

Antrag

der Abg. Alexander Schoch u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Verkehr

Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sich die Zahl und das Volumen (in km) der eigenwirtschaftlichen Verkehre in den Verkehrsunternehmen im Land entwickelt hat;
2. wie viele eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge seit Inkrafttreten dieser Regelung im PBefG gestellt worden sind (nach Jahren);
3. inwieweit der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger bei der Gestaltung von Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) einschränkt;
4. ob und wie die Aufgabenträger nach derzeitiger Rechtslage dies für eigenwirtschaftliche Verkehre verbindlich regeln können;
5. ob es die Möglichkeit gibt, wenn bei geplanten wettbewerblichen oder Direktvergaben im ÖPNV soziale Faktoren sowie Vorgaben zur Tariftreue und zum Personalübergang bei einem möglichen Betreiberwechsel von den Aufgabenträgern gefordert werden, dass diese auch von eigenwirtschaftlichen Konkurrenten erfüllt werden müssen;
6. ob es möglich wäre, dass der Antragsteller für eigenwirtschaftliche Konkurrenzanträge einen Nachweis erbringen muss, dass er den beantragten Verkehr aufnehmen und diesen auch über die gesamte Laufzeit der Genehmigung kostendeckend erbringen kann;

7. ob es möglich wäre, dass vom Aufgabenträger festgelegte weitere Standards – etwa in Bezug auf Umweltaspekte, Kundenbetreuung und Fahrplananpassung – ebenfalls von eigenwirtschaftlichen Konkurrenten erfüllt werden müssen;
8. ob der Landesregierung Verstöße gegen das Tariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) des Landes von Unternehmen des ÖPNV bekannt sind, die an Ausschreibungen für Leistungen im ÖPNV teilgenommen haben;
9. ob im Rahmen von Ausschreibungsverfahren Beschwerden von Mitbewerbern im ÖPNV über solche Verstöße bekannt geworden sind;
10. ob es seit Inkrafttreten des Gesetzes Sanktionen gemäß § 6 LTMG des Landes gegeben hat;
11. ob regelmäßig Kontrollen gemäß § 5 LTMG und auch verdachtsunabhängige Kontrollen (§ 7 Absatz 1 Satz 1 LTMG) durchgeführt werden;
12. wie viele Verkehrsunternehmen im ÖPNV bisher aufgrund dieser Kontrollen gegen das LTMG verstoßen haben;
13. ob es möglich ist, durch eine Änderung des LTMG entsprechende Standards bei der Vergabe von eigenwirtschaftlichen Verkehren einzuführen;
14. ob die Landesregierung ebenfalls einen Korrekturbedarf im PBefG, wie dies Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) fordern, sieht;
15. ob nach Auffassung der Landesregierung eine Bundesratsinitiative zur Änderung des PBefG ergriffen werden sollte.

19.12.2018

Schoch, Zimmer, Katzenstein, Hentschel, Poreski GRÜNE

Begründung

Nach dem PBefG genießen eigenwirtschaftliche Verkehre Vorrang vor Ausschreibungen und Direktvergaben der ÖPNV-Aufgabenträger gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Damit ist es Unternehmern möglich, bei nur unwesentlicher Abweichung von in einer Vorabkennzeichnung festgelegten Anforderung der Aufgabenträger – trotz einer nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 beabsichtigten Vergabe – die Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich zu erbringen.

Bei Ausschreibungen und Direktvergaben können die ÖPNV-Aufgabenträger u. a. soziale Standards vorgeben. Im PBefG ist das nicht vorgesehen. Insbesondere bei stark defizitären Stadtverkehren galt der Vorrang als Theorie, weil ohne direkten Defizitausgleich durch die Aufgabenträger kein eigenwirtschaftlicher Verkehr wirtschaftlich machbar war. In letzter Zeit hat es anscheinend einige eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge in Konkurrenz zu von Aufgabenträgern beabsichtigten Ausschreibungen bzw. Direktvergaben gegeben.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 1. März 2019 Nr. 3-3870.0/113 nimmt das Ministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. wie sich die Zahl und das Volumen (in km) der eigenwirtschaftlichen Verkehre in den Verkehrsunternehmen im Land entwickelt hat;

Dies kann nicht in der notwendigen Tiefe beantwortet werden, da weder die Regierungspräsidien als Genehmigungsbehörde für alle in die flächendeckenden Verkehrsverbünde integrierten ÖPNV-Linien noch die Landkreise als Aufgabenträger Statistiken über Liniengenehmigungen führen und bei einem Bestand von deutlich über 300 Liniengenehmigungen vertieft geprüft werden kann, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, welche Linien gemeinwirtschaftlich sind. Das verwendete Verwaltungsprogramm enthält keine Möglichkeit, nach eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren zu differenzieren.

Das Volumen der Fahrleistungen ist nicht Gegenstand der Genehmigung. Es kann eine Rolle spielen, wenn es um den Vergleich der Angebote in Genehmigungswettbewerben oder Vergabeverfahren geht, jedoch ist dies bislang die Ausnahme. Auch dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) liegen hierzu keine detaillierten Informationen vor.

2. wie viele eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge seit Inkrafttreten dieser Regelung im PBefG gestellt worden sind (nach Jahren);

Diese Frage kann aus den oben zu Ziff. 1. genannten Gründen ebenfalls nicht beantwortet werden.

3. inwieweit der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger bei der Gestaltung von Qualitäts-, Umwelt- und Sozialstandards im öffentlichen Personennahverkehr einschränkt;

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren, die auf Grundlage von Vorabbekanntmachungen („VBM“) beantragt und genehmigt werden, können die Landkreise über Vorgaben in der VBM entsprechende Standards und deren Zusicherung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durchsetzen. Jedoch sind unwesentliche Abweichungen von der VBM genehmigungsfähig; auch sind notwendige oder vom Aufgabenträger gewünschte Anpassungen der Angebots-, Qualitäts- und sonstiger Standards während der Laufzeit der Genehmigung bei eigenwirtschaftlichen Verkehren in der Regel kaum durchsetzbar. Auch eigenwirtschaftliche Anträge müssen außerdem die Vorgaben der Nahverkehrspläne erfüllen, wobei der Genehmigungsbehörde insoweit Ermessen eingeräumt ist.

Demgegenüber erlaubt ein gemeinwirtschaftlicher Verkehr über den Verkehrsvertrag eine sanktionsfähige Festlegung und Anpassung weitreichender Standards.

4. ob und wie die Aufgabenträger nach derzeitiger Rechtslage dies für eigenwirtschaftliche Verkehre verbindlich regeln können;

Auf die Ausführungen zu Frage 3 wird verwiesen. Für eigenwirtschaftliche Anträge, die aufgrund einer Vorabbekanntmachung gestellt werden, gelten die Anforderungen aus der Vorabbekanntmachung und die Anforderungen aus dem

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Nahverkehrsplan. Können die vorgegebenen Standards nicht im Rahmen eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs erbracht werden, kann der eigenwirtschaftliche Antrag abgelehnt werden (§ 13 Abs. 2 a PBefG). In der Genehmigungsentscheidung sind gemäß § 13 Abs.2 PBefG weitere öffentliche Verkehrsinteressen zu berücksichtigen.

5. ob es die Möglichkeit gibt, wenn bei geplanten wettbewerblichen oder Direktvergaben im ÖPNV soziale Faktoren sowie Vorgaben zur Tarifreue und zum Personalübergang bei einem möglichen Betreiberwechsel von den Aufgabenträgern gefordert werden, dass diese auch von eigenwirtschaftlichen Konkurrenten erfüllt werden müssen;

Vorgaben in Leistungsbeschreibungen sind uneingeschränkt möglich. § 13 Abs. 2 a PBefG hindert dies nicht. Eine Ausnahme besteht beim Personalübergang, dieser darf nicht angeordnet werden (anders als im SPNV gemäß § 131 GWB n. F.). Hierbei ist es Auslegungssache, ob soziale Standards zur „besten Verkehrsbedienungs“ beitragen können und ob eine Abweichung von den vorgegebenen Sozialstandards eine geringfügige Abweichung ist, die bei eigenwirtschaftlichen Verkehren zu tolerieren ist. Nach Einschätzung des Verkehrsministeriums ist die erste Frage zu bejahen, die zweite Frage zu verneinen.

Der WBO erklärt in seiner Stellungnahme, dass seiner Auffassung nach die Aufgabenträger von den beschriebenen Möglichkeiten, die nach Art. 4 VO (EG) 1370/2007 ausdrücklich eröffnet sind, selten Gebrauch machen, weil sie die Verkehre „verteuern“ würden.

6. ob es möglich wäre, dass der Antragsteller für eigenwirtschaftliche Konkurrenzanträge einen Nachweis erbringen muss, dass er den beantragten Verkehr aufnehmen und diesen auch über die gesamte Laufzeit der Genehmigung kostendeckend erbringen kann;

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil v. 24. Oktober 2013 – 3 C 26/12) ist eine solche Prüfung (nur) erforderlich, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Antragsteller die betreffende Linie nicht während der gesamten Genehmigungsdauer in dem der Genehmigung zugrunde liegenden Umfang betreiben kann, sondern die ihm obliegenden Beförderungsleistungen aus wirtschaftlichen Gründen vorzeitig ganz oder teilweise einstellen muss und hierzu die vollständige oder teilweise Entbindung von der Betriebspflicht beantragt. Denn dann wären öffentliche Verkehrsinteressen beeinträchtigt. Wenn keine konkreten Anhaltspunkte bestehen, kann nach der Rechtsprechung auch kein diesbezüglicher Nachweis gefordert werden.

7. ob es möglich wäre, dass vom Aufgabenträger festgelegte weitere Standards – etwa in Bezug auf Umweltaspekte, Kundenbetreuung und Fahrplananpassung – ebenfalls von eigenwirtschaftlichen Konkurrenten erfüllt werden müssen;

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen: Soweit solche Standards in der Vorabbekanntmachung enthalten sind, gelten die Regelungen des § 13 Abs. 2 a S. 2 bis 6 PBefG. Soweit sie (nur) im Nahverkehrsplan enthalten sind, sind die Anforderungen im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen, jedoch steht dies im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Es steht den Verkehrsunternehmen auch offen, optionale Standards aus eigener Initiative anzubieten, um so ihre Chancen im Genehmigungswettbewerb zu steigern (Stichwort: beste Verkehrsbedienungs).

8. ob der Landesregierung Verstöße gegen das Tarifreue- und Mindestlohngesetz des Landes von Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs bekannt sind, die an Ausschreibungen für Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr teilgenommen haben;

Da entsprechende Daten grundsätzlich nicht erhoben werden, liegen der Landesregierung hierüber keine Informationen vor.

9. ob im Rahmen von Ausschreibungsverfahren Beschwerden von Mitbewerbern im öffentlichen Personenverkehr über solche Verstöße bekannt geworden sind;

Der WBO teilt in seiner Stellungnahme mit, dass ihm verschiedene Fälle bekannt seien, in denen unterlegene Unternehmen annehmen, dass das im Ausschreibungsverfahren erfolgreiche Unternehmen faktisch keine Tariflöhne zahlt.

10. ob es seit Inkrafttreten des Gesetzes Sanktionen gemäß § 6 Tariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) des Landes gegeben hat;

Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, ob es seit Inkrafttreten des Gesetzes Sanktionen gemäß § 8 LTMG des Landes gegeben hat.

11. ob regelmäßig Kontrollen gemäß § 5 LTMG und auch verdachtsunabhängige Kontrollen (§ 7 Absatz 1 Satz 1 LTMG) durchgeführt werden;

Hierbei sind zwei verschiedene Fälle zu unterscheiden.

Die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns wird durch die Zollverwaltung kontrolliert. Die Granularität der Daten der Zollverwaltung erlaubt jedoch keine Ableitung auf Branchen oder Bundesländer. Die Kontrollen durch die Zollverwaltung erfolgen anlassbezogen und verdachtsunabhängig. Angesichts eines Tariflohns von Busfahrern im Bereich von 17 € je Stunde spielt der Mindestlohn jedoch eine untergeordnete Rolle. Regelmäßige und verdachtsunabhängige Kontrollen auf Tariftreue finden aktuell nicht statt.

12. wie viele Verkehrsunternehmen im öffentlichen Personenverkehr bisher aufgrund dieser Kontrollen gegen das Tariftreue- und Mindestlohngesetz verstoßen haben;

Der Landesregierung liegen hierüber keine Erkenntnisse vor.

13. ob es möglich ist, durch eine Änderung des LTMG entsprechende Standards bei der Vergabe von eigenwirtschaftlichen Verkehren einzuführen;

Ob durch eine Änderung des LTMG entsprechende Standards bei der Vergabe von eigenwirtschaftlichen Verkehren eingeführt werden können, ist rechtlich umstritten. Die damit verbundenen Rechtsfragen sind von der Rechtsprechung noch nicht entschieden. In seiner Stellungnahme bekräftigt der WBO, dass er eine solche Änderung für möglich erachtet.

14. ob die Landesregierung ebenfalls einen Korrekturbedarf im PBefG, wie dies Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) fordern, sieht;

15. ob nach Auffassung der Landesregierung eine Bundesratsinitiative zur Änderung des PBefG ergriffen werden sollte.

Die Fragen 14. und 15. werden gemeinsam beantwortet:

Im Februar 2017 wurde von den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des PBefG zur Sicherung von Qualitäts- und Sozialstandards im öffentlichen Personennahverkehr in den Bundesrat eingebracht (Drucksache 741/16).

Baden-Württemberg hat sich bei der Abstimmung im Bundesrat enthalten. Herr Minister Hermann hat in seiner Rede hierzu begründet, dass auch Baden-Württemberg den Bedarf zu einer Korrektur im PBefG sieht, um die soziale Absicherung der Beschäftigten sicherzustellen.

Die im Entwurf formulierten Vorschläge sind aus Sicht der Landesregierung im Einzelnen jedoch zu weitgehend und greifen vermutlich in das Berufsfreiheitsrecht der Unternehmen ein.

Hermann

Minister für Verkehr