

Stellungnahme

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

zu den Fragen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zur Evaluierung der Novellierung des

Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 14. Dezember 2012

gemäß § 66 PBefG

Stand 06. Mai 2016

(nach gewährter Fristverlängerung)

ver.di Bundesverwaltung
Bundesfachbereich Verkehr
Verantwortlich:
Christine Behle, Mitglied des ver.di Bundesvorstands

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bund | Ressort 10: FB 11 Verkehr
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Bearbeitung
Mira Ball
Bundesfachgruppenleiterin Straßenpersonenverkehr

Evaluierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (Personenbeförderungsgesetz – PBefG)

Stellungnahme ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Vorbemerkung

Nach § 66 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bis zum 01. Januar 2017 dem deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2013 (BGBl. I. S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di beteiligt sich mit dieser Stellungnahme am Prozess der Evaluierung. ver.di stellt fest, dass durch die Novellierung gravierende soziale und wettbewerbliche Schief lagen im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖPNV) wie auch im Fernbuslinienverkehr aufgetreten sind. Ver.di hält eine erneute Novellierung des PBefGs für dringend erforderlich.

ver.di und auch andere Organisationen haben vor der PBefG-Novelle Bedenken vorgebracht, die sich heute als begründet erweisen. Die neue Definition eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen und ihr Vorrang haben erhebliche negative Auswirkungen auf Qualität, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen.

Durch die PBefG-Novelle wurde der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre ohne ausdrückliche Bindung an soziale Standards normiert. In der Praxis werden durch die Genehmigungsbehörden bei eigenwirtschaftlichen Anträgen keine sozialen Vorgaben zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen bei der Bewertung der Einhaltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen beachtet. Damit hat der Gesetzgeber mit der Novellierung des PBefG Unternehmen mit niedrigem Tarifniveau oder ohne Tarifbindung durch den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre einen Wettbewerbsvorteil aufgrund von Lohn- und Sozialdumping und zu Lasten gesicherter Arbeitsverhältnisse verschafft. Die Intention der EUVO (EG) Nr. 1370/07 und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zum Schutz der Beschäftigten und Arbeitsverhältnisse wird dadurch ausgehebelt. Der Gesetzgeber löst dadurch außerdem die Gefährdung öffentlicher Unternehmen bis hin zu ihrer Liquidierung aus. Die bevorteilten Unternehmen müssen keine qualitativ besseren oder breiteren Angebote machen als die Kommune mit einer Direktvergabe oder in einem Ausschreibungsverfahren erwarten konnte. Sie erhalten dennoch öffentliche Gelder für Ausbildungs- und Schwerbehindertenverkehre. Der Gesetzgeber garantiert damit jederzeit nicht dem besten, sondern einzig dem billigsten Angebot den Zuschlag und schafft einen Vorrang für das Unternehmen, welches die schlechtesten Arbeitsbedingungen und nur eine Minimum an Leistung bietet. Die kommunale Entscheidungsfreiheit und Steuerung des öffentlichen Verkehrs wird zugleich massiv eingeschränkt.

Auch in Ausschreibungsverfahren führt die im ÖPNV fehlende Verpflichtung zur Personalübernahme für die Arbeitnehmer/-innen zum Verlust von Einkommen, guten

Arbeitsbedingungen oder des Arbeitsverhältnisses. Unternehmen mit langjährig Beschäftigten sind im Wettbewerb benachteiligt. Die Kommunen haben die Folgen minderwertigerer Arbeitsbedingungen, dem Verlust gesicherter Arbeitsverhältnisse sowie die daraus resultierenden Personalrekrutierungsprobleme der Neubetreiber zu tragen.

Auch im Fernbusverkehr führt der anhaltende Preisdruck im Subunternehmersystem zu Lohn- und Sozialdumping sowie Verstößen gegen Lenk- und Ruhezeiten und Arbeitszeitdokumentationspflichten in beängstigendem Umfang. ver.di beobachtet, dass die Anbieter zunehmend Verträge mit Subunternehmen aus dem osteuropäischen Ausland abschließen. Es ist ein Dumpingwettbewerb auf Kosten der Beschäftigten und der Verkehrssicherheit zu erwarten, wie er bereits im Speditionsgewerbe große Probleme bereitet.

Über 150.000 Menschen arbeiten im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen, in den kommenden Jahren steht das Gros der Neuvergaben von Verkehrsleistungen an.

Um faire Wettbewerbsbedingungen in den Verkehrsmärkten sowie den Schutz der arbeitenden Menschen in den Verkehrsunternehmen zu gewährleisten und damit letztlich auch die Systeme der sozialen Sicherung zu stabilisieren und Lohn- und Sozialdumping im ÖPNV wie im Fernbusverkehr in Deutschland zu verhindern, muss das PBefG erneut novelliert werden. Andernfalls droht eine massive Ausweitung der bereits heute aufgetretenen dramatischen Folgen.

Die Mitglieder der Gewerkschaft ver.di sind als Beschäftigte im öffentlichen Personennahverkehr und bei Anbietern wie Betreibern des Fernbusverkehrs in erheblichem Maße von den Wirkungen des Gesetzes betroffen. Fahrgäste und Verkehrsteilnehmer leiden unter sinkender Qualität im ÖPNV und mangelnder Sicherheit durch die Zustände im Fernbusverkehr.

Aus Sicht der Gewerkschaft ver.di gefährdet das PBefG in der derzeitigen Fassung das System der Daseinsvorsorge mit einem bezahlbaren Zugang zu Mobilität für alle Bürger/-innen und eine intelligente Verzahnung öffentlicher Verkehrsträger zu einem verlässlichen, umfassenden und umweltfreundlichen Verkehrsangebot.

Ver.di nimmt im folgenden Stellung und beantwortet die Fragen des Bundesministeriums im sachlich sinnvollen Zusammenhang.

Zusammenfassung

Genehmigungsverfahren für eigenwirtschaftliche Verkehre und Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im öffentlichen Personennahverkehr

- I. Durch den nicht sachgerechten Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre vor öffentlichen Dienstleistungsaufträgen werden Vorgaben des Arbeitnehmerschutzes zur Sicherung von Löhnen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätzen unterlaufen. Der Vorrang verursacht eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten tarifgebundener Unternehmen und führt zu Tarifflicht.

Ver.di fordert daher

- Im PBefG oder in einer ergänzenden Durchführungsverordnung muss klargestellt werden, dass soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und Personalübernahme als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bei der Durchführung eigenwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen eingehalten werden müssen.
 - Soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen müssen auch für Beschäftigte bei Nachunternehmen gelten.
 - Wiederholte Verstöße gegen Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen, die Fahrpersonalverordnung und das Arbeitszeitgesetz müssen durch die Genehmigungsbehörden mit dem Entzug der Liniengenehmigung sanktioniert werden können.
 - Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auch auf eigenwirtschaftliche Verkehre muss im PBefG klargestellt werden.
- II. Die kommunalen Aufgabenträger werden durch den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre in europarechtlich unzulässiger Weise ihrer politischen Entscheidungs- und Steuerungsrechte beraubt. Die Folge sind finanzielle Risiken und Qualitätsverluste im öffentlichen Personennahverkehr und für die Fahrgäste.

Ver.di fordert daher

- Zur Sicherung der Qualität öffentlicher Verkehrsdienstleistungen und öffentlicher Investitionen müssen die in der EUVO (EG) 1370/2007 ausdrücklich vorgesehene Entscheidungsfreiheit und Steuerungsfähigkeit der Aufgabenträger im PBefG nachvollzogen und der uneingeschränkte Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in § 8 Abs. 4 S.1 PBefG gestrichen werden. Eine eigenwirtschaftliche Erbringung darf nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Aufgabenträgers erfolgen.
- Von den Genehmigungsbehörden muss bei der Bewertung des Vorliegens tatsächlicher Eigenwirtschaftlichkeit geprüft werden, ob soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und zur Personalübernahme als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingehalten werden.

- III. Bei Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr sind Beschäftigte regelmäßig spätestens alle 10 Jahre von der Verschlechterung ihres Einkommens und ihrer Arbeitsbedingungen sowie dem Verlust ihres Arbeitsplatzes akut bedroht, da keine Verpflichtung zur Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel besteht.

Ver.di fordert daher

- Analog zu der Bestimmung für die Beschäftigten im Schienenpersonennahverkehr im Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) muss für die Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und Untergrundbahnen im PBefG festgeschrieben werden, dass Aufgabenträger bei Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr die Übernahme des Personals zu den bisher garantierten Bedingungen vorgeben sollen. Dies ist in einem neu einzufügenden § 8c in PBefG aufzunehmen.
- Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen und der Personalübernahme bei Betreiberwechsel müssen zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und zur Sicherung der Qualität der öffentlichen Verkehrsleistungen in den Nahverkehrsplänen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgeführt werden. § 8 Abs. 3 ist entsprechend anzupassen.

Liberalisierung des Omnibusfernlinienverkehrs

- IV. Das Geschäftsmodell Fernbus ist von Lohn- und Sozialdumping geprägt. Insbesondere Arbeitszeitdokumentation und Arbeitszeitberechnung werden als Stellschrauben zur Kosteneinsparung genutzt. Daraus resultieren minderwertige Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie beängstigende Folgen für die Verkehrssicherheit. Zur weiteren Kosteneinsparung setzen Anbieter gerade bei grenzüberschreitenden Linien zunehmend auf Subunternehmen aus den osteuropäischen Mitgliedsstaaten.

Ver.di fordert daher

- Die Überprüfungsquote des BAG muss auf mindestens 0,3 Prozent erhöht werden, zusätzlich muss die Kontrollverantwortung auf die Polizeidirektionen an Orten mit Fernbusstationen ausgeweitet werden. Örtliche Gewerbeaufsichtsämter müssen verpflichtet und personell befähigt werden, Hinweisen nachzugehen.
- Um tatsächlich wirksame Kontrollen durchführen und Manipulationen ausschließen zu können, muss die Ausnahme in § 1 Fahrpersonalverordnung gestrichen werden und die digitale Fahrerkarte auch bei Fahrten im öffentlichen Personennahverkehr vorgeschrieben werden.
- Bei Genehmigungsanträgen müssen Fahrpläne den Nachweis enthalten, dass an den vorgesehenen Halten für Pausen adäquate Sozial-, Ruhe- und Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal zur Verfügung stehen und die geltenden Sozial- und Arbeitszeitvorschriften eingehalten werden. Ohne diesen Nachweis ist die Genehmigung zu versagen.

- Im PBefG muss aufgenommen werden, dass es sich bei in einem anderen Mitgliedstaat Beschäftigten auf Linien in Genehmigungsverantwortung deutscher Genehmigungsbehörden um entsendete Arbeitnehmer i.S.d. der RICHTLINIE 96/71/EG handelt sowie dass die Richtlinie und auch das Arbeitnehmerentsendegesetz anzuwenden ist.
 - Für die Fahrpersonale müssen die Dokumentationspflichten zur Arbeitszeiterfassung des Mindestlohngesetzes grundsätzlich gelten.
 - Dem Genehmigungsinhaber muss bei Verstößen gegen Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und der Sicherheit, auch wenn sie durch einen Nachunternehmer verursacht werden, die Liniengenehmigung entzogen werden.
 - Zur Erhaltung der Straßeninfrastruktur und zur Finanzierung der zur Sicherung der Verkehrssicherheit notwendigen verstärkten Kontrollen sollten Fernbusanbieter in gleichem Maße wie der LKW-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.
- V. Fernbusstationen halten keine Sozial- und Ruheräume oder Sanitäreinrichtungen für das Fahrpersonal vor, wodurch die notwendige Erholung in den Pausen nicht möglich ist. Die Infrastruktur genügt nicht überall den Anforderungen an Sicherheit und Störungsfreiheit für die Fahrgäste, andere Verkehrsteilnehmer und den ÖPNV. Die Finanzierung der Haltestelleninfrastruktur muss durch die Fernbusanbieter als Nutzer erfolgen.

Ver.di fordert daher

- An den Stationen sind ausreichende Sozial- und Ruheräume sowie Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal vorzuhalten, damit Pausen tatsächlich der Erholung dienen und unter würdigen Bedingungen verbracht werden können.
- Bei Genehmigungsanträgen müssen Fahrpläne den Nachweis enthalten, dass an den vorgesehenen Halten für Pausen adäquate Sozial-, Ruhe- und Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal zur Verfügung stehen und die geltenden Sozial- und Arbeitszeitvorschriften eingehalten werden. Ohne diesen Nachweis ist die Genehmigung zu versagen.
- Die Genehmigungsbehörden müssen auf Antrag einer Kommune die Genehmigung versagen bzw. ihre Anzahl zu begrenzen oder eine Änderung des Fahrplans erwirken können, wenn die Stadt nachweist, dass es durch die Fernbusse zu erheblichen Behinderungen des Verkehrs im Innenstadtbereich oder des öffentlichen Verkehrs kommt.
- Grundsätzlich muss der Vorrang des öffentlichen Nahverkehrs vor dem Fernbusverkehr im Verkehrsfluss und an Haltestellen, insbesondere an den zentralen Omnibusbahnhöfen (ZOB) zur Sicherung der Umsteigebeziehungen zwischen Nah-, Regional- und Fernverkehr, besonders für Pendler, sichergestellt werden.
- Auch die Stationen müssen barrierefrei sein und für die Fahrgäste hygienische Einrichtungen und Schutz vor der Witterung bieten.
- Die Fernbusanbieter müssen als Nutzer die Kosten der Einrichtung und Erhaltung der Stationsinfrastruktur tragen.

- VI. Der Fernbuslinienverkehr kann mit der Möglichkeit der kurzfristigen Einstellung der Linien nicht als verlässliche Alternative im Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs angesehen werden, er kann jedoch zu einer Destabilisierung des Systems des öffentlichen Verkehrs führen. Konkurrenzierungen müssen zum Schutz des öffentlichen Nahverkehrs auf Straße und Schiene sorgfältig erhoben und unterbunden werden.

Ver.di fordert daher

- Liniengenehmigungen müssen an eine Mindestbediengarantie von einem Jahr geknüpft werden. Die Einstellung von Linien muss durch den Genehmigungsinhaber im Interesse der Fahrgäste und zur Sicherstellung zumindest eines gewissen Maßes an Sicherheit im Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs 1/2 Jahr im Voraus beantragt werden. Der Antrag ist zeitnah zu veröffentlichen.
- Der Mindesthaltestellenabstand im Fernbuslinienverkehr muss zum Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs und öffentlicher Haushalte auf 70 Kilometer angehoben werden.
- Wird eine Fernbusliniengenehmigung parallel zu Strecken des öffentlichen Nahverkehrs erteilt, muss durch Fahrgastbefragungen in beiden Verkehrsträgern ermittelt werden, ob sich eine Konkurrenzierung des Nahverkehrs entwickelt. Für die Kosten müssen die Fernbuslinienanbieter aufkommen, im ÖPNV sind derartige Befragungen bereits die Regel.

Erleichterung für flexible Bedienformen

- VII. Bürgerbusse werden mancherorts als mögliche Alternative für den öffentlichen Personennahverkehr in kommunaler Verantwortung diskutiert. Sie können jedoch nur eine Ergänzung des ÖPNV darstellen, da Ehrenamtliche nicht dieselben Qualitätsstandards anbieten können und auch nicht überfordert werden dürfen. Eine weitere Marktöffnung im Taxengewerbe, insbesondere für die Erbringung originärer Taxendienste durch Privatpersonen, gefährdet die Stabilität des Systems.

Ver.di fordert daher

- Die Anforderungen für Bürgerbusse dürfen gegenüber dem öffentlichem Personennahverkehr nicht weiter gesenkt werden, insbesondere die Qualifizierungsanforderungen für die Fahrer/-innen müssen unbedingt beibehalten werden. Da Bürgerbusse keine verlässliche dauerhafte Verkehrsbedienung garantieren können, darf ihr Einsatz lediglich zur Ergänzung des ÖPNV dienen.
- Eine weitere Marktöffnung im Taxen- und Mietwagenverkehr gefährdet verlässliche Preise, Beförderungspflicht und Sicherheit und ist unbedingt abzulehnen.
- Die Kommunen müssen verpflichtet werden, die Funktionsfähigkeit des Marktes regelmäßig zu überprüfen und durch bei Bedarf durch die Begrenzung von Taxen- und Mietwagenkonzessionen seine Funktionsfähigkeit zu sichern.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di beantwortet im Folgenden die Fragen des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur im Einzelnen.

1. Hat sich die neue Definition der eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen bewährt?

2. Ist die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens für gemeinwirtschaftliche Verkehre sachgerecht, auch im Hinblick auf die Sicherstellung des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen?

Die neue Definition eigenwirtschaftlicher Verkehre hat sich nicht bewährt, sie ist zudem im Hinblick auf die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht sachgerecht und führt an ihren Zielen vorbei. Dasselbe gilt für die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens für gemeinwirtschaftliche Verkehre, gerade im Hinblick auf die Sicherstellung des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen.

Die europäischen Sozialpartner haben sich im Rahmen der europäischen Marktöffnung gegen Sozialdumping und für die Erhaltung der Entscheidungsrechte der Kommunen im liberalisierten Markt eingesetzt. Für die ausdrückliche Absicherung von Direktvergaben an kommunale Unternehmen und die Entscheidungsfreiheit der Aufgabenträger haben sich auch die Bundesregierung und die kommunalen Spitzenverbände eingesetzt. Der Verband der Verkehrsunternehmen hat erklärt, sowohl das politische Ziel, Lohn- und Sozialdumping im ÖPNV in Deutschland zu verhindern, als auch die Vorgaben und Ziele der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu unterstützen¹. Das Europäische Parlament ist diesen Anliegen mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausdrücklich gefolgt: So sind Direktvergaben an kommunale Unternehmen weiterhin möglich und die Kommunen können die Inhalte der Verkehrserbringung bei Ausschreibungen nach ihren Bedürfnissen bestimmen und steuern. Zur Vermeidung von Sozialdumping enthält die europäische Verordnung die Möglichkeit, die Anwendung von Tarifverträgen und die Übernahme der Beschäftigten vom neuen Betreiber als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu verlangen. Zusätzlich haben die meisten Bundesländer in den vergangenen Jahren Tariftrueugesetze mit repräsentativen Tarifregelungen für den Nahverkehr verabschiedet.

Durch einen erfolgreichen eigenwirtschaftlichen Antrag werden seit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes geplante Ausschreibungsverfahren und Direktvergaben aufgehoben, auch gegen den Willen der Kommune. Alle Schutzrechte für Arbeitnehmer/-innen laufen ins Leere. Vorgaben zu Tarifverträgen oder einer Übernahme der Beschäftigten werden bei der Prüfung des Vorliegens von Eigenwirtschaftlichkeit durch die Genehmigungsbehörden in der Praxis nicht berücksichtigt, auch wenn der Aufgabenträger oder Tariftrueue- und Vergabegesetze das vorsehen würden. Die Frage, ob eigenwirtschaftliche Verkehre außerhalb des Anwendungsbereiches der VO 1370/2007 stehen können, ist rechtlich umstritten. Die Gewährung eines Ausschließlichkeitsrechts macht hingegen gemäß Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007 immer die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags durch die zuständige Behörde notwendig. Schon in der Diskussion um die PBefG-Novelle war strittig, ob die Linienverkehrsgenehmigungen nach dem PBefG die Wirkungen eines solchen Ausschließlichkeitsrechts entfalten und/oder mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Sinne der VO 1370/2007 verbunden sind, sodass eigenwirtschaftliche Verkehre außerhalb der

¹ Kein Sozial- und Lohndumping im deutschen ÖPNV (Presseinformation Nr. 13 des VDV vom 14. Mai 2013)

VO 1370/2007 nicht möglich sind. Im Schrifttum und in der Rechtsprechung zum alten Recht finden sich viele Stimmen für diese Position². In der bisherigen Rechtsprechung ist diese Frage noch nicht entschieden worden.

Eigenwirtschaftliche Anträge, so zum Beispiel in Gießen, Leverkusen, Augsburg, Kiel binden zunehmend kommunale Kapazitäten in Verfahren vor den Vergabekammern und Gerichten und bedrohen kommunale Verkehrsunternehmen sowie tarifgebundene private Unternehmen in ihrer Existenz, wie Pforzheim mit 240 Beschäftigten und Hildesheim mit 165 Beschäftigten zeigen.

Sollte das Personenbeförderungsgesetz in der derzeit geltenden Form unter Beibehaltung der derzeit gängigen Praxis der Liniengenehmigungserteilung durch die Genehmigungsbehörden fortbestehen, folgt dem

- a. Unfairer Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten und der sozialen Sicherungssysteme durch Sozialdumping
- b. Gefahr für kommunale Unternehmen und kein Vorteil für den Mittelstand
- c. Einschränkung der kommunalen Entscheidungsfreiheit und der Qualität des Nahverkehrs

a. Unfairer Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten und der sozialen Sicherungssysteme durch Sozialdumping

Der kommunale Nahverkehr ist personalintensiv, die Personalkosten betragen zwischen 50-60% der Gesamtkosten. Als tarifführende Gewerkschaft verhandelt ver.di im öffentlichen Personennahverkehr mit über 30 Arbeitgeberverbänden, die daraus resultierende differenzierte Tarifstruktur weist große Niveauunterschiede auf, nicht alle Unternehmen sind tarifgebunden. Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge eröffnet bei der derzeit ausgeführten Genehmigungspraxis die Möglichkeit, an den sozialen Schutzrechten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und den Tariftreuegesetzen vorbei zu agieren. Tarifgebundene Unternehmen mit langjährig Beschäftigten haben bei einem eigenwirtschaftlichen Auftrag keine Chance, es entsteht quasi ein Zwang zur Ausgründung und Tariffucht. Die Folgen tragen die Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder deutliche Lohnverluste – in aktuellen Fällen mehrere hundert Euro monatlich - und wesentlich schlechtere Arbeitsbedingungen hinnehmen müssen, dazu kommen zusätzliche Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme und den regionalen Arbeitsmarkt. Auch Arbeitszeitregelungen z.B. zu Lenk- und Ruhezeiten sind in Tarifverträgen wichtige Regelungsinhalte. Wird an den Personalkosten durch Ausreizen der gesetzlich erlaubten Lenk- und Ruhezeiten gespart, hat dies umgehend Konsequenzen für die Qualität der Verkehrsleistung, die Sicherheit der Fahrgäste und aller anderen Verkehrsteilnehmer.³ Im kommunalen Nahverkehr gibt es zudem keine Pflicht zur Lenk- und Ruhezeiterfassung wie z. B. im Fernbusverkehr, wodurch Kontrollen kaum möglich sind.

² So z.B.: Albrecht/Gabriel, Die geplante EU-Verordnung zum ÖPNV – Herausforderungen und Unklarheiten im straßengebundenen ÖPNV, DÖV 2007, 907, 913 f.

³ Im kommunalen Nahverkehr geht die Fahrpersonalverordnung bei gleicher Regelung dem Arbeitszeitgesetz vor. So ist eine wöchentliche Lenkzeit von 56 Stunden ebenso erlaubt wie die Reduzierung der täglichen Ruhezeit auf 11 Stunden (drei Mal wöchentlich sogar auf 9 Stunden), die wöchentliche Ruhezeit von 45 Stunden kann auf 24 Stunden reduziert werden. Ver.di sind Fälle bekannt, in denen Busfahrer/-innen bis zu 14 ½ Stunden Dienst hatten, jedoch nur 7 ½ Stunden, nämlich nur die Lenkzeit, bezahlt wurden.

Der Druck auf die Arbeitsbedingungen wird zwangsläufig die Zunahme von Tarifflicht, tariflosen Unternehmen und eine damit einhergehende Ausweitung von Konflikten zur Folge haben. Er trifft besonders Unternehmen, die durch Investitionen in Ausbildungsplätze besondere soziale Verantwortung übernehmen. Bis 2020 benötigt die Branche 30.000 neue Beschäftigte, Unternehmen mit eigenwirtschaftlichen Verkehren werden bei den Arbeitsbedingungen, die sie bieten, keine Arbeitskräfte finden. Fahrermangel aufgrund unattraktiver Arbeitsbedingungen nach Betreiberwechseln hat bereits in mehreren Kommunen zu Ausfällen geführt.

Fast alle Bundesländer haben in den vergangenen Jahren den Weg gewählt, durch Tariftreue- und Vergabegesetze Sozialdumping in der Branche einzuschränken. Solange die Genehmigungsbehörden deren Inhalte nicht als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bei der Bestimmung der Eigenwirtschaftlichkeit anerkennen, werden vermeintlich günstigere Angebote im Wettbewerb allein auf Kosten der Beschäftigten und der Qualität der öffentlichen Verkehrsleistung gemacht. Tarifgebundene kommunale wie private Unternehmen werden vom Markt verdrängt.

Ver.di fordert daher

- Im PBefG oder in einer ergänzenden Durchführungsverordnung muss klargestellt werden, dass soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und Personalübernahme als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bei der Durchführung eigenwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen eingehalten werden müssen.
- Soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen müssen auch für Beschäftigte bei Nachunternehmen gelten.
- Wiederholte Verstöße gegen Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen, die Fahrpersonalverordnung und das Arbeitszeitgesetz müssen durch die Genehmigungsbehörden mit dem Entzug der Liniengenehmigung sanktioniert werden können.
- Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auch auf eigenwirtschaftliche Verkehre muss im PBefG klargestellt werden.

b. Gefahr für kommunale Unternehmen und kein Vorteil für den Mittelstand

Der größte Betreiber regionaler öffentlicher Personennahverkehrsdienste (DB Regio) hat kürzlich erklärt, mit der Bussparte zur Kompensation von Vertragsverlusten strategisch auf die eigenwirtschaftliche Erbringung kommunaler Stadtverkehre zu setzen. DB Regio AG hat keinen einheitlichen Tarifvertrag für ihre Busunternehmen und tritt in Ausschreibungen meist mit Tochter- und Enkelunternehmen mit niedrigeren Personalkosten an. Aber auch andere Verkehrsunternehmen gehen diesen Weg, wobei Konzerne durch die Möglichkeit höherer Investitionen, der Verschiebung von bereits abgeschriebenem Material und höhere Flexibilität deutliche Vorteile gegenüber dem ortsansässigen Mittelstand haben. Hier droht ein Schneeballeffekt. Es ist nicht einzuschätzen, wie im Nahverkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen erfahrene multinationale Konzerne ihre Marktchancen bei der Erbringung

großer Stadtverkehre einschätzen und welchen Markteintrittspreis sie zu zahlen bereit sind. Mittelgroße kommunale Unternehmen sind schon heute, wie beispielsweise die Stadtverkehre in Pforzheim und in Hildesheim zeigen, in ihrem Fortbestand akut bedroht. Die Kommune verliert gegebenenfalls nicht nur ihr dauerhaft ihr Verkehrsunternehmen, sondern auch die darin gebundenen Investitionen, die sie zur Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Nahverkehrsangebots in der Vergangenheit getätigt hat.

Mittelständische Unternehmen haben ebenfalls keinen Vorteil, da sie häufig bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen als Subunternehmer tätig ist und mit niedrigeren Einnahmen rechnen müssen, wenn ein Betreiber den Verkehr eigenwirtschaftlich betreibt. Diese Sorge stand z.B. hinter dem erfolglosen eigenwirtschaftlichen Antrag der privaten Bietergemeinschaft in Pforzheim.

Nach umfassenden Restrukturierungen in der Branche seit Ende der 90er Jahre sind Kosteneinsparungen durch weiteren Wettbewerb auch aufgrund der Ortsgebundenheit der Unternehmen nur noch durch die Absenkung von Entlohnung und Arbeitsbedingungen möglich. Dies wird zu sinkender Qualität und mangelhafter Sicherheit für Fahrgäste und alle übrigen Verkehrsteilnehmenden führen.

c. Einschränkung der kommunalen Entscheidungsfreiheit und der Qualität des Nahverkehrs

Aus Sicht der Kommunen und Fahrgäste stehen Qualität und Sicherheit der Verkehrsbedienung im Vordergrund. Die Kommunen (Aufgabenträger) erstellen zur Vorbereitung der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (Ausschreibung oder Direktvergabe) im ÖPNV Nahverkehrspläne, sie kalkulieren zudem adäquate Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die Beschäftigten ein. Teilweise geben sie diese gesondert vor, überwiegend sind sie durch die Tariftreuegesetze bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ohnehin anzuwenden. Aufgabenträger stellen auf dieser Grundlage fest, dass die Verkehrsleistung gemeinwirtschaftlich ist, woraus sich die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ergibt und bestimmen in den Vorabkennzeichnungen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Dazu gehören auch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu Mindestarbeitsbedingungen und zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen. Allerdings muss der aktuellen Genehmigungspraxis folgend ein Unternehmen, das einen eigenwirtschaftlichen Antrag stellt, keinen Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entsprechenden Personalkosten erbringen. Auch der Nahverkehrsplan muss nicht in Gänze eingehalten werden. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Antrag „mindestens dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorabkennzeichnung beschriebenen weitergehenden Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht“ (§ 13 Abs. 2a PBefG). Bei einer geplanten Direktvergabe führt ein erfolgreicher eigenwirtschaftlicher Antrag dazu, dass die Kommune ihren Verkehrsbetrieb sowie ihre getätigten Investitionen verliert und die finanziellen (Abwicklungskosten und Investitionsverlust) und sozialen Konsequenzen (Arbeitslosigkeit und Entgeltverlust von Beschäftigten) zu tragen hat.

Sollten sich im Laufe der Jahre Bedürfnisse der Fahrgäste und Anforderungen an die Verkehrsbedienung qualitativ oder quantitativ verändern, hat die Kommune bei eigenwirtschaftlichen Verkehren kaum Möglichkeiten, dies einzubringen.

Wenn der eigenwirtschaftliche Anbieter im Laufe der Zeit feststellt, dass er die Verkehrsleistung nicht mehr eigenwirtschaftlich erbringen kann, bspw. weil durch demografische Entwicklungen die Ausgleichszahlungen für Schülerverkehre zurückgegangen sind oder Fahrgeldeinnahmen hinter seinen Erwartungen zurückbleiben, kann er sich von der Genehmigung entbinden lassen. Erfahrungen haben gezeigt, dass Unternehmen in dieser Situation Zuschüsse von der Kommune verlangen. Bei schlechter Qualität oder Nichterfüllung der Verkehrsleistung sind die Möglichkeiten der Kommune begrenzt. Die Genehmigung kann widerrufen werden, wenn „die Betriebspflichten nachhaltig nicht erfüllt werden“ (§ 25 Abs. 1 PBefG). Der Nachweis ist schwierig und langwierig.

Ver.di fordert daher

- Zur Sicherung der Qualität öffentlicher Verkehrsdienstleistungen und öffentlicher Investitionen müssen die in der EUVO (EG) 1370/2007 ausdrücklich vorgesehene Entscheidungsfreiheit und Steuerungsfähigkeit der Aufgabenträger im PBefG nachvollzogen und der uneingeschränkte Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in § 8 Abs. 4 S.1 PBefG gestrichen werden. Eine eigenwirtschaftliche Erbringung darf nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Aufgabenträgers erfolgen.
- Von den Genehmigungsbehörden muss bei der Bewertung des Vorliegens tatsächlicher Eigenwirtschaftlichkeit geprüft werden, ob soziale Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und zur Personalübernahme als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingehalten werden.

Auf die Anwendung der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 zur Beurteilung eigenwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen im Besonderen und die europarechtliche Zulässigkeit der Vorgabe von Mindestarbeitsbedingungen und Arbeitnehmerschutzrechten geht ver.di an dieser Stelle gesondert ein.

Die neue Definition der eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistung schafft keine Klarheit, da sie keinen klaren Bezug zur EUVO (EG) Nr. 1370/2007 herstellt und daher ihren Anforderungen scheinbar widerspricht. Die zwingende Anwendung der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 auch auf eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen ist jedoch sowohl dem PBefG selbst als auch der Verordnung folgend offenkundig.

Das PBefG definiert in § 8 Abs. 4 eigenwirtschaftliche Verkehre unter Bezug auf die in der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

„Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, (...) soweit diese keine Ausgleichsleistungen für die **Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen** nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 darstellen **und keine ausschließlichen Rechte gewährt werden.**“

Da die EUVO (EG) Nr. 1370/2007 die eigenwirtschaftliche Erbringung nicht kennt, aber allgemeine Vorschriften zur Gewährung von Ausgleichsleistungen gemäß § 45a PBefG und / oder § 145 SGB IX, die eigenwirtschaftliche Verkehre in Deutschland erhalten, müssen die damit einhergehenden Bestimmungen der Verordnung herangezogen werden. Die Verordnung bestimmt, dass staatliche Beihilfen über allgemeine Vorschriften ohne Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zulässig sind, sofern eine eigenwirtschaftliche Erbringung **unter Einhaltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen** beantragt wurde. Zu diesen

gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gehören jedoch entgegen der aktuellen Genehmigungspraxis in Deutschland auch die Anforderungen an Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie die Übernahme der Beschäftigten gemäß der europäischen Richtlinie 2001/23/EG wie von der zuständigen Behörde (Aufgabenträger) und durch die jeweils geltenden Landestariftreuegesetze festgelegt. Die Anwendung der Verordnung auf eigenwirtschaftliche Verkehre steht außerdem außer Frage, da die Liniengenehmigung nach PBefG ein ausschließliches Recht erteilt indem sie wie ein ausschließliches Recht alle übrigen Marktteilnehmer ausschließt.

- I. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen müssen bei eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen erfüllt werden und beinhalten soziale Kriterien zum Schutz der Beschäftigten

Das weitere Prüfverfahren, ob ein Antrag auf Liniengenehmigung eigenwirtschaftlich ist und damit die Genehmigung auch gemäß § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG vorrangig erteilt werden kann, wird nicht näher bestimmt. Kriterien finden sich zwar in § 13 Abs. 2a PBefG, in Form einer Aufzählung von Anforderungen an **den Umfang und die Qualität** der zu erbringenden Verkehrsleistung, **aber keine Prüfkriterien** für die Feststellung des tatsächlichen Vorliegens von Eigenwirtschaftlichkeit gemessen an den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

Vom Betreiber eines öffentlichen Dienstes (nicht „öffentlichen Dienstleistungsauftrags“) sind gemäß der EUVO (EG) 1370/2007 breit gefasste gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen. Die Europäische Kommission hat die obligatorische Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auch außerhalb öffentlicher Dienstleistungsaufträge gerade im Hinblick auf die Vorgabe von sozialen Standards wie Tarifverträgen und Personalübernahme noch einmal in ihrer Mitteilung vom 24. März 2014⁴ klargestellt und deutlich gemacht, dass die zuständigen Behörden soziale Kriterien und Qualitätskriterien festlegen können, um Qualitätsstandards für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufrecht zu erhalten und zu erhöhen:

„2.2.3. Artikel 3 Absätze 2 und 3. Aufstellung allgemeiner Vorschriften **innerhalb und außerhalb eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags**. Anwendungsbereich allgemeiner Vorschriften

In Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 heißt es: „Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip steht es den zuständigen Behörden frei, **soziale Kriterien und Qualitätskriterien** festzulegen, um Qualitätsstandards **für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen** aufrechtzuerhalten und zu erhöhen, beispielsweise bezüglich der **Mindestarbeitsbedingungen**, der Fahrgastrechte, der Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität, des Umweltschutzes, der Sicherheit von Fahrgästen und Angestellten sowie bezüglich der sich **aus Kollektivvereinbarungen ergebenden Verpflichtungen und anderen Vorschriften und Vereinbarungen in Bezug auf den Arbeitsplatz und den Sozialschutz an dem Ort, an dem der Dienst erbracht wird. Zur Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern, sollten die zuständigen**

⁴ Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2014/C 92/01) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.092.01.0001.01.DEU&toc=OJ:C:2014:092:FULL

Behörden besondere soziale Normen und Dienstleistungsqualitätsnormen vorschreiben können.“

- II. Der Erlass Allgemeiner Vorschriften führt nicht zur Entbindung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

Die EUVO (EG) Nr. 1370/2007 eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, allgemeine Vorschriften zu Höchsttarifen aus dem Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen, sofern sie bei Bestehen einer staatlichen Beihilfe gemäß Art. 108 AEUV an die Kommission gemeldet werden. Dabei geht es lediglich um die Frage der Zulässigkeit der Beihilfe. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese Bestimmung dazu führen soll, dass die öffentliche Verkehrsdienstleistung selbst oder Teile der mit ihr verbundenen Anforderungen, aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden können und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht umfassend erfüllt werden müssen.

In ihren Auslegungsleitlinien vom 24. März 2014⁵ hat die Europäische Kommission ausgeführt, dass die Ausnahme für allgemeine Vorschriften allein eine Ausnahme von den beihilferechtlichen Verpflichtungen der Verordnung und damit der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags i.S.d. Verordnung bezweckt. Außerdem wird bestimmt, dass die Kriterien nach dem Altmark-Trans Urteil anzuwenden sind und damit der Bezug zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hergestellt.

Daher sind auch bei der Gewährung allgemeiner Vorschriften für Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG und § 148 SGB IX die durch Aufgabenträger und Landestariftreue- und Vergabegesetze als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen festgelegten Tarifverträge, Arbeitsbedingungen und das Verlangen einer Personalübernahme von einem Betreiber einzuhalten. Die Prüfung auf Eigenwirtschaftlichkeit kann nur sachgerecht erfolgen, wenn sie die entsprechenden Personalkosten einschließt.

- III. Liniengenehmigungen nach dem PBefG begründen ausschließliche Rechte

Im Übrigen werden durch die Liniengenehmigung für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen ausschließliche Rechte erteilt. Ausschließlichkeitsrechte können nach § 8a Abs. 8 PBefG an sich nur im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge von der zuständigen Behörde gewährt werden. Im Rahmen eigenwirtschaftlicher Verkehre gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG n. F. wird kein solches Ausschließlichkeitsrecht gewährt. Dennoch genießen diese eigenwirtschaftlichen Verkehre durch die Liniengenehmigungen denselben Konkurrenzschutz, wie bereits nach altem PBefG alle Linienverkehre. Damit liegt faktisch auch für den eigenwirtschaftlichen Verkehr ein Ausschließlichkeitsrecht vor. Auch diesen Sachverhalt stellt die Europäische Kommission in ihren Auslegungsleitlinien vom 24. März 2014⁶ klar:

„2.2.6. Artikel 2 Buchstabe f und Artikel 3 Absatz 1. Festlegung von Art und Umfang ausschließlicher Rechte, um die Einhaltung des EU-Rechts zu gewährleisten

⁵ 2.2.3. und 2.2.4. der Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2014/C 92/01) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.092.01.0001.01.DEU&toc=OJ:C:2014:092:FULL

⁶ Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2014/C 92/01) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.092.01.0001.01.DEU&toc=OJ:C:2014:092:FULL

Die Mitgliedstaaten können jedoch durch Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken auch Rechte gewähren, die nicht-ausschließlich erscheinen, aber andere Unternehmen de facto an einer Marktbeteiligung hindern. So können beispielsweise Verwaltungsvereinbarungen, **mit denen die Genehmigung zum Betrieb öffentlicher Verkehrsdienste erteilt wird, sofern bestimmte Kriterien bezüglich des gewünschten Umfangs und der gewünschten Qualität dieser Dienste erfüllt werden, in der Praxis zu einer Beschränkung der Zahl der Betreiber auf dem Markt führen. Die Kommission ist der Auffassung, dass der in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verwendete Begriff der Ausschließlichkeit auch diesen Sachverhalt einschließt.**

Eine solche Rechtsvorschrift stellt die Liniengenehmigung im PBefG dar, sie erfüllt alle genannten Bedingungen. Schon im Gesetzgebungsverfahren zum PBefG wurde von mehreren Seiten der Widerspruch der in § 8 Abs. 4 PBefG als nicht ausschließliches Recht deklarierten Genehmigung bemängelt. Sie wirkt de facto nicht nur als Beschränkung der Zahl der Betreiber, sondern sogar als Ausschluss aller außer einem Betreiber. Im Lichte der Klarstellung durch die Europäische Kommission kann kein Zweifel bestehen, dass mit der Liniengenehmigung nach PBefG ein ausschließliches Recht gewährt wird. Da ausschließliche Rechte gelten, ist gemäß Art. 1 S.2 der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 die Verordnung auch auf eigenwirtschaftliche Verkehre anzuwenden.

Schlussfolgerungen

Die EUVO (EG) Nr. 1370/2007 wirkt in den Mitgliedsstaaten unmittelbar, es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der bundesdeutsche Gesetzgeber ein der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 widersprechendes Recht bestimmen wollte. Daher ist es dringend geboten Klarheit im Gesetz herzustellen.

Bei der Definition eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen ist demnach darauf abzustellen, dass eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen unter Erfüllung aller von den zuständigen Behörden auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf Grundlage der EUVO (EG) Nr. 1370/2007 im Einklang mit § 8 Abs. 4 PBefG stehen. Mit den Bestimmungen der Landestariftreue- und Vergabegesetze tritt daneben eine zusätzliche Verpflichtung, die den zuständigen Behörden bereits gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt und daher unabhängig von einer Bezugnahme im Nahverkehrsplan oder Vorabbekanntmachung ebenfalls als jeweilige landesrechtliche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen angesehen werden müssen.

Auch nach dem allgemeinen Europäischen Recht ist dies zulässig. Die Eigenwirtschaftlichkeit ist dem europäischen Recht nicht bekannt. Jedoch verpflichtet die Europäische Union in Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEVU) Unternehmen, die mit Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betraut sind, einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer/-innen zu gewährleisten. Auch danach ist europarechtlich die Vorgabe sozialer Standards zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und tariflicher Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bei eigenwirtschaftlichen Verkehren keineswegs ausgeschlossen. Im Gegenteil legt die AEVU für öffentliche Dienstleistungen sogar nahe, solche Standards zu regeln.

Dies alles spricht dafür, in § 8 Abs. 4 PBefG die Berücksichtigung sozialer Rechte der Beschäftigten aufzunehmen, mit der Folge, dass bei einem Verstoß gemäß § 13 Abs. 2a PBefG eine Genehmigung zu versagen wäre. Damit wäre auch klargestellt, dass es sich bei Verstößen gegen die Vorgaben des Nahverkehrsplans und der

Vorabbekanntmachung um eine wesentliche Abweichung i.S.d. § 13 Abs. 2a S. 3 PBefG handelt.

3. Gab es bei der Anwendung der ergänzenden Regelungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge in § 8a PBefG Schwierigkeiten? Welche Verbesserungen sind aus Ihrer Sicht möglich?

4. Gab es bei der Anwendung der ergänzenden Regelungen des wettbewerblichen Verfahrens in § 8b PBefG Schwierigkeiten? Welche Verbesserungen sind aus Ihrer Sicht möglich?

Im Rahmen der Novellierung des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG) wurde neu bestimmt, dass Aufgabenträger bei Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr die Übernahme des bisherigen Personals vorgeben sollen (§ 131 GWB).

Ebenso wie im Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen sind auch Beschäftigte im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und Untergrundbahnen (ÖPNV) in der Aufgabenträgerschaft der Städte und Kommunen von wettbewerblichen Vergaben und Betreiberwechseln betroffen. Verkehrsverträge im wettbewerblichen Vergabeverfahren im ÖPNV sind in der Regel auf 8 oder 10 Jahre befristet. Beschäftigte müssen dringend davor geschützt werden, nach dieser kurzen Zeit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes, Einkommensverlust oder der Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen ausgesetzt zu sein. Andernfalls setzt ein fataler Verfall der Arbeitsbedingungen in der Branche ein, bei dem Unternehmen mit guten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, entwickelten Mitbestimmungsstrukturen und langjährig Beschäftigten vom Markt verdrängt werden, da sie aufgrund deutlich höherer Personalkosten nicht konkurrenzfähig sein können. Ein Betriebsübergang findet bei einem Betreiberwechsel in der Regel nicht statt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Unsicherheit der Arbeitsplätze und die Aussicht auf Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Entlohnung zu vorzeitigen Kündigungen durch die Beschäftigten und umfassenden Rekrutierungsproblemen der Neubetreiber mit der Folge erheblicher Fahrtausfälle und Qualitätseinbußen führen.

Deshalb muss für Beschäftigte des Personenverkehrs eine entsprechende Schutzvorschrift in das Personenbeförderungsgesetz aufgenommen werden. Dies folgt auch aus der EUVO (EG) Nr. 1370/2007, die in Artikel 4 Abs. 5 gerade nicht zwischen Verkehrsdienstleistungen auf der Schiene und der Straße unterscheidet.

Die Gewerkschaften haben mit Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds die verbindliche Personalübernahme bei Betreiberwechseln im ÖPNV im Novellierungsverfahren zum Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes – VergRModG gefordert. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 25. September 2015 ebenfalls eine Soll-Regelung gefordert. Die Bundesregierung verwies in ihrer Gegenäußerung vom 8. Oktober 2015 darauf, dass dieses im Personenbeförderungsgesetz in den §§ 8a und 8b bereits geregelt sei.

Gerade in den Verwaltungen kleiner Kommunen mit geringen personellen Kapazitäten herrschen noch immer Unsicherheiten über Zulässigkeit, Umfang und Verfahren der Vorgabe sozialer Standards und des Beschäftigtenübergangs nach Art. 4 (5) und (6) der EUVO (EG) Nr. 1370/2007, da das PBefG hier weder einen deutlichen Bezug zur Verordnung herstellt noch

entsprechende Durchführungsverordnungen existieren. Dadurch entsteht auch hoher Beratungsbedarf, der zu unnötigen finanziellen Belastungen der kommunalen Haushalte führt. Einzig Rheinland-Pfalz hat im Zusammenhang mit dem Landestariftreuegesetz eine Handreichung für Aufgabenträger und Unternehmen zum Verfahren verfasst.

Ver.di fordert daher

- Analog zu der Bestimmung für die Beschäftigten im Schienenpersonennahverkehr im Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) muss für die Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und Untergrundbahnen im PBefG festgeschrieben werden, dass Aufgabenträger bei Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr die Übernahme des Personals zu den bisher garantierten Bedingungen vorgeben sollen. Dies ist in einem neu einzufügenden § 8c in PBefG aufzunehmen.
- Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen und der Personalübernahme bei Betreiberwechsel müssen zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und zur Sicherung der Qualität der öffentlichen Verkehrsleistungen in den Nahverkehrsplänen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgeführt werden. § 8 Abs. 3 ist entsprechend anzupassen.

Liberalisierung des Omnibusfernlinienverkehrs

6. Es wird um eine allgemeine Einschätzung der Fernbusliberalisierung gebeten. Wurden die gesetzgeberischen Ziele (Wettbewerb im Fernverkehr, Schaffung einer Beförderungsalternative für die Verbraucher) nach Ihrer Auffassung erreicht? Sind die gesetzlichen Regelungen praktikabel und eindeutig?

a) Marktsituation

Ver.di hat bei Öffnung des Fernbusmarktes vor Sozialdumping gewarnt und beurteilt die aktuelle Situation sehr kritisch. 3 Jahre nach Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ist ein ruinöser Unterbietungswettbewerb in vollem Gange, der auf dem Rücken der Beschäftigten und auf Kosten der Sicherheit der Fahrgäste und aller anderen Verkehrsteilnehmenden ausgetragen wird. Laut IGES-Institut liegen die Preise für Fernbusreisen noch immer auf dem Niveau von 2014 und noch immer deutlich niedriger als zum Start 2013. Personenkilometerpreise in Höhe von 0,08 Euro und regelmäßige Angebotspreise in Höhe von 0,04 Euro sind nicht kostendeckend, dieser Preisdruck wird an die Beschäftigten weitergegeben, die zunehmend auch aus dem europäischen Ausland zu geringeren Löhnen rekrutiert werden. Die Auslastung der Busse stagniert der Marktanalyse 2015 des Bundesamts für Güterverkehr (BAG) folgend nach wie vor bei 55%. Der Markt ist weit davon entfernt, stabil zu funktionieren. Zwei Betreiber haben bereits aufgeben müssen, eine Fusion fand statt. Auch in Zukunft besteht die Gefahr, dass kurzfristige Einstellungen von Linien vorgenommen werden. Ver.di hat Zweifel an einer langfristigen Verlässlichkeit des Fernbusliniennetzes. Es ist außerdem nicht erkennbar, wie im öffentlichen Personenverkehr eine sinnvolle Vernetzung und Ergänzung der

verschiedenen Verkehrsträger im Sinne der Sicherstellung öffentlicher Mobilität für die Bevölkerung und zur Schonung der Umwelt erreicht werden soll. Die Entscheidung des Angebotes einer Fernbuslinie obliegt den Anbietern, ebenso entscheiden sie kurzfristig über die Einstellung eines Angebotes. Eine politische Steuerung findet nicht statt, Verlässlichkeit für die Fahrgäste ist nicht gegeben.

b) Infrastruktur und Stationen

Viele der etwa 445 Fernbusstationen sind nicht barrierefrei und verfügen nicht über eine ausreichende hygienische Ausstattung für Personal und Fahrgäste. Darüber hinaus fehlen Ruhe- und Sozialräume oder Toiletten für das Fahrpersonal. Den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Ruhepausen für die Beschäftigten sind an diesen Haltepunkten nicht möglich. Vielerorts wird an den Fernbushaltes der übrige Verkehr behindert und es kommt zu gefährlichen Situationen für die Fahrgäste, andere Fußgänger und auch Radfahrer. Auch der öffentliche Nahverkehr ist von der neu entstandenen Enge gerade in den Innenstädten betroffen. Städte, die versuchen zur Vermeidung von Staus den Verkehr im Innenstadtbereich zu reduzieren, haben zusätzliche Belastungen durch die Fernbusse hinzunehmen. Nur an wenigen Stationen werden die Fernbusanbieter an den Kosten des Betriebs der Stationen beteiligt.

Ver.di fordert daher

- An den Stationen sind ausreichende Sozial- und Ruheräume sowie Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal vorzuhalten, damit Pausen tatsächlich der Erholung dienen und unter würdigen Bedingungen verbracht werden können.
- Die Genehmigungsbehörden müssen auf Antrag einer Kommune die Genehmigung versagen bzw. ihre Anzahl zu begrenzen oder eine Änderung des Fahrplans erwirken können, wenn die Stadt nachweist, dass es durch die Fernbusse zu erheblichen Behinderungen des Verkehrs im Innenstadtbereich oder des öffentlichen Verkehrs kommt.
- Grundsätzlich muss der Vorrang des öffentlichen Nahverkehrs vor dem Fernbusverkehr im Verkehrsfluss und an Haltestellen, insbesondere an den zentralen Omnibusbahnhöfen (ZOB) zur Sicherung der Umsteigebeziehungen zwischen Nah-, Regional- und Fernverkehr, besonders für Pendler, sichergestellt werden.
- Auch die Stationen müssen barrierefrei sein und für die Fahrgäste hygienische Einrichtungen und Schutz vor der Witterung bieten.
- Die Fernbusanbieter müssen als Nutzer die Kosten der Einrichtung und Erhaltung der Stationsinfrastruktur tragen.

8. Verfügen Sie über Erkenntnisse über Verkehrsverlagerungen von der Schiene und dem motorisierten Individualverkehr auf den Fernbuslinienverkehr?

10. Welche wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen hat die Liberalisierung auf den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene)?

11. Hat sich die Regelung in § 42a PBefG als geeignet erwiesen, den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene) wirksam zu schützen und welche Alternativen kommen aus Ihrer Sicht in Betracht?

Laut aktueller Marktanalyse des Bundesamts für Güterverkehr (BAG) haben lediglich 15% der Fernbuskunden auf eine Fahrt mit dem privaten PKW verzichtet. Weitere 23% wären zwar mit dem PKW gefahren, hätten jedoch Angebote der Mitfahrzentralen genutzt. Der PKW, der sie mitnahm, fährt noch immer, dafür aber mit weniger Passagieren, da diese jetzt im Fernbus sitzen. 30% der Passagiere kommen vom Fernverkehr der Bahn und 19% aus dem Schienenpersonennahverkehr. Ver.di hält dies am Ziel der Reduzierung von Verkehr gemessen für eine denkbar schlechte Bilanz und äußerst bedenklich, denn die Konkurrenzierung öffentlich geförderter Verkehre auf der Schiene ist offenkundig. Trotz der erheblichen Bedeutung für den öffentlichen Verkehr liegen zu den Auswirkungen des Fernbusverkehrs auf den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr der Bundesländer sowie den kommunalen ÖPNV und den daraus resultierenden Verluste der öffentlichen Haushalte keine öffentlich zugänglichen dezidierten Erhebungen vor.

Ver.di fordert daher

- Liniengenehmigungen müssen an eine Mindestbediengarantie von einem Jahr geknüpft werden. Die Einstellung von Linien muss durch den Genehmigungsinhaber im Interesse der Fahrgäste und zur Sicherstellung zumindest eines gewissen Maßes an Sicherheit im Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs 1/2 Jahr im Voraus beantragt werden. Der Antrag ist zeitnah zu veröffentlichen.
- Der Mindesthaltestellenabstand im Fernbuslinienverkehr muss zum Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs und öffentlicher Haushalte auf 70 Kilometer angehoben werden.
- Wird eine Fernbusliniengenehmigung parallel zu Strecken des öffentlichen Nahverkehrs erteilt, muss durch Fahrgastbefragungen in beiden Verkehrsträgern ermittelt werden, ob sich eine Konkurrenzierung des Nahverkehrs entwickelt. Für die Kosten müssen die Fernbuslinienanbieter aufkommen, im ÖPNV sind derartige Befragungen bereits die Regel.

9. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen auf die Arbeits- und Sozialbedingungen des Fahrpersonals im Fernbuslinienverkehr?

Ver.di beobachtet die Weitergabe des enormen Preisdrucks im Markt an die Fahrpersonale. Fahrer/-innen berichten regelmäßig von Sozialdumping, Dienstplanungen, die die Grenzen dessen, was körperlich zu bewältigen ist, überschreiten, und mehr oder weniger offenen Aufforderungen zur Manipulation der Lenk- und Ruhezeitdokumentation. Beschäftigte beschwerten sich außerdem, dass sie bei Fahrgastbeschwerden pauschal Lohnabzüge hinnehmen müssen und Löhne verspätet oder nicht vollständig ausgezahlt werden. Klagen die Beschäftigten dagegen, führt dies häufig zur Kündigung. Auch öffentlich haben sich inzwischen etliche Beschäftigte gegenüber der Presse geäußert, um auf ihre Sorge über die Verkehrssicherheit und ihre Nöte als Arbeitnehmer/-innen aufmerksam zu machen. Es handelt sich dabei nicht um Einzelfälle, diese Praktiken sind vielmehr die Voraussetzung für ein Fernbusangebot zu den derzeitigen Preisen.

Damit korrespondiert die beängstigende Zunahme der Verstöße gegen Lenk- und Ruhezeiten und Arbeitszeitdokumentationspflichten. Bei Kontrollen des Bundesamts für Güterverkehr (BAG) wurden Beanstandungsquoten in Höhe von 26%, bei Kontrollen der Polizeidirektionen teilweise sogar Beanstandungsquoten über 50% festgestellt. Hier zeigt sich bei etwa 10.000 Fahrten pro

Woche ein ernsthaftes Sicherheitsproblem für die Passagiere und alle anderen Verkehrsteilnehmer. Mit der derzeit geringen Kontrollichte des BAGs mit 278 Fernbussenkontrollen im Jahr 2014 und 245 Kontrollen im ersten Halbjahr 2015 ist gerade hinsichtlich der im Jahresvergleich noch gestiegenen Beanstandungsquoten - insbesondere bei den Dokumentationspflichten - eine adäquate Durchsetzung der Einhaltung gesetzlicher Lenk- und Ruhezeiten nicht zu erreichen. Ver.di hat zudem die Erfahrung gemacht, dass die örtlichen Gewerbeaufsichtsämter mit Verweis auf eine zu geringe Personaldecke Hinweisen von Beschäftigten und Fahrgästen oft nicht nachgehen.

Die Fernbusanbieter agieren mit ganz wenigen Ausnahmen lediglich als Vermittlungsplattformen, die mit Subunternehmen arbeiten, bei denen die Fahrer beschäftigt sind. Die Arbeitsverhältnisse sind im Allgemeinen für die Laufzeit der Subunternehmerverträge (1-2 Jahre) befristet. Nicht selten wird mit möglichst knapper Personaldecke und geringen Löhnen gearbeitet. Vielfach gibt es keine umfassende tarifliche Bindung oder Betriebsräte zum Schutz der Beschäftigten. Wollen die Beschäftigte Betriebsräte wählen, kommt es nicht selten zu Beeinflussungsversuchen, bis hin zu Behinderungen z.B. durch Kündigung der Mitglieder des Wahlvorstands oder der Kandidat/-innen.

Fast alle Subunternehmen sind auch im öffentlichen Personennahverkehr tätig. Nicht wenige Fernbusfahrer arbeiten sowohl im öffentlichen Personennahverkehr als auch im Fernbusverkehr. Arbeitszeitverstöße sind so in vielen Fällen gar nicht nachweisbar, da im öffentlichen Personennahverkehr keine Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung mit der Fahrerkarte besteht. In der Praxis bescheinigt der Arbeitgeber dem Fahrer die Einhaltung der Ruhezeiten durch ein einfaches Schriftstück (Freistellungsbescheinigung). Um tatsächlich wirksame Kontrollen durchführen und Manipulationen ausschließen zu können, muss die Ausnahme in § 1 Fahrpersonalverordnung gestrichen werden und die digitale Fahrerkarte auch bei Fahrten im öffentlichen Personennahverkehr vorgeschrieben werden.

Die gesetzlichen Vorgaben zu Lenk- und Ruhezeiten setzen absolute Obergrenzen fest, sie dienen der Sicherheit im Straßenverkehr und dem Schutz aller Verkehrsteilnehmer. Werden sie regelmäßig ausgereizt, kommt es zu einer enormen Belastung für die Fahrer/-innen. Nach Ansicht der Gewerkschaft ver.di ist dies auf Dauer nicht zumutbar und stellt eine akute Gefährdung für die Gesundheit des Fahrpersonals, die Sicherheit Fahrgäste und die allgemeine Verkehrssicherheit dar.

Die in Tarifverträgen gegenüber dem Gesetz deutlich besser geregelten Lenk- und Ruhezeiten sowie maximalen Schichtzeiten müssen gerade im Fernbusverkehr flächendeckend angewandt werden. Um für die Beschäftigten in der Branche bei den sich daraus ergebenden kürzeren Arbeitszeiten ein auskömmliches Leben zu gewährleisten, müssen entsprechende Löhne gezahlt werden. Es muss zudem sicher gestellt werden, dass Arbeitszeiten auch tatsächlich gezahlt werden.

- Nicht alle Unternehmen erfassen und rechnen die Arbeitszeit korrekt ab. So kommt es vor, dass Reinigungsarbeiten, auch lange Anfahrten mit dem PKW oder Mitfahrten zur Übernahme eines Busses an anderem Ort nicht oder nur teilweise als Arbeitszeit erfasst und u. U. auch nicht bezahlt werden.

- Es gibt Unternehmen, die mit pauschal angesetzten Arbeitszeiten arbeiten: Es wird z.B. angenommen, eine Linie sei 8 Stunden lang, nur diese werden bezahlt. Kommt es zu Verzögerungen und die / der Fahrer/-in arbeitet länger, wird diese Zeit nicht bezahlt.
- Ein Problem ist nach wie vor die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten, die Fahrer/-innen werden damit allein gelassen. Beschäftigte berichten, dass die Fahrpläne oft so eng sind, dass sie dadurch regelmäßig an die Grenzen der Lenkzeiten stoßen bzw. Schwierigkeiten haben, die vorgegebenen Ruhezeiten einzuhalten und Überschreitungen provoziert werden. In Haftung werden gerade die Beschäftigten genommen, die als Fahrzeugführer Bußgelder und Führerscheinverlust riskieren, dies jedoch aus Angst um ihren Arbeitsplatz oft in Kauf nehmen. Betreiber wie Anbieter gehen kaum ein Risiko ein. Wenn „MeinFernbus/Flixbus“ nun den Zweifahrerbetrieb für Nachtfahrten angeordnet hat und zugleich bestimmt, dass sich die Fahrer/-innen im Zweistundenrhythmus am Steuer abwechseln und zu jeder Zeit beide wach zu sein haben, so erscheint das aus Sicht der Fahrgäste zunächst gut. Nach dem Fahrpersonalrecht ist bei Zweifahrerbesetzung jedoch eine weitere Verkürzung der Ruhezeit möglich: Bei Zweifahrerbesetzung muss jeder Fahrer nur eine tägliche Ruhezeit von 9 Stunden innerhalb von 30 Stunden einlegen, also erst nach 21 Stunden.

Im Fernbuslinienverkehr gehören neben dem Fahren etliche weitere Arbeiten zu den Aufgaben der Busfahrer/-innen. Sie müssen die Fahrgäste an jedem Halt betreuen, beim Ein- und Ausladen der Koffer mit anpacken, teilweise noch Fahrkarten sowie Kaffee und Snacks verkaufen. Dabei sind für einen Halt manchmal nur 5 Minuten vorgesehen. Nach der Fahrt muss die Toilette entleert und der Bus gereinigt und gewaschen werden. So kommen zur maximal zulässigen täglichen Lenkzeit von 9 Stunden noch mindestens 1 ½ Stunden weitere Arbeiten dazu. Die Fahrerinnen und Fahrer sind nicht selten bis zu 13 oder sogar 15 Stunden unterwegs. Das ist möglich, weil die tägliche Mindestruhezeit (11 Stunden) 3 mal wöchentlich auf 9 Stunden verkürzt werden kann. Das Maß der Dinge sind für viele Unternehmen nur die Lenk- und Ruhezeiten nach dem Fahrpersonalrecht, Verstößen gegen das Arbeitszeitgesetz kommen daher noch häufiger vor. Auch die Unterbringung bei Übernachtungen ist nicht immer adäquat, so berichten Fahrer/-innen von Zwei- oder Mehrbettzimmern und der Unterbringung in Hostels, in denen aufgrund des durch v.a. jugendliche Gäste verursachten Geräuschpegels kein Schlaf zu finden sei.

Die harte Wettbewerbssituation im Fernbusverkehr führt zu einer ernsthaften Gefährdung der beschäftigten Busfahrer/-innen sowie der Fahrgäste und anderer Verkehrsteilnehmer/-innen. Beschäftigte berichten immer wieder darüber, dass die Bestimmungen des Arbeitsschutzes (Lenk- und Ruhezeiten, Busfahrerarbeitsplatz), aber auch die Sicherheitsbestimmungen (Fahrzeuge) kaum einzuhalten sind. Beschwerden würden mit Mobbing und Kündigungsdrohungen beantwortet. Fahrer/-innen berichten auch von gefährlicher Übermüdung. Ver.di beobachtet derzeit, dass immer weniger Busfahrer bereit sind, unter diesen Bedingungen zu arbeiten und andere Beschäftigungen anstreben. Es ist zu beobachten, dass die Branche aufgrund der Rekrutierungsprobleme und des enormen Preisdrucks beginnt, sich neu aufzustellen. Insbesondere auf den grenzüberschreitenden Linien wird vermehrt mit Subunternehmen mit Sitz in osteuropäischen Mitgliedsstaaten gearbeitet, deren Personal nach den im Heimatland üblichen Bedingungen entlohnt wird. So setzt beispielsweise „Touring“ auf

der Linie Sarajewo – Dortmund Fahrpersonale aus Bosnien-Herzegowina ein, die DB arbeitet auf der Linie Prag – München/Nürnberg mit dem polnischen Betreiber „Student Agency“. Die Lohnunterschiede betragen bis zu 50 Prozent gegenüber der in Deutschland üblichen Bezahlung. Für die Fahrpersonale im Fernbuslinienverkehr muss daher eine grundsätzliche Pflicht zur Arbeitszeiterfassung nach dem Mindestlohngesetz und die Klarstellung, dass es sich bei Fahrten auf bundesdeutschem Gebiet um entsendete Arbeitnehmer/-innen nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz handelt, auch wenn der Auftragnehmer seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, aufgenommen werden.

Bundesweit gültige soziale Standards und eine angemessene Entlohnung sind in der Branche dringend geboten. Durch die regionale Verortung der Subunternehmer und die traditionell regionale Aufstellung der Arbeitgeberverbände im privaten Omnibusgewerbe fehlt der Gewerkschaft ver.di jedoch ein Verhandlungspartner für tarifliche Regelungen, die die gesamte Branche binden können. Die Anbieter der Fernbusreisen geben den Fahrgästen und den übrigen Verkehrsteilnehmenden ein Sicherheitsversprechen und bestimmen durch die Fahrpreisfestlegung die Einnahmen. Der dadurch entstehende wirtschaftliche Druck wird bis zum Fahrpersonal durchgereicht. Sicherheit in der Personenbeförderung beginnt bei den Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals. Ver.di sieht die Anbieter in der Pflicht, auf der Arbeitgeberseite einen Verhandlungspartner zur Verfügung zu stellen oder diese Verantwortung selbst zu übernehmen, um einheitliche Standards für Arbeitsbedingungen und Entlohnung der Beschäftigten in der Branche verhandeln zu können.

Ver.di fordert daher

- Die Überprüfungsquote des BAG muss auf mindestens 0,3 Prozent erhöht werden, zusätzlich muss die Kontrollverantwortung auf die Polizeidirektionen an Orten mit Fernbusstationen ausgeweitet werden. Örtliche Gewerbeaufsichtsämter müssen verpflichtet und personell befähigt werden, Hinweisen nachzugehen.
- Um tatsächlich wirksame Kontrollen durchführen und Manipulationen ausschließen zu können, muss die Ausnahme in § 1 Fahrpersonalverordnung gestrichen werden und die digitale Fahrerkarte auch bei Fahrten im öffentlichen Personennahverkehr vorgeschrieben werden.
- Bei Genehmigungsanträgen müssen Fahrpläne den Nachweis enthalten, dass an den vorgesehenen Halten für Pausen adäquate Sozial-, Ruhe- und Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal zur Verfügung stehen und die geltenden Sozial- und Arbeitszeitvorschriften eingehalten werden. Ohne diesen Nachweis ist die Genehmigung zu versagen.
- Im PBefG muss aufgenommen werden, dass es sich bei in einem anderen Mitgliedstaat Beschäftigten auf Linien in Genehmigungsverantwortung deutscher Genehmigungsbehörden um entsendete Arbeitnehmer i.S.d. der RICHTLINIE 96/71/EG handelt sowie dass die Richtlinie und auch das Arbeitnehmerentsendegesetz anzuwenden ist.
- Für die Fahrpersonale müssen die Dokumentationspflichten zur Arbeitszeiterfassung des Mindestlohngesetzes grundsätzlich gelten.
- Dem Genehmigungsinhaber muss bei Verstößen gegen Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und der Sicherheit,

auch wenn sie durch einen Nachunternehmer verursacht werden, die Liniengenehmigung entzogen werden.

- Zur Erhaltung der Straßeninfrastruktur und zur Finanzierung der zur Sicherung der Verkehrssicherheit notwendigen verstärkten Kontrollen sollten Fernbusanbieter in gleichem Maße wie der LKW-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.

12. In welchem Umfang kommen bereits barrierefreie Fernbusse zum Einsatz? Besteht aus Ihrer Sicht noch weiterer Regelungsbedarf im Personenbeförderungsgesetz?

Nach den Erkenntnissen von ver.di kommen derzeit kaum barrierefreie Fernbusse zum Einsatz. Gänzlich ungeklärt sind der Aufgabenumfang und die Verantwortung der Fahrpersonale bei der Beförderung körperlich eingeschränkter Fahrgäste.

Erleichterung für flexible Bedienformen

18. Wie beurteilen Sie die weiteren Perspektiven bis zum Jahr 2022?

19. Hat sich die gesetzliche Regelung nach Ihrer Auffassung bewährt?

Die bisherigen Regelungen zu flexiblen Bedienformen erachtet ver.di als ausreichend.

Alle neuen Mobilitätsformen können **nur eine Ergänzung** zu einem gut funktionierenden öffentlichen Personennahverkehr sein. Der ÖPNV ist eine Erfolgsgeschichte um die uns viele Länder beneiden. Er ist Teil der **Daseinsvorsorge**, umweltfreundlich und sicher. Öffentlicher Personennahverkehr sorgt für Teilhabe der Menschen am gesellschaftlichen Leben und dafür, dass Menschen ihren Arbeitsplatz erreichen.

Der Einsatz von **Bürgerbussen** ist nach Auffassung von ver.di nur eingeschränkt und nur als Ergänzung zum ÖPNV denkbar. Es ist nicht möglich, dass Qualitätsvorgaben im selben Maße wie bei Verkehrsaufträgen einzuhalten und zu kontrollieren. Standards oder vereinbarte Vorgaben können nicht eingefordert werden und gegen die Nichteinhaltung kann kaum vorgegangen werden. Es ist fraglich, ob Standards für Kompetenz und Ausbildung der Fahrer überhaupt sichergestellt werden können. Gerade das ist jedoch für eine sichere Personenbeförderung unerlässlich. Fraglich ist die Verlässlichkeit solcher Angebote. Steht ein privater Fahrer aus verschiedenen Gründen nicht oder nicht mehr zur Verfügung, kann das Angebot selten kurzfristig ersetzt werden. Ver.di warnt davor, ehrenamtlich engagierte Menschen zu überfordern.

Insbesondere im **Taxen- und Mietwagenbereich** darf in keinem Fall eine weitere Marktliberalisierung vorgenommen werden. Das Prinzip der Festlegung von Höchsttarifen durch die Kommunen bei gleichzeitiger Beförderungspflicht garantiert ein stabiles Ergänzungsangebot zum öffentlichen Personennahverkehr. Stattdessen müssen die Kommunen verpflichtet werden, die Funktionsfähigkeit des Marktes regelmäßig zu überprüfen und durch die Begrenzung von Konzessionen zu schützen. Zum Schutz der Branchenstruktur muss auch die Rückkehrpflicht für Mietwagen beibehalten werden. Eine weitere Öffnung z.B. für **private Dienste wie Uber** gefährdet die Verkehrssicherheit, die Preisstabilität und gerade im ländlichen Raum die verlässliche Bedienung, das Angebot von Vermittlungsplattformen ist lediglich ein Versuch des

Markteintritts mit dem Ziel der vollen Etablierung des Modells der Privatisierung bisher erfolgreich öffentlich gesteuerter Dienstleistungen. Dies zeigen internationale Beobachtungen des Geschäftsmodells, welches hinsichtlich der Bedingungen für die Fahrer und Unsicherheiten bis hin zur Gefährdungen für die Fahrgäste zu massiven Problemen führt. Die durch die Einführung des Mindestlohns seit 1. Januar 2015 annähernd stabilisierte Einkommenssituation der Beschäftigten im Taxen- und Mietwagengewerbe würde durch eine Marktöffnung für diese Fahrdienste zunichte gemacht.

Ver.di fordert daher

- Die Anforderungen für Bürgerbusse dürfen gegenüber dem öffentlichem Personennahverkehr nicht weiter gesenkt werden, insbesondere die Qualifizierungsanforderungen für die Fahrer/-innen müssen unbedingt beibehalten werden. Da Bürgerbusse keine verlässliche dauerhafte Verkehrsbedienung garantieren können, darf ihr Einsatz lediglich zur Ergänzung des ÖPNV dienen.
- Eine weitere Marktöffnung im Taxen- und Mietwagenverkehr gefährdet verlässliche Preise, Beförderungspflicht und Sicherheit und ist unbedingt abzulehnen.
- Die Kommunen müssen verpflichtet werden, die Funktionsfähigkeit des Marktes regelmäßig zu überprüfen und durch bei Bedarf durch die Begrenzung von Taxen- und Mietwagenkonzessionen seine Funktionsfähigkeit zu sichern.