

29.04.2016



 **Stellungnahme**

Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

zu den Fragen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zur Evaluierung der Novelle des

Personenbeförderungsgesetzes

vom Dezember 2012

(Stand 29. April 2016)

Evaluierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012

Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG

Vorbemerkung:

„Mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) wurde das Personenbeförderungsgesetz umfangreich geändert. ...

Nach § 66 Personenbeförderungsgesetz hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bis zum 1. Januar 2017 dem Deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I. S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.“¹

Mit der Aufnahme einer solchen Evaluierungsklausel in das PBefG wurde eine Forderung berücksichtigt, die die EVG in ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 29. Februar 2012 erhoben hatte. Wir halten eine erneute Novellierung des PBefG für dringend erforderlich. Es sollte dann wiederum eine Evaluierung erfolgen, über die spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Novellierung zu berichten ist.

Die vor der Verabschiedung der PBefG-Novelle durch die EVG und andere Organisationen vorgebrachten Bedenken gegen wesentliche Regelungen der Gesetzesänderung haben sich leider voll und ganz bestätigt. Sowohl der weitgehende und größtenteils voraussetzungslose Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre gemäß § 13 (2a) PBefG als auch die Liberalisierung des Fernbusverkehrs, welchem gegenüber dem übrigen Linienverkehr mit Bus und Bahn umfangreiche Privilegien eingeräumt werden, behindern eine ökologisch sinnvolle und volkswirtschaftlich effiziente Gestaltung der Daseinsvorsorge im Öffentlichen Personenverkehr auf Straße und Schiene. Beide Komponenten der Neuregelung von 2012 führen zu Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte. Weder die Ausgestaltung des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehre noch die Fernbusliberalisierung sind europarechtlich geboten.

Die Novellierung hat zu einer Zunahme von Lohn- und Sozialdumping im Öffentlichen Personenverkehr zu Lasten gesicherter Arbeitsverhältnisse geführt. Ohne Änderungen der gesetzlichen Regelungen und insbesondere einer substantiellen Ausweitung der Kontrollen wird sich dieser Trend noch verstärken.

Dabei geht es nicht nur um „schwarze Schafe“: Lohn- und Sozialdumping, Manipulationen bei Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten sowie Verstöße gegen Sozial-, Sicherheits-

¹ Aus dem Anschreiben des BMVI vom 28.01.2016

und Hygienevorschriften sind kennzeichnend für das Geschäftsmodell „Fernbus in Deutschland“.

Mit Schreiben vom 28. Januar 2016 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einige von ihm ausgewählte Organisationen angeschrieben und um die Beantwortung eines 20 Fragen umfassenden Fragenkataloges zur Evaluierung der PBefG-Novelle von 2012 gebeten.

Die PBefG-Novelle berührt in erheblichem Maße die Interessen der Mitglieder der EVG, die bei den Eisenbahnen oder im Busverkehr beschäftigt sind. Die aufgrund der Neufassung des PBefG eingetretenen Entwicklungen gefährden darüber hinaus wichtige Ziele der Verkehrspolitik, insbesondere

- umfassende Daseinsvorsorge durch ein flächendeckendes öffentliches Verkehrsangebot;
- Aufbau eines attraktiven öffentlichen Personenverkehrssystems, das eine deutliche Erhöhung des Verkehrsleistungsanteils von Bahn und Bus ermöglicht, um so bis zum Jahre 2030 wesentliche Verringerungen der CO₂-Emissionen des Verkehrs zu erreichen;
- Energie- und CO₂-Effizienz im Personenverkehr.

Die EVG nimmt daher Stellung zu den verkehrspolitischen Auswirkungen der Neuregelungen im PBefG und bezieht dabei soweit inhaltlich sinnvoll die vom BMVI formulierten Fragen mit ein.

Zusammenfassung

(1) Weder der Vorrang eigenwirtschaftlicher Leistungen noch das konkrete Verfahren für ihre Genehmigung haben sich bewährt. Es hat sich gezeigt, dass das heutige PBefG keinen ausreichenden Schutz für die Umsetzung von Nahverkehrsplänen, gegen die Aufteilung einheitlicher Liniennetze und für bestehende hochwertige Verkehrsbedienung bietet.

Die EVG fordert daher:

- Konzessionen für eigenwirtschaftliche Linien dürfen nur vergeben werden, wenn sie mit dem Nahverkehrsplan nach § 8 (3) PBefG in Einklang stehen.
- Die gemeinsame Vergabe eines einheitlichen Netzes oder Linienbündels muss unbedingten Vorrang vor der Konzessionserteilung für den eigenwirtschaftlichen Betrieb einzelner Linien haben.
- Entscheidet sich der Aufgabenträger dafür, Leistungen selbst zu erbringen, muss die interne Vergabe grundsätzlich Vorrang vor eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehren anderer Betreiber haben. § 13 (2a) PBefG ist entsprechend zu ändern.

(2) Die derzeitige Rechtslage ermöglicht das Unterlaufen von Lohn- und Sozialstandards, da für eigenwirtschaftliche Konzessionen bislang keine Vorgaben hinsichtlich Tariftreue und Personalüberleitung bestehen.

Die EVG fordert daher:

- In Bezug auf Tariftreue, Personalübergang beim Wechsel des Betreibers und bezüglich weiterer im Vergaberecht des Landes oder des Bundes vorgesehener Schutzvorschriften müssen die Betreiber eigenwirtschaftlicher Verkehre zur Einhaltung der gleichen Bedingungen verpflichtet werden wie die Betreiber von Linien oder Netzen, die als öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben werden. Dies ist im PBefG oder durch eine Ergänzung des GWB festzulegen.
- Die gleichen Festlegungen müssen auch für Nachunternehmen beim Betrieb eigenwirtschaftlicher Linien gelten.

(3) Die Ausschreibungspraxis im ÖPNV führt zu häufigen Betreiberwechseln. Das bedeutet, dass die Beschäftigten, insbesondere der Busunternehmen, alle paar Jahre von Arbeitsplatzverlust, Einkommensverlust und Umzug bedroht sind, da im straßengebundenen ÖPNV keine verbindlichen Regelungen für die Personalüberleitung zum neuen Betreiber existieren. Vom Bundesrat war in seiner Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 25. September 2015 (Drucksache 367/15, Beschluss) eine entsprechende Soll-Regelung gefordert worden. Die Bundesregierung lehnte dies in ihrer Gegenäußerung vom 08. Oktober 2015 für den Busverkehr mit dem Hinweis ab, dass die „Vergabe von Aufträgen über Personenverkehrsleistungen auf der Straße in den §§ 8a und 8b PBefG „umfassend“ geregelt sei. Explizite Rege-

lungen zum Schutz des Personals fehlen jedoch in den genannten Paragraphen. Obwohl die Novellierung von 2012 des PBefG ausdrücklich mit der Umsetzung der EU-Verordnung 1370/2007 begründet wurde, wurde es versäumt, die in Art. 4 (5) der genannten Verordnung vorgesehenen Regelungen zur Personalüberleitung für den ÖPNV in Deutschland verbindlich vorzuschreiben.

Die EVG fordert daher:

- Bei Vergabeverfahren für öffentliche Dienstleistungsaufträge, die zu Betreiberwechseln führen können, ist der Aufgabenträger dazu zu verpflichten, dem neuen Betreiber vorzuschreiben, die Beschäftigten des bisherigen Betreibers zumindest unter den gleichen Bedingungen zu übernehmen.
- Diese Vorgabe muss sinngemäß auch beim Wechsel des Genehmigungsinhabers bei eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehrsdiensten sowie beim Wechsel von öffentlich beauftragten zu eigenwirtschaftlich erbrachten Diensten gelten. Da Genehmigungen für eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste im ÖPNV regelmäßig das Recht zur ausschließlichen Verkehrsbedienung auf der genehmigten Linie beinhalten, handelt es sich um öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 3 (1) der VO (EG) Nr. 1370/2007, so dass die Bestimmungen zur Personalüberleitung gemäß Art. 4 (5) der genannten Verordnung anwendbar sind.
- Um die Bedeutung der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung des Personals bei Vergabeverfahren im ÖPNV zu unterstreichen, sollten die Bestimmungen zur Personalüberleitung sowie weitere Schutzvorschriften in einem eigenem Paragraphen 8c „Schutz des Personals in Vergabeverfahren“ gefasst werden.

(4) Bei Busfahrern, die sowohl im ÖPNV als auch im Fernbus- oder Gelegenheits-/Charterverkehr eingesetzt werden, ist die Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten erschwert, da unterschiedliche Nachweisregeln gelten.

Die EVG fordert daher:

- Als Konsequenz der PBefG-Novellierung von 2013 (Fernbusliberalisierung) sollte daher die Ausnahmeregelung des § 1 Fahrpersonalverordnung (FPersV), nach der im ÖPNV die Dokumentation anhand von Fahrplänen und Arbeitszeitplänen ausreicht, auf diejenigen Unternehmen beschränkt werden, die ausschließlich Linienverkehr des ÖPNV betreiben und deren Fahrerinnen und Fahrer auch nicht in anderen Unternehmen eingesetzt werden.

(5) Die EVG hält die Liberalisierung des Fernbusverkehrs für falsch. Die neu eingerichteten Linien stehen zum überwiegenden Teil in direkter Konkurrenz zum elektrischen Personenfernverkehr der DB AG sowie zu elektrisch betriebenen Regionalexpresslinien des öffentlich finanzierten SPNV. Bisherige Erhebungen zeigen, dass ein großer Teil der Fahrgäste (mindestens zwischen 34 und 45 %) der Fernbusse vom elektrisch betriebenen SPNV und SPNV kommt. Dadurch fehlen Deckungsbeiträge (Fahrgeldeinnahmen), die die Finanzierung eines feinma-

schigen Personenverkehrsnetzes der Eisenbahn ermöglichen würden.
Die EVG fordert daher:

- Durch Änderung des PBefG sollen die zuständigen Genehmigungsbehörden die Befugnis erhalten, und im Regelfall darauf verpflichtet werden, Fernbuslinien nur dann zu genehmigen, wenn sie gegenüber dem bestehenden Schienenpersonenfernverkehr und dem SPNV eine Angebotsergänzung und nicht eine Konkurrenz darstellen.
- In einem Masterplan Verkehr sollte die Entwicklungsstrategie des Verkehrssektors in Deutschland verbindlich beschrieben werden. Für den Personenverkehr muss als Ziel u.a. festgelegt werden, dass die CO₂-Emissionen des Verkehrs bis 2030 drastisch reduziert und bis 2050 auf Null abgesenkt werden. Das öffentliche Verkehrsnetz muss flächendeckend ausgebaut werden, so dass im ganzen Land die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden können. Im Rahmen des Masterplans Verkehr muss beschrieben werden, welche Rolle der Busverkehr, der auszubauen, aber mittelfristig auch auf CO₂-freien Betrieb umzustellen ist, als Ergänzung zum überwiegend elektrisch und mit erneuerbaren Energien betriebenen Schienenverkehr künftig spielen kann.

(6) Es ist davon auszugehen, dass das derzeitige, relativ umfangreiche und aus Sicht der Fahrgäste preisgünstige Angebot des Fernbusverkehrs für viele Reisende ein Strohfeuer ohne Perspektive bleiben wird. Viele Linien können zu den heute erzielbaren Fahrpreisen von den Busunternehmen nicht kostendeckend betrieben werden. Daher werden voraussichtlich viele der heute angebotenen Linien kurz- bis mittelfristig wieder eingestellt werden. Dies wird dadurch begünstigt, dass im Fernbusverkehr gemäß § 45 (2) Nr. 2 PBefG der Fahrplan ohne Genehmigungsvorbehalt kurzfristig geändert werden kann. Somit besteht die Gefahr, dass Angebote des Schienenpersonenverkehrs aufgrund der Fernbuskonkurrenz eingestellt werden, die Fernbuslinien später ganz aufgegeben werden und das öffentliche Verkehrsangebot langfristig verloren ist.

Die EVG fordert daher:

- Bei der Genehmigung einer Fernbuslinie muss der Betreiber künftig gesetzlich dazu verpflichtet werden, eine Mindestfrequenz der Bedienung (Fahrtenhäufigkeit) und Mindestdauer der Bedienung (mindestens ein Jahr) sicherzustellen, die sich jeweils um mindestens ein Jahr verlängert. Das Nichteinhalten dieser Bedingungen (Betriebspflicht) muss durch spürbare Bußgelder sowie ggf. Entzug der Konzession geahndet werden.

(7) Im Gegensatz zum Lkw-Verkehr und zum Eisenbahnverkehr müssen für Fernbusfahrten derzeit keinerlei Infrastrukturbenutzungsgebühren (Maut) bezahlt werden. Damit werden die Fernbusbetreiber nur unzureichend an den Wegekosten und an den externen Kosten (insbes. auch für CO₂-Emissionen) beteiligt und damit zusätzlich gegenüber dem Schienenverkehr privilegiert.

Die EVG fordert daher:

- Fernbusse müssen mindestens im gleichen Maße wie der Lkw-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.

(8) An vielen Busstationen, an denen Fernlinienbusse halten, fehlen Ruhe- und Sozialräume für die Fahrer sowie hygienische Einrichtungen für Personal und Reisende. Die Fernbusstationen sind, im Gegensatz zu den meisten Bahnstationen, überwiegend auch nicht barrierefrei. Nur an wenigen Stationen werden die Fernbusunternehmen an den Kosten des Stationsbetriebs beteiligt. An einzelnen Stationen fehlt Kapazität, so dass der ÖPNV durch Fernbusse behindert wird.

Die EVG fordert daher:

- Mindestens für Anfangs- und Endstationen der Fernbuslinien sowie für wichtige Zwischenstationen sind ausreichende Sozial- und Ruheräume sowie hygienische Einrichtungen für das Personal vorzuschreiben, damit Pausen tatsächlich als Ruhezeiten genutzt werden können.
- Alle Busstationen müssen barrierefrei sein. Aufenthaltsräume und hygienische Einrichtungen für die Fahrgäste müssen zur Verfügung stehen.
- Die auf den Fernbusverkehr entfallenden Kosten des Stationsbetriebs, einschließlich der Fixkosten, müssen auch durch die Fernbusbetreiber getragen werden – entweder durch Benutzungsgebühren pro Stationshalt oder im Rahmen der „Sozialmaut“ (siehe unten).
- Bei der Benutzung der Busbahnhöfe muss der Vorrang des im öffentlichen Auftrag fahrenden Linienverkehrs (einschließlich eigenwirtschaftlicher genehmigter ÖPNV-Verkehrsdienste) sichergestellt werden.
- Die Genehmigungsbehörden müssen die Befugnis erhalten, im Sinne dieser Kriterien Änderungen der Fernbusfahrpläne zu erreichen, auch wenn sich beispielsweise die Orte der für den Fernbuslinienverkehr freigegebenen Busstationen ändern. § 45 (2) Nr. 2 PBefG ist entsprechend zu ändern.

(9) Im ersten Halbjahr betrug die Kontrolldichte des BAG nur 0,08 % der Fernbusfahrten. Bei den tatsächlich durchgeführten Kontrollen und Recherchen des BAG, der Polizei und des Vereins mobifair e.V. wurden bei mehr als einem Drittel der kontrollierten Busfahrten Verstöße gegen Sicherheits-, Lenk- und Ruhezeit sowie Hygienevorschriften festgestellt. Angesichts der geringen Kontrolldichte bleibt das ökonomische Risiko für die Betreiber, dass Verstöße geahndet werden, gering. Obwohl angesichts der hohen Zahl festgestellter Verstöße von wiederholtem Fehlverhalten einzelner Betreiber auszugehen ist und somit die Zuverlässigkeit der betreffenden Unternehmer nicht gegeben ist, ist uns bislang kein Fall bekannt, in dem die Genehmigung nach § 25 PBefG widerrufen worden ist.

Die EVG fordert daher:

- Für die Kontrollen des BAG ist eine Mindestkontrolldichte von mindestens 0,3 % verbindlich vorzuschreiben. Das bedeutet ungefähr eine Vervielfachung der Zahl der Kontrollen auf rund 2.000 pro Jahr.
 - Die festgestellten Verstöße sind der Genehmigungsbehörde mitzuteilen. Die Verpflichtung der Genehmigungsbehörde, die Genehmigung gemäß § 25 (1) PBefG zu widerrufen, muss ggf. durch übergeordnete Behörden oder durch Klagen anderer Verkehrsteilnehmer, der Fahrgäste oder der Sozialpartner durchgesetzt werden können. Die Verpflichtung zum Widerruf der Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde ist auf wiederholte Verstöße gegen arbeitsrechtliche oder sozialrechtliche Verpflichtungen auszudehnen.
 - Die Zahl der amtlich festgestellten Verstöße sollte jährlich veröffentlicht werden, mit namentlicher Zuordnung zum jeweiligen Genehmigungsinhaber.
 - Verstöße, die bei Unterauftragnehmern im Linienverkehr festgestellt werden, sind grundsätzlich dem Genehmigungsinhaber zuzurechnen.
- (10) Die Kosten der Kontrollen sind grundsätzlich durch die Unternehmen des Fernbusverkehrs entsprechend der Fahrleistung zu tragen. Dafür soll eine Sozialmaut eingeführt werden.
Die EVG fordert daher:
- Die Sozialmaut sollte zusammen mit den Gebühren für die Benutzung der Bundesfernstraßen erhoben werden. Sie muss mindestens 1 ct. je Personenkilometer betragen. Ggf. können auch die Kosten für Busstationen einbezogen werden.
 - Alternativ ist auch die Erhebung auf Basis der genehmigten und veröffentlichten Fahrpläne durch die Genehmigungsbehörden oder das BAG möglich.

Zu den einzelnen Fragen des BMVI nimmt die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG wie folgt Stellung:

(Es werden einige Fragen zusammengefasst beantwortet und auf die Beantwortung einzelner Fragen verzichtet.)

Genehmigungen und Vergaben im ÖPNV

- 1. *Hat sich die neue Definition der eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen bewährt?***
- 2. *Ist die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens für gemeinwirtschaftliche Verkehre sachgerecht, auch im Hinblick auf die Sicherstellung des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen?***

Weder der Vorrang eigenwirtschaftlicher Leistungen noch das konkrete Verfahren für ihre Genehmigung haben sich bewährt. Es hat sich gezeigt, dass das heutige PBefG keinen ausreichenden Schutz für die Umsetzung von Nahverkehrsplänen, gegen die Aufteilung einheitlicher Liniennetze und für bestehende hochwertige Verkehrsbedienung bietet.

Die EVG fordert daher:

- Konzessionen für eigenwirtschaftliche Linien dürfen nur vergeben werden, wenn sie mit dem Nahverkehrsplan nach § 8 (3) PBefG in Einklang stehen.
- Die gemeinsame Vergabe eines einheitlichen Netzes oder Linienbündels muss unbedingten Vorrang vor der Konzessionserteilung für den eigenwirtschaftlichen Betrieb einzelner Linien haben.
- Entscheidet sich der Aufgabenträger dafür, Leistungen selbst zu erbringen, muss die interne Vergabe grundsätzlich Vorrang vor eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehren anderer Betreiber haben. § 13 (2a) ist entsprechend zu ändern.
- Die Sätze 3ff in § 13 (2a) PBefG sind zu streichen. Sie schränken die Entscheidungsfreiheit der kommunalen und Landesbehörden in kontraproduktiver Weise ein. Der gegenwärtig geltende Vorrang eigenwirtschaftlicher Leistungen behindert eine systematische Nahverkehrsplanung.

- 3. *Gab es bei Anwendung der ergänzenden Regelungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge in § 8a PBefG Schwierigkeiten? Welche Verbesserungen sind aus Ihrer Sicht möglich?***
- 4. *Gab es bei der Anwendung der ergänzenden Regelungen des wettbewerblichen Verfahrens in § 8b PBefG Schwierigkeiten? Welche Verbesserungen sind aus Ihrer Sicht möglich?***

Es hat sich gezeigt, dass der generelle Vorrang von eigenwirtschaftlichen Angeboten für die bisher zur Leistungserbringung Beschäftigten sehr negative Auswirkungen haben kann. Die Beispiele der Stadtverkehre Pforzheim und Hildesheim belegen die Notwendigkeit, den Aufgabenträgern einen größeren Ermessensspielraum zu eröffnen. Es muss den Aufgabenträgern auch die Möglichkeit eingeräumt werden, eigenwirtschaftliche Angebote abzulehnen. Die Forderungen zum Schutz der Lohn- und Sozialstandards bei einem Betreiberwechsel dürfen nicht auf die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge beschränkt werden. Der Schutz der Beschäftigten muss auch für die Übernahme von Dienstleistungskonzessionen durch eigenwirtschaftliche Anbieter sichergestellt werden. Beispielsweise müssen Bestimmungen über die Einhaltung repräsentativer Tarifverträge und zum Personalübergang bei Betreiberwechseln, die im Vergaberecht der Länder enthalten sind, sinngemäß auch auf Genehmigungen für eigenwirtschaftliche Verkehre angewendet werden.

Die derzeitige Rechtslage ermöglicht das Unterlaufen von Lohn- und Sozialstandards, da für eigenwirtschaftliche Konzessionen bislang keine Vorgaben hinsichtlich Tariftreue und Personalüberleitung bestehen.

Die Ausschreibungspraxis im ÖPNV führt zu häufigen Betreiberwechseln. Das bedeutet, dass die Beschäftigten, insbesondere der Busunternehmen, alle paar Jahren von Arbeitsplatzverlust, Einkommensverlust und Umzug bedroht sind, da im straßengebundenen ÖPNV keine verbindlichen Regelungen für die Personalüberleitung zum neuen Betreiber existieren. Vom Bundesrat war in seiner Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 25. September 2015 (Drucksache 367/15, Beschluss) eine entsprechende Soll-Regelung gefordert worden. Die Bundesregierung lehnte dies in ihrer Gegenäußerung vom 08. Oktober 2015 für den Busverkehr mit dem Hinweis ab, dass die „Vergabe von Aufträgen über Personenverkehrsleistungen auf der Straße in den §§ 8a und 8b PBefG „umfassend“ geregelt sei. Explizite Regelungen zum Schutz des Personals fehlen jedoch in den genannten Paragraphen. Obwohl die Novellierung von 2012 des PBefG ausdrücklich mit der Umsetzung der EU-Verordnung 1370/2007 begründet wurde, wurde es versäumt, die in Art. 4 (5) der genannten Verordnung vorgesehenen Regelungen zur Personalüberleitung für den ÖPNV in Deutschland verbindlich vorzuschreiben.

Die EVG fordert daher:

- In Bezug auf Tariftreue, Personalübergang beim Wechsel des Betreibers und bezüglich weiterer im Vergaberecht des Landes oder des Bundes vorgesehener Schutzvorschriften müssen die Betreiber eigenwirtschaftlicher Verkehre zur Einhaltung der gleichen Bedingungen verpflichtet werden wie die Betreiber von Linien oder Netzen, die als öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben werden. Dies ist im PBefG oder durch eine Ergänzung des GWB festzulegen.
- Die gleichen Festlegungen müssen auch für Nachunternehmen beim Betrieb eigenwirtschaftlicher Linien gelten.
- Bei Vergabeverfahren für öffentliche Dienstleistungsaufträge, die zu Betreiberwechseln führen können, ist der Aufgabenträger dazu zu verpflichten, dem neuen Betreiber vorzuschreiben, die Beschäftigten des bisherigen Betreibers zu mindestens den gleichen Bedingungen zu übernehmen.

- Diese Vorgabe muss sinngemäß auch beim Wechsel des Genehmigungsinhabers bei eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehrsdiensten sowie beim Wechsel von öffentlich beauftragten zu eigenwirtschaftlich erbrachten Diensten gelten. Da Genehmigungen für eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste im ÖPNV regelmäßig das Recht zur ausschließlichen Verkehrsbedienung auf der genehmigten Linie beinhalten, handelt es sich um öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 3 (1) der VO (EG) Nr. 1370/2007, so dass die Bestimmungen zur Personalüberleitung gemäß Art. 4 (5) der genannten Verordnung anwendbar sind.
- Um die Bedeutung der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung des Personals bei Vergabeverfahren im ÖPNV zu unterstreichen, sollten die Bestimmungen zur Personalüberleitung sowie weitere Schutzvorschriften in einem eigenem Paragraphen 8c „Schutz des Personals in Vergabeverfahren“ gefasst werden.
- Bei den Regelungen zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge ist § 8a (4) Satz 2 nicht sachgerecht. Es muss ins Ermessen des Aufgabenträgers gestellt werden, ob einzelne Netze oder Linienbündel als Gesamtauftrag oder in Form mehrerer Lose vergeben werden.
- Wenn der Einsatz von Subunternehmen (Busse, Fahrer) zugelassen wird, muss festgelegt werden, dass der Genehmigungsinhaber gegenüber der Genehmigungsbehörde auch für Verstöße und mangelnde Zuverlässigkeit der Unterauftragnehmer verantwortlich ist und die Genehmigungsbehörde die Genehmigung auch bei wiederholten Verstößen von Nachunternehmern zu widerrufen hat.

Liberalisierung des Omnibusfernlinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen

6. Es wird um eine allgemeine Einschätzung der Fernbusliberalisierung gebeten. Wurden die gesetzgeberischen Ziele (Wettbewerb im Fernverkehr, Schaffung einer Beförderungsalternative für die Verbraucher) nach Ihrer Auffassung erreicht? Sind die gesetzlichen Regelungen praktikabel und eindeutig?

(a) Volkswirtschaftlich ineffiziente Kannibalisierung des Schienenverkehrs und des ÖPNV

Die EVG hält die Liberalisierung des Fernbusverkehrs für falsch. Die neu eingerichteten Linien stehen zum überwiegenden Teil in direkter Konkurrenz zum elektrischen Personenfernverkehr der DB AG sowie zu elektrisch betriebenen Regionalexpresslinien des öffentlich finanzierten SPNV. Bisherige Erhebungen zeigen, dass ein großer Teil der Fahrgäste (mindestens zwischen 34 und 45 %) der Fernbusse vom elektrisch betriebenen SPNV und SPNV kommt. Dadurch fehlen Deckungsbeiträge

(Fahrgeldeinnahmen), die die Finanzierung eines feinmaschigen Personenverkehrsnetzes der Eisenbahn ermöglichen würden. Die als Reaktion angekündigte Fernverkehrsoffensive der DB AG ist zwar eine richtige Antwort auf die Fernbuskonkurrenz. Fehlende Fahrgeldeinnahmen müssen allerdings zumindest in den ersten Jahren zu Lasten der Gewinne und damit auch möglicher Dividendenzahlungen an den Bund ausgeglichen werden. Bisher hat sich die DBAG auch weder dem Eigentümer noch irgend einem Aufgabenträger gegenüber verbindlich verpflichtet, die angekündigte Ausweitung des Angebotes auch umzusetzen, so dass nicht abzusehen ist, wie lange diese Strategie Bestand haben wird. Im SPNV führt die Konkurrenz der Fernbusse dazu, dass fehlende Fahrgeldeinnahmen auf den Hauptlinien durch Regionalisierungsmittel ausgeglichen werden müssen. Somit fehlen den Bundesländern die finanziellen Ressourcen, um die Fahrpläne zu verdichten; es können auch Streckenstilllegungen die Folge sein, wenn Regionalisierungsmittel vom Nebennetz auf Hauptstrecken umgeschichtet werden.

Zugleich wird die Refinanzierungsfähigkeit der Eisenbahn-Infrastruktur beeinträchtigt, da einerseits durch Ausdünnung des SPNV- und SPNV-Fahrplans Trassenpreiseinnahmen fehlen können und andererseits die Möglichkeit der DB AG, Dividenden an den Bund zu zahlen, die für die Finanzierung von Investitionen in das Netz eingeplant sind, drastisch eingeschränkt wird.

Diese Kritikpunkte sind umso gravierender, als es in der Bundesrepublik eine große Zahl von Verkehrsrelationen, insbesondere zwischen bzw. von und nach Klein- und Mittelstädten gibt, in denen ein adäquates öffentliches Verkehrsangebot, gerade auch aufgrund von Lücken im Schienennetz, fehlt. Hier könnten sinnvoll geplante, überregionale Buslinien eine wichtige Funktion erfüllen. Diese werden jedoch auch durch die Linien des liberalisierten Fernbusverkehrs nicht abgedeckt, während andererseits die öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten für solche Linien im Rahmen der Daseinsvorsorge auch durch den Fernbusverkehr eingeschränkt werden.

Am Beispiel der Konkurrenz zwischen den liberalisierten Fernbuslinienbedienungen und dem Schienenpersonenverkehr zeigt sich exemplarisch, dass die Konkurrenz zweier ähnlicher Netze nicht zu einer besseren Netzabdeckung, sondern zu einer Konzentration beider Angebote auf die Hauptlinien führt. Das ist volkswirtschaftlich ineffizient und geht verkehrspolitisch am Bedarf vorbei.

Es bedarf einer intelligenten und effizienten Verknüpfung der bestehenden Verkehrsträger. Fernbusverkehre können durchaus eine sinnvolle Ergänzung und Bereicherung des bestehenden Verkehrsangebotes sein. Auch im Zusammenspiel mit der Schiene können sich durchaus sinnvolle Synergieeffekte ergeben. Dafür ist es aber notwendig, dass Buslinien so geplant und genehmigt werden, dass sie zeitlich und durch die Bedienung von Zwischenstationen eine Ergänzung zu Eisenbahn und ÖPNV darstellen.

Es ist davon auszugehen, dass das derzeitige, relativ umfangreiche und aus Sicht der Fahrgäste preisgünstige Angebot des Fernbusverkehrs für viele Reisende ein Strohfeuer ohne Perspektive bleiben wird. Viele Linien können zu den heute erzielbaren Fahrpreisen von den Busunternehmen nicht kostendeckend betrieben werden. Daher werden viele der heute angebotenen Linien kurz- bis mittelfristig wieder eingestellt werden. Dies wird dadurch begünstigt, dass im Fernbusverkehr gemäß § 45 (2) Nr. 2 PBefG der Fahrplan ohne Genehmigungsvorbehalt kurzfristig geändert werden kann. Somit besteht die Gefahr, dass Angebote des Schienenpersonenverkehrs auf-

grund der Fernbuskonkurrenz eingestellt werden, die Fernbuslinien später ganz aufgegeben werden und das öffentliche Verkehrsangebot langfristig ganz verloren ist. Die EVG fordert daher:

- Durch Änderung des PBefG sollen die zuständigen Genehmigungsbehörden die Befugnis erhalten, und im Regelfall darauf verpflichtet werden, Fernbuslinien nur dann zu genehmigen, wenn sie gegenüber dem bestehenden Schienenpersonenfernverkehr und dem SPNV eine Angebotsergänzung und nicht – konkurrenz darstellen.
- In einem Masterplan Verkehr sollte die Entwicklungsstrategie des Verkehrssektors in Deutschland verbindlich beschrieben werden. Für den Personenverkehr muss als Ziel u.a. festgelegt werden, dass die CO₂-Emissionen des Verkehrs bis 2030 drastisch reduziert und bis 2050 auf Null abgesenkt werden. Das öffentliche Verkehrsnetz muss flächendeckend ausgebaut werden, so dass im ganzen Land die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden können. Im Rahmen des Masterplans Verkehr muss beschrieben werden, welche Rolle der Busverkehr, der auszubauen, aber mittelfristig auf CO₂-freien Betrieb umzustellen ist, als Ergänzung zum überwiegend elektrisch und mit erneuerbaren Energien betriebenen künftig spielen kann.
- Bei der Genehmigung einer Fernbuslinie muss der Betreiber künftig gesetzlich dazu verpflichtet werden, eine Mindestfrequenz der Bedienung (Fahrtenhäufigkeit) und Mindestdauer der Bedienung (mindestens ein Jahr) sicherzustellen, die sich jeweils um mindestens ein Jahr verlängert. Das Nichteinhalten dieser Bedingungen (Betriebspflicht) muss durch spürbare Bußgelder sowie ggf. Entzug der Konzession geahndet werden.

(b) Problematischer Wildwuchs durch Sub-Unternehmen

Mit der Fernbusliberalisierung wurde zunächst erreicht, dass eine Vielzahl von Anbietern im Fernbussektor auf den Markt kamen. Zwischenzeitlich haben sich aus dem ruinösen Wettbewerb einige Anbieter zurückgezogen (ADAC), andere wurden übernommen (DeinBus) oder haben sich zusammengeschlossen (MeinFernbus/Flixbus). Die Anfangseuphorie der Anbieter ist verflogen, trotzdem treten immer noch neue Akteure in den Markt ein (Megabus).

Die Genehmigungen der Fernbuslinien haben sich im Zeitraum der Liberalisierung mehr als verdreifacht. Mit Stichtag 30.09.2015 lagen laut Erhebung des Bundesamtes für Güterkraftverkehr (BAG) 338 Liniengenehmigungen vor.

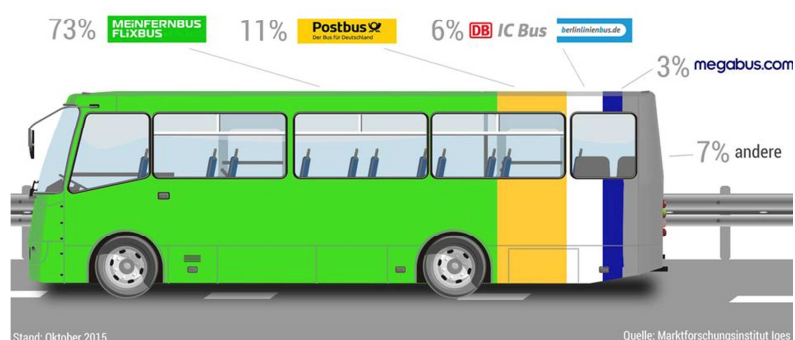
In diesen Genehmigungen sind Zwischenbedienungen in Deutschland bei internationalen Verkehren nicht enthalten, da diese nicht erfasst wurden. Auch dieser internationale Linienbereich unterliegt einem starken Wachstum. Viele Linienangebote beginnen im benachbarten Ausland und enden teilweise auch dort. Trotzdem werden die überwiegenden Transportleistungen in Deutschland erbracht. Hier werden Standortvorteile des benachbarten Auslandes genutzt, um den Bedarf an Busfahrern zu decken und um die Lohnkosten zu senken. Es gibt Linienangebote von und in die Balkan-Länder, aber auch grenzüberschreitend in und aus allen anderen Nachbar-

ländern. Beispielhaft nennen wir die Linie des Anbieters „Touring“ von Sarajevo nach Dortmund und zurück. Fahrzeit 30 Stunden, die Fahrer kommen aus Bosnien-Herzegowina. Auch die DB als Anbieter bedient sich auf der Linie von Prag nach München/Nürnberg des tschechischen Betreibers „Student Agency“. Die Busse sind mit Busfahrern und Servicepersonal aus Tschechien besetzt. Nach unseren Recherchen kommt es hier zu einer Einsparung der Lohnkosten von mehr als 50 Prozent gegenüber deutschen Busfahrern.

Die aktuellen Marktanteile der Anbieter haben sich klar zugunsten des Anbieters MeinFernbus/Flixbus verschoben. (Quelle: Marktforschungsinstitut Iges - Stand Oktober 2016)

Deutscher Fernbusmarkt

Marktanteile der führenden Anbieter



In dem aktuellen System sind die Anbieter der Linien die Eigner der Konzessionen. Diese bedienen sich zur Durchführung der Fahrleistungen sogenannter Betreiber, also Sub-Unternehmen. Dies sind in der Regel kleine oder mittelständische Unternehmen.

So sind zum Beispiel im Auftrag von MeinFernbus/Flixbus derzeit (Stand Januar 2016) etwa 141 Betreiber unterwegs. Die Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Lohn- und Sozialstandards wird den Betreibern übertragen. Der Betreiber wiederum gibt die Verantwortung an den Busfahrer weiter. Letztendlich ist in diesem System der Busfahrer als schwächstes Glied der Kette benötigt, Regelverstöße zu begehen und bei einem Verstoß die Strafe auf sich zu nehmen, um seinen Arbeitsplatz nicht zu gefährden. Nimmt der Busfahrer den Regelverstoß „auf seine Kappe“, kann dies dazu führen, dass er verhaltensbedingt gekündigt wird.

Seit der Liberalisierung haben sich die anfänglichen Befürchtungen bestätigt, dass die Änderung des PBefG ohne Aufnahme einer Sozialklausel fehlerhaft war. Insbesondere die Anzahl der Verstöße im Bereich der Lenk- und Ruhezeiten haben sich erhöht und die Sicherheit in der Personenbeförderung wurde gefährdet.

Gegenwärtig noch zu wenig beachtet wurden hier auch die wachsende „psychische und physische Belastung am Arbeitsplatz“ im Aufgabenbereich der Busfahrer im Fernbuslinienverkehr. Die geschieht sowohl durch die langen Ausbleibezeiten als auch durch die unregelmäßigen Dienstzeiten. Vor dem Hintergrund der „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sind hier strengere Regelungen notwendig.

Seit der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs kann dokumentiert werden, **dass mindestens jede dritte kontrollierte Busfahrt zu Beanstandungen führte, die vor**

allem Verstöße gegen die Lenk- und Ruhezeitverordnung (EG) 561/2006, einschließlich Vergehen beim Einsatz der Fahrerkarten, beinhaltet.

Die Anbieter behaupten immer wieder, mit eigenen Kontrollen den möglichen Verfehlungen entgegenzutreten. Leider zeigt dieses Bemühen nicht den gewünschten Erfolg, wie auch die Kontrollergebnisse belegen.

Die EVG fordert daher:

- Die Genehmigungen der Anbieter sollten daher versagt oder widerrufen werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass es bei der Bedienung der Linien zu Verstößen gegen Gesetze, Verordnungen oder geltende Tarifverträge kommt. Es muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Kontrollen durch das BAG, die Polizei oder ggf. andere Aufsichtsbehörden der Genehmigungsbehörde mitgeteilt werden. § 25 (2) PBefG muss dahingehend abgeändert werden, dass die Genehmigungsbehörde zum Widerruf der Genehmigung verpflichtet ist, wenn der Unternehmer die ihm gesetzlich obliegenden arbeitsrechtlichen oder sozialrechtlichen Verpflichtungen wiederholt nicht erfüllt.
- Verstöße, die von Nachunternehmern („Betreiber“ im Buslinienfernverkehr) begangen werden, sind grundsätzlich dem Genehmigungsinhaber zuzurechnen. Dessen Genehmigung muss auch dann widerrufen werden, wenn wiederholte Verstöße gegen Sicherheits- sowie arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften seiner Nachunternehmer festgestellt wurden.

(c) Situation an den Stationen

Nach derzeitigem Stand konnten wir 445 „Fernbusbahnhöfe“ in Deutschland recherchieren. Fernbahnhöfe im Bereich der Schiene gibt es 349.

Die derzeit 4 größten Anbieter im Markt des Linienfernbusverkehrs bedienen etwa folgende Städtehalte:

- MeinFernbus/Flixbus: 440
- Postbus: 131
- DB Bus: 224
- Megabus: 47

An vielen Busstationen, an denen Fernlinienbusse halten, fehlen Ruhe- und Sozialräume für die Fahrer sowie hygienische Einrichtungen für Personal und Reisende. Die Fernbusstationen sind, im Gegensatz zu den meisten Bahnstationen überwiegend auch nicht barrierefrei. Nur an wenigen Stationen werden die Fernbusunternehmen an den Kosten des Stationsbetriebs beteiligt. An einzelnen Stationen fehlt Kapazität, so dass der ÖPNV durch Fernbusse behindert wird.

An den Fernbusstationen erkennen wir drei wichtige Problemfelder:

- Fehlende oder mangelhafte Infrastruktur in den Städten. Die derzeit bestehende Infrastruktur kann dem erhöhten Verkehrsaufkommen nicht gerecht werden. Es fehlen sehr häufig ausreichend Haltestellen und Parkmöglichkeiten für den Fernbuslinienverkehr und für die Fahrgäste. Dadurch blockieren Fernbusse den Verkehr an und um die Fernbushaltepunkte.

- Keine Sozialräume für die Fahrer. Zumeist existieren an den Fernbusbahnhöfen nicht einmal Toiletten für die Fahrer, geschweige denn Aufenthalts- und Pausenräume. Dadurch werden ausreichende Ruhepausen für die Arbeitnehmer unmöglich.
- Keine Aufenthaltsmöglichkeiten für die Fahrgäste. Zum Teil stehen die Fahrgäste auf den Bürgersteigen und blockieren den Durchgang für Fußgänger. Dabei sind sie auch noch Wind und Wetter ausgesetzt, während sie auf den Fernbus warten müssen.

Die EVG fordert daher:

- Für Anfangs- und Endstationen der Fernbuslinien sowie für wichtige Zwischenstationen sind ausreichende Sozial- und Ruheräume sowie hygienische Einrichtungen für das Personal vorzuschreiben, damit Pausen tatsächlich als Ruhezeiten genutzt werden können.
- Die Busstationen müssen barrierefrei sein. Aufenthaltsräume und hygienische Einrichtungen für die Fahrgäste müssen zur Verfügung stehen.
- Bei der Benutzung der Busbahnhöfe muss der Vorrang des im öffentlichen Auftrag fahrenden Linienverkehrs (einschließlich eigenwirtschaftlicher genehmigter ÖPNV-Verkehrsdienste) sichergestellt werden.
- Die Genehmigungsbehörden müssen die Befugnis erhalten, im Sinne dieser Kriterien Änderungen der Fernbusfahrpläne zu erreichen, auch wenn sich beispielsweise die Orte der für den Fernbuslinienverkehr freigegebenen Busstationen ändern. § 45 (2) Nr. 2 PBefG ist entsprechend zu ändern.
- In § 13 PBefG (Voraussetzung der Genehmigung) sollte ergänzt werden, dass die Genehmigung einer Linie im Fernbusverkehr nur dann möglich ist, wenn der Antragsteller nachweist, dass der Fahrplan und die Personaleinsatzplanung die Einhaltung der sicherheits-, arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften ermöglicht. Dabei ist besonderes Augenmerk auch auf die Möglichkeit zu richten, dass Stationen angefahren werden, in denen adäquate Pausen- und Ruheräume sowie hygienische Einrichtungen für die Fahrer vorhanden sind. Auch in diesem Zusammenhang halten wir es für falsch, dass gemäß § 45 (2) Nr. 2 der § 40 (3) PBefG nicht für Fernbusverkehre gelten soll. Die Genehmigungsbehörde muss verlangen können, und dahingehend auch zum Handeln verpflichtet werden, dass Fahrpläne aufgestellt werden; die die Einhaltung der Vorschriften ermöglichen.

(d) Beteiligung an den Kosten der Infrastruktur

Zur Finanzierung der für den Linienfernbusverkehr zwingend notwendigen Infrastruktur und der externen Kosten (insbes. auch der CO₂-Emissionen) ist die ungerechtfertigte Ausnahme der Maut auf Linienfernbusverkehre und Gelegenheitsverkehre zu beenden. Im Eisenbahnverkehr werden Trassen- und Stationsgebühren erhoben, um die Infrastruktur zu finanzieren. Dass der Busverkehr von der Fernstraßenmaut ausgenommen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar und eine unangebrachte Wettbe-

werbsverzerrung zugunsten der Straße.

Auch eine Benutzungsgebühr für die Errichtung und den Betrieb der Fernbusbahnhöfe und sonstiger erforderlicher Infrastruktur fehlt. Es kann nicht angehen, dass die Kommunen dies aus eigenen, allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren und sich die Nutzer nicht an den Kosten beteiligen. Dies würde eine ungerechtfertigte und wettbewerbsverzerrende Situation unter den Wettbewerbern Bus / Schiene schaffen. Für Linienfernbusverkehre muss eine entsprechende Infrastruktur in den Städten geschaffen werden. Dabei muss insbesondere verhindert werden, dass es durch die Nutzung von bestehenden ÖPNV-Haltestellen durch den Fernbusverkehr zu Behinderungen des öffentlichen Nahverkehrs und der übrigen Verkehrsteilnehmer kommt.

Auch hier muss das Verursacherprinzip gelten. Die Busunternehmen des eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs müssen über Stationsgebühren die ihnen anzurechnenden Kosten, einschließlich anteiliger Fixkosten, der Busstationen tragen. Im Genehmigungsverfahren ist sicherzustellen, dass die Antragsteller zur Zahlung der Gebühren und zur Bereitstellung der Informationen (insbes. Fahrplan) verpflichtet werden, die den Stationsbetreibern die Berechnung ermöglichen. Kosten, die nicht über Stationsgebühren gedeckt werden können, sind in die Berechnung und Erhebung der Sozialmaut (siehe unten, Antwort zu Frage 9) einzubeziehen.

Die EVG fordert daher:

- Fernbusse müssen mindestens im gleichen Maße wie der Lkw-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.
- Die auf den Fernbusverkehr entfallenden Kosten des Stationsbetriebs, einschließlich der Fixkosten, müssen auch durch die Fernbusbetreiber getragen werden – entweder durch Benutzungsgebühren pro Stationshalt oder im Rahmen der „Sozialmaut“ (siehe unten).

7. Welche wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen hat die Liberalisierung auf die Eisenbahnen im Fernverkehr (Deutsche Bahn)? Bitte möglichst konkrete Angaben unter Einbeziehung aller relevanten Aspekte, z.B. Fahrgastverluste durch Streiks oder die gesunkenen Treibstoffpreise.

Die Fahrgastgewinne der Fernbusse beruhen in hohem Maße auf in der Abwanderung von Fahrgästen aus dem Bereich der Schiene (ca. 30 % von Fernzügen und 15 % von Nahverkehrszügen; Quelle: IGES Institut vom April 2014). Diese Entwicklung hatte Auswirkungen auf die Planungen zukünftiger und den Bestand aktueller Verbindungen der gesamten Eisenbahnbranche. Investitionen wurden überprüft und gerade Abwanderungen aus dem öffentlich geförderten Personennahverkehr und damit verbundene Fahrgeldausfälle müssen von den Aufgabenträgern mit einer Erhöhung der Finanzmittel abgedeckt werden. Sofern keine entsprechende Ausweitung der Regionalisierungsmittel erfolgt, besteht die Gefahr, dass als Folge der Fernbusliberalisierung der Fahrplan auf Nebenstrecken des SPNV ausgedünnt oder solche Strecken sogar stillgelegt werden, obwohl sie gar nicht in direkter Konkurrenz zu Fernbuslinien stehen.

Auch im Schienenfernverkehr haben alle Anbieter die Konkurrenz durch den Fernbus zu spüren bekommen. Bei der DB AG sind im Fernverkehr die „üblichen“ Preiserhöhungen beim Fahrplanwechsel ausgeblieben; die DB AG muss verstärkt mit Sonderangeboten arbeiten, um dem ruinösen Wettbewerb der Fernbusanbieter Paroli bieten zu können. Mindestens eine Fernverbindung von nicht bundeseigenen Eisenbahnen wurde eingestellt (InterConnex).

8. *Verfügen Sie über Erkenntnisse über Verkehrsverlagerungen von der Schiene und dem motorisierten Individualverkehr auf den Fernbuslinienverkehr?*

Wie schon oben dargestellt, hat der Fernbus zum großen Teil auf Kosten des Schienenverkehrs Kunden gewonnen. Darüber hinaus wurden auch Fahrgäste aus dem Bereich der Mitfahrzentralen abgezogen. Nicht zu vernachlässigen ist hier auch der neu hinzugekommene Verkehr. Durch die „Kampfpreise“ weit unterhalb der Kostenschwelle, wurden vor allem zeitlich sehr flexible Menschen zu Fahrten ermuntert, die ohne dieses Angebot nicht stattgefunden hätten. Eine reale Verlagerung von Fahrten aus dem privaten PKW in den Fernbus hat nur in geringem Maße stattgefunden. Die Wirkung der Fernbusse besteht überwiegend darin, den Auslastungsgrad anderer Verkehrsmittel zu reduzieren, und nicht darin, Fahrten mit dem privaten PKW zu vermeiden.

Auch gefährdet der starke Abwanderungstrend von Fahrgästen aus dem Schienenverkehr die langfristige Weiterentwicklung des Schienenverkehrs. Zwar sind auch einige wenige Umsteiger aus dem privaten PKW auf den Fernbus zu verzeichnen, die überwiegende Mehrzahl der Fernbusnutzer ist aber aus dem Schienensektor, von Mitfahrzentralen oder als neu generierter Verkehr zu bewerten. Damit werden die Argumente der Fernbusbetreiber, klar widerlegt, der Bus nehme der Schiene keine Fahrgäste weg sondern es handele sich „weit überwiegend“ um Umsteiger vom „Privat“ PKW auf den Fernbus.

9. *Wie beurteilen Sie die Auswirkungen auf die Arbeits- und Sozialbedingungen des Fahrpersonals im Fernbuslinienverkehr?*

(a) Hohe Verstoßquote, wenige Kontrollen

Die Novellierung hat zu einer Zunahme von Lohn- und Sozialdumping im Öffentlichen Personenverkehr zu Lasten gesicherter Arbeitsverhältnisse geführt. Ohne Änderungen der gesetzlichen Regelungen und insbesondere einer substantiellen Ausweitung der Kontrollen wird sich dieser Trend noch verstärken.

Dabei geht es nicht nur um „schwarze Schafe“: Lohn- und Sozialdumping, Manipulationen bei Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten sowie Verstöße gegen Sozial-, Sicherheits- und Hygienevorschriften sind kennzeichnend für das Geschäftsmodell „Fernbus in Deutschland“.

Die Vielfalt der Verkehrsträger darf nicht zulasten der dort Beschäftigten und der Nutzer gehen. Hier bedarf es engmaschiger Kontrollen, um die bereits heute zu Tage

tretenden Verstöße zu entdecken und dann auch effektiv zu ahnden. Die bisher durchgeführten Kontrollen der unterschiedlichen Kontrollbehörden zeigen ein klares Bild der unbefriedigenden Situation.

Seit der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs kann dokumentiert werden, **dass mindestens jede dritte kontrollierte Busfahrt zu Beanstandungen führte, die vor allem Verstöße gegen die Lenk- und Ruhezeitverordnung (EG) 561/2006, einschließlich Vergehen beim Einsatz der Fahrerkarten, beinhalteten. Bei einigen Schwerpunktkontrollen der Polizei betrug die Quote der Verstöße bei Fernbussen über 50 %, in einigen Fällen sogar bis zu 80 %.**

Aus unseren Ergebnissen:²

Zeitraum	Kontrolle bzw. / Recherche durch	Zahl der kontrollierten Busse	Zahl der Verstöße	regionaler Schwerpunkt
Februar 2014	mobifair	27 Fernbusse	9 Verstöße	bundesweit
März 2014	Polizei	21 Fernbusse	14 Verstöße	Hannover
Mai 2014	Polizei	21 Fernbusse	10 Verstöße	Hannover
2014	BAG	278 ^(a) Fernbusse	66 ^(a) Verstöße	bundesweit
2015 (1. Halbj.)	BAG	245 ^(b) Fernbusse	74 ^(b) Verstöße	bundesweit
Mai 2015	Polizei	24 Fernbusse	20 Verstöße	Rund um Darmstadt
Sommer 2015	Polizei	93 Busse	35 Verstöße	NRW
November 2015	Polizei	27 Fernbusse	24 Verstöße	Frankfurt
November 2015	Polizei	15 Fernbusse	12 Verstöße	Freiburg
Dezember 2015	Polizei	37 Fernbusse	26 Verstöße	Hessen und BW
Gesamt		695 Fernbusse	255 Verstöße	36 Prozent

^(a) davon 254 deutsche Fernbusse mit 60 Verstößen

^(b) davon 217 deutsche Fernbusse mit 53 Verstößen

Die Anbieter behaupten immer wieder mit eigenen Kontrollen den möglichen Verfehlungen entgegenzutreten. Leider zeigt dieses Bemühen nicht den gewünschten Erfolg, wie auch die Kontrollergebnisse belegen. Das bestätigen auch Auskünfte von Busfahrern, die uns immer wieder Hinweise geben, dass Busfahrten unter prekären Bedingungen stattfinden.

² Die Ergebnisse beinhalten zum geringen Teil auch normale Gelegenheitsfahrten (Bus-Ausflugsfahrten). Die genaue Anzahl lässt sich nicht herausrechnen. Es ist aber aus den Berichten und Veröffentlichungen zu entnehmen, dass ganz überwiegend der Fernbuslinienverkehr betroffen ist.

Die Genehmigungen der Anbieter sollten daher versagt oder widerrufen werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass es bei der Bedienung der Linien zu Verstößen gegen Gesetze, Verordnungen oder geltende Tarifverträge kommt. Es muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Kontrollen durch das BAG, die Polizei oder ggf. andere Aufsichtsbehörden der Genehmigungsbehörde mitgeteilt werden. § 25 (2) PBefG muss dahingehend abgeändert werden, dass die Genehmigungsbehörde zum Widerruf der Genehmigung verpflichtet ist, wenn der Unternehmer die ihm gesetzlich obliegenden arbeitsrechtlichen oder sozialrechtlichen Verpflichtungen wiederholt nicht erfüllt. Dies kann durch eine Ergänzung in § 25 (1) Satz 2 klargestellt werden.

Um Missbrauchsmöglichkeiten zu vermeiden, muss weiterhin klargestellt werden, dass der Genehmigungsinhaber gegenüber der Genehmigungsbehörde auch für Rechtsverstöße verantwortlich ist, die durch Nachunternehmen wie z.B. die Betreiber der Fernbuslinien begangen werden. Angesichts der großen Zahl bereits festgestellter Verstöße ist davon auszugehen, dass mindestens einige der Fernbusanbieter nachweislich und wiederholt gegen Sicherheits-, arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen haben. In diesen Fällen hätten die Genehmigungen also bereits widerrufen werden müssen. Da dies bisher nicht geschehen ist, liegt unseres Erachtens mangelnde Kommunikation zwischen den Behörden oder Unterlassen bzw. fehlerhaftes Ermessen der zuständigen Genehmigungsbehörden vor.

Nach unseren Recherchen wird bei jeder dritten kontrollierten Busfahrt gegen geltende Bestimmungen verstoßen. Solange der Kontrolldruck nicht spürbar erhöht wird, bleibt die Wahrscheinlichkeit, dass Verstöße gegen geltendes Recht entdeckt werden, gering und damit für die Betreiber sogar finanziell kalkulierbar. Da das Risiko, bei Verstößen entdeckt zu werden, sehr gering ist, fordern wir eine Kontrollquote von mindestens 0,3 % für Fernbusfahrten.

Ein aktueller Sonderbericht des **Bundesamts für Güterverkehr** (BAG) aus dem Jahr 2015 zeigt die geringe Kontrolldichte auf. Demnach wurden im Jahr 2014 in Deutschland insgesamt nur 278 Fernbusse (darunter 254 deutsche) vom BAG kontrolliert. Im ersten Halbjahr des Jahres 2015 gab es immerhin 245 Kontrollen von Fernbussen (darunter 217 deutsche).

Wie aus dem BAG-Bericht hervorgeht, gab es im Jahr 2014 insgesamt 60 festgestellte Verstöße von Fahrern deutscher Fernbusse gegen Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten sowie Fahrtunterbrechungen. 254 deutsche Fernbusse wurden kontrolliert. Allein im ersten Halbjahr des Jahres 2015 zählten die BAG-Beamten bei 217 kontrollierten deutschen Bussen 53 Verstöße gegen die Lenk- und Ruhezeiten. Beanstandungen gab es auch häufig bei den Arbeitszeitnachweisen.

Laut dem „Simplex Fernbus-Report 12_01-2016“ finden (Stand Dezember 2015) täglich zwischen 1400 und 1600 Fernbusfahrten statt, ohne den Gelegenheits-/Ausflugsverkehr. Das ergibt pro Woche eine Summe von über 10.000 Fahrten, also rund 260.000 Fahrten im Halbjahr. Im ersten Halbjahr des Jahres 2015 kontrollierten die BAG-Beamten immerhin 217 deutsche Fernbussen. 217 Kontrollen im ersten Halbjahr 2015 bedeuten bei 260.000 Fahrten im halben Jahr, eine Kontrollquote von 0,08 %. Bei einer so niedrigen Kontrollquote kann man nicht mehr von einer geregelten oder flächendeckenden Kontrolle sprechen. Daher fordern wir eine Mindestquote

von 0,3 %. Das würde erfordern, dass drei- bis viermal so viel Fernbusfahrten kontrolliert werden, also rund 800 kontrollierte Busse pro Halbjahr bzw. 1.600 Busse im Jahr, wenn 520.000 Busfahrten pro Jahr stattfinden.

Im ersten Halbjahr betrug die Kontrolldichte des BAG nur 0,08 % der Fernbusfahrten. Bei den tatsächlich durchgeführten Kontrollen und Recherchen des BAG, der Polizei und des Vereins mobifair e.V. wurden bei mehr als einem Drittel der kontrollierten Busfahrten Verstöße gegen Sicherheits-, Lenk- und Ruhezeit sowie Hygienevorschriften festgestellt. Angesichts der geringen Kontrolldichte bleibt das ökonomische Risiko für die Betreiber, dass Verstöße geahndet gering. Obwohl angesichts der hohen Zahl festgestellter Verstöße von wiederholtem Fehlverhalten einzelner Betreiber auszugehen ist und somit die Zuverlässigkeit der betreffenden Unternehmer nicht gegeben ist, ist uns bislang kein Fall bekannt, in dem die Genehmigung nach § 25 PBefG widerrufen worden ist.

Die EVG fordert daher:

- Für die Kontrollen des BAG ist eine Mindestkontrolldichte von mindestens 0,3 % verbindlich vorzuschreiben. Das bedeutet ungefähr eine Steigerung der Zahl der Kontrollen auf rund 1.600 pro Jahr (bei 520.000 Fernbusfahrten pro Jahr).
- Die festgestellten Verstöße sind der Genehmigungsbehörde mitzuteilen. Die Verpflichtung der Genehmigungsbehörde, die Genehmigung gemäß § 25 (1) PBefG zu widerrufen, muss ggf. durch übergeordnete Behörden oder durch Klagen anderer Verkehrsteilnehmer, der Fahrgäste oder der Sozialpartner durchgesetzt werden. Die Verpflichtung zum Widerruf der Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde ist auf wiederholte Verstöße gegen arbeitsrechtliche oder sozialrechtliche Verpflichtungen auszuweiten.
- Die Zahl der amtlich festgestellten Verstöße sollte jährlich veröffentlicht werden, mit namentlicher Zuordnung zum jeweiligen Genehmigungsinhaber.
- Verstöße, die bei Unterauftragnehmern im Linienverkehr festgestellt werden, sind grundsätzlich dem Genehmigungsinhaber zuzurechnen.

(b) Notwendigkeit einer Sozialmaut

Um diese zusätzlichen Kontrollen leisten zu können, benötigt die Kontrollbehörde mehr Personal und Material. Diese Kosten müssen nach dem Verursacherprinzip getragen werden. Wir schlagen dafür eine entfernungsabhängige Abgabe ähnlich der Busmaut vor. Die Höhe dieser Abgabe („Sozialmaut“) sollte nicht unter 1 Cent je Kilometer liegen und mindestens die Kosten decken, die der öffentlichen Hand durch Kontrollen entstehen. Sie kann zusammen mit der Maut für die Nutzung von Bundesfernstraßen erhoben werden. Denkbar wäre auch, dass die „Sozialmaut“ auf Basis der angemeldeten Fahrpläne berechnet und durch die Genehmigungsbehörden oder das BAG erhoben wird.

Die Kosten der Kontrollen sind grundsätzlich durch die Unternehmen des Fernbusverkehrs entsprechend der Fahrleistung zu tragen. Dafür soll eine Sozialmaut einge-

führt werden.

Die EVG fordert daher:

- Die Sozialmaut sollte zusammen mit den Gebühren für die Benutzung der Bundesfernstraßen erhoben werden. Sie muss mindestens 1 ct. je Personenkilometer betragen. Ggf. können auch die Kosten für Busstationen einbezogen werden.
- Alternativ ist auch die Erhebung auf Basis der genehmigten und veröffentlichten Fahrpläne durch Genehmigungsbehörde oder BAG möglich.
- Im Hinblick auf den Fernbuslinienverkehr halten wir die Aufnahme besonderer Sozialbestimmungen („Sozialklausel“) in das PBefG für unbedingt erforderlich. Diese Sozialklausel sollte beinhalten:
 - Die Genehmigung für eine Fernbuslinie ist zu versagen oder zu entziehen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Unternehmer als Anbieter selbst oder ein für ihn tätiger Nachunternehmer als Betreiber der Linie, die im jeweiligen Verkehrsbereich geltenden Gesetze, Verordnung und Vorschriften missachten und tariflich geschützte Arbeitsbedingungen erheblich unterschreiten. Die Anbieter und Betreiber sind gemeinsam verpflichtet sicher zu stellen, dass den Fahrern die vorgeschriebenen Pausen in einem den arbeitsschutzrechtlichen Regelungen genügenden Raum (oder: Rahmen) ermöglicht wird (Ergänzung des § 13 Abs. 2 PBefG).
 - Anbieter im Fernbuslinienverkehr und im allgemeinen Fernbusverkehr (Fahrten über 100 km) müssen nach dem Verursacherprinzip an den Mehrkosten notwendiger Kontrollen durch die zuständigen Behörden beteiligt werden. Wir fordern eine Sozialmaut in Höhe von mindestens 1 Cent je Streckenkilometer.
 - Die Kommunen können die Nutzung der Infrastruktur, wie Busbahnhöfe oder besondere Parkplätze, vorschreiben und für die Benutzung Gebühren verlangen. Dabei ist sicherzustellen, dass in Busbahnhöfen Sozialräume für Busfahrer vorgehalten werden, in denen eine den arbeitsschutzrechtlichen Regelungen genügende Ruhepause vollzogen werden kann. Die Genehmigungsbehörden sind dazu zu verpflichten, die diesbezüglichen Vorgaben der Kommunen bei der Prüfung und der Ausgestaltung der Liniengenehmigung zu berücksichtigen.
 - Es dürfen nur Busfahrer eingesetzt werden, die eine Qualifikation als Berufskraftfahrer nachweisen können.

10. Welche wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen hat die Liberalisierung auf den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene)?

Die Fahrgastgewinne der Fernbusse beruhen zu einem großen Teil auf der Abwanderung von Fahrgästen aus dem Bereich der Schiene. Gerade Abwanderungen aus dem öffentlich geförderten Personennahverkehr und damit verbundene Fahrgeldausfälle mussten von den Aufgabenträgern mit einer Erhöhung der Finanzmittel abgedeckt werden.

Genehmigungen für Fernbuslinien sollten nur für solche Strecken erteilt werden, auf denen eine Kannibalisierung des umweltfreundlichen und sicheren Schienenverkehrs durch Fernbusse ausgeschlossen ist. Sollte sich nach Genehmigungserteilung her-

ausstellen, dass eine erteilte Genehmigung zu einer Verdrängung führt bzw. sich zu einer Belastung für den öffentlich bestellten oder geförderten Verkehr entwickelt, muss diese Genehmigung widerrufen werden. Hier müssen die Interessen des Gemeinwohls den Gewinnbestrebungen der Unternehmer vorgehen. Auch darf es nicht dazu kommen, dass lukrative Strecken aus dem bestehenden und öffentlich bestellten ÖPNV herausgelöst werden. Gerade im ÖPNV wird sinnvollerweise häufig die gute Auslastung eines Teils des Netzes zur Finanzierung von Randbereichen desselben Netzes verwendet. Dieses System hat sich bewährt, dient dem Angebotsausbau und damit der Gesamtverkehrsplanung im Personenverkehr. Werden lukrative Strecken aus bestehenden Netzen herausgelöst, droht mittelfristig eine deutliche Verschlechterung des gesamten ÖPNV-Angebotes.

Das Argument, der Fernbus helfe, in nennenswertem Maße Fahrten mit dem privaten PKW zu reduzieren, lässt sich nach unseren Erfahrungen nicht belegen. Der Fernbusverkehr führt nicht zu einer Verbesserung der Energie- und CO₂-Effizienz des deutschen Personenverkehrssystems. Er führt in seiner gegenwärtigen Form überwiegend nur zu einer verschlechterten Auslastung der übrigen Verkehrssysteme Pkw, Bahn und ÖPNV.

11. Hat sich die Regelung in § 42a PBefG als geeignet erwiesen, den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene) wirksam zu schützen und welche Alternativen kommen aus Ihrer Sicht in Betracht?

Diese Regelung hat sich nicht bewährt. Das Gesetz bestimmt, dass Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs mindestens 50 km Abstand haben müssen oder dass zwischen diesen Haltestellen kein Schienenpersonennahverkehr betrieben wird, um Konkurrenz zum öffentlich geförderten Personennahverkehr zu vermeiden. Trotzdem können Fahrgäste nicht daran gehindert werden, den Bus am nächsten Halt zu verlassen, auch wenn dieser weniger als 50 km entfernt ist. Daher muss schon bei der Genehmigung der Strecke eine Konkurrenz vermieden werden und wenn sich nach der Genehmigung Anzeichen für eine Konkurrenz ergeben, muss die Genehmigung widerrufen oder geändert werden. Auch ist der Mindesthaltestellenabstand zu erhöhen, wie von uns schon in der Stellungnahme 2012 gefordert wurde. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen halten wir einen Mindestabstand von 100 km für notwendig.

Um gemeinwirtschaftliche Verkehre des ÖPNV und des SPNV vor ruinöser Konkurrenz des Fernbusverkehrs zu schützen, halten wir es für erforderlich, die Beförderungsentgelte für Fernbusse mindestens insoweit der Genehmigungspflicht zu unterwerfen, dass sichergestellt ist, dass für die Mitfahrt auf Teilstrecken einer Fernbuslinie, die parallel zu ÖPNV- oder SPNV-Linien verlaufen, mindestens das für Letztere genehmigte Entgelt zu entrichten ist. Für Teilstrecken einer Fernbuslinie, die ein solches Teilstück umfassen, deren Ausgangs- und/oder Zielort aber davor oder dahinter liegt, muss ebenfalls mindestens der Fahrpreis vorgeschrieben werden, der für den vom Parallelverkehr betroffenen Linienabschnitt des ÖPNV oder SPNV gilt. § 39 und § 45 PBefG sollten entsprechend ergänzt bzw. angepasst werden.

12. In welchem Umfang kommen bereits barrierefreie Fernbusse zum Einsatz? Besteht aus Ihrer Sicht noch weiterer Regelungsbedarf im Personenbeförderungsgesetz?

Nach unseren Informationen und Beobachtungen werden bisher nur sehr wenige barrierefreie Fernbusse eingesetzt. Dadurch, dass den Betreibern eine sehr lange Übergangszeit (bis zum 1.1.2020) für die Nachrüstung der alten Busse eingeräumt wurde, ist ein Einsatz niederfluriger Fernbusse bisher nicht erfolgt. Im Gegensatz zu den Angeboten des ÖPNV, wo ein sehr großer Teil der eingesetzten Busse und Bahnen bereits barrierefrei ist, fehlen in älteren (vor dem 01.01.2016 zugelassenen) Fahrzeugen selbst Einzelstellplätze für Rollstuhlfahrer. In neuen (nach dem 01.01.2016 zugelassenen) Fahrzeugen müssen zwar zwei Stellplätze vorhanden sein, aber ein barrierefreier Zugang zu diesen Plätzen und dann auch zu den Toiletten ist nicht gefordert. Hier muss dringend zeitnah nachgearbeitet werden. Auch die Situation an den Fernbusbahnhöfen ist überwiegend sehr unbefriedigend. An vielen Fernbusbahnhöfen gibt es überhaupt keine Toiletten oder sonstigen Aufenthaltsmöglichkeiten für die Fahrgäste. Barrierefreie Toiletten und Aufenthaltsmöglichkeiten sind noch die absolute Ausnahme. Auch die Wege an den Fernbusbahnhöfen sind nur selten barrierefrei.

Wir halten es für notwendig die Übergangsfrist in § 62 (3) PBefG um mindestens ein Jahr („nach Ablauf des 31. Dezember 2018“) vorzuziehen.

Wir sehen es als sehr problematisch an, dass ein relativ flächendeckendes, zu großen Teilen bereits barrierefreies und durch öffentliche Dienstleistungsaufträge reguliertes und finanziertes öffentliches Personenverkehrssystem durch ein auf Hauptlinien beschränktes, überwiegend noch nicht barrierefreies Fernbusnetz mit überwiegend nicht kostendeckenden Preisen sowie unter Anwendung weit verbreiteten Sozial-, Lohn- und Sicherheitsdumpings kannibalisiert wird.