45a des PBefG durch Landesrecht zu ersetzen. Hierfür verweist § 9a auf die Vorschriften § 2 Abs. 7, § 4 Abs. 5 Satz 2 und 6, § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und § 12 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs.

Inhaltlich bedeutet diese Regelung, dass zukünftig sämtliche Ausgleichszahlungen für die Anwendung des ermäßigten Ausbildungstarifs ab dem 03.12.2009 den Vergaberegelnungen der VO (EG) 1370/07 (Im Folgenden: EGVO) unterworfen sind. Von der Änderung betroffen sind neben den kommerziellen (bisher eigenwirtschaftlichen) Linienverkehren auch die Sonderlinienverkehre. Auch bei letzteren werden bisher auf gesetzlicher Grundlage des §45a PBefG Ausgleichsleistungen gezahlt, was nach dem 03.12.2009 nicht mehr der Fall sein wird.

Somit werden zukünftig faktisch alle Verkehre dem Regime der EGVO unterworfen und nach diesem vergeben werden. In Hessen wird dies vor allem über europaweite Ausschreibungen geschehen. Der Gestaltungsspielraum für kleinere und mittlere Unternehmen, außerhalb solcher Ausschreibungen Verkehrsleistungen kommerziell anzubieten, wird hierdurch vollkommen eingeschränkt. Möglich wird dies nur noch dann sein, wenn die reinen Fahrgelderlöse ausreichen, um den Verkehr im eigenen wirtschaftlichen Interesse durchführen zu können (s. in der Begründung d. Entwurfs auf S. 9 1. Absatz Satz 1 der Drucksache 18/1054).

Wir halten dies rechtlich für äußerst problematisch und ordnungspolitisch für falsch.

Auf der einen Seite sind die Unternehmen nach Artikel 1 Nr. 3 (§ 4 Abs. 5 Satz 2 und 6 des Entwurfs) nunmehr gesetzlich verpflichtet, den Verbundtarif anzuwenden. Dies bedeutet auch die Abgabe ermäßigter Fahrscheine für den Schüler- und Auszubildendenverkehr. Auf der anderen Seite wird ein Ausgleich hierfür jedoch nicht mehr wie derzeit auf Grund eines gesetzlichen Anspruchs gewährt, sondern nur auf Grund eines vertraglichen Anspruchs gegenüber dem Aufgabenträger – im Rahmen eines öDA unter Anwendung der EGVO. Ein solcher vertraglicher Anspruch ist jedoch dem derzeit anzuwendenden gesetzlichen Anspruch nicht gleichzusetzen, da der Unternehmer darauf angewiesen sein wird, dass sein Aufgabenträger eben diese Vereinbarung mit ihm abschließt. Er kann also ohne Zutun des Aufgabenträgers keine Mittel erhalten.

Zur Begründung dieser Konstruktion wird auf S. 9 2. Absatz Satz 3 Drucksache 18/1054 die „Rechtssicherheit“ angeführt. Nach dem derzeitigen Entwurfstand bestehen jedoch noch keine Vorgaben, nach welchen Parametern eine solche Ausgleichsregelung zu gestalten ist. Es ist daher von einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen auszugehen. Wir halten es daher für erforderlich, dass die Zahlungen auch in Zukunft auf einer gesetzlichen Vorschrift beruhen.

Gerade für Verkehre in der Fläche, die hauptsächlich Schüler befördern, sind die gesetzlichen Ausgleichsleistungen für rabattierte Fahrkarten von enormer Wichtigkeit, um Verkehre kommerziell durchführen zu können. Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass es durch die geplanten Regelungen zu einen weiteren Marktaustritt kleiner und mittlerer, insbesondere familiengeführter Unternehmen kommen wird.

Die Folgen des Ausschreibungswettbewerbs in Hessen insbesondere für mittelständisch geprägte Unternehmen sind zwischenzeitlich untersucht worden: durch das BSL-Gutachten 2008, in Auftrag gegeben durch das HMWVL, den RMV und den LHO, sowie durch ein durch den Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. und DB-Stadtverkehr beauftragtes Gutachten „Ausschreibungspraxis im ÖSPV – Ergebnisse aus Hessen“ vom Juni 2009.

Beide Gutachten kommen zum Ergebnis, dass die mittelständischen Verkehrsunternehmen in Hessen durch die Ausschreibungen massiv Leistungen verloren haben. Besonders betroffen sind die kleineren Unternehmen, die als Subunternehmer fahren bzw. gefahren sind. Hier sind 2/3 des Marktes weggefallen, was das Ende für viele eingeseessene und lokal verankerte Familienbetriebe bedeutete. Insgesamt hat der Mittelstand rund ein Drittel seiner Leistungen verloren. Gewinner sind dagegen die internationalen Verkehrskonzerne – zum guten Teil im staatlichen Besitz – die ihren Marktanteil auf über 30% mehr als verfünffachen konnten. Die kommunalen Betriebe bleiben durch Inhouse-Vergaben geschützt, bisherige Verluste im Wettbewerb glichen sie durch Kündigung von Subunternehmerverträgen aus.

Die aktuellsten Entwicklungen zeigen ferner, dass das hessische Wettbewerbsmodell erhebliche Nachteile aufweist: So muss der nordhessische Schwalm-Eder-Kreis aufgrund des Systemwechsels vom Genehmigungswettbewerb zu Ausschreibungen die ÖPNV-Umlage binnen nur eines Jahres verzehnfachen. Gleichzeitig gehen auf Ausschreibungen immer weniger Angebote ein, so dass in diesem Jahr schon Verfahren wegen mangelnder wirtschaftlicher Angebote aufgehoben werden mussten, so etwa im Kreis Groß-Gerau und Rheingau-Taunus-Kreis.

Auch international beginnt ein Umdenkprozess: Schweden – das beim „Hessischen Modell“ Pate stand – wird sein Ausschreibungssystem ab 2012 durch einen Vorrang kommerzieller Verkehre ersetzen. Man hat dort erkannt, dass unternehmerisches Handeln für einen attraktiven und bezahlbaren ÖPNV unabdingbar ist. Auch die Niederlande setzen auf mehr Unternehmertum: Die Verkehrsunternehmen sollen künftig über Fahrplan, Liniennetz und Tarife weitgehend selbst entscheiden können.

Schließlich darf stark angezweifelt werden, ob das Ziel, durch Ausschreibungen Kosten einzusparen, erreicht wurde. Zu beobachten ist vielmehr eine Explosion der Verwaltungs- und Regiekosten, die sich z.B. in Frankfurt binnen sechs Jahren verdoppelt haben. Jeder

Bürger zahlt dort fast 24,- € pro Jahr für die Verwaltung des ÖPNV.

Um die genannten Entwicklungen zu verhindern und dem Mittelstand die Chance zu geben, im Markt präsent zu bleiben, sollten vielmehr – wie dies in anderen Bundesländern, vor allem Bayern, aber auch Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, der Fall ist – Wege gegangen werden, welche die Verordnung selbst vorsieht, um Ausgleichszahlungen ohne Abschluss eines öDA zu gewähren.

Denn zum einen besteht nach Art. 3 Abs. 3 der EGVO die Möglichkeit, allgemeine Vorschriften, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität finanziell auszugleichen, aus dem Anwendungsbereich der EGVO auszunehmen. Durch Festlegung entsprechender Berechnungsmethoden könnte im Rahmen einer solchen Regelung der befürchteten Überkompensation und Wettbewerbsverzerrung entgegenwirkt werden.

Auch der erste Entwurf einer Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Verkehr vom 27.08.2008 sieht vor, dass Zahlungen nach § 45a PBefG aus dem Geltungsbereich der 1370/07 ausgenommen werden. Hierfür hatte sich die alte Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses bei der EGVO intensiv eingebracht. Daher wurde auf Bundesebene von der Möglichkeit nach Art. 3 Abs. 3 der EGVO Gebrauch gemacht, und die Vorschriften des § 45a PBefG und des § 148 SGB IX mit Schreiben vom 18. März 2009 als Nichtbeihilfe bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung vorgelegt.

Sofern eine Notifizierung – aus welchen Gründen auch immer – nicht bis zum 03.12.2009 vorgenommen werden kann, bliebe immer noch der andere in der EGVO vorgesehene Weg, nämlich die Ausgleichsleistungen im Rahmen von allgemeinen Vorschriften nach Art. 3 Abs. 2 zu regeln. Auch hierbei entfielen die Notwendigkeit, die Zahlungen im Rahmen eines öDA zu gewähren. Sie wären vielmehr diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art festgelegt.

Den Unternehmen bliebe auf diese Weise die Möglichkeit, Verkehre in durch Artikel 3 EGVO und den Nahverkehrsplänen festgelegten und engen Grenzen eigeninitiativ und kommerziell zu betreiben, sofern Sie dies unternehmerisch verantworten können und möchten. Die Vergabe könnte in diesem Fall wie gesetzlich vorgesehen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach PBefG erfolgen.

Diese Verkehre wären auch nach Inkrafttreten der EGVO weiter vorrangig gegenüber nicht-kommerziellen Verkehren. Denn an der Kernaussage des Vorrangs eigeninitiiert und eigenverantwortlich durchgeführter Verkehre, für die gerade kein öDA nach der EGVO zu erteilen ist, ändert auch das In-Kraft-Treten der EGVO am 03.12.09 nichts. Diese sieht nämlich gerade aufgrund von Artikel 3 Abs. 1 bis 3 EGVO vor, dass in den dort genannten Fällen der kommerziellen Verkehre kein öDA zu erteilen ist und damit Genehmigungswettbewerb nach PBefG stattzufinden hat.

Auch im Koalitionsvertrag der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung wird betont, den Vorrang kommerzieller Verkehre zu gewährleisten. Außerdem sollen die Beteiligungschancen mittelständischer Unternehmen gesichert und insbesondere eine Betreibervielfalt im Busgewerbe gewährleistet werden. Umso erstaunlicher ist es, dass in Hessen ein Regierungsbündnis von CDU/FDP einen Weg geht, der mittelständische Unternehmen weiter aus dem Markt drängen wird.

Sofern Verkehrsleistungen nicht in diesem Sinne kommerziell erbracht werden können, halten wir es für sinnvoll, der zuständigen Behörde alle durch die EGVO (neben der Ausschreibung etwa die Direktvergabe an KMU) eingeräumten Instrumentarien zur Verfügung zu stellen. Der in Hessen bislang einseitig betriebene Weg des Ausschreibungswettbewerbs hat vor allem für einen großen Teil der von uns vertretenen mittelständischen Betriebe dramatische Auswirkungen gezeigt.

Generell zu bedauern ist in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung, die Zuständigkeit für die Vergabe der Ausgleichszahlungen von den Genehmigungsbehörden

auf die Aufgabenträger zu übertragen. Der Genehmigungsbehörde kam im bisherigen System immer auch die Aufgabe eines Schiedsrichters zu, wenn die Interessen und Vorstellungen von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen auseinander fielen. Durch die genannten Regelungen fällt die neutrale Position dieser staatlichen Mittelbehörde, die bisher für einen sachgerechten Interessenausgleich der Beteiligten gesorgt hat, weg. Wir bitten daher, für die Aufrechterhaltung dieses bewährten Systems einzutreten.

Schließlich halten wir die Regelungen des Art. 1 Nr. 6 (§ 9a Abs. 2) aus Vertrauensschutzgesichtspunkten für problematisch, sofern sie bestehende Liniengenehmigungen betrifft. Hiernach ist nur für Verkehrsleistungen des Jahres 2009 eine Übergangslösung nach den bundesrechtlichen Regelungen bis zum 31.05.2010 vorgesehen, sofern kein Vertrag nach § 9 abgeschlossen wurde. Für die Verkehre, bei denen der Ausgleich nach den bundesrechtlichen Regelungen – also § 45a PBefG – erfolgt und entsprechend kalkuliert wurde, besteht die Gefahr, dass dem betroffenen Unternehmen die wirtschaftliche Basis für die Weiterführung der Verkehre entzogen wird. Da es einen Unterschied macht, ob ein Unternehmer einen gesetzlichen Anspruch auf Ausgleichsleistungen hat oder er auf eine vertragliche Einigung mit der zuständigen Behörde, also dem Aufgabenträger, angewiesen ist, halten wir Übergangsfristen bis zum Ablauf der jeweiligen Konzession für notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass der Unternehmer auch weiterhin einen Anspruch auf Erhalt der bisher gewährten Mittel bis zum Ablauf der erteilten Konzessionen erhält. Ansonsten besteht die Gefahr der Abhängigkeit des Unternehmers vom Wohlwollen des jeweiligen Aufgabenträgers als Mittelverwalter.

Es ist aus Sicht unserer Mitgliedsunternehmen nicht verständlich und sehr bedauerlich, dass sich die hessische Landesregierung den eigeninitiativ und eigenverantwortlich im Rahmen des Genehmigungswettbewerbs erbrachten Verkehren entgegen stellt. Die Maßnahme, alle diese Verkehre der Verordnung zu unterwerfen, ist – wie festgestellt – keinesfalls zwingend und entspricht im Übrigen weder dem Bestreben der alten Bundesregierung noch dem der designierten Regierung, den privaten Mittelstandes zu schützen.

Die in dem Entwurf vorgenommene Weichenstellung ist umso problematischer, als die Linien der kommunalen Verkehrsunternehmen als interne Betreiber auf Grund der in der EGVO vorgesehenen Möglichkeit der Direktvergabe vor dem EU-weiten Ausschreibungswettbewerb geschützt sind. Sie belastet damit einseitig das private hessische Omnibusgewerbe, wie die o.g. Studien eindeutig belegen.

Wir sind dabei nicht gegen den Wettbewerb um Verkehrsleistungen an sich. Wir treten jedoch dafür ein, die verfassungsmäßig durch Artikel 12 GG garantierten Rechte der Unternehmen in Deutschland, Verkehre auch weiterhin in Organisation und Planung – nämlich kommerziell – betreiben zu dürfen, zu erhalten. Diese historisch durch den gewerberechtlichen Ansatz des PBefG als Ausfluss des Grundgesetzes bedingte und in Europa fast einmalig vorhandene unternehmerische Kompetenz darf nicht zum Zwecke der „Verstaatlichung“ des ÖPNV geopfert werden.

gez. Volker Tuchan

Geschäftsführer

- Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer e.V. -