

Kostenbelastung PBefG: Belastung ohne positiven Effekt

Entbürokratisierung und Verbesserung von Fernbuslinienverkehren

Stand: November 2023

Bürokratie für Anträge und Genehmigungen bei Fernlinienbussen treiben in erheblicher Weise Kosten insbesondere für staatliche Behörden aber auch für Unternehmen. Sie entwickeln **keinen** erkennbaren **Wert für Menschen und Gesellschaft**. Die Regelungen, die bis zum Teil seit 1934 bestehen, stehen in keinem Verhältnis zum Aufwand.

Für die öffentlichen Kassen bedeuten Entbürokratisierungen erhebliche Entlastungen. Ein Weiterbestehen der lähmenden Regulierungen ist nicht haltbar.

Änderungsziele

1. Anzeigenpflicht statt Genehmigungspflicht für Fernliniengenehmigungen

- Der Genehmigungsprozess für Fernbuslinien ist eine hohe Belastung für Verwaltungen und Unternehmen, in denen eigenwirtschaftliche und von Kommunen/Ländern/Bund nicht beauftragte Fahrpläne von Behörden überprüft werden, ohne verhältnismäßig diesen Aufwand zu rechtfertigen.
- **Abschaffung der Genehmigungspflicht** nach § 42a PBefG für den Personenfernverkehr.
- Vor allem die Verwaltung wird massiv entlastet von langen Bearbeitungen. (Anträge sind ohnehin genehmigungspflichtig i.S.v. zu genehmigen. Dafür sind die Bearbeitungszeiten zu lang).

Application Deadlines:

| Traffic Type | Form | Duration |
|----------------------------|--------------------------|---|
| National | New Application/ renewal | 3-4 Months |
| National | Notification | 1 Month |
| National | Application for change | 3 Months |
| International | New Application/ renewal | 4-6 Months |
| International | Application for change | 4 Months |
| International/ National | Termination | 3 Months (1 month theoretically possible, but very rarely in praxis) |

- Alternative: **Anzeigen der Linien** – Vorbild Frankreich, seit 2016 bewährt.

2. Abschaffung der Zustimmungspflicht für Fahrpläne und Änderungen

- Entfall des § 40 PBefG für den Personenfernverkehr
- Klarstellung des 45 Abs. Nr. 2 PBefG zur Anzeige von Fahrplanänderungen
- Nutzen: Siehe 1.

3. Abschaffung der Betriebspflicht für Personenfernverkehre

- Entfall der Regelungen § 21 PBefG, die für den Personenfernverkehr gelten.
- Eine Maßgabe aus dem ÖPNV, die im eigenwirtschaftlichen ÖPFV sinnlos ist, aber Bürokratiekosten bei Unternehmen **und** öffentlicher Hand verursachen.

4. Diskriminierungsfreier Zugang zu Busterminals/ZOBs

- Schaffung einer rechtlichen Grundlage für **diskriminierungsfreien** Zugang zu Busbahnhöfen
- Nutzen: Da Reisebusse überall, Linienbusse aber nur an Haltestellen halten dürfen, sind Busbahnhöfe exklusiv nur für ÖPNV – aus einer Zeit, als Fernbusse unbekannt waren. Hier sind Fernbusse einzubeziehen.

5. **Anpassung/Präzisierung/Abschaffung der Bedienverbote für Personenfernverkehr sowie deren Ausnahmen**

- Anpassung oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr. 2 PBefG
- Präzisierung „Fernbus-Haltestelle“ / „Luftlinie“ oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr.2 PBefG
- Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage für eine Ausnahmegenehmigung per Gesetz
- Präzisierung oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr.2 PBefG

6. **Digitalisierung der Genehmigungsprozesse und Urkunden**

- Änderung des § 5 PBefG und/oder Schaffung einer Regelung zur Digitalisierung des Antragsprozesses und der Linienkonzessionen

7. **Weitere Änderungen bestehender PBefG-Vorschriften**

- Änderungen in den §§ 42a, 45 Absatz 2, 11, 12 Abs. 1, S. 2, um den Personenfernverkehr besser zu definieren und zu regulieren

Ausführliche Fassung.

Vorbemerkung

Für das politische Ziel, mehr Menschen für Linienverkehre zu begeistern, gab die PBefG-Änderung vor 11 Jahren einen massiven Impuls, indem sie die Fernbus-Freigabe ermöglichte. Dies gilt nicht nur für Fernbusreisenden, deren Zahl 5 Jahre nach Freigabe 25 Mal höher war als 2012. Auch bei den Fernbahnen stieg die Zahl der Reisenden von 127 Mio 2012 auf 170 Mio 2022. Glückwunsch.

Problem

Trotz Freigabe 2012 nicht blieben die Genehmigungsverfahren auf sehr veraltetem Stand. **Einige Klauseln bestehen seit dem Jahr 1934.**

Der Fernlinienbusverkehr etablierte sich als eine Säule des öffentlichen Personenverkehrs. Dennoch: Deutschland fällt bei der europäischen Entwicklung der Branche deutlich zurück. Die Schrumpfung, die in den letzten 30 Monaten zunahm, haben v.a. politische und regulatorische Gründe. Die Politik selbst verhindert ein Wachstum an Reisenden, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen oder das Erreichen von Klimazielen im Verkehrssektor.

Sehr hoher bürokratischer Aufwand führt zudem zu immensen Bürokratiekosten für den Staat, Konzessionsbehörden – zunehmend mit Personalmangel – betreiben gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufwand oftmals ohne praktische Wirkung oder sichtbaren Nutzen. Andere Tatbestände sind ungenau und werden zum Teil unterschiedlich ausgelegt.

Ziel

Mehr Wachstum und Steuereinnahmen, Erreichung der Klimaziele, Anbindung ländlicher Regionen, Beschränkung von Bürokratiekosten: Der Gesetzgeber muss eine Änderung der Punkte vornehmen, die sich als problematisch, ungenau oder nicht zweckdienlich erwiesen haben.

Maßnahmen

(Die folgenden Eckpunkte wurde nach Abfrage bei Verbänden, Behörden, Betreibern und Unternehmen erstellt.)

1. Anzeigenpflicht statt Genehmigungspflicht für Fernliniengenehmigungen

Die aus dem ÖPNV stammende Genehmigungspflicht hat sich im Personenfernverkehr nicht bewährt. Ein sehr hoher bürokratischer Aufwand ohne erkennbaren Mehrwert belastet Unternehmen und Behörden. Das Nachbarland Frankreich hat diese Kostenbelastung für Staat und Gesellschaft erkannt und die Genehmigungspflicht durch Anzeigepflicht ersetzt. An der rechtlichen Verpflichtung für Unternehmen ändert sich nichts.

Für Fernbusse bedarf es also keines Antrages und statt einer Genehmigung eine Anzeige bei der zuständigen Genehmigungsbehörde. Im Personenfernverkehr muss der Unternehmer vor Betriebsaufnahme für alle Haltepunkte der Linie das Einverständnis des Haltestellenbetreibers einholen. Die Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung der Anzeige bleiben die gleichen wie bei einer Genehmigung. Insgesamt können hierdurch bürokratischer Aufwand und Kosten für Unternehmen und Behörden eingespart werden.

➔ *Abschaffung der Genehmigungspflicht nach § 42a PBefG für den Personenfernverkehr*

2. Abschaffung der Zustimmungspflicht für Fahrpläne und Änderungen

a) Dass Fahrplänen und deren Änderungen seitens der Genehmigungsbehörden zugestimmt werden muss, ist für den öffentlichen Nahverkehr nachvollziehbar. Bei völlig eigenwirtschaftlichen Personenfernverkehren mit Fernbussen ist die Fahrplangestaltung und auch deren Änderung eine notwendige unternehmerische Entscheidung. **Die Unternehmen selbst haben ein immenses Interesse, sach-, fach- und realitätsgerechte Fahrpläne zu erstellen, da jede Verspätung durch unsaubere Fahrpläne zu massiven negativen Konsequenzen bei den Kunden und Fahrgastrechten führen.** Ebenso müssen die Behörden nicht überprüfen, ob die Fahrpläne – wie beim ÖPNV – der Ausschreibung des Bestellers entsprechen: im ÖPFV gibt es keine Besteller. Daher bedarf es hinsichtlich des Fahrplans keiner Zustimmung der Genehmigungsbehörden, Verwaltungen und Betreiber können hierdurch entlastet werden.

➔ *Entfall des § 40 PBefG für den Personenfernverkehr*

b) § 45 Abs.2 Nr. 2 PBefG stellt bereits heute klar, dass im Personenfernverkehr lediglich eine Anzeige der Fahrplanänderung genügt, jedoch wird seitens vieler Behörden dennoch ein Anhörungsverfahren zu der Änderung gestartet. Es bedarf einer genaueren Klarstellung, dass ein Anhörungsverfahren bei Fahrplanänderungen nicht stattfinden darf und lediglich eine Anzeige ausreicht.

➔ *Klarstellung des 45 Abs. Nr. 2 PBefG zur Anzeige von Fahrplanänderungen*

3. Abschaffung der Betriebspflicht für Personenfernverkehre

Da es sich beim Personenfernverkehr, **anders** als beim Öffentlichen Nahverkehr, nicht um einen Teil der subventionierten öffentlichen Daseinsvorsorge handelt und der Gesetzgeber bewusst

davon absah, den Personenfernverkehr abhängig vom öffentlichen Verkehrsinteresse zu gestalten, wäre es konsequent, den Personenfernverkehr ebenfalls unabhängig von einer Betriebspflicht zuzulassen.

➔ *Entfall der Regelungen § 21 PBefG, die für den Personenfernverkehr gelten.*

Alternativ zu einem Entfall des § 21 PBefG wäre eine Klarstellung der konkreten Voraussetzungen des § 21 Abs. 4 PBefG für die vorzeitige dauerhafte Entbindung von Linienfernverkehrsgenehmigungen sinnvoll. Die Voraussetzungen müssen deutlicher von den Maßgaben für den ÖPNV getrennt werden und für den eigenwirtschaftlichen Personenfernverkehr konkretisiert werden. So ist beispielsweise bei der Entbindung kein umfangreiches Anhörungsverfahren nötig. Es reicht aus, dass die federführende Genehmigungsbehörde über die Entbindung entscheidet.

4. Diskriminierungsfreier Zugang zu Busterminals/ZOBs

Ähnlich wie bei den Novellierungsvorhaben zur Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 könnte die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Busterminals die Etablierung von neuen Personenfernverkehren per Fernlinienbus erleichtern. Demnach dürfte eine Ablehnung nur aus Kapazitätsgründen geschehen und die ZOB-Betreiber müssten den Beweis für mangelnde Kapazität führen.

➔ *Schaffung einer rechtlichen Grundlage im PBefG für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Busterminals*

5. Anpassung/Präzisierung/Abschaffung der Bedienverbote für Personenfernverkehr sowie deren Ausnahmen

- a) Eine Anpassung der Bedienverbote auf unter 50 km und weniger als 1 Std. Fahrzeit im Nahverkehr ist aus folgenden Gründen nötig:
- Gerade Regionen ohne Fernbahnanschluss benötigen attraktive, umweltfreundliche Alternativen. Bedienverbote verhindern in vielen Fällen eine bessere Anbindung ländlicher Regionen an das Fernverkehrsnetz.
 - Die Verbindung zwischen Städten, die ohnehin von Fernbussen bedient werden, zwischen denen aber die Beförderung untersagt ist, könnte deutlich verbessert und dadurch Linienverkehre attraktiver gemacht werden.
 - Die Ungleichbehandlung zwischen Fernbussen und SPfV (die auch innerhalb der für Fernbusse geltenden Bedienverbote befördern dürfen) wird beendet.
 - Die Ungleichbehandlung von Fernbussen und SPNV (die auch über 50 km befördern dürfen) wäre beendet.
 - Ein Einbruch von SPNV-Reisendenzahlen ist nicht zu befürchten. Das Beispiel SPfV zeigt, dass es seit Liberalisierung der Fernbusverkehre sogar zu einer erheblichen Zunahme an Reisenden kam.
 - Auch die Einführung des Deutschlandtickets und dessen Verbreitung sorgt dafür, dass das Risiko praktisch gegen Null geht, dass Menschen statt des Nahverkehrs den Fernbus auf kurzen Strecken nutzen werden. Aufgrund des niedrigen Preises wären Nutzer*innen nicht motiviert für eine Fahrt unter 50 Km/ 1 Std. ein Fernbusticket zu kaufen.

➔ *Anpassung oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr. 2 PBefG*

- b) Bei der Auslegung der für den Abstand maßgeblichen Orte existieren immer noch Unstimmigkeiten. Meist wird die Reisezeit zum Hauptbahnhof einer Stadt als Referenzwert

genommen. Dies ist nur dann unkritisch, wenn sich die Fernbushaltestellen im unmittelbaren Umfeld von Bahnhöfen befinden. Befinden sich Fernbus-Haltestellen nicht am Hauptbahnhof oder wird gar eine Fernbus-Haltestelle am Hauptbahnhof verweigert und auf einen entfernten ZOB verwiesen (z. B: Berlin, Köln, Stuttgart) kann das Bedienverbot keinesfalls den Hauptbahnhof als Referenzobjekt beinhalten. Dies widerspricht Wettbewerbsrecht und Diskriminierungsverboten. Die überzeugendere und sich am Wortlaut der Norm orientierende Auslegung berücksichtigt die Reisezeit und die Distanz zwischen den jeweiligen Fernbushaltestellen.

➔ *Präzisierung „Fernbus-Haltestelle“ sowie „Luftlinie“ oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr.2 PBefG*

- c) Bei Erhalt einer Ausnahmegenehmigung nach § 42a S. 3 Nr.1, Nr.2 PBefG ist es dem Beförderungsunternehmen in der Regel nicht möglich, den Linienbetrieb unverzüglich aufzunehmen, ohne dass mit Widerspruch und Anfechtungsklage seitens drittbetroffener Nahverkehrsbetreiber zu rechnen ist, die den Vollzug der Ausnahmegenehmigung verhindern können. Hätten Widerspruch und Anfechtungsklage bei Ausnahmegenehmigungen keine aufschiebende Wirkung, könnte insbesondere in den Fällen, in denen eine Ausnahmegenehmigung aufgrund eines nicht ausreichenden Nahverkehrsangebotes erlassen wurde, das Verkehrsbedürfnis der Menschen unkompliziert, schnell sowie kostengünstig befriedigt werden.

➔ *Ähnlich wie z. B. bei § 212a BauGB oder § 68 Abs.4 ERegG wäre der Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage für eine Ausnahmegenehmigung per Gesetz festzulegen*

- d) Hinsichtlich der aktuellen Ausgestaltung der Bedienverbote existieren zudem Zweifel an der Vereinbarkeit mit EU-rechtlichen Vorgaben. Folgt man den Vorgaben käme man bei Linianträgen unter 1 Std. und 50 km zu dem Ergebnis, dass ein Wirtschaftlichkeitstest (economic equilibrium test) stattzufinden hat, bei welchem eine negative Betroffenheit des Nahverkehrs nachgewiesen werden muss. Die Beweislast läge dann, anders als aktuell im § 42a PBefG, bei demjenigen, der sich beeinträchtigt sieht und nicht bei dem Antragsteller der Liniengenehmigung.

Präzisierung oder Entfall des § 42a S. 2 Nr.1, Nr.2 PBefG

6. Digitalisierung der Genehmigungsprozesse und Urkunden

Der Beantragungsprozess von Personenfernverkehren nach § 42a PBefG existiert aktuell nahezu ausschließlich in Papierform. Auch die Genehmigungsurkunden sind im Original in Schriftform auf jedem eingesetzten Bus mitzuführen und nach Ablauf auch wieder an die Behörde zurückzusenden. Die aktuellen Regelungen verursachen sowohl bei den Genehmigungsbehörden als auch bei den Antragstellern einen enormen bürokratischen Aufwand und hohe Kosten. Eine digitale Lösung, z. B. mit Tablets in Bussen, sowie ein bundeseinheitlicher digitaler Antragsprozess für Linienfernverkehr wären für das Antragsverfahren und die Rücksendung der Urkunden sehr praktikabel und würden sowohl die Behörden als auch die Beförderungsunternehmen enorm entlasten. § 5 PBefG sieht eine elektronische Form der Urkunden bereits vor, es müssen aber

weitere Anreize zur Anwendung der Digitalisierung des Antragsprozesses geschaffen werden. Entsprechende Vorhaben des OZG-Umsetzungskataloges sind zu implementieren.

➔ *Änderung des § 5 PBefG und/oder Schaffung einer Regelung zur Digitalisierung des Antragsprozesses und der Linienkonzessionen*

Abgesehen von der Möglichkeit des Entfalls der Genehmigungs-/Zustimmungs-/Betriebspflicht sind auch folgende Änderungen bestehender PBefG-Vorschriften sinnvoll

§ 42a Personenfernverkehr

Personenfernverkehr ist der Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, der nicht zum öffentlichen Personennahverkehr im Sinne des § 8 Absatz 1 und nicht zu den Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 gehört. Die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen ist unzulässig, wenn

1. der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 30 km beträgt oder
2. zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit bis zu einer halben Stunde betrieben wird.

In der Genehmigung sind auf Antrag für einzelne Teilstrecken Ausnahmen zu gewähren, wenn

1. kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder
2. das Fahrgastpotenzial der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird.

Gegen die nach S. 3 gewährten Ausnahmen entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten keine aufschiebende Wirkung.

§ 45 Absatz 2 neu

(2) Auf den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen sind folgende Maßgaben anzuwenden:

1. § 2 (Genehmigungspflicht), und mithin §§ 5, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 25 gelten nicht für den Personenfernverkehr
2. § 39 Absatz 1 bis 5 und 7 gilt nicht für den Personenfernverkehr,
3. § 40 Abs. 2 - 4 gelten nicht für den Personenfernverkehr
4. § 21 gilt nicht für den Personenfernverkehr
5. Im Personenfernverkehr muss der Unternehmer vor Betriebsaufnahme für alle Haltepunkte der Linie das Einverständnis des Haltestellenbetreibers einholen. Liegt der geplante Haltepunkt auf öffentlichem Grund, ist das Einverständnis grundsätzlich zu gewähren, es sei denn:
 - a. die Verkehrssicherheit ist durch den Haltepunkt gefährdet oder
 - b. der Haltepunkt ist nachweislich bereits mit anderen, genehmigten Verkehren voll ausgelastet oder
 - c. der restliche Verkehr wird durch den Halt unzumutbar behindert oder
 - d. der Haltepunkt ist baulich für KOM nicht geeignet

§ 11 neu

(1) Die Genehmigung erteilt die von der Bundesregierung bestimmte Bundesbehörde

§ 12 Abs. 1, S. 2

Bei einem Personenfernverkehr (nach § 42a Satz 1) sind die Vorgaben von Satz 1 Nummer 3 nicht zu erfüllen.
