

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Gastel, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/8823 –**

Beschäftigungsübergang und Eigenwirtschaftlichkeit im kommunalen Busverkehr

Vorbemerkung der Fragesteller

In einer Vorabbenachrichtigung hatte die Stadt Pforzheim angekündigt, welche Angebotsqualität und welchen Angebotsumfang es bei dem Verkehrsvertrag über den Stadtverkehr zu erfüllen gilt. Ein Verkehrsunternehmen, die Regionalbusverkehr Südwest GmbH, hat daraufhin beantragt, den Verkehr eigenwirtschaftlich, d. h. ohne vertraglichen Zuschuss der Stadt Pforzheim, zu erbringen. Es wurden dabei wohl die in der Vorabbenachrichtigung benannten Qualitäten und Quantitäten des Angebotes verbindlich zugesichert. Dieser eigenwirtschaftliche Antrag wurde von der zuständigen Behörde genehmigt und somit die Stadt daran gehindert, den Verkehrsvertrag im Wettbewerb zu vergeben, da die geplante Vergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrages dadurch gegenstandslos wurde. Dieses Vorgehen eines Tochterunternehmens der Deutschen Bahn AG wiederholt sich in Hildesheim, wo die DB Regio Bus ebenfalls einen Antrag auf Genehmigung eigenwirtschaftlicher Verkehre gestellt hat.

Der Deutsche Städtetag zeigt sich in seiner den Fragestellern vorliegenden Antwort auf einen Brief der Stadt Hildesheim besorgt ob dieser Entwicklung und befürchtet weitere Fälle dieser Konstellation.

Die Bundesregierung hat dargestellt, dass ein Personalübergang bei einem Auftragnehmerwechsel nur für die Bahn und nicht für den Busverkehr gilt, da dies mit dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit „schwerlich zu vereinbaren“ ist und dieses sich nicht aus der EG-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007) ableitet (vgl. Antwort auf die Schriftliche Frage 55 der Abgeordneten Brigitte Pothmer auf Bundestagsdrucksache 18/7842).

Eigenwirtschaftlichen Unternehmen im kommunalen Busverkehr wird somit freigestellt, ob sie das Personal des bisher mit der Verkehrsdienstleistung beauftragten Unternehmens übernehmen. Zugleich sind die Unternehmen zwar an die in der Ausschreibung gesetzten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu Angebotsqualitäten, Tarifen und Umweltqualitäten gebunden, die Kommunen können aber keine Bedingungen für die im eigenwirtschaftlichen Verkehr an-

zuwenden Tarifverträge setzen. Die Tariftreugesetze der Länder finden insoweit keine Anwendung. Die Gewerkschaft ver.di spricht von einem Dumpingwettbewerb (vgl. www.hildesheimer-allgemeine.de/news/article/verdi-warnt-vor-oe-pnv-vergabe-an-bahn.html). Im Zuge des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes empfahl der Bundesrat, den Beschäftigungsübergang im kommunalen Busverkehr verpflichtend zu verankern (vgl. Bundesratsdrucksache 367/1/15), war damit letztlich jedoch nicht erfolgreich.

Für die Beantwortung wird durch die Fragesteller ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Fristverlängerung durch die Bundesregierung möglich ist.

Personalübernahme:

1. Sieht die Bundesregierung ob der Ungleichbehandlung beim Beschäftigungsübergang im Bus- und Bahnverkehr Handlungsbedarf?
 - a) Wenn ja, in welcher Form?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG) vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) wurde in § 131 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eine Regelung getroffen, wonach öffentliche Aufgabenträger bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Personenverkehrsleistungen im Eisenbahnverkehr gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verlangen sollen, dass bei einem Wechsel des Betreibers der ausgewählte Betreiber die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim bisherigen Betreiber für die Erbringung dieser Verkehrsleistung beschäftigt waren, übernimmt und ihnen die Rechte gewährt, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt wäre.

Der Vorschlag des Bundesrates, eine entsprechende Regelung auch für öffentliche Aufträge über Personenverkehrsleistungen auf der Straße zu treffen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6281, S. 155), für die ebenfalls die Befugnis nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zur Anordnung der Personalübernahme besteht, wurde vom Deutschen Bundestag nicht aufgegriffen. Ein Handlungsbedarf besteht nicht.

2. Welchen Handlungsbedarf sieht sie speziell bei Anträgen auf Eigenwirtschaftlichkeit, da diese nicht auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vergeben werden?

Verkehrsunternehmen, die eine Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich erbringen, erhalten – abgesehen von Ausgleichsleistungen für tarifliche Vorgaben – keine öffentlichen Zuschüsse. Sie können daher auch keine Mehrkosten für die Übernahme des Personals gegenüber dem Aufgabenträger der Verkehrsleistung geltend machen. Ein Handlungsbedarf im Sinne einer Gleichstellung mit der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages besteht daher nicht.

Eigenwirtschaftliche Anträge:

3. Ist das Unternehmen, welches einen Antrag auf Eigenwirtschaftlichkeit einreicht, nach Kenntnis der Bundesregierung verpflichtet, Belege für die Eigenwirtschaftlichkeit einzureichen?
 - a) Wenn ja, welche Nachweise müssen erbracht werden?
 - b) Wenn nein, wieso nicht?
4. Ist nach der Erteilung der Genehmigung während der Vertragslaufzeit nach Kenntnis der Bundesregierung eine laufende Überprüfung der tatsächlichen Eigenwirtschaftlichkeit vorgesehen?
 - a) Wenn ja, durch wen und auf welche Weise?
 - b) Wenn nein, wieso nicht?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet, dass die Verkehrsleistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko erbracht wird. Eine Verpflichtung, die Eigenwirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu belegen, ist im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) nicht vorgesehen. Der Unternehmer ist nach § 21 Absatz 1 PBefG verpflichtet, den ihm genehmigten Betrieb während der Geltungsdauer der Genehmigung aufrechtzuerhalten. Die Erfüllung der Betriebspflicht wird von der Genehmigungsbehörde überwacht (vgl. § 54 Absatz 1 PBefG).

5. Sollte ein Unternehmen im Laufe der Genehmigungslaufzeit nicht wie angekündigt eigenwirtschaftlich handeln können, wie wird damit umgegangen, und müsste aus Sicht der Bundesregierung eine etwaige solvente Muttergesellschaft für deren Tochter haften?

Der Unternehmer kann nach § 21 Absatz 4 PBefG von der Betriebspflicht für den gesamten oder einen Teil des Verkehrs entbunden werden, wenn ihm die Erfüllung der Betriebspflicht nicht mehr möglich ist oder ihm der weitere Betrieb unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Lage, einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung nicht mehr zugemutet werden kann.

Eine Haftung der Muttergesellschaft für einen im Konzern operierenden Unternehmer ist gesetzlich nicht vorgesehen.

6. Sollte ein Unternehmen im Laufe der Genehmigungslaufzeit nicht wie angekündigt eigenwirtschaftlich handeln können und das Unternehmen stellt den Weiterbetrieb seiner Verkehrsleistungen in Frage, inwieweit kann dann für die Fahrgäste dessen Weiterbetrieb gewährleistet werden, bzw. wer garantiert die Verkehrsleistung in diesem Falle?

Der Unternehmer ist nach § 21 Absatz 4 Satz 4 PBefG verpflichtet, den Verkehr bis zu einer Entbindung von der Betriebspflicht aufrechtzuerhalten.

7. Welche Rechtsbeziehungen bestehen bezüglich der zugesicherten Verpflichtungen zwischen der Genehmigungsbehörde und dem kommunalen Aufgabenträger einerseits und dem eigenwirtschaftlichen Betreiber andererseits?
 - a) Welche Rechtsbeziehung besteht zwischen Genehmigungsbehörde und eigenwirtschaftlichem Verkehrsunternehmen?
 - b) Inwieweit ist der Aufgabenträger in die Absicherung der Erfüllung der zugesicherten Verpflichtungen eingebunden bzw. einzubinden?

Nach § 12 Absatz 1a PBefG kann der Unternehmer in seinem Antrag die Einhaltung von Standards für den beantragten Verkehr zusichern. Die verbindlichen Zusicherungen sind insbesondere für die Genehmigungsfähigkeit des Verkehrs und für den Umfang der Betriebspflicht von Bedeutung.

Die Erfüllung der Betriebspflicht wird von der Genehmigungsbehörde überwacht (vgl. § 54 Absatz 1 PBefG).

8. Ist während der Laufzeit der Genehmigung nach Kenntnis der Bundesregierung eine Überprüfung der vom Unternehmer zugesagten Qualität vorgesehen?
 - a) Wenn ja, durch wen, und wer trägt die Kosten für die Qualitätssicherung?
 - b) Wenn nein, wer wird bei Beschwerden tätig?

Die Aufsicht der Genehmigungsbehörde umfasst auch die Erfüllung der Betriebspflicht. Für die Überprüfung eines Unternehmens werden Gebühren erhoben, sofern das Unternehmen hierfür Anlass gegeben hat.

9. Kann nach Kenntnis der Bundesregierung die Genehmigungsbehörde bei Nichterfüllung der Zusicherung durch das Unternehmen diesem die Genehmigung entziehen?
 - a) Wenn ja, welche Voraussetzungen gelten dafür?
 - b) Wenn nein, welche Mittel hat der Auftraggeber bei einer etwaigen Nichterfüllung?

Die Genehmigungsbehörde ist nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 PBefG gehalten, die Genehmigung zu widerrufen, wenn bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Betriebspflichten nachhaltig nicht erfüllt werden.

10. Kann ein Unternehmen nach Kenntnis der Bundesregierung für die Übernahmen der mit einer eigenwirtschaftlichen Genehmigung verbundenen Verpflichtungen finanzielle Ausgleichsleistungen von dem kommunalen Aufgabenträger im Sinne von Artikel 2 Buchstabe g der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gewährt bekommen bzw. im Streitfall von diesem beanspruchen und einklagen, und hat das Unternehmen darauf Anspruch, dass es vor Konkurrenz geschützt ist?
11. Wenn finanzielle Ausgleichsleistungen gewährt werden dürfen oder müssen, wie sind diese nach Kenntnis der Bundesregierung von den Zahlungen abzugrenzen, die nach § 8 Absatz 4 Satz 2 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) die Eigenwirtschaftlichkeit der betroffenen Verkehre nicht beeinträchtigen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach Auffassung der Bundesregierung beinhaltet die Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, für die Ausgleichsleistungen gewährt werden dürfen.

Der Inhaber einer eigenwirtschaftlichen Genehmigung ist nach Maßgabe des § 13 Absatz 2 Nummer 3 PBefG in eingeschränktem Umfang davor geschützt, dass andere Verkehrsunternehmen seine Verkehrsaufgaben übernehmen.

12. Wenn es der Wirkung nach einen wie auch immer gearteten Konkurrenzschutz für die eigenwirtschaftlichen Verkehre gibt, wie verträgt sich dieses nach Kenntnis der Bundesregierung mit der Maßgabe aus § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG, wonach für eigenwirtschaftliche Verkehre keine ausschließlichen Rechte im Sinne von Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gewährt werden dürfen?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist der eingeschränkte Schutz nach § 13 Absatz 2 Nummer 3 PBefG nicht als ausschließliches Recht im Sinne von Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu bewerten.

13. Wie bewertet es die Bundesregierung, dass eigenwirtschaftliche Verkehre, zum Beispiel durch Erträge aus Schülerzeitkarten oder Verbundzuschüssen, öffentlich finanziert werden (vgl. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Evaluierung der PBefG-Novelle, S. 2)?

Die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit in § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG beinhaltet neben den Fahrgeldeinnahmen auch Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Dieser Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass die betreffenden Ausgleichszahlungen als Surrogate der entgangenen Fahrgeldeinnahmen anzusehen sind. Ein Widerspruch zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 besteht nicht.

14. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Informationen der Fragesteller, dass nach Einschätzung des Deutschen Städtetages eine mangelnde Rechtskonformität zwischen § 8 Absatz 4 PBefG und der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 existiert (vgl. Brief des Deutschen Städtetages an den Oberbürgermeister der Stadt Hildesheim vom 23. März 2016)?

Der Brief des Deutschen Städtetages ist nicht bekannt.

In der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Evaluierung der PBefG-Novelle wird diese Auffassung damit begründet, dass die Rechtswirkungen, die mit der Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs verbunden sind, als „ausschließliches Recht“ im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 angesehen werden. Diese Auffassung hält die Bundesregierung nicht für zutreffend (vgl. die Antwort zu Frage 12).

15. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Informationen der Fragesteller, dass der Deutsche Städtetag zu der Einschätzung gelangt, dass die Bestimmung des § 8 Absatz 4 PBefG momentan nicht rechtskonform zu Artikel 28 des Grundgesetzes ausgelegt wird (vgl. Brief des Deutschen Städtetages an den Oberbürgermeister der Stadt Hildesheim vom 23. März 2016)?

Über die Auslegung des § 8 Absatz 4 PBefG entscheiden die zuständigen Genehmigungsbehörden, im Zweifelsfalle die Verwaltungsgerichte.

Eine Rechtsprechung, die die Auffassung der kommunalen Spitzenverbände stützen könnte, ist nicht bekannt.

16. Sieht die Bundesregierung gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen als Bestandteil der ausreichenden Verkehrsbedienung (bitte mit Begründung)?

Welche Maßnahmen für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung erforderlich sind, entscheiden nach § 8 Absatz 3 Satz 1 PBefG die Aufgabenträger.

17. Welche Position vertritt die Bundesregierung in der Diskussion um die geplante Novellierung von Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, wodurch eine Inhaltskontrolle für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingeführt werden soll?
18. Ist für den in Frage 17 angesprochenen Sachverhalt eine verpflichtende Vorlage der Bundesregierung geplant vor dem Hintergrund, dass der neue Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 festsetzen würde, dass gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nur aus einem verkehrspolitischen Plan oder Dokument ableitbar sein dürfen?
- a) Wenn ja, welche gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wird diese enthalten?
- b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 17 und 18 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Kommissionsvorschlag wurde in den Beratungen erheblich modifiziert. Nach dem Ergebnis des informellen Trilogs ist eine obligatorische Erstellung von öffentlichen Plänen für den Nahverkehr nicht mehr vorgesehen.

19. Plant die Bundesregierung eine Novellierung des PBefG, um zu ermöglichen, Sozialstandards in der Vorabbekanntmachung verbindlich festzusetzen?

Nein.

20. Wie hoch wird nach Kenntnis der Bundesregierung die Lohndifferenz zwischen den bisherigen und den neuen, eigenwirtschaftlichen Arbeitgebern sein (vgl. www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.streik-in-pforzheim-busfahrer-kaempfen-um-ihre-jobs.5b357e11-b050-46db-908c-b5fb26896cae.html)?

Das Lohnniveau der öffentlichen und privaten Unternehmen, die eigenwirtschaftliche Verkehre durchführen, ist sehr unterschiedlich. Allgemeine Aussagen zur Lohndifferenz sind nicht möglich.

21. Wie bewertet es die Bundesregierung, dass sich der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit ableitet, welches Bundesunternehmen wie die Deutsche Bahn AG und deren Tochtergesellschaften aber nicht genießen (vgl. BVerfGE 128, 226 [246 f.]?)

Nach Kenntnis der Bundesregierung ist umstritten, ob der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit aus Artikel 12 GG abgeleitet werden kann.

Das zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts betrifft einen anderen Sachverhalt und lässt keine Rückschlüsse im Sinne der Fragestellung zu.

