

Stellungnahme

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

zum Referentenentwurf zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 14. Dezember 2012

Im Rahmen der Verbändeanhörung vom 19. November 2020

zugestellt am 03. Dezember 2020 (in der Frist bis 04. Dezember 2020)

per Mail an ref-stv14@bmvi.bund.de / ref-dg10@bmvi.bund.de

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

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bund | Ressort 03: FB 11 Verkehr
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Bearbeitung
Mira Ball
Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen

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

Stellungnahme ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di legt im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf zur Novellierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (Personenbeförderungsgesetz – PBefG) die folgende Stellungnahme vor. Diese bezieht sich insbesondere auf folgende Inhalte:

- Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr S. 3
- Umweltverträglichkeit S. 5
- Plattformen S. 6
- Bereitstellung von Mobilitätsdaten S. 6
- Mindest- und Höchstpreise im Taxenverkehr S. 7
- Verkehr mit Mietwagen S. 7
- Klarstellungen zum Vergaberegime S. 8
- Fernbuslinienverkehr S. 10

Vorbemerkung

Aus Sicht von ver.di ist der Referentenentwurf in der vorliegenden Fassung nicht zustimmungsfähig und zurückzuziehen. Bei einer Überarbeitung müssten mindestens die von uns für die §§ 13 Absatz 5a, 50 Absatz 4 vorgeschlagenen Formulierungen und vor allem der zusätzliche neue § 50 Absatz 5 in einem neuen Entwurf enthalten sein.

Zur Begründung

Die Novellierung des PBefGs sollte an verkehrspolitischen Zielen ausgerichtet sein. Die Koalition hatte sich auf das Ziel verständigt, bis 2030 doppelt so viele Fahrgäste im ÖPNV transportieren zu können. Diesem Ziel wird der Referentenentwurf nicht gerecht. Stattdessen verfolgt er offenbar in der Hauptsache das Ziel, „die Unsicherheiten bei den Betreibern der neuen Mobilitätsdienste“ zu beseitigen (unter A. Problem und Ziel).

Die eigentlichen Herausforderungen werden dagegen nicht angefasst. Im Referentenentwurf werden der ÖPNV und sein Beitrag zum Umweltschutz nicht erkennbar gestärkt. Attraktiv aus Sicht der Fahrgäste ist ein vernetztes abgestimmtes Angebot durchgängiger Reiseketten. Der Referentenentwurf trägt jedoch zur Zerfaserung des Angebotes bei, indem zwei weitere Verkehre (Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr) eingeführt werden, die einander widersprechen. Zu ihrer sinnvollen Verknüpfung mit dem Gesamtangebot trägt der Referentenentwurf nicht bei, diese Aufgabe wird den Kommunen aufbürdet. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen sind jedoch herausfordernd bis überfordernd, in verschiedener Hinsicht in ihrer Wirksamkeit in Frage zu stellen und rechtlich angreifbar. Zu erwarten sind negative verkehrspolitische Effekte wie die Erhöhung des Verkehrsaufkommens oder die Konkurrenzierung bestehender ÖPNV-Angebote.

Der dramatische Fachkräftemangel im ÖPNV wird weiter verschärft, denn trotz gegenteiliger Vereinbarung im Koalitionsvertrag wird den Beschäftigten weiterhin zugemutet, sich in ihrem

Arbeitsleben mehrfach durch eigenwirtschaftliche Anträge der Bedrohung durch Arbeitsplatzverlust und Sozialdumping ausgesetzt zu sehen. Dies trägt in keiner Weise zur Attraktivität der Branche für die etwa 100.000 bis 2030 benötigten Fachkräfte bei.

Auch Umweltstandards bleiben bei eigenwirtschaftlichen Anträgen weiterhin unberücksichtigt, das gilt nun auch für den vorgesehenen Linienbedarfsverkehr. Im Übrigen werden Umweltschutzaspekte im Entwurf generell nicht ausreichend verankert.

Die neue Regelung zu OnDemand-Diensten soll Sozialstandards beinhalten. In der vorgelegten Form wird sie jedoch nicht verhindern, dass Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse in den Sektor Einzug erhalten werden. Weder der zulässige Inhalt sozialer Vorgaben durch die Genehmigungsbehörde noch Kontrollregime und Sanktionsmöglichkeiten sind ausreichend definiert und geregelt um Wirkung entfalten zu können. Verantwortungsumfang und Pflichten von Plattformen bleiben nebulös und werden Gegenstand von Gerichtsverfahren sein, sofern die Kommunen den neuen Anforderungen überhaupt personell und finanziell gewachsen sind und tatsächlich Vorgaben machen.

Die Umsetzung des vorliegenden Referentenentwurfs wird für die Weiterentwicklung eines fahrgastorientierten und in sich abgestimmtes ÖPNV-Angebotes, den sinnvollen Einsatz von OnDemand-Diensten zur Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs, den Umweltschutz, die Verkehrssituation in den Kommunen und den Schutz von Beschäftigten im ÖPNV und OnDemand-Verkehr zu Verschlechterungen führen.

Zu den Inhalten im Einzelnen:

Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr

Die Einführung eines Linienbedarfsverkehrs als Teil des ÖPNVs mit § 44 PBefG begrüßt ver.di. Allerdings setzt sich auch für den Linienbedarfsverkehr das Problem der Einschränkung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten bei eigenwirtschaftlichen Anträgen fort. Die Klarstellung zur Geltung kommunaler Vorgaben sozialer, qualitativer und Umweltstandards für eigenwirtschaftliche Antragsteller wird im Entwurf nicht umgesetzt. Daher können kommunale Initiativen der Ergänzung des öffentlichen Nahverkehrsangebotes mit Linienbedarfsverkehren (als Direktvergabe wie auch als Ausschreibung) durch unpassende eigenwirtschaftliche Angebote verhindert werden. Da hier keine Bündelungsquote verlangt werden kann, drohen nicht nur Sozialdumping und mangelnde Qualität des Angebotes., sondern auch umweltschädigende Effekte.

Nicht notwendig ist darüber hinaus die Einführung noch einer weiteren Verkehrsform im Bereich des Gelegenheitsverkehrs mit dem gebündelten Bedarfsverkehr in § 50 PBefG, die zudem einen enorm hohen Regelungsaufwand im Gesetz und einen hohen Verwaltungsaufwand für die Genehmigungsbehörden und Kommunen nach sich zieht. Ein verkehrlicher Vorteil dieser Verkehrsform gegenüber dem Linienbedarfsverkehr für Fahrgäste und Kommunen ist nicht zu erwarten, auch die bisher veröffentlichten Studien über diese Dienste lassen keinen anderen Schluss zu. Vielmehr sind mehrere nachteilige Entwicklungen für die öffentliche Mobilität, den Umweltverbund und ein Anwachsen des Verkehrsaufkommens zu befürchten:

- Mit der Einführung des gebündelten Bedarfsverkehrs drohen Verlagerungseffekte vom klassischen ÖPNV, Fahrradverkehr und neu eingeführten Linienbedarfsverkehr, die um ein vielfaches höher sind als die eigentlich gewünschten Umstiege vom privaten PKW. Laut Gesetzesbegründung soll § 13 Abs. 5a PBefG verhindern, dass „durch eine unbeschränkte Zulassung gebündelter Bedarfsverkehre nachweisbar oder mit hoher Wahrscheinlichkeit das geregelte und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen an sich und insbesondere auch die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut bedroht wird“. Die vorliegende Regelung erreicht dies jedoch nicht. Öffentliche Verkehrsinteressen werden mit dem Begriff der „Verkehrseffizienz“ gleichgesetzt, der offenlässt, ob es sich um Steuerung des

Verkehrsaufkommens, Umweltverträglichkeit oder um den Schutz des ÖPNVs oder weiterer Verkehrsformen handelt.

- Für den gebündelten Bedarfsverkehr ist keine Betriebs- und Beförderungspflicht vorgesehen, die vorzuziehende Bündelungsquote wird jedoch nicht an die Anzahl der genehmigten Fahrzeuge, sondern an das Verhältnis gefahrene Kilometer / Besetzungsgrad gekoppelt. Daher könnten im Gesamtgebiet Genehmigungsanträge von Wettbewerbern mit Vorratsgenehmigungen blockiert werden, während der Genehmigungsinhaber nur zu besonders lukrativen Zeiten in begrenztem Gebiet Fahrten anbietet.
- Die fehlende Betriebspflicht ermöglicht darüber hinaus Rosinenpickerei zu Lasten des ÖPNV und Taxengewerbes, indem die Dienstleistung ausschließlich bzw. vorrangig zu Stoßzeiten auf lukrativen Strecken angeboten wird. Diese Gefahr droht nicht nur im Ballungsraum, sondern auch in mittelgroßen Ortschaften mit häufig frequentierten Strecken wie Bahnhof-Universität, Bahnhof-Krankenhaus, Parkplatz-touristische Sehenswürdigkeit oder ähnlichem. Die zuständige Behörde soll zwar Vorgaben zur zeitlichen und räumlichen Beschränkung der Beförderung machen können, müsste dafür allerdings über eine außerordentlich vorausschauende Einschätzung zukünftiger Verkehrsentwicklungen und strategischer Planungen der Anbieter verfügen.
- Sofern weder Betriebs- noch Beförderungspflicht gelten, ist der Nutzen für Fahrgäste fraglich, da zwar ein breites Verkehrsgebiet mit der Genehmigung vom Betreiber besetzt werden kann, jedoch kein umfassendes und diskriminierungsfreies Angebot gewährleistet werden muss.
- Die Anforderungen an die Kommunen und Genehmigungsbehörden zur Genehmigungsgestaltung sind umfassend, die Tiefe des Entscheidungsspielraumes ist jedoch unzureichend bestimmt. In der Folge werden die Kommunen viele offene Fragen gerichtlich ausfechten müssen. Zusätzlich muss ein Monitoring zu Auswirkungen der Bündelungsquote und Umweltverträglichkeit durchgeführt werden, Auskunftsrechte der Kommunen und Mitwirkungspflichten der Betreiber werden jedoch nicht ausreichend definiert. Es droht eine Überforderung der Kommunen, denen vielerorts die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen fehlen und damit die weitgehend unregelmäßige Durchführung gebündelter Bedarfsverkehre mit allen negativen Wirkungen, die der Gesetzgeber eigentlich zu verhindern sucht.
- Die Möglichkeit der Festlegung sozialer Standards droht ins Leere zu laufen, da sie weder inhaltlich bestimmt noch kontrollierbar sind und Verstöße nicht sanktioniert werden können. In diesem Fall hätte der gebündelte Bedarfsverkehr einen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil gegenüber einem gemeinwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehr.

Diese Gefahren sollen laut Gesetzesbegründung weitestgehend abgewendet werden, jedoch wird der Referentenentwurf dem noch nicht gerecht.

ver.di fordert neben den Ausführungen zur Übermittlung von Daten zu Aufsichts- und Kontrollzwecken folgende Formulierung des § 13 Abs. 5a PBefG:

„(5a) Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr ~~kann ist~~ die Genehmigung ~~zu versagt~~ werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen ~~dadurch~~ beeinträchtigt werden, ~~dass insbesondere, wenn~~ durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet in Bezug auf das umweltverträgliche und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen und des öffentlichen Personennahverkehrs nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei ist zu berücksichtigen:

a) für den Bezirk der Genehmigungsbehörde die Festsetzung zur zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge der zuständigen Behörde ~~zu berücksichtigen~~

b) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs.“

ver.di fordert außerdem die folgende Formulierung von § 50 Abs. 4 PBefG:

„Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen Einzelheiten zur Rückkehrpflicht und weitere Anforderungen an den gebündelten Bedarfsverkehr in Bezug auf die Festsetzung von Bündelungsquoten regeln. Sie trifft Regelungen zu und Sozialstandards regeln. Es können Regelungen getroffen werden über:

1. die Pflicht zur unverzüglichen Rückkehr zum Betriebssitz oder zu einem anderen Abstellort sowie über die Anforderungen an den Abstellort.
2. eine zu erreichende Bündelungsquote außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs.
3. Sozialstandards, die sicherstellen, dass das Personal des Bedarfsverkehrs zu den gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird wie das Personal des übrigen Personennahverkehrs.“

Genehmigungsbehörden brauchen wirksame Handhabe zur Ahndung von Verstößen gegen ihre Vorgaben. Verstöße dürfen sich für Betreiber nicht allein dadurch lohnen, dass sie bei Entdeckung nur die Verpflichtung haben, diese für die Zukunft abzustellen.

ver.di fordert darüber hinaus die Ergänzung des § 50 durch einen Abs. 5 mit folgender Formulierung:

„Die Genehmigungsbehörde kann

- a) bei Verstößen gegen aufgrund Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 3 getroffene Regelungen Bußgelder festsetzen und bei wiederholten Verstößen die Genehmigung entziehen,
- b) bei Verstößen gegen aufgrund Abs. 4 Nr. 2 getroffene Regelungen Auflagen zur Durchsetzung der Einhaltung erlassen.

Bei Verstößen gegen Sozialstandards nach Abs. 4 Nr. 3 sind dem Personal nachweislich durch diese Verstöße vorenthaltene Lohnzahlungen und andere Ansprüche vom Genehmigungsinhaber rückwirkend finanziell abzugelten.“

Umweltverträglichkeit

Der Referentenentwurf sieht zur Stärkung des Klimaschutzes „Umweltverträglichkeit“ und „umweltverträgliche Verkehrsgestaltung bzw. Bedienung“ vor. Allerdings werden die Begriffe und ihre Reichweite nicht näher definiert, ihre Auslegung bleibt somit offen. Auch bleibt offen, wie Aufgabenträger und Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen sollen. Als Instrumente stehen Taxen- und Mietwagenordnung, Nahverkehrsplan und Vergaberegime zur Verfügung, allerdings wird die „Umweltverträglichkeit“ und „umweltverträgliche Verkehrsgestaltung bzw. Bedienung“ in den §§ 12 und 13 PBefG nicht zur Voraussetzung von Liniengenehmigungen gemacht und kann damit nicht durchgesetzt werden. Wie bei sozialen und Qualitätsstandards ist auch das Ziel der Umweltverträglichkeit bei eigenwirtschaftlichen Anträge im Linienverkehr sowie nun auch im gebündelten Bedarfsverkehr nicht durchsetzbar. Es ist eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Verkehrsangebote der kommunalen Verkehrsplanung zu befürchten.

ver.di hält eine wirksame Vorgabe von Umweltstandards im Linienverkehr und im Poolingverkehr für dringend notwendig.

Dazu ist mindestens in § 1a PBefG zu definieren, welche Maßnahmen Kommunen definieren und festlegen können sowie die Einhaltung für alle Verkehrsformen (Linienverkehr, gebündelter Bedarfsverkehr sowie Taxen- und Mietwagenverkehr) durch Anpassungen im § 13 PBefG sicherzustellen.

Plattformen

Laut Eckpunktepapier zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts soll die Genehmigungspflicht digitaler Vermittlung sowie die Verantwortung von Plattformbetreibern für die Einhaltung der Standards und kommunalen Regeln durch ihre Fahrdienstleister klargestellt werden. ver.di begrüßt diese Ziele, bezweifelt jedoch, dass die Umsetzung im § 1 Abs. 1 und 1a PBefG ausreicht, diese Ziele zu erreichen. Es bleibt unklar, ob und in welcher Form Vermittlungsdienste einer Genehmigung für ihre Aktivitäten bedürfen sowie in welchem Verhältnis diese zur Genehmigung der die Beförderung durchführenden Unternehmen steht. Darüber hinaus fehlen Auskunftspflichten und Kontrollbefugnisse der Genehmigungsbehörden und Maßnahmen zur Sanktionierung. Es muss ausgeschlossen werden, dass Vermittlungsplattformen Verstöße zum Teil ihres Geschäftsmodells machen können, indem sie sich hinter einer Vielzahl von Fahrdienstleistern verstecken, während die zuständige Behörde mit der mühevollen Aufdeckung von Einzelverstößen beschäftigt wird und kaum Möglichkeiten zur Ahndung hat.

ver.di fordert eine unmissverständliche Klarstellung zur Verantwortung von Plattformbetreibern für die Einhaltung der Standards und Vorgaben der Genehmigungsbehörde durch ihre Fahrdienstleister sowie auch für Plattformen die verbindliche Festlegung von Auskunftspflichten und Kontrollbefugnisse der Genehmigungsbehörden und Maßnahmen zur Sanktionierung durch Auflagen, Bußgelder bis hin zum Entzug der Genehmigung.

Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten sollte grundsätzlich nach dem Zweck differenziert werden.

Daten zu Aufsichts- und Kontrollzwecken müssen den Kommunen beziehungsweise Aufgabenträgern auf einfache Weise zugänglich sein, damit sie ihre Pflichten erfüllen können. Dies gilt insbesondere im Gelegenheitsverkehr, wo Besetzungsgrad und soziale Standards, aber auch die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen kontrolliert werden müssen. Es ist nicht zweckmäßig, dass die Behörden diese Daten beim Nationalen Zugangspunkt des „Mobilitätsdaten – Marktplatz“ (MDM) bei der Bundesanstalt für Straßenwesen abfordern müssen, zumal dorthin nicht alle notwendigen Angaben übermittelt werden müssen. Der Zugang zu den notwendigen Kontrolldaten muss für die Genehmigungsbehörde und die übrigen mit Aufsichts- und Kontrollaufgaben betrauten Behörden so einfach wie möglich gehalten werden. Entsprechend sind die Betreiber anzuhalten, die Daten in sachgerechter Form auf Anforderung zur Verfügung zu stellen.

ver.di fordert daher, alle Formen des Gelegenheitsverkehrs (Taxen, Mietwagen und gebündelter Bedarfsverkehr) zur technischen Erfassung der Fahrtstrecken, des Besetzungsgrades und der Fahrpreiserhebung zu verpflichten, sowie nach einer kurzen Übergangsfrist von einem Jahr auch die Erfassung von Einsatz- und Pausenzeiten von Beschäftigten vorzuschreiben, die der Genehmigungsbehörde, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und dem Zoll auf Anforderung zur Verfügung zu stellen sind. Dies ist mit den bereits entwickelten Instrumenten, wie beispielsweise dem Fiskaltaxameter ohne weiteres umsetzbar. Dieser Weg würde auch die Überprüfung der Einhaltung der Rückkehrpflicht von Mietwagen ermöglichen.

Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt

Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten zur Verkehrsplanung, Vernetzung und Anschlusssicherung sowie Fahrgastinformation sollte anhand der bestehenden Datenstrategien und des praktischen Zwecks geregelt werden. Die direkte Datenübermittlung jedes einzelnen Verkehrsunternehmens an den NAP wäre nicht zweckmäßig, da eine Vielzahl von Schnittstellen und unzählige zusammenhangslose Datenbündel entstünden. Auch die Übermittlung von

Besetzungsdaten im klassischen Linienverkehr des ÖPNVs erfüllt schlicht keinen erkennbaren Zweck, sie bricht vielmehr mit dem sinnvollen Grundsatz der Datensparsamkeit.

ver.di schlägt daher vor, die bestehenden Datenstrategien und Strukturen zu ihrer Umsetzung in den Ländern und auf der Ebene der Aufgabenträger und Verbände im Sinne eines bottom-up-Ansatzes zu nutzen und dies im Gesetz eindeutig zu bestimmen. Die Übermittlung von Mobilitätsdaten privater Bedarfsverkehre und von Mietwagenverkehren sollte an die bestehenden Strukturen des ÖPNVs angebunden werden.

Mindest- und Höchstpreise im Taxenverkehr

Ein Preiskorridor mit Mindest- und Höchstpreisen im Taxenverkehr ist abzulehnen. Im Taxengewerbe gibt es viele Kleinunternehmen und Solo-Selbständige, die am Limit kalkulieren müssen. Diese würden bei einem Preiskampf schon binnen weniger Wochen aufgeben müssen. Auch Verbrauchern schadet die Regelung, denn es ist damit zu rechnen, dass vor allem Großkunden von Firmen günstige Konditionen erhalten, während Privatpersonen zum Ausgleich mit teureren Preisen zu rechnen hätten. In jedem Fall würden Verbraucher in Situationen, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt (wie es regelmäßig an den Bahnhöfen dieser Republik des Nachts der Fall ist), immer den Höchstpreis zu zahlen haben. Auch die Preisgestaltung wird für Verbraucher intransparenter, so dass sie möglicherweise nicht mehr beurteilen können, ob sie einen sachgerechten Preis bezahlen. Darüber hinaus ist die Regelung von den Taxenzentralen, in denen sich viele Kleinunternehmen zur Vermittlung zusammengeschlossen haben, nicht umsetzbar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch neu auf den Markt drängende Vermittlungsdienste diese Regelung zuungunsten der Unternehmen genutzt wird und ein deutliches Machtungleichgewicht zwischen Vermittler und Dienstleister entsteht.

ver.di fordert die ersatzlose Streichung des § 51 Abs. 1 Satz 3.

Verkehr mit Mietwagen

Trotz der Forderung von ver.di und weiteren Verbänden sieht der Referentenentwurf keine sozialen Standards für die Beschäftigten im Mietwagenverkehr vor. Mietwagenverkehre werden nicht weiter eingeschränkt, obwohl die gängige Praxis zeigt, dass diese gerade in Ballungsräumen als günstigere Alternative zum Taxenverkehr angeboten werden und nicht wie vorgesehen mit einer Frist als ganzer Wagen zum Beispiel als Limousinen-Service bestellt werden. Genau diese Lücke nutzen Vermittlungsplattformen, die in einigen Großstädten inzwischen zusammen mit Personaldienstleistern ganze Mietwagenflotten aufgebaut haben und die Behörden vor die nicht zu bewältigende Aufgabe der Kontrolle der Regeleinhaltung stellen. In diesem Zusammenhang ist auch die Schärfung des § 1a des Referentenentwurfes zu den Pflichten und der Sanktion von Plattformunternehmen von besonderer Bedeutung. Auch wenn der Referentenentwurf die Regelungen zur Rückkehrpflicht schärfen wollte, bleibt er ungenau. In § 49 Abs. 4 Satz 3 ist die Rückkehr zum Betriebssitz nicht vorgesehen, sofern der Mietwagenunternehmer „während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten“ hat. In Satz 5 wird bestimmt, dass der Beförderungsauftrag auch elektronisch mittels eines App-basierten Systems erfasst werden kann. Offen ist, ob diese elektronische Erfassung mit dem fernmündlichen Erhalt eines neuen Beförderungsantrages gleichzusetzen ist. In diesem Fall ist unverständlich, warum an dieses System nicht Anforderungen zum Manipulationsschutz gestellt werden, ist es doch schließlich der einzige Nachweis, der von den Behörden zur Einhaltung der Rückkehrpflicht herangezogen werden kann.

ver.di hält die Neuregelung für den Verkehr mit Mietwagen für nicht ausreichend, um den Missbrauch dieser Verkehrsform zulasten des öffentlichen Verkehrsinteresses und einer effizienten umweltfreundlichen Verkehrssteuerung besonders in Ballungsräumen

einzu­schränken. ver.di fordertt daher, Verkehr mit Mietwagen in Orten mit über 50.000 Einwohnern nur mit Vorbestellung von mindestens drei Stunden zuzulassen.

Klarstellungen zum Vergaberegime

ver.di kritisiert, dass die Klarstellung der Geltung vom Aufgabenträger bestimmter Sozial-, Qualitäts- und Umweltstandards für eigenwirtschaftliche Antragsteller trotz Vereinbarung im Koalitionsvertrag im Referentenentwurf nicht aufgenommen wurde. Über 130.000 Menschen im ÖPNV sind bei Unternehmen beschäftigt, die sich im Schnitt alle 6-10 Jahre einer Ausschreibung oder Direktvergabe stellen müssen. Solange im Personenbeförderungsgesetz nicht klargestellt ist, dass auch eigenwirtschaftliche Antragsteller Vorgaben der Aufgabenträger zu sozialen, qualitativen und ökologischen Standards erfüllen müssen, sind sie regelmäßig vom Verlust des Arbeitsplatzes oder der Verschlechterung ihre Arbeitsbedingungen bedroht. Denn bisher haben eigenwirtschaftliche Antragsteller einen Wettbewerbsvorteil gegenüber tarifgebundenen privaten wie kommunalen Unternehmen, da sie zwar Vorrang genießen, aber soziale, Umwelt- und Qualitätsstandards, die Aufgabenträger vorgeben, nicht erfüllen müssen. ver.di und die Beschäftigten im ÖPNV fordern seit fünf Jahren, dass dieser Wettbewerbsvorteil auf Kosten der Beschäftigten und der Fahrgäste beendet wird.

Im Rahmen der Evaluation des Personenbeförderungsgesetzes haben sich neben ver.di auch die kommunalen Spitzenverbände und der Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) für eine Lösung dieses Problems ausgesprochen. Nachdem die Bundesregierung am Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre festhalten wollte, ist mit der Klarstellung, dass soziale, qualitative und Umweltstandards auch von eigenwirtschaftlichen Antragstellern eingehalten werden sollen, ein guter Kompromiss gefunden worden. 2017 hat der Bundesrat einen konkreten Vorschlag zu dieser Klarstellung beschlossen und die Bundesregierung hatte zugesagt, ihn umzusetzen. Dies ist vor der Bundestagswahl nicht mehr geschehen, jedoch hat die Klarstellung Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden.

Seit 2013 haben ver.di und die Beschäftigten in privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen immer wieder auf die Dringlichkeit der Klarstellung hingewiesen, u.a. in einem offenen Brief von über 200 Betriebsratsgremien an die Mitglieder des Verkehrsausschusses und weiteren Schreiben an die SPD-Spitze im Bundestag oder den Verkehrsminister Andreas Scheuer.

Der Referentenentwurf setzt diese wichtige Klarstellung zur Geltung sozialer und qualitativer Standards bei eigenwirtschaftlichen Verkehren trotz jahrelanger Diskussion und breiter Befürwortung nicht um und schiebt Sozial- und Qualitätsdumping keinen Riegel vor. Die Beschäftigten im öffentlichen Nahverkehr fühlen sich von der Bundesregierung ignoriert und ausgeliefert.

ver.di fordert nachdrücklich die Umsetzung des bereits entwickelten Ansatzes und der im Bundesrat beschlossenen Klarstellung zu eigenwirtschaftlichen Anträge im PBefG:

Nach § 8a Absatz 2 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Die zuständige Behörde kann in der Vorabbekanntmachung außerdem Anforderungen festlegen

1. zur Bindung an soziale Standards, insbesondere zu Mindestentgelten und Arbeitsbedingungen nach für die Leistungserbringung im Öffentlichen Personennahverkehr im jeweiligen Bundesland einschlägigen oder nach Landesrecht repräsentativen Tarifverträgen, und
2. zur Verpflichtung des ausgewählten Betreibers gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, bei einem Wechsel des Betreibers der von dem beabsichtigten Dienstleistungsauftrag umfassten Verkehrsleistung die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim bisherigen Betreiber für die Leistungserbringung beschäftigt waren, zu übernehmen und ihnen die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt wäre; der bisherige Betreiber

ist nach Aufforderung durch die zuständige Behörde verpflichtet, alle hierzu erforderlichen Angaben zu machen.“

Nach § 12 wird nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Dem Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr im öffentlichen Personennahverkehr im Sinne von Absatz 6 Satz 1 sind folgende weitere Unterlagen beizufügen:

- a) verbindliche Zusicherungen im Sinne von Absatz 1a zur Erfüllung von Anforderungen der Vorabkennzeichnung,
- b) Nachweis, dass die beantragte Verkehrsleistung kostendeckend über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung erbracht werden kann; der Nachweis erfolgt über die Vorlage einer vollständigen und prüffähigen Kalkulation, in der alle Aufwands- und Ertragspositionen nachvollziehbar dargelegt sind,
- c) Nachweis, dass der Antragsteller in der Lage ist, den Betrieb entsprechend dem Antrag aufnehmen zu können; der Nachweis erfolgt über die Vorlage eines Betriebs- und Betriebsvorbereitungskonzepts mit prüffähiger Erläuterung zum Status hinsichtlich der für die Aufnahme benötigten Fahrzeuge, Gebäude, Infrastrukturen, sonstigen Einrichtungen und Mitarbeiter.

Die Genehmigungsbehörde hat weitere Angaben und Unterlagen hinsichtlich Buchstaben b) und c) zu verlangen, wenn die vorgelegten Unterlagen Zweifel an der Erfüllung der Voraussetzungen begründen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Verkehr in der Vergangenheit nicht eigenwirtschaftlich im Sinne der Anforderungen des § 8 Absatz 4 Satz 2 erbracht worden ist und die Kalkulation erhebliche, nicht plausible Abweichungen von den der beabsichtigten Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zugrunde gelegten Erwartungen der zuständigen Behörde aufweist. Lassen sich die Zweifel auch durch ergänzende Angaben und Unterlagen nicht ausräumen, kann sich die Genehmigungsbehörde zur Aufklärung eines Sachverständigen auf Kosten des Antragstellers bedienen. Angaben und Unterlagen gemäß Satz 1 und 2 sind der zuständigen Behörde zur Stellungnahme zu übermitteln.“

Nach § 12 Absatz 3 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Im Fall des § 13 Absatz 2b gelten § 12 Absatz 2a Sätze 2 bis 5 entsprechend.“

§ 13 Abs. 2a wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Antrag“ die Wörter „keine kostendeckende Erbringung der Verkehrsleistung über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung gewährleistet, die Fähigkeit zur rechtzeitigen Aufnahme des Betriebs nicht nachgewiesen ist,“ eingefügt.
- bb) In Satz 4 werden das Wort „grundsätzlich“ durch das Wort „insbesondere“ und die Wörter „der Fahrpläne und zur Barrierefreiheit“ durch die Wörter „und Anpassung der Fahrpläne innerhalb der Genehmigungsdauer, zur Barrierefreiheit, zur Umweltqualität, zu Vertriebs- oder Komfortstandards, Kundenservice und anderen Serviceleistungen sowie zu Anforderungen gemäß § 8a Absatz 2 Satz 4.“ ersetzt.

Nach § 13 Abs. 2b Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Im Fall des Satzes 1 ist die Genehmigung zu versagen, wenn die beantragte Verkehrsleistung nicht kostendeckend über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung erbracht werden kann oder die Fähigkeit zur rechtzeitigen Aufnahme des Betriebs nicht nachgewiesen ist.“

Bei Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr sind Beschäftigte nach wie vor 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. Für den Schienenpersonennahverkehr ist die Personalübernahme bei Ausschreibungen in einer Soll-

Bestimmung im GWB festgeschrieben worden. Die Bundesregierung hatte 2015 ihre Ablehnung einer analogen Regelung für den ÖPNV mit dem Verweis begründet, dies sei im PBefG zu regeln.

ver.di fordert analog zu der Bestimmung für die Beschäftigten im Schienenpersonennahverkehr im Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) für die Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen einem neu einzufügenden § 8c ins PBefG aufzunehmen, dass Aufgabenträger bei Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr die Übernahme des Personals zu den bisher garantierten Bedingungen vorgeben sollen.

Im Ausschreibungswettbewerb wurden in den vergangenen Jahren Erfahrungen mit der Vorgabe sozialer Standards und der Anwendung von Tarifreuegesetzen gesammelt. Die bis dato ergangenen Evaluationen der Tarifreuegesetze ergeben grundsätzlich positive Bewertungen durch Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass die Handhabe der Aufgabenträger bei Verstößen unzureichend ist. Sofern solche festgestellt werden, müssen sie lediglich abgestellt werden. Eine Sanktion ist nicht vorgesehen, den betroffenen Beschäftigten steht keine Kompensation für vorenthaltene Löhne und andere Ansprüche zu. In der Folge ist der Verstoß gegen Vorgaben des Aufgabenträgers nicht nur relativ gefahrlos, sondern lohnt sich sogar zum Nachteil der Beschäftigten und der Wettbewerber.

ver.di fordert, dass Verstöße gegen Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen, die Fahrpersonalverordnung und das Arbeitszeitgesetz durch die Genehmigungsbehörden mit dem Entzug der Liniengenehmigung sanktioniert werden. Die vorenthaltene Lohnzahlungen und anderen Ansprüche müssen den betroffenen Arbeitnehmer*innen rückwirkend abgegolten werden.

Sofern die Vorgaben des Aufgabenträgers zu sozialen Standards sich nicht auf Nachunternehmen erstrecken, können diese leicht umgangen werden und sind damit entgegen dem gesetzlichen Regelungsanspruch unwirksam.

ver.di fordert, dass Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und Sozialstandards auch für Beschäftigte bei Nachunternehmen gelten müssen.

Darüber hinaus enthält der vorliegende Referentenentwurf keine Umsetzung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes in Bezug auf die Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eigenwirtschaftlicher Anträge. Eine Klarstellung dazu würde notwendige Rechtssicherheit für alle Akteure schaffen und unnötigen Rechtsstreitigkeiten vorbeugen.

ver.di fordert daher, dass, sofern die oben vorgeschlagene Klarstellung zum Vergaberegime nicht umgesetzt wird, mindestens die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eigenwirtschaftlicher Anträge als § 13 Abs. 2 Nr. 3 e) und § 13 Abs. 3a) PBefG eingefügt werden.

Fernbuslinienverkehr

Das Geschäftsmodell Fernbus ist als Subunternehmermarkt nach wie vor von Lohn- und Sozialdumping geprägt. Da die Genehmigungsinhaber nicht für Verstöße der Nachunternehmer haften müssen, kann dieser Entwicklung bisher kein Einhalt geboten werden. 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 süd- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten sowie Personalagenturen aus Ländern mit deutlich niedrigerem Mindestlohn als in Deutschland.

Die Europäische Transportarbeiter Föderation (ETF) hat am 16. November 2020 die Veröffentlichung einer von der europäischen Union unterstützten europaweiten Studie zur Situation von Busfahrer*innen im Reise- und Fernbusverkehr angekündigt und erste erschreckende Ergebnisse veröffentlicht. Demnach geben 86 Prozent der befragten Busfahrer*innen an, lange Serien von Arbeitstagen ohne freie Tage bewältigen zu müssen und generell erschöpft zu sein, 73 bzw. 76 Prozent klagen über straffe Dienstpläne und lange Arbeitszeiten. 79 Prozent geben an, beim Schlaf unterbrochen zu werden, 83 Prozent schlafen generell schlecht. Übermüdung ist ein entscheidendes Sicherheitsrisiko im Straßenverkehr, dass nicht nur die Fahrgäste, sondern auch alle anderen Verkehrsteilnehmenden betrifft. Kontrollen durch das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) finden kaum statt, laut Auskunft des BAG gab es im Jahr 2018 nur 597 Kontrollen von Fernbussen, im ersten Halbjahr 2019 wurden nur noch 158 Busse kontrolliert. Allerdings stieg die Beanstandungsquote auf alarmierende 17,76 Prozent. Die Einhaltung des Mindestlohns wurde unserer Kenntnis nach überhaupt nicht kontrolliert.

Die Infrastruktur an den Fernbusstationen genügt nicht überall den Anforderungen an Sicherheit und Störungsfreiheit für die Fahrgäste, andere Verkehrsteilnehmender und den ÖPNV. Zur Finanzierung der Haltestelleninfrastruktur tragen die Fernbusanbieter als einzige Nutzer bisher nicht grundsätzlich bei.

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.
- Zum Schutz der Arbeitnehmer*innen und Sicherstellung der Verkehrssicherheit muss im PBefG aufgenommen werden, dass auf Linien in Genehmigungsverantwortung deutscher Genehmigungsbehörden Beschäftigte aus einem anderen europäischen Mitgliedstaat entsendete Arbeitnehmer i.S.d. der RICHTLINIE 96/71/EG sind und die Richtlinie, das Arbeitnehmerentsendegesetz sowie das Mindestlohngesetz (MiloG) anzuwenden sind. Für die Fahrpersonale müssen die Dokumentationspflichten zur Arbeitszeiterfassung des Mindestlohngesetzes grundsätzlich gelten. Verstöße sind gegenüber dem Genehmigungsinhaber mit Bußgeldern bis zum Entzug der Liniengenehmigung zu ahnden.
- 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.
- Bei Genehmigungsanträgen müssen Fahrpläne den Nachweis enthalten, dass an den vorgesehenen Halten für Pausen und Übernachtungen 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.
- 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.
- Zur Erhaltung der Straßeninfrastruktur und zur Finanzierung der zur Sicherung der Verkehrssicherheit notwendigen verstärkten Kontrollen sollen Fernbusanbieter in gleichem Maße wie der LKW-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.