



ver.di • Paula-Thiede-Ufer 10 • 10179 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

vorab per E-Mail

Christine Behle
Mitglied des Bundesvorstandes

**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

**Bundesverwaltung
Ressort 10**

Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Fachbereich Verkehr

Telefon: 030/6956-0
Durchwahl: -2600
Telefax: -3802

christine.behle@verdi.de
www.verdi.de

Datum
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen

24. Februar 2012

**Stellungnahme von ver.di
zu der öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des
Personenbeförderungsgesetzes**

- **Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache Nr. 17/8233**
- **Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache Nr. 17/7046**
- **Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE Drucksache Nr. 17/7487**

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt übersende ich Ihnen die Stellungnahme von der Gewerkschaft ver.di zu den o.g. Gesetzentwürfen mit der Bitte um Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen

Christine Behle
Mitglied des ver.di Bundesvorstandes

SEB AG Berlin
Konto 1619848500
BLZ 10010111

Anreiseinformationen:
S-Bahn:
S3, S5, S7, S75, S9
Station:
Ostbahnhof

**Stellungnahme von ver.di
zu der öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Personen-
beförderungsgesetzes**

- Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache Nr. 17/8233
- Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache Nr. 17/7046
- Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE Drucksache Nr. 17/7487

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Umsetzung der am 3. Dezember 2009 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (VO 1370) in das nationale Recht hat nach Auffassung von ver.di eine umfassende Novellierung des bestehenden Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zur Folge. Dabei sind die bundesrechtlichen Normen verlässlich und rechtssicher an das unmittelbar geltende EU-Recht anzupassen, damit das erfolgreiche deutsche Nahverkehrsmodell mit seinen rd. 200.000 Beschäftigten in 2.600 Unternehmen weiterhin seiner Rolle als Teil der Daseinsvorsorge gerecht werden kann. Getragen wird dieses erfolgreiche deutsche Nahverkehrsmodell von einer Vielzahl kleiner privater Unternehmen im Liniennahverkehr, die weniger als 250.000 Fahrgäste pro Jahr befördern und 63% aller Nahverkehrsunternehmen ausmachen und rd. 390 öffentlichen, meist kommunalen, Nahverkehrsunternehmen, die 88% aller Fahrgäste befördern. Die Verkehrsleistungen des Nahverkehrsmarktes unterliegen nach dem bisherigen PBefG gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mit ausschließlichen Rechten.

Die VO 1370 schreibt den „zuständigen Behörden“ in diesem Nahverkehrsmarkt eine entscheidende Rolle zu, „um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die unter anderem zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte.“ Faire und transparente Marktregeln sind deshalb für ver.di gleichermaßen ein Anspruch, den die EU-rechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben bei einer Vergabe unter wettbewerblichen Anforderungen erfüllen müssen. Dies sichert einerseits den Unternehmen Wettbewerbsgerechtigkeit und ist zum anderen bei einer Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge unter wettbewerblichen Anforderungen eine wichtige Voraussetzung zur Vermeidung von Sozialdumping für die Beschäftigten.

Deshalb hat die VO 1370 den „zuständigen Behörden“ vorgegeben, „unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Betreibern eines öffentlichen Dienstes eine Ausgleichsleistung für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten und/oder ausschließliche Rechte im Gegenzug für die Erfüllung solcher Verpflichtungen gewähren, wenn sie ihnen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen oder entsprechende Aufträge vergeben.“

Da andererseits eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung „eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten“ ist bzw. „ein ausschließliches Recht“ dazu berechtigt, „bestimmte öffentliche Personenverkehrsdienste auf einer bestimmten Strecke oder in einem bestimmten Streckennetz oder Gebiet unter Ausschluss aller anderen solcher Betreiber zu erbringen“, sind nach Auffassung von ver.di die Vorgaben der VO 1370 für die Umsetzung der bundeseinheitlichen Regeln für die Vergabe von öffentlicher Dienstleistungsaufträgen und der Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen eindeutig.

Eine zusätzliche Vergaberegulation von Personenverkehrsdiensten außerhalb der VO 1370 unterläuft nicht nur die EU-Verordnung und konterkariert gewissermaßen ihren marktregulierenden Ansatz, sondern vergrößert vor allem die Unsicherheit aller Marktteilnehmer und dadurch auch die der Beschäftigten.

Der Entwurf der Bundesregierung hat die Ausschließlichkeit der Geltung der VO 1370 für den ÖPNV nicht hinreichend und klarstellend berücksichtigt. Somit besteht die berechtigte Vermutung, dass die bisherige rechtliche Unsicherheit durch die Nichtanpassung des PBefG sich in weiten Teilen fortsetzt und anstatt eines geregelten und fairen Wettbewerbs „durch die Hintertür“ die Gefahr droht, in Zukunft einen unregulierten freien Wettbewerb auf Kosten der Fahrgäste, der Beschäftigten im ÖPNV und aller Steuerzahler zu bekommen. Dass diese Erwartung zutreffend sein kann, belegen Erfahrungen in Großbritannien, wo die Umsetzung von sog. „Qualitätsaufträgen“ im Personennahverkehr durch den Local Transport Act von 2009 zwar möglich, aber trotz erheblicher finanzieller staatlicher und kommunaler Zusatzförderung in England außerhalb von London am Widerstand der marktbeherrschenden Nahverkehrsunternehmen bisher gescheitert ist (vgl. Sheffield City Region: Transport Strategy 2011-2026, Sheffield, 2011, S. 96, und ETF (Hg.): A tutorial for trade union activists in urban public transport, Anhang Länderberichte, S. 1 - 3, 2011; <http://www.itfglobal.org/files/extranet/-75/30330/Brochure%20tutorial%20EN.pdf>) .

Für die Gewerkschaft ver.di sind deshalb präzise, einfache und transparente Normierungen für den geregelten Wettbewerb im Personennahverkehr der Kern einer umfassenden Novellierung des bestehenden Personenbeförderungsgesetzes als bundeseinheitliche Vorgabe für die Länder. Der Schwerpunkt in dieser Stellungnahme ist der Personennahverkehr mit Bus, Stadt- und Straßenbahn sowie U-Bahn (ÖPNV). Ver.di geht aber davon aus, dass die für den ÖPNV geltenden Regelungen sachgerecht auch im SPNV (Schutz des Nahverkehrs auf der Schiene) und dem Fernbuslinienverkehr (leistungsfähige Kontrollinstanzen über die Einhaltung von Sozial- und Tarifstandards) zur Anwendung kommen.

Bezogen auf den Schwerpunkt in dieser Stellungnahme sind die folgenden Anforderungen die maßgeblichen Prüfpunkte bei der Beurteilung der vorliegenden Gesetzesentwürfe:

- Der ÖPNV muss vollständig der VO 1370 unterliegen, deshalb darf es keine Vergabe außerhalb der VO 1370 geben. Dies dient der Vermeidung von Rosinenpickerei und dadurch entstehende zusätzliche finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte.
- Die Liniengenehmigung im neuen PBefG soll der VO 1370 entsprechend eindeutig sowohl ausschließliche Rechte als auch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen enthalten.
- Die Liniengenehmigung als ausschließliches Recht dient der Absicherung des unternehmerischen Konzeptes der Nahverkehrsunternehmen und dient so auch der Sicherung der Arbeitsplätze.
- Das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die damit verbundene Wahl der alternativen Wettbewerbsarten im ÖPNV darf nicht durch vergaberechtliche Ausnahmen im PBefG unterlaufen werden, so auch das ausdrückliche Recht der Aufgabenträger der Direktvergabe an das eigene, kommunale Unternehmen.
- Zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs ist die Erlaubnis der VO 1370 der Vorgabe von qualitäts- und sozialen Standards (Schutz vor Sozialdumping und der Arbeitnehmerschutzrechte bei einem möglichen Betreiberwechsel) in die bundeseinheitliche Regelung des PBefG zu integrieren.
- Wegen der grossen Anzahl der Aufgabenträger für den ÖPNV soll die bundeseinheitliche Regelung im PBefG die Rechtssicherheit bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge und Liniengenehmigungen erhöhen und für die politischen Entscheidungen einfache und klare Entscheidungsregeln vorgeben.

II. Im Einzelnen

Aufgabenträger

Die VO 1370 hat die „zuständige Behörde“ als die Institution festgelegt, „die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geografischen Gebiet befugt ist“. Der Entwurf der Bundesregierung nutzt nicht die mit der Verordnung mögliche Verwaltungsvereinfachung für die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, sondern baut die bestehende Genehmigungsstruktur mit einem klaren Vorrang der Genehmigungsbehörde vor den rund 500 Aufgabenträgern in § 8 Absatz 3 Satz 1 aus. Die Genehmigungsbehörde soll daneben „weiterhin als ‚Schiedsrichter‘ fungieren“. Insofern ist der ablehnenden Gegenäußerung der Bundesregierung zu dem Vorschlag des Bundesrates (zu § 8 Absatz 3) nicht zu stimmen, da die notwendige Aufgabenklarheit und -abgrenzung von Aufgabenträgern, Genehmigungsbehörden und Verkehrsverbänden ein wichtiges Transparenzinstrument in einem geregelten Nahverkehrsmarkt ist.

Der Verweis, dass sich „die bisherigen Regelungen in der Praxis bewährt haben“ kann sich nur auf die Zeit vor dem Inkrafttreten der VO 1370 beziehen und ist ein zweifelhafter Beleg, da die Aufgabenträger erst mit der VO 1370 ihre herausragende Rolle bekommen haben und allein dies die Rollenverteilung der etablierten ÖPNV-Handlungsfelder erheblich verändert hat. Aus der Sicht von ver.di gibt der Bundesratsvorschlag zu § 8 Absatz 3 den Unternehmen in diesem Handlungsfeld klarere Handlungsstrukturen vor und würde Entscheidungsprozesse nicht nur für Beschäftigte und deren Interessenvertreter bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge transparenter machen. Zudem ist der Feststellung in dem gemeinsamen Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu zustimmen, dass „darüber hinaus gemeinwirtschaftliche Anforderungen an Qualität und Integration des Angebots nur der Aufgabenträger (durchsetzen kann), denn nur er kann Ausgleichszahlungen und ausschließliche Rechte gewähren“ (S.12). Insofern hält ver.di eine Stärkung der Aufgabenträger im PBefG, wie im gemeinsamen Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen, für erforderlich und sachdienlich.

Nahverkehrsplan

Der Nahverkehrsplan ist mehr als ein politisches Steuerungs- und Kontrollinstrument. In ihm werden die Rahmendaten für die unternehmerischen Konzepte vorgegeben und daraus lassen sich wichtige Orientierungspunkte für das Produktions- und Investitionsprogramm (u.a. Einsatz von Kapital, Betriebsmittel und Personalbedarf) ableiten. Ein Verzicht auf die vom Bundesrat vorgesehene detaillierte Regelung für den Nahverkehrsplan in § 8 Abs. 3 Satz 2 - 6d geht - gerade wegen der unterschiedlichen Regelungen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder - nicht, wie die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung kundtut, weit über die VO 1370 hinaus, sondern ist eine Umsetzung seiner notwendigen Verbindlichkeit (siehe auch § 13 Absatz 2a - 2c des Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Denn nur so wird es möglich sein, „zuvor in objektiver und transparenter Weise“ i.S. des Art. 4 Abs. 1 der VO 1370 klar zu stellen, „für welche Standards eine verbindliche Zusicherung seines der Betreiber erwartet wird“ (Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 12).

Diese Verbindlichkeit erst kurz vor dem eigentlichen Vergabeverfahren ungerichtet, etwa mit den Vergabeunterlagen herstellen zu wollen, überließe das wichtige Transparenzpostulat praktischen Zufällen, wie etwa der Kompetenz der mit der Ausschreibung häufig betrauten externen Dienstleister. Dadurch könnte beispielsweise die „zuständige Behörde“ in ihrer Aufgabenverantwortung übergangen oder beschnitten werden.

Unverständlich ist auch die Position der Bundesregierung, warum das von ihr als „gewerberechtlich geprägte“ PBefG (Drucksache Nr. 17/8233, S. 32) bei der Vergabe im wettbewerblichen Verfahren nach Art. 5 Abs. 3 der VO 1370 eine „konkretisierende Ausgestaltung“ erfährt. So wird mit dem Hinweis auf „Anwenderfreundlichkeit“ ausführlich begründet, „um in der Praxis einheitlich ein wirklich transparentes und wettbewerbliches Verfahren bei der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sicherzustellen“ (Drucksache Nr. 17/8233, S. 14).

Eine ähnlich „konkretisierende Ausgestaltung“ dagegen bei den Standards, die von den Betreibern öffentlicher Personenverkehrsdienste verbindlich zugesichert werden sollen, wird von der Bundesregierung in Bezug auf den Nahverkehrsplan als nicht erforderlich abgelehnt.

Die Gewerkschaft ver.di begrüßt deshalb die „konkretisierende Ausgestaltung“ im Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 8 Abs. 3, im Nahverkehrsplan ausdrücklich die Erlaubnis der Vorgabe von Sozial- und Tarifstandards als wirkungsvolle Schutzmaßnahme aufgenommen zu haben. Solche Vorgaben des Arbeitnehmerschutzes gehören für die Gewerkschaft ver.di zu einem geregelten Wettbewerb im Nahverkehrsmarkt. Ohne solche Vorgaben ist für die rd. 200.000 Beschäftigten im Liniennahverkehrsmarkt die Gefahr groß, dass sie bei einem möglichen Betreiberwechsel ihren Arbeitsplatz und/oder ihre arbeits- oder tarifvertraglichen Ansprüche verlieren. Auch besteht die Gefahr, wenn nicht bestimmte Tarifverträge in den Vergabeprozessen vorgegeben werden, in die Angebotskalkulationen tarifvertragsfreie oder abgesenkte Entgeltstrukturen eingerechnet werden. Um hier faire und einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, ist ein Hinweis auf den allgemeinen Erlaubnistatbestand der VO 1370 in Art. 4 Abs. 5 und Abs. 6 nicht ausreichend, sondern hier füllt die „konkretisierende Ausgestaltung“ im Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 8 Abs. 3 aus Sicht von ver.di eine wichtige bundeseinheitliche Regelungslücke des Regierungsentwurfes für die Sicherung der sozialen Belange der Beschäftigten.

Eigenwirtschaftliche Verkehre

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu § 8 Abs. 4 Satz 2 unterstellt ein wirtschaftlich effizienteres Wettbewerbsmodell zu verfolgen. Wenn dies zuträfe und - wie im Vorschlag der Bundesregierung vorgesehen, neben die Vorschriften zur Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen nach der VO 1370 die allgemeinen Vorschriften des Vergaberechtes im Vierten Abschnitt des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Anwendung finden, dann müsste der Anteil der Subventionen für den Personenverkehr in England oder Schweden deutlich niedriger sein als derzeit in der Bundesrepublik Deutschland. In England sind beispielsweise in der Region South Yorkshire mehr als 50% der Aufwendungen für den dortigen öffentlichen Personenverkehr staatliche Beihilfen.

Auch würde die von der Bundesregierung vorgeschlagene Vergaberegulation im Prinzip dazu führen, dass Betreiber versuchen, sich aus der Anwendbarkeit der VO 1370 zu verabschieden und mit dem Hinweis auf das allgemeine Vergaberecht ohne „ausschließliche Rechte“ Personenverkehrsleistungen ohne vom Aufgabenträger festgelegte und kontrollierbare Qualitäts- und Sozialstandards durchzuführen. Dies würde den beabsichtigten Zweck der VO 1370 eines einheitlich regulierten Wettbewerbs konterkarieren.

Es geht nicht um eine weitere Eingrenzung des „begrenzten Spielraumes für eigenwirtschaftliche Verkehre“ wie die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu § 13 Absatz 2a behauptet, sondern - im Gegenteil - um eine notwendige gesetzestechnische Konkretisierung, um eigenwirtschaftliche Verkehre auf dem Hintergrund allgemein verbindlicher Qualitäts- und Sozialstandards im Sinne des ÖPNV als Daseinsvorsorge durchführen zu können. Ver.di befürchtet in diesem Punkt durch den Gesetzesentwurf der Bundesregierung nicht nur Mißbrauch und insbesondere Rosinenpickerei, sondern auch eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Aufgabenträger bei der Durchführung der noch verbleibenden gemeinwirtschaftlichen Anforderungen im ÖPNV. Zudem trägt dieser Umstand nicht zu fairen Wettbewerbsregeln bei und stößt insbesondere bei den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen auf großes Unverständnis. Ver.di sieht deshalb in den erweiteren Regelungen des Bundesrates zu § 8 Absatz 3 und Absatz 4 einschließlich der ergänzenden Regelungen in § 8a Absatz 6 und § 13 Absatz 2 eine transparente und konkretisierende Ver-fahrens- und Regelungsstruktur, die den Spielraum für eigenwirtschaftliche Verkehre nicht einengt, sondern eine zusätzliche, neben der VO 1370 liegende Regelungsstruktur vermeidet. Diese Planungssicherheit nutzt dem beauftragten Verkehrsunternehmen und gibt den dort Beschäftigten ebenso eine Arbeitsplatzsicherheit.

Direktvergabe und wettbewerbliches Verfahren

Die Möglichkeit der Direktvergabe von Verkehrsleistungen im Nahverkehr ist für ver.di nicht nur eine Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als Handlungsoption in der VO 1370, die damit die erfolgreiche Struktur des deutschen Nahverkehrsmodells ausdrücklich einbezieht, sondern ihre ausdrückliche Verankerung in § 8a Absatz 3 (vgl. Stellungnahme des Bundesrates) im PBefG ist angesichts der bisherigen Rechtsunsicherheit (vgl. OLG zu Direktvergabe Münsterland) eine notwendige, klarstellende bundeseinheitliche Regelung, die den Beschäftigten vor und während der Vergabeprozeduren Sicherheit gibt und unnötige Verunsicherungen bei den Beschäftigten vermeidet.

Dies betrifft auch die Regelungen in § 8b zum wettbewerblichen Verfahren. Hier greifen die Schutzregelungen für die sozialen Belange der Beschäftigten (Qualitäts-, Sozial- und Tarifstandards) erst, wenn sichergestellt ist, dass diese als überprüfbare gemeinwirtschaftliche Anforderung vom Aufgabenträger gewollt und mit der Vergabe ausschließlicher Rechte verbunden ist, wie dies im gemeinsamen Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen ist (vgl. die Ausführungen zum Aufgabenträger und Nahverkehrsplan).

Ver.di kann im Zusammenhang mit den vorgesehenen Vergabeformen Direktvergabe und wettbewerbliches Verfahren die Gegenäußerung der Bundesregierung zu § 8a Absatz 3 der Stellungnahme des Bundesrates nicht teilen. Es liegt nicht an der Unvollständigkeit der aufgeführten Vergabeformen, wie die Bundesregierung meint, sondern der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu § 8a Absatz 3 nur deutlich gemacht, dass ein neu zu schaffender Ausnahmetatbestand im PBefG zur Umsetzung einer nationalen Sonderregelung zur Umsetzung der Ausnahmeregelung nach Art. 5 Absatz 1 Satz 2 nicht erforderlich ist, im Gegenteil: der Bundesrat hat mit dieser Regelung die Möglichkeit der Umgehung der VO 1370 mit seinen Schutzregelungen für die Nahverkehrsunternehmen und ihre Beschäftigten weitestgehend eingeschränkt und nicht wie der Entwurf der Bundesregierung ausgeweitet.