

Drei Jahre Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge - Gefahr für Arbeitsplätze, tarifliche Standards und kommunale Entscheidungsfreiheit

1. Unfairer Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten durch Sozialdumping
2. Kein fairer Wettbewerb, kein Vorteil für den Mittelstand
3. Gefahr für kommunale Entscheidungsfreiheit und Qualität des Nahverkehrs
4. Schlussfolgerung
5. Lösung zur Abwehr von Sozialdumping und Schutz kommunaler Souveränität und Steuerungsfähigkeit im kommunalen Nahverkehr

Bearbeitung

ver.di Fachbereich Verkehr
Mira Ball
Bundesfachgruppenleiterin
Straßenpersonenverkehr
und Schienenverkehr
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bund | Ressort 10: FB 11 Verkehr
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin
Telefon: 030.6956.2650 | Fax: 030.6956.3849
Mobil: 0151.142.913.56
E-Mail: mira.ball@verdi.de



Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge im Personenbeförderungsgesetz - Gefahr für Arbeitsplätze, tarifliche Standards und kommunale Entscheidungsfreiheit

Seit dem Jahr 2009 gilt bei Vergaben von Verkehrsverträgen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr¹ in den Kommunen mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 Europäisches Recht. Die europäische Verordnung erforderte eine Veränderung des deutschen Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), die nach langem Abstimmungsprozess 2013 erfolgte. Einer der großen Kritikpunkte von ver.di, aber auch der kommunalen Spitzenverbände, war seinerzeit der geplante und schlussendlich auch umgesetzte Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge vor der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

Ver.di hat gemeinsam mit der Europäischen Transportarbeiterföderation (ETF) im Rahmen der europäischen Marktöffnung des Nahverkehrs erfolgreich dafür gekämpft, Sozialdumping zu verhindern und Entscheidungsrechte der Kommunen im liberalisierten Markt zu erhalten. Beidem ist das Europäische Parlament 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 zu verlangen. Zusätzlich haben die meisten Bundesländer in den vergangenen Jahren Tariftreuegesetze mit repräsentativen Tarifregelungen für den Nahverkehr verabschiedet.

Bei eigenwirtschaftlichen Anträgen laufen jedoch seit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 2013 alle diese Schutzrechte für Beschäftigte ins Leere. Durch einen eigenwirtschaftlichen Antrag werden sowohl geplante Ausschreibungsverfahren als auch Direktvergaben (mithin alle öffentlichen Dienstleistungsaufträge) innerhalb von 3 Monaten nach ihrer Ankündigung außer Kraft gesetzt, auch gegen den Willen der Kommune. Vorgaben zu sozialen Standards, Tarifverträgen oder einer Übernahme der Beschäftigten müssen bei eigenwirtschaftlichen Anträgen nicht eingehalten werden, auch wenn der Aufgabenträger oder Tariftreuegesetze dieses vorsehen würden.

2

Durch den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre entsteht ein Ungleichgewicht im Wettbewerb zugunsten von Unternehmen mit niedrigem Tarifniveau oder ohne Tarifbindung. Dies geht auf Kosten der Beschäftigten, wie die Beispiele Pforzheim (Arbeitsplatzverlust für 250 Beschäftigte und Schließung des kommunalen Betriebes nach 104 Jahren) und Hildesheim (die Geschäftsführung des kommunalen Betriebes hält die Absenkung des Tarifvertrages um mehr als 30 % für notwendig, dennoch droht hier ebenfalls die Schließung) zeigen. Dies hat auch Folgen für die Fahrgäste, denn die Kommune hat keinerlei Einfluss auf einen eigenwirtschaftlichen Verkehr, selbst die Einhaltung der zugesicherten Verkehrsleistung und Qualität kann sie kaum durchsetzen und Verstöße nicht sanktionieren.

1. Unfairer Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten durch Sozialdumping

Der kommunale Nahverkehr ist personalintensiv, die Personalkosten betragen zwischen 50-60% der Gesamtkosten. Ver.di verhandelt mit über 30 Arbeitgeberverbänden, die daraus resultierende differenzierte Tarifstruktur weist große Niveauunterschiede auf, zudem sind nicht alle Unternehmen tarifgebunden. Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge eröffnet 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

¹ Verkehr mit Bussen, Stadt-, Straßen- und U-Bahnen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge



Auftrag keine Chance, es entsteht quasi ein Zwang zur Ausgründung und Tariffucht. Die Folgen tragen die Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder deutliche Lohnverluste – bis zu einem Viertel - und wesentlich schlechtere Arbeitsbedingungen hinnehmen müssen. 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 Sicherheit der Fahrgäste und aller anderen Verkehrsteilnehmer.² Im kommunalen Nahverkehr gibt es zudem keine Pflicht zur Lenk- und Ruhezeiterfassung wie z. B. im Fernbusverkehr, wodurch Kontrollen kaum möglich sind.

Der Druck auf soziale Standards wird die Zunahme von Tariffucht, tariflosen Unternehmen und damit eine Ausweitung von Konflikten zur Folge haben. Bis 2020 benötigt die Branche 30.000 neue Beschäftigte, Unternehmen mit eigenwirtschaftlichen Verkehren werden bei den Arbeitsbedingungen, die sie bieten, zunehmend keine Arbeitskräfte finden. Dabei besteht jedoch kaum Handlungsspielraum zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, eigenwirtschaftliche Verkehre lassen keine Weiterentwicklung von Sozial- und Tarifstandards zu, denn der durch steigende Fahrgeldeinnahmen zu erwartende Spielraum deckt nicht regelmäßig die Inflationsrate und soll dies als Entgelt für eine Leistung der Daseinsvorsorge auch gar nicht tun. In der Folge subventionieren die Beschäftigten durch Reallohnverluste den öffentlichen Nahverkehr und auch die Kommune leidet unter den sozialen Folgen minderwertiger Arbeitsplätze. Dies wird sich extrem negativ auf die Attraktivität der Berufe im öffentlichen Nahverkehr auswirken. Fahrermangel aufgrund unattraktiver Arbeitsbedingungen hat bereits zu Ausfällen geführt, in Bad Homburg und Kusel mussten die Kommunen beispielsweise Taxen zur Beförderung von Schüler/-innen bestellen.

Seit Mitte der 90er Jahre sind in den Unternehmen in kommunaler Hand umfassende Restrukturierungen durchgeführt worden, sie sind inzwischen nachweislich hochgradig effizient. Auch die Beschäftigten haben in diesem Zusammenhang bereits hohe Beiträge zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplatzsicherung leisten müssen.

3

2. Kein fairer Wettbewerb, kein Vorteil für den Mittelstand

Die Deutsche Bahn hat kürzlich erklärt, dass sie zur Kompensation von Vertragsverlusten strategisch darauf setzt, kommunale Stadtverkehre eigenwirtschaftlich zu erbringen. Die DB Regio AG hat keinen einheitlichen Tarifvertrag für ihre Busunternehmen und tritt schon seit geraumer Zeit auch in Ausschreibungen vermehrt mit Tochter- und Enkelunternehmen mit niedrigeren Personalkosten an. Dadurch können sich auch andere Verkehrsunternehmen und Konzerne ermutigt sehen, ebenfalls diesen Weg zu gehen, wobei Konzerne durch die Möglichkeit höherer Investitionen, der Verschiebung von bereits abgeschriebenem Material und höhere Flexibilität Vorteile vor dem ortsansässigen Mittelstand haben.

Der Mittelstand hat hier vielfach auch deshalb keinen Vorteil, da die Unternehmen häufig bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen als Subunternehmer tätig sind und mit nicht mehr auskömmlichen Einnahmen rechnen müssen, wenn ein Betreiber den Verkehr eigenwirtschaftlich betreibt. Diese Sorge steht z.B. hinter dem erfolglosen eigenwirtschaftlichen Antrag der privaten Bietergemeinschaft in Pforzheim.

² 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.



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.

Fast alle Bundesländer haben in Anbetracht dessen den Weg gewählt, durch Tariftreuegesetze Sozialdumping in der Branche einzuschränken. Dies ist bei einem eigenwirtschaftlichen Antrag regelmäßig hinfällig, da hier Tariftreuegesetze nicht greifen, auch dadurch wird deutlich, dass hier vermeintlich günstigere Angebote im Wettbewerb allein auf Kosten der Beschäftigten gemacht werden.

3. Gefahr für kommunale Entscheidungsfreiheit und Qualität des Nahverkehrs

Aus Sicht der Kommunen und Fahrgäste stehen Qualität und Sicherheit der Verkehrsbedienung im Vordergrund. Liniengenehmigungen für eigenwirtschaftliche Verkehre können für bis zu 10 Jahre beantragt werden. Die Kommunen (Aufgabenträger) erstellen zur Vorbereitung der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (Ausschreibung oder Direktvergabe) im ÖPNV mit teilweise großem Engagement 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 Dienstleistungsverträgen ohnehin anzuwenden. Aufgabenträger stellen auf dieser Grundlage fest, dass die Verkehrsleistung gemeinwirtschaftlich ist, woraus sich die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ergibt. Allerdings muss ein Unternehmen, das für diese Verkehrsleistung einen eigenwirtschaftlichen Antrag stellen will, keinen Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit erbringen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Antrag "mindestens dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorabbekanntmachung beschriebenen weitergehenden Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht" (§ 13 Abs. 2a PBefG). Bei einer geplanten Direktvergabe führt ein eigenwirtschaftlicher Antrag dazu, dass die Kommune ihren Verkehrsbetrieb, der überwiegend aufgrund von Tarifbindung nicht eigenwirtschaftlich anbieten kann, verliert und die finanziellen (Abwicklungskosten und Investitionsverlust) und sozialen Konsequenzen (Arbeitslosigkeit und Entgeltverlust von Beschäftigten) zu tragen hat.

4

Sollten sich im Laufe der Jahre die Anforderungen an die Verkehrsbedienung qualitativ oder quantitativ verändern, hat die Kommune bei eigenwirtschaftlichen Verkehren im Gegensatz zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen keine Möglichkeit, veränderte Anforderungen und Bedürfnisse der Fahrgäste beim Verkehrsunternehmen einzubringen. Der Betreiber im eigenwirtschaftlichen Verkehr ist völlig unabhängig, sofern er nur unwesentlich von den ursprünglichen Anforderungen abweicht.

Wenn der eigenwirtschaftliche Anbieter selbst 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. Die Kommune hat dann nur die Wahl, auf diese Forderungen einzugehen oder auf die Verkehrsbedienung zu verzichten. Einen großen Verhandlungsspielraum hat sie dabei nicht, denn der eigenwirtschaftliche Anbieter hat im Verkehrsgebiet im Allgemeinen eine Monopolstellung. Bei schlechter Qualität oder Nichterfüllung der zugesagten Verkehrsleistung sind die Möglichkeiten der Kommune auf einen



Antrag zur Entbindung des Unternehmens bei der zuständigen Genehmigungsbehörde begrenzt, die Genehmigung kann widerrufen werden, wenn „die Betriebspflichten nachhaltig nicht erfüllt werden“ (§ 25 Abs. 1 PBefG).

4. Schlussfolgerung

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Anträge ohne Einhaltung bisheriger Tarifbedingungen und von den Kommunen vorgegebener sozialer Standards stellt einen Wettbewerbsvorteil auf Kosten der Beschäftigten dar, da Eigenwirtschaftlichkeit in den meisten Fällen nur mit extrem niedrigen Personalkosten abgebildet werden kann. Damit wird eine Spirale des Abbaus des Arbeitnehmerschutzes und des bisherigen Einkommensniveaus in Gang gesetzt. Will man die soziale und sozialpartnerschaftliche Struktur in der Branche erhalten, muss dieser Vorrang beseitigt werden.

5. Lösung zur Abwehr von Sozialdumping und Schutz kommunaler Souveränität und Steuerungsfähigkeit im kommunalen Nahverkehr

Allein durch die Streichung des erst 2013 im Gesetz verankerten Vorrangs eigenwirtschaftlicher Anträge im Personenbeförderungsgesetz kann Sozialdumping und die Beschneidung des kommunalen Entscheidungsspielraums beendet sowie die Darstellung eines fairen Wettbewerbs für den örtlichen Mittelstand erreicht werden. Daraus folgt nicht, dass es keine eigenwirtschaftlichen Verkehre mehr geben kann. Sie müssen jedoch nachrangig sein, wenn die Kommune feststellt, dass ein Verkehrsvertrag bei Anwendung sozialer Standards gemeinwirtschaftlich ist und entschieden hat, ein Vergabeverfahren nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 mit Ausschreibung oder Direktvergabe durchzuführen. Soziale Standards und Tarifreuegesetze dürfen nicht durch eigenwirtschaftliche Anträge umgangen werden.

Wie eigenwirtschaftliche Anträge im Nahverkehr Arbeitnehmerschutzrechte untergraben

Verkehrsleistungen im Nahverkehr mit Bussen, Stadt-, Straßen- und U-Bahnen werden nach der Europäischen Verordnung (EG) Nr. 1370/0207 entweder durch Ausschreibung im wettbewerblichen Verfahren oder durch Direktvergabe an ein kommunales Unternehmen vergeben. Diese Verkehre erhalten als gemeinwirtschaftliche Verkehre üblicherweise Zuschüsse von Seiten der Kommunen zum Ausgleich von Verlusten, die Modalitäten zur Vermeidung von Überkompensationen sind in der Verordnung (EG) Nr. 1370/0207 geregelt. Dies sind öffentliche Dienstleistungsaufträge, für die neben qualitativen auch soziale Standards für die Beschäftigten durch die kommunalen Aufgabenträger vorgegeben werden können, in den meisten Bundesländern geschieht dies auch durch Tarifreuegesetze. Seit 2013 gilt nach deutschem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) allerdings: Wenn ein Unternehmen für die Verkehrsleistung lediglich Ausgleichleistungen für Schüler und Schwerbehinderte erhält, gilt dies dennoch als eigenwirtschaftlicher Verkehr. Diese Verkehre müssen keinerlei Vorgaben der Kommunen für soziale Standards einhalten und auch die Tarifreuegesetze der Länder gelten nicht. Laut PBefG hat ein eigenwirtschaftlicher Antrag Vorrang vor der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.

Hintergrund zum straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr

Im öffentlichen Nahverkehr mit Bussen, Straßen-, Stadt und U-Bahnen arbeiten ca. 130.000 Beschäftigte, weitere etwa 56.000 Beschäftigte bei Subunternehmen, die ebenfalls Fahrleistungen übernehmen. Die Tarifvertragsstruktur in der Branche ist traditionell regional strukturiert und sehr differenziert, die Tarifregelungen weisen große Unterschiede auf. Die meisten Unternehmen haben sich in einem der über 30 regionalen Arbeitgeberverbände organisiert, mit denen ver.di verhandelt. Einige Unternehmen sind keine Verbandsmitglieder und haben mit ver.di Haustarifverträge vereinbart. Zudem gibt es eine Reihe Unternehmen ohne Tarifbindung.

