

Änderungen des deutschen Rechts aufgrund des sogenannten „Straßenverkehrspakets“ (Road Package) der EU

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmern, die sich im Öffentlichen Personennahverkehr, in der Bustouristik und im Busfernlinienvverkehr engagieren und unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen haben.

Im Zuge der Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und 1073/2009 (Road Package) werden Anpassungen des nationalen Rechts erforderlich. Das BMVBS hat dazu die Entwürfe für die auf Verordnungsebene erforderlichen Änderungen vorgelegt.

Im Einzelnen geht es um die Verordnung zur Änderung der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugVO), die zweite Verordnung zur Änderung der Freistellungsverordnung, die Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung für Amtshandlungen im entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen (PBefGKostV) sowie die Verordnung zur Durchführung von Verordnungen und Abkommen der Europäischen Gemeinschaft über den Personenverkehr mit Kraftomnibussen (EGBusDV).

Der bdo nimmt zu diesen Entwürfen wie folgt Stellung:

1. Verordnung zur Änderung der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugVO)

a) § 1 Persönliche Zuverlässigkeit

- Person des „Verkehrsleiters“

§ 1 Absatz 2 Satz 1 PBZugVO besagt, dass bei der persönlichen Zuverlässigkeit auf die Person des Unternehmers und des Verkehrsleiters abzustellen ist. Bezogen auf die Bestellung eines „Verkehrsleiters“ findet sich der Verweis auf Art. 4 der VO (EG) Nr. 1071/2009. Im Zusammenhang mit der Einführung des Verkehrsleiters bestehen nach wie vor große Unklarheiten, die im Interesse der Unternehmer schnellstmöglich und bundeseinheitlich geklärt werden müssen.

Zum einen geht es um die Praktikabilität der Verkehrsleiterbenennung. Derzeit ist noch ungeklärt, wie die Benennung eines Verkehrsleiters in der Praxis umgesetzt wird. Zur Vermeidung eines großen Aufwandes zeitlicher und finanzieller Natur sowohl für die Unternehmer als auch für die Verwaltung sollte die Mitteilung eines Verkehrsleiters mit dem Auslaufen der Lizenzen verknüpft werden.



Hinsichtlich der geplanten Einführung des § 25a PBefG (Untersagung von Personenkraftverkehrsgeschäften) stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, mehrere Verkehrsleiter zu benennen, die verschiedene Verantwortlichkeitsbereiche haben. Die Formulierung in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1071/2009 lässt zumindest auf diese Möglichkeit schließen („seiner Verkehrsleiter“).

Derzeit ist es in größeren Unternehmen üblich, einen Fuhrparkleiter zu haben mit Verantwortung für die Fahrzeuge und einen Disponenten, der für die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten verantwortlich zeichnet. Wenn Unregelmäßigkeiten auftauchen, der Unternehmer aber nachweisen kann, die betreffenden Aufgabenbereiche delegiert und die Mitarbeiter ordnungsgemäß geschult und überwacht zu haben, kann er sich damit exkulpieren (und der betreffende Mitarbeiter erhält den Bußgeldbescheid). Diese Möglichkeit sollte auch zukünftig gegeben sein.

- Art des Verstoßes

§ 1 Absatz 2 PBZugVO verweist auf die speziellen Anforderungen an die persönliche Zuverlässigkeit des Unternehmers und des Verkehrsleiters nach der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009. Der Vorschlag verneint die Zuverlässigkeit in der Regel, wenn eine Verurteilung wegen eines „schwersten Verstoßes“ gegen die Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des Anhangs IV der VO (EG) Nr. 1071/2009 vorliegt (§ 1 Abs. 2 Satz 2).

Eine Unzuverlässigkeit des Unternehmers oder des Verkehrsleiters liegt auch dann vor, wenn eine rechtskräftige Verurteilung oder ein unanfechtbarer Bußgeldbescheid wegen eines „schwerwiegenden Verstoßes“ gegen Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 lit. b der eben genannten Verordnung besteht (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1). Ebenso wird auf einen „schweren Verstoß“ gegen nationale Vorschriften Bezug genommen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 und 3)

Nach Ansicht des bdo sollte der Entwurf an dieser Stelle präzisiert werden. Zum einen sollte eine Anpassung der Regelungen in § 1 Absatz 1 Satz 2 und 3 im Hinblick auf die Art der Verstöße erfolgen. Es sollte lediglich auf „schwerste Verstöße“ gegen Gemeinschaftsvorschriften bzw. nationale Regelungen abgestellt werden.

Darüber hinaus ist das Vorliegen nur eines Verstoßes zu weitgehend. Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit sollten daher mehrere Verstöße innerhalb eines kurzen Zeitraumes sein. In § 1 Abs. 1 Satz 2 ist deshalb „schwersten Verstoß“ zu ersetzen durch „schwerste Verstöße“. Unter § 1 Abs. 1 Satz 3 sollte „schwerwiegenden Verstoßes“ durch „schwerwiegende Verstöße“ und „schweren Verstoß“ durch „schwere Verstöße“ ersetzt werden.

Durch Bezugnahme auf die Vorschrift des Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 3 lit. b VO (EG) Nr. 1071/2009 reicht ein schwerwiegender Verstoß u.a. im Bereich Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer (Unterpunkt iii)) aus, um die persönliche Zuverlässigkeit des Unternehmers oder des Verkehrsleiters in Frage zu stellen. Der Bereich Grundqualifikation und Weiterbildung stellt jedoch ebenso wie der Bereich Führerschein (Unterpunkt viii)) Fahrerpflichten und nicht solche des Unternehmers dar. Verstöße in diesen Fällen dürfen weder dem Unternehmer noch dem Verkehrsleiter zugerechnet werden. Der Verweis auf Art. 6 der VO (EG) Nr. 1071/2009 ist insoweit einzuschränken.



b) § 2 Finanzielle Leistungsfähigkeit

§ 2 Absatz 5 PBZugVO verweist für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Omnibusunternehmers auf die Voraussetzungen des Art. 7 der VO (EG) Nr. 1071/2009.

Danach „weist das Unternehmen anhand der von einem Rechnungsprüfer oder einer ordnungsgemäß akkreditierten Person geprüften Jahresabschlüsse nach, dass es jedes Jahr über ein Eigenkapital und Reserven in Höhe von mindestens 9 000 EUR für nur ein genutztes Fahrzeug und 5 000 EUR für jedes weitere genutzte Fahrzeug verfügt“.

Bisher musste die finanzielle Leistungsfähigkeit nur bei der Wiedererteilung der Genehmigung nachgewiesen werden. Wenn der Wortlaut so zu verstehen ist, dass nun jährlich ein Nachweis zu erfolgen hat („jedes Jahr“), ist dies bereits wegen des zu hohen bürokratischen Aufwands abzulehnen.

Der bdo plädiert stattdessen dafür, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit auch weiterhin nur bei der Wiedererteilung nachzuweisen ist.

c) § 3 Fachliche Eignung

Ungeklärt ist die Frage, wie es sich mit Verkehrsunternehmen verhält, die ausschließlich Personenbeförderungen durchführen, die nicht unter die VO (EG) Nr. 1071/2009 oder das Personenbeförderungsgesetz fallen (z.B. freigestellte Schulbusverkehre). Da solche Unternehmen nicht bei der Genehmigungsbehörde registriert sind, stellt sich die Frage, wie hier eine Überprüfung der fachlichen Eignung erfolgt. Bislang zumindest werden diese Unternehmen nicht von der Berufszugangs-VO erfasst.

d) § 4 Fachkundeprüfung

Nach § 4 Absatz 8 richten sich die Voraussetzungen bezüglich der Anforderungen der fachlichen Eignung beim Verkehr mit Kraftomnibussen nach Art. 8 der Berufszugangs-VO (EG) Nr. 1071/2009. Hier stellt sich die Frage, ob tatsächlich alle Verkehrsunternehmer einen schriftlichen Nachweis gemäß Art. 8 Absatz 8 VO (EG) Nr. 1071/2009 über ihre Fachkunde benötigen. Problematisch daran ist vor allem, dass viele Unternehmer, die bereits sehr lange im Geschäft sind, keine Bescheinigung über ihre Fachkunde, keine Fachkundeprüfung oder ein entsprechendes Studium vorweisen können.

Der bdo vertritt weiterhin den Standpunkt, dass der Bestandsschutz für die fachliche Eignung ausgeweitet und alle Personen, die bereits jetzt bzw. zum Stichtag als Unternehmer oder Verkehrsleiter tätig sind, auch ohne Prüfung fachlich anerkannt werden müssen. Denn schon der erhebliche bürokratische Aufwand rechtfertigt es nicht, bewährten Unternehmern oder Verkehrsleitern eine obligatorische Prüfung aufzubürden.

Es ist von daher zu begrüßen, dass die Möglichkeit der Anerkennung gleichwertiger Abschlussprüfungen (§ 6) sowie die Anerkennung einer mehrjährigen leitenden Tätigkeit (§ 7) zukünftig beibehalten werden soll.



e) § 6 Gleichwertige Abschlussprüfungen

Die bisherige Regelung des § 6 Absatz 1 PBZugVO, die die Anerkennung gleichwertiger Abschlussprüfungen, wie sie in Anhang VI der Verordnung aufgeführt sind, ermöglicht, ist unverändert beizubehalten.

Bislang konnten die Inhaber bestimmter dort geregelter Abschlüsse unbürokratisch eine IHK-Bescheinigung über ihre Fachkunde erhalten. Die Pläne des Gesetzgebers, hierfür zukünftig ein Anerkennungsverfahren durch die obersten Landesverkehrsbehörden vorzusehen, stellen eine unnötige Bürokratisierung und Behinderung des Berufszugangs fachkundiger Personen dar. Das insoweit zu beachtende föderale Prinzip führt im Ergebnis zu nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrungen.

f) § 7 Anerkennung leitender Tätigkeit

Die Beibehaltung der Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Erfüllen doch gerade Personen mit mehrjähriger Berufserfahrung in leitender Funktion in einem Verkehrsunternehmen in der Regel die nötigen beruflichen Erfordernisse.

Problematisch und entschieden abzulehnen ist jedoch die ungerechtfertigte Differenzierung bei den „Bewährungsfristen“ des § 7 Absatz 1 und des Absatz 2. § 7 Absatz 1 bestimmt, dass die fachliche Eignung in einem Unternehmen, das Straßenpersonenverkehr betreibt auch durch eine mindestens fünfjährige leitende Tätigkeit nachgewiesen werden kann. Dieser Zeitraum wird für den Verkehr mit Kraftomnibussen mit Hinweis auf die Regelung des Artikel 9 VO (EG) Nr. 1071/2009 auf 10 Jahre ausgedehnt.

Der bdo fordert, diese diskriminierende Unterscheidung aufzuheben und stattdessen eine Fortgeltung der bisherigen bewährten Praktikerregelung des § 7 Absatz 1 Satz 1 zu gewährleisten. Personen, die mehr als 5 Jahre ein Kraftomnibusverkehrsunternehmen geleitet haben, müssen auch zukünftig die Möglichkeit besitzen, bei der örtlich zuständigen IHK einen entsprechenden Antrag auf Anerkennung ihrer fachlichen Eignung zu stellen.

g) § 8 Befreiung vom Nachweis der fachlichen Eignung

Im vorliegenden Entwurf zur Änderung der Berufszugangsverordnung ist § 8 gestrichen worden. Nach unserer Ansicht muss der derzeitige § 8 jedoch auf jeden Fall unverändert übernommen werden.

Bei einer Streichung des § 8 wären Unternehmen einer unverhältnismäßigen Bürokratiebelastung ausgesetzt, da in jedem Fall der in § 8 angeführten Beispiele die fachliche Eignung erneut nachgewiesen werden müsste. Es ist keineswegs gewährleistet, dass sämtliche Fallgruppen zukünftig durch § 7 PBZugVO geregelt werden können.

Der Einwand, dass die VO (EG) Nr. 1071/2009 eine derartige Befreiung für den Verkehr mit Kraftomnibussen nicht vorsieht, überzeugt ebenfalls nicht. Die Verordnung gewährt den Mitgliedstaaten an verschiedenen Stellen gerade die Möglichkeit, einzelne Personen von den Anforderungen an den Nachweis der fachlichen Eignung auszunehmen (vgl. Art. 8 Absatz 7; Art. 9 VO (EG) Nr. 1071/2009). Eine Klausel, die die Regelung des bisherigen § 8 PBZugVO ausdrücklich ausschließen würde, fehlt. Art. 8 Absatz 1 Satz 2, der eine „obligatorische



schriftliche Prüfung“ fordert, steht einer Fortgeltung des § 8 jedenfalls nicht entgegen, da es bei den Fallgruppen des § 8 sämtlich um Unternehmen geht, die zu einem früheren Zeitpunkt bereits ihre fachliche Eignung durch eine Prüfung nachweisen mussten. Die in Artikel 8 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 1071/2009 vorgesehene obligatorische Ausbildung und Prüfung bezieht sich unserer Überzeugung nach nur auf Neubewerber.

Des Weiteren würde eine Streichung des § 8 in der Praxis zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Im Falle einer Streichung der Regelung des § 8 müsste ein Omnibusunternehmer der ein M1-Fahrzeug (z.B. Kleinbus mit bis zu 9 Plätzen einschl. Fahrerplatz) im so genannten Mietwagenverkehr einsetzen will, erneut seine fachliche Eignung nachweisen. Sollte er hingegen ein M2-Fahrzeug mit z.B. 12 Plätzen einsetzen, wäre der Nachweis nicht erforderlich.

2. Änderung der Freistellungsverordnung

Durch die Freistellungsverordnung werden bislang einzelne unentgeltliche Beförderungsfälle von den Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes freigestellt (§ 1 Nr. 4). Nach Art. 1 Absatz 4 Nr. b) VO (EG) Nr. 1071/2009 können Unternehmen, die Beförderungen von Reisenden ausschließlich zu nichtgewerblichen Zwecken durchführen oder deren Haupttätigkeit nicht der Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers ist von dem Nachweis der Voraussetzungen für den Berufszugang ausgenommen werden. Die Mitgliedstaaten können dies allerdings innerstaatlich anders regeln.

Der bdo begrüßt es insoweit grundsätzlich, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit wahrnehmen und mit der Änderung der Freistellungsverordnung die Geltung der subjektiven Anforderungen der VO (EG) Nr. 1071/2009 für bestimmte Freistellungstatbestände gewährleisten will. In der Vergangenheit hatten wir wiederholt auf mögliche erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen gewerblichen Omnibusunternehmen und Beförderungen durchführenden Vereinen, Kirchengemeinden und Schulträgern u.a. hingewiesen. Um stattdessen im Interesse der Straßenverkehrssicherheit ein Angebot durch zuverlässige und fachkundige Unternehmen zu gewährleisten, sollte die VO (EG) Nr. 1071/2009 nach Ansicht des bdo auch für die für das Omnibusgewerbe relevanten Freistellungsverkehre (Schüler-, Kindergarten- und Behindertenverkehre sowie Baustellenverkehr) gelten.

Allerdings ist die Umsetzung dieser Forderung im vorliegenden Entwurf zur Änderung der Freistellungsverordnung aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Sehr viele Omnibusunternehmen führen Verkehre im Freistellungsverkehr durch. Kaum ein Unternehmen beschränkt sich aber allein auf innerstaatliche Beförderungen (Artikel 1 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1071/2009). Auch der Abs. 4 ist für diese Unternehmen nicht einschlägig. Der Änderungsvorschlag stellt für entgeltliche Beförderungen Voraussetzungen auf, die von den Unternehmen nicht erfüllt werden können. Der Verlust der Freistellung würde bei diesen Unternehmen zu empfindlichen wirtschaftlichen Einbußen führen. Die vorgeschlagene Ergänzung der bestehenden Regelung durch den Satz 2 ist deshalb zu streichen.

Die Geltung der subjektiven Anforderungen der VO (EG) Nr. 1071/2009 kann stattdessen durch folgende Formulierung gewährleistet werden, die als § 2 in die Freistellungs-VO aufgenommen werden könnte: "Wer (...) Beförderungen gem. § 1 Nr. 4 a, d, g und i durchführt, muss die Anforderungen nach Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 erfüllen".

3. Änderung der PBefGKostV

Der bdo hat keine Einwände.



4. EGBusDV

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 EGBusDV i.V.m. Art. 12 VO (EG) Nr. 1073/2009 hat der Unternehmer dafür zu sorgen, dass u.a. das Kontrollpapier (Fahrtenblatt) während der gesamten Fahrt mitgeführt wird.

An dieser Stelle dürfen wir noch einmal an unsere bereits wiederholt vorgebrachte Forderung erinnern, das EU-Fahrtenblatt abzuschaffen. Zum einen hat die vollständige Liberalisierung des Gelegenheitsverkehrs sowie die Einführung der EU-Gemeinschaftslizenz das EU-Fahrtenblatt überflüssig gemacht, zum anderen birgt die Beibehaltung des EU-Fahrtenblattes nur die Gefahr drastischer Bußgelder wegen schon geringer Fehler beim Ausfüllen. Die Fahrtenblätter sind insoweit eine teure Fehlerquelle, ohne dabei einen wirklich sinnvollen Kontrollzweck zu erfüllen. Weiterhin führen die drei verschiedenen Fahrtenblätter (EU, Interbus, ASOR) zu Verwirrung bei der Unternehmerschaft.

Das Interbus-Fahrtenblatt wurde in einem langen Entscheidungsprozess entwickelt und bedeutet für die europäische Busbranche zweifellos Vereinfachungen im Gelegenheitsverkehr mit Drittstaaten. Seit der EU-Erweiterung findet das Interbus-Fahrtenblatt jedoch nur noch für Verkehre in wenige Länder Anwendung. Dies sollte nicht Sinn des aufwendigen Abstimmungsprozesses sowie der Einführungsschwierigkeiten bei den Unternehmen gewesen sein. Drittstaaten, die dem Interbus-Abkommen bislang nicht beigetreten sind, sollten hierzu massiv gedrängt werden. Hierdurch könnte das Interbus-Fahrtenblatt aufgewertet und das ASOR-Fahrtenblatt endgültig abgeschafft werden. Dies würde sowohl für den Verwaltungsaufwand als auch für die durchführbaren Verkehre eine enorme Erleichterung für die Busbranche bedeuten und wäre ganz im Sinne des Entbürokratisierungsprozesses.

Der bdo fordert demnach die Abschaffung des EU-Fahrtenblatts bei innereuropäischen Verkehren und die flächendeckende Gültigkeit des Interbus-Fahrtenblatts bei Drittstaatenverkehren.

bdo, 04. Oktober 2011