



Sozialbedingungen in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa

Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen



With financial support of the European Union



Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie über die Sozialbedingungen in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa zusammengefasst.

1. Hintergrund und Ziele der Studie

Die Erbringung und Qualität von ÖPNV-Dienstleistungen spielt sowohl eine wichtige Rolle für die Unterstützung der örtlichen und regionalen wirtschaftlichen Entwicklung, das Arbeitsumfeld und die Beschäftigungsmöglichkeiten als auch für die Sicherstellung der Eingliederung und die Fähigkeit aller Menschen, in vollem Umfang am Familienleben und an der Gesellschaft teilzuhaben. Überdies sind ÖPNV-Betreiber in vielen europäischen Städten wichtige Arbeitgeber. Bestimmungen über die Erbringung und die Vergabe solcher Dienstleistungen können daher potenzielle Auswirkungen auf alle diese Faktoren haben.

Was die Beschäftigungs- und Sozialbedingungen betrifft, so ist zu beachten, dass die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung den zuständigen Vergabestellen die Möglichkeit bieten (ihnen jedoch nicht vorschreiben), die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG zur Einhaltung bestimmter Mindestsozialstandards oder Dienstleistungsqualitätskriterien aufzufordern oder eine Übernahme des Personals durch den neuen Betreiber zu verlangen, auch wenn die Voraussetzungen der Richtlinie nicht erfüllt sind.

Die europäischen Sozialpartner im ÖPNV-Sektor (UITP auf Arbeitgeberseite und ETF auf Gewerkschaftsseite) haben diese Studie mit dem primären Ziel in Auftrag gegeben, Informationen über die Marktorganisation des Sektors und den rechtlichen Rahmen zu sammeln, der diese stützt sowie über die Festlegung von Beschäftigungsbedingungen und die damit verbundene Rolle von Tarifverhandlungen. Anhand der Studie wurde versucht, darzustellen, wie sich die Sozialbedingungen in den vergangenen 10 Jahren entwickelt haben. Die Sozialpartner wollten insbesondere ein Verständnis dafür erlangen, in welchem Maße die Verordnung 1370/2007 eine Rolle spielt, die Bieter aufzufordern, bestimmte Sozialbedingungen einzuhalten und/oder bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme zu verlangen und welche Auswirkungen dies auf die Arbeitsplatzsicherheit und die Arbeitsbedingungen im Sektor gehabt hat.

Die im Auftrag der ETF und der UITP durchgeführte Studie hatte im Wesentlichen die folgenden vier Ziele:

- Darstellung der Organisation des ÖPNV in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Art und Weise, wie die Arbeitsbedingungen festgelegt werden;
- Darstellung der Sozialbedingungen im ÖPNV für eine Stichprobe von Arbeitnehmern sowie der Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren;
- Einschätzung der Auswirkungen von Ausschreibungen und/oder der Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im ÖPNV auf die sozialen Aspekte und den Schutz der Beschäftigten und
- Einschätzung der Auswirkungen eines Betreiberwechsels im ÖPNV auf die sozialen Aspekte und den Schutz der Beschäftigten.

Basierend auf einer Recherche der (begrenzten) wissenschaftlichen Literatur und anderer Dokumente auf nationaler und transnationaler Ebene wurden anhand der Studie und durch Befragungen der Mitglieder von ETF und UITP sowie Interviews mit einzelnen Arbeitgebern, Arbeitnehmervertretern und zuständigen Vergabestellen in zwölf europäischen Mitgliedstaaten (AT, BG, BE, CZ, DE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK) folgende zentrale Ergebnisse gewonnen.

2. Marktorganisation von ÖPNV-Dienstleistungen

2.1 Trends bei Vergabeverfahren

Obwohl in den meisten Haupt- und Großstädten der Mehrzahl der Mitgliedstaaten öffentliche Dienstleistungsaufträge nach wie vor überwiegend im Wege der Direktvergabe vergeben werden, hat die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen für die Vergabe von ÖPNV-Dienstleistungen (entweder für einzelne Linien oder das gesamte Netz) in den vergangenen zehn Jahren zugenommen. Dabei dienen den zuständigen Vergabestellen mehrere Faktoren als Triebfedern, diese Form der Vergabe zu wählen (statt der Direktvergabe). Dazu gehört, dass der nationale Rechtsrahmen in einigen Fällen eine Ausschreibung verlangt, aber es gibt auch wirtschaftliche und politische Gründe, die mitunter verflochten sein können. Vor dem Hintergrund einer größeren Knappheit öffentlicher Mittel, was nicht – aber zunehmend – eine Folge der Wirtschaftskrise ist, versuchen einige Vergabestellen mittels kompetitiver Ausschreibungen eine höhere Kosteneffizienz und Leistungsfähigkeit bei der Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen zu erzielen. Auch dort, wo keine kompetitiven Ausschreibungen angewandt wurden, konnte festgestellt werden, dass auch Vergabestellen, die Aufträge direkt an interne Betreiber¹ vergeben, ebenfalls solche Effizienzinsparungen realisieren wollten.

Gleichermaßen hat die Ansicht einiger Interessenvertreter Ende der 1990er Jahre, auf europäischer Ebene werde es wahrscheinlich einen Schub in Richtung kompetitiver Ausschreibungen geben (vor dem Hintergrund der Vorbereitung der PSO-Verordnung) sowie dem politischen und regulatorischen Vorstoß in einigen Mitgliedstaaten zur Marktöffnung, nicht nur zu einer zunehmenden Anwendung wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren geführt, sondern auch zu anderen Umstrukturierungsprozessen im Sektor.

Trotz dieser Trends, die vorrangig im Bussektor festzustellen sind, gibt es weiterhin große Unterschiede zwischen und auch innerhalb der Mitgliedstaaten und Verkehrsträger. In Belgien, Griechenland, Irland und Luxemburg werden alle öffentlichen Personennahverkehrsleistungen mit Bus direkt an einen internen Betreiber vergeben. In allen anderen Ländern finden für Busdienstleistungen beide Vergabearten (Ausschreibung und/oder Direktvergabe) Anwendung. In der Praxis ist die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen in mehr als 10 Mitgliedstaaten eher marginal und wird vorwiegend in kleinen und mittleren städtischen Gebieten angewandt. Im Vereinigten Königreich, in Schweden, Frankreich (außer Paris), Finnland (vorwiegend in der Großstadtregion Helsinki), den Niederlanden, Dänemark und Norwegen wurden kompetitive Ausschreibungen bereits vor der Annahme der Verordnung 1370/2007 für ÖPNV-Dienstleistungen angewandt. Kompetitive Ausschreibungen haben in den vergangenen 10 Jahren vor allem in den Niederlanden und in Finnland zugenommen und decken heute mehr als 80 % der Buslinien ab. Während in Deutschland die Mehrzahl der wettbewerblich vergebenen Aufträge auf das Jahr 2008 und früher datieren und eher regionale Busdienste betreffen, vergeben die meisten Städte Aufträge direkt an einen internen Betreiber (und bereiten gegenwärtig erstmals Direktvergabeverfahren in Anwendung der Verordnung 1370/2007 vor). In Italien werden in den letzten Jahren zunehmend kompetitive Ausschreibungen angewandt, allerdings noch nicht in dem Umfang wie in Frankreich oder den Niederlanden.

Eine Ausnahme bildet das Vereinigte Königreich, wo der Großteil der städtischen Busdienstleistungen in England (außer London) Wales und Schottland auf kommerzieller Basis erbracht wird (keine öffentlichen Dienstleistungsaufträge, keine Ausschließlichkeitsrechte, keine Ausgleichszahlung, aber Anwendung allgemeiner Regeln bezüglich der finanziellen Ausgleichszahlung für Höchsttarife für bestimmte Fahrgastkategorien); in Ausnahmefällen werden Buslinien ausgeschrieben, die gesellschaftlich wünschenswert sind. Kommerzielle Busdienste sind ebenfalls in Deutschland im Regionalverkehr und in kleineren Städten weit verbreitet (die Gesetze enthalten Bestimmungen über den Vorrang kommerziell tragfähiger ÖPNV-Dienstleistungen, was eine spezifisch deutsche Situation darstellt – sogenannte Eigenwirtschaftliche Verkehre). Zum

¹ Dies gilt auch für etablierte Betreiber, bevor eine erste Runde eines Direktvergabeverfahrens stattfindet, z. B. in Deutschland.

anderen werden Busdienstleistungen in London ausgeschrieben, während sie in Nordirland von einem internen Betreiber erbracht werden.

Insgesamt (mit Ausnahme von Frankreich) werden integrierte Verkehrsnetze (Bus-, Straßenbahn-, Stadtbahn- oder U-Bahn-Dienste) in größeren Städten am ehesten direkt an interne Betreiber vergeben und Busdienste (vor allem in kleineren Städten) werden größtenteils im Wege der kompetitiven Ausschreibung vergeben. Die Mehrzahl der Straßenbahn- oder U-Bahn-Dienstleistungen wird tendenziell direkt an einen internen Betreiber vergeben (als Teil eines Netzes). Für ausgeschriebene Straßenbahndienstleistungen gibt es nur wenige Beispiele. Diese betreffen hauptsächlich neu gebaute Linien – z. B. die Fallstudienbeispiele Dublin, das LUAS-Netz, oder als Teil eines ausgeschriebenen Verkehrsnetzes, wie etwa in Frankreich oder Utrecht.

U-Bahn-Dienstleistungen werden selten ausgeschrieben, mit einigen Ausnahmen, wie z. B. die Stockholmer U-Bahn oder in Frankreich U-Bahn-Dienste in Lyon, Lille, Rennes oder Rouen.

Ein besonderer Unterschied zwischen ausgeschriebenen Busdiensten und ausgeschriebenen Straßenbahn-/U-Bahn-Diensten besteht darin, dass der Wagenpark und die Infrastruktur im Falle von Straßenbahn-/U-Bahn-Diensten im Eigentum der zuständigen Vergabestelle bleiben.

2.1 Trends in der Marktorganisation: Große Unternehmen im ÖPNV

In den Haupt- und Großstädten wird der öffentliche Personennahverkehr von internen Betreibern dominiert (außer in den nordischen Ländern und einigen größeren Städten in Frankreich). Bei diesen Betreibern handelt es sich um integrierte Unternehmen, die intermodale Verkehrsleistungen, Infrastrukturleistungen, Wagenpark- und Werkstatteleistungen erbringen. Der Bussektor ist durch mehrere internationale Unternehmen und einen hohen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen gekennzeichnet. Beachtenswert ist zudem, dass viele große Unternehmen Tochterunternehmen gegründet haben (oft durch den Erwerb solcher KMU) oder mehrere mittlere Betreiber sich zu einem großen Unternehmen zusammengeschlossen haben.

Wenngleich der öffentliche Personennahverkehr durch eine hohe Zahl interner Betreiber geprägt ist, hatte die zunehmende Anwendung kompetitiver Ausschreibungen den Markteintritt mehrerer internationaler Unternehmen zur Folge. Dies gilt für eine Reihe französischer Unternehmen, wie etwa Keolis, Transdev und RATP Dev. Weitere wichtige europäische Betreiber sind Arriva DB, National Express, Nobina und Abellio (Tochterunternehmen der niederländischen Bahngesellschaft NS).

Internationale Unternehmen haben jedoch nur in 8 Mitgliedstaaten einen deutlichen Anteil (von den 28 untersuchten Mitgliedstaaten) und zwar vorwiegend in denjenigen, in denen in großem Umfang auch kompetitive Ausschreibungen als Hauptvergabearart angewendet werden. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten spielen sie jedoch im ÖPNV-Markt nur eine begrenzte Rolle.

Im Straßenbahnverkehrsmarkt sind Keolis und Transdev die wichtigsten internationalen Akteure, wenn Ausschreibungen durchgeführt werden. Ein Großteil der städtischen schienengebundenen Dienstleistungen (U-Bahn, Stadtbahn und Straßenbahn) hingegen wird in allen EU-Mitgliedstaaten von internen Betreibern und staatlichen Unternehmen (wie z. B. RATP in Paris) erbracht.

Den Befragten und den Ergebnissen der Studie zufolge hat sich die Zahl (oder die Bedeutung) der internen Betreiber in den vergangenen 10 Jahren insgesamt jedoch verringert.

3. Beschäftigung im Sektor

Es ist schwierig, Beschäftigungsdaten nur für den ÖPNV-Sektor zu beschaffen, da die nationalen Statistiken meist alle Arten des Personenverkehrs erfassen, einschließlich des schienengebundenen Verkehrs, des Busverkehrs (Fernverkehr) und des interurbanen Verkehrs.

In Schweden und Frankreich wurde insgesamt ein Anstieg des Personals festgestellt, der vor allem die Fahrzeugführer betrifft. Während die Gesamtbeschäftigung in Finnland und den Niederlanden stabil geblieben ist, ist die Zahl der Fahrzeugführer leicht gestiegen. Im Vereinigten Königreich und

in Belgien ist die Zahl der Beschäftigten insgesamt stabil geblieben, obwohl in den vergangenen Jahren Schwankungen zu verzeichnen sind. In Deutschland, Italien und Irland ist die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr leicht gesunken.

Der Sektor wird weitgehend von Männern dominiert und der Anteil der weiblichen Beschäftigten macht bei den im Rahmen dieses Projekts untersuchten Betreibern zwischen 8 und 18 % aus.

Ein Großteil der Beschäftigten sind festangestellte Vollzeitkräfte. In den Niederlanden und in Schweden ist der Anteil der Zeitarbeitskräfte in den letzten Jahren gestiegen.

In den meisten Ländern ist ein Trend zur Arbeitsintensivierung festzustellen, da die Zahl des Betriebspersonals nicht im Verhältnis zu den Fahrgastzahlen erhöht wurde. Weitere Gründe sind Verkehrsstaus und die Gesamtorganisation der Arbeitszeit, die dazu geführt haben, dass sich die Lenkzeiten auch dann erhöht haben, wenn die Gesamtarbeitszeit unverändert geblieben ist.

4. Untervergabe und Ausgliederung

Der Einsatz von Subunternehmern ist eine Option, die eine Reihe von zuständigen Vergabestellen in den Ausschreibungsunterlagen gemäß den Bestimmungen des Artikels 4.7 der PSO-Verordnung vorsehen. Die Untervergabe kann auf der traditionellen Kooperation mit kleinen und mittleren privaten Verkehrsunternehmen beruhen, die in der Region des jeweiligen Verkehrsnetzes ansässig sind. Diese Situation wurde näher untersucht, um festzustellen, ob Subunternehmer dieselben oder ähnliche Sozialbedingungen anwenden, warum die Untervergabe angewendet wird und wie sich die Anwendung der Untervergabe entwickelt hat.

In den meisten Fällen ist es zulässig, Leistungen im Umfang zwischen 15 und 30 % unterzuvergeben. Eine Ausnahme bildet Belgien, wo in den Aufträgen festgelegt ist, dass interne Betreiber mindestens 30 % und höchstens 50 % der Leistungen (nur Wallonien und Flandern) untervergeben sollen. In Italien, Deutschland, den Niederlanden und Österreich ist die Zahl der Untervergaben den Befragten zufolge in den vergangenen 10 Jahren gestiegen.

In der Mehrzahl der Länder stehen die Arbeitsbedingungen der Subunternehmer aufgrund unterschiedlicher Unternehmenstarifverträge nicht im Einklang mit denen des Hauptbetreibers. Andererseits fallen die Subunternehmer in folgenden Ländern unter den Anwendungsbereich der Branchentarifverträge (dieselben, die für den Hauptbetreiber gelten): Finnland, Österreich, Frankreich, Niederlande (außer im Falle von Taxidienstleistungen oder Reisebusunternehmen) und Schweden (sofern der Branchentarifvertrag unterzeichnet wurde). Was Belgien betrifft, so entsprechen die Arbeitsbedingungen des Subunternehmers denjenigen des Hauptbetreibers, da dieses Erfordernis in den Ausschreibungsunterlagen von dem internen Betreiber verlangt wird. Generell scheinen Subunternehmer aufgrund der traditionellen Kooperation zwischen dem internen Betreiber und örtlichen KMU eingesetzt zu werden. Subunternehmer sind hauptsächlich in den Vorstädten oder weniger dicht besiedelten Gebieten tätig oder weil sie für den Schülertransport oder andere besondere Beförderungsleistungen mehr Flexibilität bieten. Die Untervergabe wird auch als eine Möglichkeit angesehen, Dienstleistungen kostengünstiger zu erbringen. Dies gilt sowohl für die Direktvergabe als auch für kompetitive Ausschreibungen.

Zudem wurde die Entwicklung der Ausgliederung untersucht und in welchem Umfang Ausgliederungstrends im ÖPNV-Sektor zu verzeichnen sind. Im Rahmen der Studie wurde festgestellt, dass Ausgliederungen überwiegend für (technische) Wartungs-, Sicherheits- und Fahrzeugreinigungsleistungen erfolgen. Dieser Trend betrifft alle näher untersuchten Länder sowie interne und private Betreiber gleichermaßen, wenn auch nicht in demselben Umfang. Interne Betreiber neigen nach wie vor dazu, einen erheblichen Teil der Wartungs- oder Fahrzeugreinigungsleistungen betriebsintern zu erbringen. Sicherheitsleistungen werden am häufigsten ausgegliedert. Die Ausgliederung von (technischen) Wartungsleistungen kann im Falle von kompetitiven Ausschreibungen strategische Gründe haben, was in Finnland, Schweden und in den Niederlanden angegeben wurde.

Eine Einschätzung, in welchem Maße die Sozialbedingungen für ausgegliederte Arbeitnehmer abweichen war nicht möglich, da dies stark von den Berufen und dem tarifvertraglichen Rahmen abhängt. In Ländern, in denen die Art des tarifvertraglichen Rahmens bedeutet, dass auf alle diese Arbeitnehmer ein und derselbe Vertrag anwendbar ist, ist gewährleistet, dass ausgegliederte Arbeitnehmer von denselben Bedingungen profitieren. Dies kann in anderen Ländern nicht garantiert werden.

5. Festlegung von Beschäftigungs- und Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor

Wie in allen Sektoren spielt die Gesetzgebung eine erhebliche Rolle für die Festlegung von Mindestarbeits- und Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor. Die Umsetzung der EU-Gesetzgebung und nationaler Bestimmungen spielt eine besondere Rolle für die Festlegung von Rahmenbedingungen hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie grundlegender Fortbildungsstandards. Im öffentlichen Personennahverkehr werden diese gesetzlichen Bestimmungen größtenteils durch Unternehmenstarifverträge verbessert, die auf nationaler sektoraler, regionaler oder Unternehmens- und Branchenebene ausgehandelt werden. Die Ebene und der Inhalt dieser Tarifverhandlungen sind vor dem Hintergrund wettbewerblicher Ausschreibungen von besonderer Bedeutung, da somit potenziell grundlegende Rechte festgelegt werden können, die von allen Unternehmen des Sektors befolgt werden müssen. Dies ist der Fall, wenn Tarifverhandlungen auf nationaler sektoraler Ebene stattfinden und die Tarifverträge entweder allgemeinverbindlich sind oder aufgrund der hohen Organisationsdichte der Sozialpartnerorganisationen auf Seiten der Arbeitgeber auf die Mehrzahl der Betreiber anwendbar sind. Doch auch wenn solche Branchentarifverträge nicht bestehen, ist darauf hinzuweisen, dass Standards, die in Unternehmenstarifverträgen vorgesehen sind oder der Unternehmenspraxis entsprechen, oft höher sind, vor allem wenn in dem Branchentarifvertrag Mindeststandards festgelegt sind. Dies kann sich bei kompetitiven Ausschreibungen auf die Unternehmen auswirken, da diese auf der Basis unterschiedlicher Unternehmenstarifverträge konkurrieren müssen, wodurch möglicherweise das Unternehmen einen Vorteil hat, das die niedrigeren Lohnstandards bietet. Insbesondere bei Ausschreibungen für Busdienste spielen die Lohnniveaus eine entscheidende Rolle, da es sich um eine arbeitsintensive Leistung handelt, bei der die Lohnkosten großes Gewicht haben. Im Falle eines Betreiberwechsels könnte Personal, das bei dem etablierten Betreiber beschäftigt ist, seine erworbenen Rechte verlieren, falls der neue Betreiber niedrigere Standards bietet. Ein solcher Effekt könnte dadurch abgeschwächt werden, dass die Übernahme des Betriebspersonals verlangt wird (und somit die Arbeitsbedingungen übergehen), entweder kraft Gesetzes oder aufgrund der Vorgaben der zuständigen Vergabestelle. Im Zuge der Verhandlungen der Sozialpartner oder in den Ausschreibungsunterlagen kann die Einrichtung eines obligatorischen Pools von Arbeitnehmern festgelegt werden, aus dem der neue Betreiber sein Personal einstellen und besondere Beschäftigungsbedingungen garantieren muss, oder aber die zuständige Vergabestelle gibt in den Ausschreibungsunterlagen eine Basis für die Lohnkalkulation vor (diejenige, die der etablierte Betreiber angewendet hat oder die in den Branchentarifverträgen vorgesehen ist).

Von den 12 näher untersuchten Ländern bestehen in den folgenden sieben Ländern Branchentarifverträge: Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland (nur auf der Ebene der Bundesländer), Schweden, Italien und die Niederlande. Diese sind entweder allgemeinverbindlich (z. B. Österreich, Finnland, Frankreich (außer Paris) und die Niederlande) oder aufgrund der Abdeckung durch Sozialpartnerorganisationen für den Großteil der Betreiber verbindlich (z. B. Schweden). In einigen Fällen werden diese Verträge auf nationaler Ebene ausgehandelt, während sie in anderen Fällen für eine Region spezifisch sind, wie etwa in Deutschland, wo zudem in ein und demselben Bundesland unterschiedliche Tarifverträge für öffentliche und private Betreiber bestehen. Zu bedenken ist, dass in Frankreich, den Niederlanden und in Deutschland Unternehmenstarifverträge oder die Unternehmenspraxis bessere Sozialstandards vorsehen können als die Branchentarifverträge. Was Deutschland betrifft, ist auch zu berücksichtigen, dass die Branchentarifverträge erheblich voneinander abweichen können, beispielsweise bieten Tochterunternehmen möglicherweise weniger vorteilhafte Beschäftigungsbedingungen. In

Österreich beschäftigen interne Betreiber oder öffentliche Unternehmen nach wie vor einen hohen Anteil von „beamtenähnlichen“ Arbeitnehmern und wenden einen anderen Branchentarifvertrag an als für andere Arbeitnehmer im ÖPNV-Sektor.

In Belgien existieren Branchentarifverträge, bei denen es sich aber de facto gegenwärtig um Unternehmenstarifverträge für jeden der internen Betreiber (in den drei Regionen) handelt.

In der Tschechischen Republik und in Bulgarien bestehen Branchentarifverträge. Diese sehen jedoch nur einen allgemeinen Rahmen für Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene vor. Folglich werden in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Irland und dem Vereinigten Königreich Sozialbedingungen vorwiegend auf Unternehmensebene festgelegt.

6. Trends in der Entwicklung der Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor

Auf den ersten Blick war kein direkter Zusammenhang hinsichtlich der Entwicklung der Sozialbedingungen und der Vergabeart erkennbar. Allerdings wurden in Ländern wie Finnland und den Niederlanden, die mehr Erfahrungen mit kompetitiven Ausschreibungen haben, Lohnerhöhungen vorgenommen, die vorteilhafter waren als in Ländern wie beispielsweise Belgien oder Italien. Zu beachten ist jedoch, dass Länder, welche die kompetitive Ausschreibung anwenden, sowohl über verbindliche Branchentarifverträge als auch verbindliche Bestimmungen über die Personalübernahme verfügen (Niederlande, Frankreich, Finnland durch tarifvertragliche Bestimmungen). Andererseits ist festzustellen, dass in der Mehrzahl der untersuchten Unternehmen, die nicht von der Vergabeart abhängig sind, die Arbeitsintensivierung und Arbeitsplatzunsicherheit zugenommen haben, was die Attraktivität des Sektors nachteilig beeinflusst hat.

Die Tatsache, dass kein direkter Zusammenhang festzustellen war, muss jedoch unter Umständen relativiert werden, da in anderen Ländern vor oder während des Untersuchungszeitraums Umstrukturierungen im Sektor erfolgt sein können, die die Lohnentwicklungen beeinflusst haben. Zudem können Beschränkungen der öffentlichen Finanzen in manchen Ländern eine größere Rolle gespielt und Auswirkungen auf die Lohnentwicklungen gehabt haben.

Darüber hinaus waren Arbeitnehmer in Ländern, die in größerem Umfang kompetitive Ausschreibungen anwenden, im Hinblick auf Effizienzsteigerungen des Verkehrsnetzes größeren Veränderungen in ihrem Tagesablauf und in der Arbeitszeitorganisation ausgesetzt, da die Wendezeiten an den Endhaltestellen und die Ruhezeiten verkürzt und die Lenkzeiten verlängert wurden, wie etwa bei den Busdienstleistungen und Vorbereitungszeiten zu Beginn und am Ende einer Schicht von der effektiven Arbeitszeit abgerechnet wurden.

Diese Trends wurden jedoch auch in Unternehmensstudien in Bezug auf interne Betreiber festgestellt. In Deutschland z. B. war man der Ansicht, dass die Vorbereitungen aufgrund der wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit, Anfang der 2000er Jahre würden Ausschreibungen für alle ÖPNV-Dienstleistungen Realität werden, zu solchen Trends beitragen. Gleichzeitig wurde in allen Ländern ein größeres Gewicht auf die Effizienz und öffentliche Einsparungen gelegt, was diesbezüglich eine wichtige Rolle gespielt hat.

Der Trend zeigt, dass sich die Standards bezüglich der wöchentlichen Gesamtarbeitszeit in den meisten Ländern an sich nicht verändert haben. Die Mehrarbeit wurde – auch aus finanziellen Erwägungen – in den meisten Fällen begrenzt. In einigen Fällen wurde in den Interviews erwähnt, dass die Kosten für Mehrarbeit durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern – oder in einigen Fällen Subunternehmern – oder durch Ausgliederung (z. B. Wagenparkbeschaffung oder -wartung) gesenkt wurden.

Im Vereinigten Königreich stellt sich die Situation etwas anders dar. Die Tatsache, dass bei der Erbringung kommerzieller Dienstleistungen die zuständigen Vergabestellen weder verpflichtet sind, besondere Standards zu fordern, noch eine Ausgleichszahlung zu leisten führt dazu, dass die Unternehmen auf wirtschaftlichste Weise arbeiten. Der Sektor ist durch lange Arbeitszeiten und niedrige Löhne geprägt (auch wenn diese geringfügig über dem Mindestlohn liegen). Die Tatsache,

dass es keinen Branchentarifvertrag gibt, hat sehr unterschiedliche und unternehmens-/werksspezifische Situationen hinsichtlich der Sozialbedingungen zur Folge.

Obwohl eine Einschätzung des Sektors in den MOE-Ländern aufgrund fehlender Daten schwierig ist, ist zu beobachten, dass die Beschäftigungsbedingungen bei internen Betreibern, vor allem in den Hauptstädten, besser sind als die der Betreiber in den anderen Landesteilen.

Zwar sind die Löhne in den MOE-Ländern stark gestiegen, doch dies ist den Angaben zufolge hauptsächlich auf die Inflation und den Anstieg der Lebenshaltungskosten zurückzuführen, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Lohnniveaus ziemlich stabil geblieben sind. Der bestehende Branchentarifvertrag ist zwar nicht verbindlich, bietet jedoch einen sektorweiten Standard, der die Verhandlungen auf Unternehmensebene direkt beeinflusst.

Überdies zeigen die Trends, dass die Fortbildung nicht weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht. Dieser Trend mag sich in letzter Zeit leicht verändert haben, da die zuständigen Vergabestellen in den Verträgen mit privaten Betreibern, aber auch internen Betreibern mehr Qualitätsleistungsstandards aufnehmen. Dies hat bessere Fortbildungsangebote zur Folge, insbesondere hinsichtlich der Kundenbeziehung und des Service.

Seit einigen Jahren besteht in vielen Unternehmen die Tendenz, eine Politik hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu entwickeln, die im Einklang mit den Wünschen und Anforderungen der Arbeitnehmer steht.

7. Gegenwärtige Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungen

Unbeschadet des europäischen Rechts, einschließlich der oben erwähnten Tarifverträge zwischen den Sozialpartnern, bieten die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung den zuständigen Vergabestellen die Möglichkeit (schreiben ihnen jedoch nicht vor), die Betreiber öffentlicher Dienste zur Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards aufzufordern oder eine Übernahme des Personals durch den neuen Betreiber im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG zu verlangen, auch wenn die Voraussetzungen der Richtlinie nicht erfüllt sind. In diesem Kapitel wird untersucht, in welchem Umfang die Möglichkeit zur Festlegung von Sozialbedingungen bei der Durchführung von Ausschreibungen genutzt wurde, während im folgenden Kapitel die Bestimmungen über die Personalübernahme beurteilt werden.

Betrachtet man die Anwendung von Sozialbedingungen, so ist der Kontext der nationalen Gesetzgebung und der Tarifverhandlungen zu berücksichtigen. Zwar müssen die nationalen gesetzlichen Vorschriften von allen Bietern befolgt werden, aber bei diesen gesetzlichen Sozialstandards handelt es sich um Mindestvorschriften, wie etwa dem gesetzlichen Mindestlohn und sie repräsentieren im Normalfall nicht das Niveau der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr.

Der Anwendungsbereich von Tarifverträgen und der Umfang, in dem Standards in Tarifverträgen festgelegt werden, spielen zudem eine wichtige Rolle in Ausschreibungsverfahren sowie in Bezug auf den möglichen Wechsel des Betreibers. In Ländern, in denen Tarifverträge auf sektoraler Ebene vereinbart werden, die für den gesamten Sektor verbindlich sind, ist die Festlegung von Sozialbedingungen möglicherweise von geringerer Bedeutung, wenn solche Standards ein relativ hohes Niveau haben, um faire Rahmenbedingungen für alle Bieter zu gewährleisten.

Wo keine Branchentarifverträge bestehen, wenn sie nur die Unterzeichnerparteien binden (und die Abdeckung durch die Sozialpartner relativ gering ist) und wenn es erhebliche Unterschiede zwischen den in Branchentarifverträgen und in Unternehmenstarifverträgen festgelegten Standards gibt, wird die Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungen für die Schaffung fairer Bedingungen für alle Bieter wohl eine größere Rolle spielen (siehe auch Kapitel 5.1.4 oben).

Die Ergebnisse der Studie bezüglich der Anwendung von Sozialbedingungen gemäß der PSO-Verordnung in Vergabeverfahren (insbesondere in Ausschreibungsverfahren) kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Deutschland ist wohl das einzige Land, in dem die Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung ausdrücklich angewendet werden, um klare Sozialbedingungen festzulegen und Sozialdumping zu verhindern. In 14 der 16 deutschen Bundesländer bestehen besondere gesetzliche Vorschriften – die sogenannten Tariftreuegesetze (TTGs), deren ausdrückliches Ziel es ist, Sozialstandards zu schützen. Dabei handelt es sich um die Standards eines „repräsentativen Tarifvertrags“ einer Region, den die Bieter in Ausschreibungsverfahren befolgen müssen. Diese Gesetze sollen hinsichtlich der sozialen Aspekte faire Bedingungen für alle Bieter eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens schaffen, vor allem in Bezug auf die Lohnstandards. Obwohl in Deutschland in einigen Bundesländern bereits vor Inkrafttreten der Verordnung 1307/2007 (deren wesentliche Bestimmungen in das Personenbeförderungsgesetz aufgenommen wurden) soziale Aspekte in Ausschreibungsverfahren für ÖPNV-Dienstleistungen berücksichtigt wurden, werden die Artikel 4(5) und 4(6) sowie die Erwägungsgründe 16 und 17 der Verordnung bezüglich der Anwendung von Sozialbedingungen heutzutage in Ausschreibungsverfahren für die Auswahl eines Angebots oft zitiert.
- Es gibt sehr wenige Fälle, in denen Sozialbedingungen eine Rolle hinsichtlich der Auswahlkriterien gespielt haben; die wichtigsten Kriterien sind der Preis, die technischen Anforderungen hinsichtlich des Wagenparks und die Qualität der Dienstleistung (Pünktlichkeit, Wagenpark, Sauberkeit, Kundenservice, Fortbildung der Fahrzeugführer).
- In Ländern mit allgemeinverbindlichen Branchentarifverträgen sind die zuständigen Vergabestellen der Ansicht, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften und Branchentarifverträge bereits ausreichende Sozialstandards vorsehen und erwähnen diese daher weder ausdrücklich in den Vergabeverfahren noch verlangen sie vorteilhaftere Bedingungen als die in Branchentarifverträgen vorgesehenen. Dieser Grundgedanke könnte infrage gestellt werden, da in manchen Fällen erhebliche Unterschiede zwischen den auf Unternehmensebene und den auf sektoraler Ebene vereinbarten Beschäftigungsbedingungen bestehen können. In Österreich beispielweise wurde deutlich, dass die zuständige Vergabestelle auf der Basis der nationalen gesetzlichen Bestimmungen eine Reihe von Angebotsprüfungen vornehmen muss, dies umfasst die angebotenen Personalkosten (den im Einklang mit dem Tarifvertrag angebotenen Preis) und die Erfahrung der Busfahrer; Prüfungen bezüglich der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und der korrekten Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer.
- In einigen Fällen kann in den Ausschreibungsunterlagen auf Fortbildungsanforderungen, die Qualifikation des Personals und Sprachkenntnisse verwiesen und ein genereller Nachweis über gute Standards und ein fähiges Personalmanagement verlangt werden (Personalausstattung, -bindung und Konfliktmanagement), z. B. in Frankreich und Österreich, mitunter können auch spezielle technische Anforderungen an den Wagenpark genannt sein, um die Sicherheit und Gesundheit der Fahrzeugführer zu gewährleisten (z. B. ergonomische Sitze in den Niederlanden). Ebenfalls erwähnt wurden Sozialbedingungen wie die Einstellung von Auszubildenden oder älteren Arbeitnehmern. Diese Fälle scheinen jedoch in kompetitiven Ausschreibungen eine Ausnahme darzustellen.
- Ein Verweis auf Sozialbedingungen (wie oben erwähnt) und das Personalmanagement (z. B. Leistung und Vergütung sowie Produktivitätsanforderungen) konnte auch in Aufträgen festgestellt werden, die direkt an einen internen Betreiber vergeben wurden, Beispiele hierfür gibt es in Belgien (Wallonien und Flandern) oder Frankreich.

Hat die zuständige Vergabestelle sich entschieden, in Ausschreibungsverfahren auf Sozialbedingungen Bezug zu nehmen, so ist eines der Hauptprobleme nach wie vor die Durchsetzung dieser Bedingungen. Dies ist auch einer der Punkte, die bei Einschätzungen der in Deutschland umgesetzten TTGs aufgezeigt wurde.

8. Bestimmungen über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel und ihre Folgen für den Schutz der Beschäftigten

Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen gegenwärtig im öffentlichen Personennahverkehr eine Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel stattfindet. Drei Situationen können aus rechtlicher Sicht als „Personaltransfer“ bezeichnet werden, während es sich bei zwei Situationen um einen De-facto-Personalübergang handelt:

- Die Personalübernahme ist kraft nationaler Gesetze vorgeschrieben (z. B. Transportgesetze) – dies ist in den Niederlanden der Fall.
- Ein Betreiberwechsel nach einer kompetitiven Ausschreibung wird aufgrund spezifischer nationaler Normen stets als Betriebsübergang gemäß den nationalen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie 2001/23/EG betrachtet. Dies stellt eine spezifische nationale Durchführung dar, die den Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über den Betriebsübergang erweitert, welche einen Betreiberwechsel nach einer kompetitiven Ausschreibung nicht generell als Betriebsübergang einstuft. Dies ist z. B. im Vereinigten Königreich und in Frankreich der Fall.
- Gemäß den Ausschreibungsunterlagen ist ein Übergang des Wagenparks und der Betriebsmittel vorgeschrieben. Demzufolge wird ein Betreiberwechsel im Sinne der nationalen Bestimmungen zur Durchführung der EU-Richtlinie 2001/23/EG hinsichtlich des Personalübergangs im Falle eines Betriebsübergangs als Betriebsübergang angesehen. Infolgedessen wird das Personal von dem neuen Betreiber übernommen.

Die zwei De-facto-Situationen des Personalübergangs:

- Die zuständigen Vergabestellen stützen sich auf den Artikel 4(5) der PSO-Verordnung – entweder ausdrücklich oder stillschweigend – und verlangen bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme (kein Betriebsmittelübergang). Diese Situation wurde in Deutschland und in Stockholm festgestellt.
- Die Personalübernahme wird nicht von der zuständigen Stelle gefordert, kann jedoch in der Praxis zwischen dem Veräußerer, dem Übernehmer und den relevanten Gewerkschaften im Einzelfall ausgehandelt werden oder im Rahmen eines Branchentarifvertrags „geregelt“ sein. Solche Verhandlungen haben in Schweden (außer Stockholm) stattgefunden. In Finnland gibt es einen Branchentarifvertrag, der für den Fall eines Betreiberwechsels die Gründung einer speziellen „Transfereinheit“ unter der Schirmherrschaft der staatlichen Arbeitsvermittlung vorsieht, aus welcher der neue Betreiber Arbeitskräfte einstellen muss. In dieser Phase ist der Großteil der Arbeitskräfte praktisch auf den neuen Betreiber übergegangen oder aus dem Sektor ausgeschieden, um anderswo einen Arbeitsplatz zu finden.

In vier von 16 Ländern, in denen Daten gesammelt wurden (Frankreich, Finnland, Niederlande und Vereinigtes Königreich) erfolgt der Personalübergang bei einem Betreiberwechsel infolge einer Ausschreibung auf der Basis der nationalen Gesetze oder des Branchentarifvertrags (Finnland). In sieben Ländern (Österreich, Dänemark, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, Schweden und Bulgarien) erfolgt normalerweise kein Personalübergang, da ein Betreiberwechsel in den meisten Fällen gemäß den nationalen Bestimmungen zur Durchführung der EU-Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang nicht als Betriebsübergang gilt (dies kann jedoch vom genauen Inhalt des Ausschreibungsverfahrens abhängen, insbesondere wenn Betriebsmittel übergehen; dieser Fall kommt in Dänemark häufiger vor), und sofern keine anderen nationalen Bestimmungen für eine solche Situation bestehen. Was Italien betrifft, ist die Situation nicht eindeutig.

Fälle, in denen zuständige Vergabestellen sich auf die Verordnung 1370/2007 gestützt haben, sind selten (z. B. Deutschland, potenziell auch Schweden und Italien). Bislang gibt es nur sehr wenige Beispiele aus Ländern, in denen kompetitive Ausschreibungen durchgeführt werden und in denen die Personalübernahme nicht obligatorisch ist. Aus den Interviews ging hervor, dass die Anwendung dieser Option mitunter als rechtlich komplex und technisch schwierig betrachtet wird, so dass die Vergabestellen sie nur zögerlich umsetzen.

In Deutschland leisten eine Reihe regionaler Stellen Unterstützung in solchen Verfahren. Neue gesetzliche Bestimmungen, die nur den Bahnsektor betreffen, sehen seit jüngster Zeit eine „Soll“-Bestimmung in Bezug auf das Erfordernis der Personalübernahme vor. Die Option, dies für alle

öffentlichen Personennahverkehrsleistungen verbindlich zu machen (was ursprünglich vorgeschlagen wurde) wurde auf Bundesebene nicht angenommen, wird jedoch im Landesgesetz von Rheinland-Pfalz umgesetzt.

In Belgien und Lettland bleibt die Situation unklar, da gegenwärtig nur die Direktvergabe angewendet wird und dies damit zu diesem Zeitpunkt irrelevant ist. Das gilt auch für den Busverkehr in Irland. Dies könnte sich in Zukunft ändern, da die Arbeitnehmer es vorgezogen haben, mit der Regierung auszuhandeln, dass die Übernahme für das betroffene Personal freiwillig und nicht obligatorisch sein soll, mit der Option, beim früheren Arbeitgeber zu bleiben. Somit haben Arbeitnehmer die Wahl, ob sie übernommen werden wollen oder nicht, ferner ist zu berücksichtigen, dass Ausschreibungen weiterhin nur in geringem Umfang stattfinden würden, wenn die derzeitigen irischen Projekte durchgeführt werden würden (es besteht die Absicht, 10 % des Dubliner Busverkehrs auszuschreiben). Es scheint, dass die Verordnung in Ländern, in denen ein Betreiberwechsel nicht notwendigerweise als Betriebsübergang angesehen wird und daher nicht automatisch einen Personalübergang zur Folge hat, rechtliche Klarheit und Sicherheit geschaffen hat. In Frankreich und im Vereinigten Königreich gilt ein Betreiberwechsel in allen Fällen als Betriebsübergang (Dienstleistungsübergang). Folglich findet ein Personalübergang gemäß den nationalen Bestimmungen statt.

In den Niederlanden ist die Personalübernahme aufgrund einer Bestimmung des nationalen Gesetzes über die Vergabe von Konzessionen im öffentlichen Personennahverkehr obligatorisch.

Wenngleich in Finnland ein Betreiberwechsel nicht als Betriebsübergang angesehen wird, der eine Personalübernahme erfordert, gibt es einen allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrag, der eine Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel nach einer Ausschreibung vorsieht.

9. Schlussfolgerungen

Die Einschätzung der Organisation des ÖPNV-Marktes in der Europäischen Union ergibt ein komplexes Bild. Was die Eigenschaften der Betreiber betrifft, so ist in einigen Ländern und Städten eine relative Stabilität festzustellen, während in anderen erhebliche Veränderungen eingetreten und zunehmend neue Betreiber im Markt tätig sind, darunter auch große transnationale Unternehmen, die ihre Wurzeln meist in den nationalen (öffentlichen) Betreibern haben oder von nationalen Betreibern übernommen wurden.

Wirtschaftliche, politische und regulatorische Antriebsfaktoren haben zu einer vermehrten Anwendung kompetitiver Ausschreibungen geführt, mit dem Ziel, die Leistungserbringung kosteneffizienter, effektiver und umweltfreundlicher zu gestalten. Es war nicht Gegenstand der Studie zu untersuchen, ob diese Ziele erreicht wurden. In Frankreich wurden einige Fälle einer „Kommunalisierung“ festgestellt.

Obwohl die PSO-Verordnung 1370/2007 keine Anwendung kompetitiver Ausschreibungen vorschreibt, war sie ein Anstoß, der in vielen Ländern zur Umstrukturierung des Sektors beigetragen hat (neben den oben ausgeführten weiteren Gründen).

Neben den Anforderungen gemäß nationalen gesetzlichen Vorschriften und Tarifverträgen bietet die PSO-Verordnung die Möglichkeit, in Ausschreibungen Sozialbedingungen anzuwenden, obwohl dies nicht obligatorisch ist.

Diese Studie hat gezeigt, dass die zuständigen Vergabestellen gegenwärtig nur in begrenztem Umfang Sozialbedingungen anwenden und eine Personalübernahme fordern (nur auf der Basis der PSO-Verordnung).

Dies bedeutet, dass in Ländern, in denen es gegenwärtig keine allgemeinverbindlichen Branchentarifverträge (die Anforderungen über den kraft Gesetzes vorgeschriebenen Mindeststandards festlegen) oder Branchentarifverträge, die für den Großteil der Unternehmen im Sektor verbindlich sind, oder andere verbindliche Bestimmungen zur Wahrung der Beschäftigungsbedingungen nach Ablauf eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gibt (z. B. die

verbindliche Personalübernahme), gibt es weder eine Beschäftigungsgarantie noch einen Schutz der Beschäftigungsbedingungen im Falle eines Betreiberwechsels. Dies betrifft auch Länder, in denen solche allgemeinen Standards durch Unternehmenstarifverträge erheblich verbessert werden.

Die in Deutschland gewählte Lösung (in 14 der 16 Bundesländer), nach der repräsentative Tarifverträge als Bezug für Lohnberechnungen in Ausschreibungen festgelegt wurden, könnte ein ähnliches Ergebnis haben, allerdings ist zu bedenken, dass solche repräsentativen Tarifverträge in vielen Fällen nicht die bestmöglichen Lohn- und Beschäftigungsstandards bieten. Zudem hat nur eines der 14 Bundesländer kürzlich beschlossen, die obligatorische Personalübernahme in der regionalen Gesetzgebung zu verankern.

Diese hat einige Beispiele negativer Folgen aufgezeigt, die eintreten, wenn die Personalübernahme nicht vorgeschrieben ist, da etablierte Betreiber darum ringen, Personal bis zum Übergang zu behalten und neue Betreiber mitunter nicht in der Lage sind, ausreichend Personal anzuwerben und zu schulen, um eine effiziente Übernahme der Dienstleistung sicherzustellen. In manchen Fällen – insbesondere vor dem Hintergrund eines generellen Mangels an Fahrzeugführern – hat dies zu einer Verschlechterung der Dienstleistungsqualität und zu Auftragskündigungen geführt (zumindest kurzfristig). Andererseits sind die Arbeitnehmer bei einem faktischen oder potenziellen Betreiberwechsel zunehmend Stresssituationen ausgesetzt, da sie nicht wissen, ob und zu welchen Bedingungen sie von dem neuen Betreiber wieder eingestellt werden.

Das im Rahmen dieser Studie gesammelte Material ermöglicht es nicht, ein eindeutiges Bild der Auswirkungen der verschiedenen Vergabearten auf die Beschäftigungsbedingungen und die Arbeitsplatzsicherheit oder gar die Qualität der Leistungserbringung zu zeichnen.

Dies beruht darauf, dass die Faktoren, die sich auf Trends in Bezug auf die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel zur Investition in Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen, den regulatorischen und tarifvertraglichen Rahmen oder die in diesen Bereichen von den Mitgliedstaaten oder den zuständigen Vergabestellen gefällten Gesamtentscheidungen auswirken, vielschichtig und miteinander verflochten sind.

Überdies ist das im Rahmen der Studie gesammelte Material aufgrund verschiedener Umstände begrenzt, die erst während der Phase der Datensammlung und -analyse zutage traten:

- In mehreren der untersuchten Länder fanden die Einführung eines neuen Vergabesystems (im Wesentlichen die kompetitive Ausschreibung) oder die Ankündigung der Anwendung kompetitiver Ausschreibungen vor dem Untersuchungszeitraum (2004-2014) statt, folglich sind die Folgen für die Beschäftigungsbedingungen vor dieser Zeit eingetreten.
- Länder, wie z. B. Frankreich (außer Paris), Schweden, die Niederlande und Finnland, die bezüglich kompetitiver Ausschreibungen mehr Erfahrungen oder eine längere Tradition besitzen, verfügen über beide Elemente zur Regelung von Sozialbedingungen bei kompetitiven Ausschreibungsverfahren (allgemeinverbindliche Branchentarifverträge und obligatorische Personalübernahme). Im Vereinigten Königreich (in London) existiert nur ein Element, die Personalübernahme, die die Weiterbeschäftigung und einen gewissen Schutz der erworbenen Rechte gewährleistet. Vergleicht man jedoch das Niveau von Sozialbedingungen zwischen dem Vereinigten Königreich (London) und anderen Ländern, so ist festzustellen, dass Branchentarifverträge sektorspezifische Mindestbedingungen festlegen, die den Wettbewerb auf sektorspezifische Sozialstandards begrenzen. In keinem der Länder der Stichprobe, in dem man mehr Erfahrungen oder eine lange Tradition mit kompetitiven Ausschreibungen hat, steht nicht mindestens eines der Elemente zur sozialen Regelung im Falle kompetitiver Ausschreibungen zur Verfügung. Die Stichprobe umfasst Länder, in denen diese Elemente nicht vorgesehen sind (BG, CZ, DE (für einige Regionen)), aber in diesen Ländern gibt es nur einige wenige Beispiele für kompetitive Ausschreibungen. Daher können die Folgen einer solchen Situation nicht vollständig eingeschätzt werden.
- Die Stichprobe umfasste 6 unternehmensspezifische Fälle und zwei allgemeine unternehmensspezifische Erfahrungen mit kompetitiven Ausschreibungen öffentlicher Personennahverkehrsdienste und/oder einem Betreiberwechsel. Die Direktvergabe öffentlicher

Dienstleistungsaufträge an einen internen Betreiber überwiegt. Somit gibt es nur wenig Material, das zur Untersuchung der Folgen einer kompetitiven Ausschreibung mit einem Betreiberwechsel dienen könnte. Interessanterweise sind einige Auswirkungen auf die Sozialbedingungen gleichermaßen unter internen Betreibern zu beobachten, da die Möglichkeit zur Ausschreibung und die Verpflichtung besteht, gemäß der PSO-Verordnung einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit einem internen Betreiber zu schließen.

Die Studie hat gezeigt, dass die begrenzte Verfügbarkeit öffentlicher Mittel zur Investition in die Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen sowie die politisch und/oder wirtschaftlich motivierte Entscheidung für eine höhere Kosteneffizienz nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen bei beiden Vergabearten, der Direktvergabe und der kompetitiven Ausschreibung, gehabt haben, wobei die Mechanismen in den einzelnen Systemen unterschiedlich waren.

Zudem ist zu erwähnen, dass das in den Ländern und im Rahmen der Unternehmensfallstudien gesammelte Material in Abhängigkeit von dem Schwerpunkt unterschiedlich interpretiert werden kann:

Die Gewerkschaftsseite legt den Schwerpunkt auf den Mechanismus, der typisch für Ausschreibungsverfahren ist, wenn Unternehmen auf der Basis des günstigsten Angebots konkurrieren und weder der gesetzliche Rahmen noch die zuständigen Vergabestellen in den Ausschreibungsunterlagen gleiche Rahmenbedingungen für alle Bieter vorsehen und so den Wettbewerb auf der Basis der Arbeitsbedingungen in diesem arbeitsintensiven Sektor verhindern.

Die Arbeitgeberseite legt den Schwerpunkt auf die knappen öffentlichen Mittel und die Notwendigkeit, „mit demselben Betrag mehr zu erreichen“, um somit die Effizienz und die Qualität zu steigern sowie Innovationen zu fördern. Es liegt in der Verantwortung der zuständigen Vergabestellen, das Niveau und die Qualität der von den Unternehmen zu erbringenden Dienstleistungen unabhängig vom Vergabeverfahren festzulegen. In der Verantwortung des Betreibers liegt es, die am besten geeigneten Lösungen sowie Innovationen anzubieten, die den Kundenbedürfnissen am ehesten entsprechen.

Somit dient diese Studie dazu, anhand spezieller Fallstudien die Vorteile sowie die Tücken verschiedener Systeme aufzuzeigen, um so zu einem breiteren Verständnis im Hinblick auf bewährte Verfahren zur Sicherstellung der Arbeitsplatzsicherheit, der Sozialstandards und der Qualität der Dienstleistung beizutragen.