



ABSCHLUSSBERICHT

Sozialbedingungen in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa

Sozialbedingungen in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa

Abschlussbericht

Dieses Dokument wurde für die europäischen Sozialpartner im öffentlichen Personennahverkehr, die Union Internationale des Transports Publics (UITP) und die European Transport Workers' Federation (ETF) im Rahmen des Projekts „Sozialbedingungen in öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen in Europa“ von ICF Consulting Services verfasst. Das Projekt wurde mit Mitteln der Europäischen Union gefördert. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen und Ansichten sind diejenigen der Verfasser und geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung der Europäischen Kommission wieder. Die Kommission gibt keine Garantie für die Richtigkeit der in dieser Studie enthaltenen Daten. Weder die Kommission noch eine im Auftrag der Kommission handelnde Person übernimmt Verantwortung für die Verwendung der in diesem Bericht enthaltenen Informationen.

Im Auftrag der europäischen Sozialpartner

Union Internationale des Transports Publics (UITP)
Rue Sainte-Marie 61080 Brussels, Belgium
Tel.: +32 2 673 61 00
info@uitp.org
www.uitp.org

European Transport Workers' Federation (ETF)
Galerie AGORA, Rue du Marché aux Herbes 105, Boîte 111000 Brussels, Belgium
Tel.: +32 2 2854660
etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

Herausgegeben von

EVA - Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr gGmbH
Reinhardtstraße 23, 10117 Berlin
Tel.: +49-30-3087526
info@eva-akademie.de
www.eva-akademie.de

Verfasser

ICF Consulting Services Limited
Watling House, 33 Cannon Street
London, EC4M 5SB
T +44 (0)20 3096 4800
F +44 (0)20 3368 6960
www.icfi.com

August 2016

Inhalt

Kurzfassung	6
Glossar	9
Abkürzungen	10
1 Einleitung	11
1.1 Kontext der Studie	11
1.2 Hintergrund des Berichts.....	11
1.3 Methodik.....	12
1.5 Grenzen des Berichts	17
1.6 Gliederung des Berichts	18
2 Vergleichender Überblick: die aktuelle Situation der Organisation des öffentlichen Personennahverkehrsmarktes in Europa	19
2.1 Der europäische Regelungsrahmen	21
2.2 Überblick über ÖPNV-Betreiber	24
2.3 Beschäftigung im Sektor.....	26
2.4 Überblick über die nationalen Regelungsrahmen	28
2.5 Überblick über die Vergabeart	32
2.6 Überblick vertragliche Besonderheiten.....	34
2.7 Überblick über die Anwendung von Sozialbedingungen im Vergabeverfahren.....	35
2.8 Untervergabe und Ausgliederung	37
2.9 Überblick Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel	38
2.10 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung der Ergebnisse - Entwicklung des ÖPNV-Marktes in den vergangenen 10 Jahren.....	40
3 Vergleichender Überblick: Festlegung von Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr - Entwicklung und aktuelle Situation	43
3.1 Rahmen für die Festlegung von Sozialbedingungen	44
3.2 Entwicklung der Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr	50
3.3 Schlussfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung der Sozialbedingungen.....	54
4 Anwendung von Sozialbedingungen und Personalübernahme im ÖPNV-Markt	56
4.1 Auswirkungen der Wahl des Vergabeverfahrens und der Anwendung von Sozialbedingungen	56
4.2 Betreiberwechsel und praktische Umsetzung der Bestimmungen über die Personalübernahme	68
4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse	72
5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen	74
5.1 Hintergrund und Ziele der Studie.....	74
5.2 Marktorganisation von ÖPNV-Dienstleistungen	75
5.3 Beschäftigung im Sektor	76
5.4 Untervergabe und Ausgliederung.....	76
5.5 Festlegung von Beschäftigungs- und Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor	77
5.6 Trends in der Entwicklung der Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor	78
5.7 Gegenwärtige Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungen	79
5.8 Bestimmungen über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel und ihre Folgen für den Schutz der Beschäftigten	80
5.9 Schlussfolgerungen.....	82
Quellen	84
Anhang	86

Kurzfassung

Die Erbringung und Qualität von Dienstleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) 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 sozialen Leben 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 potentielle Auswirkungen auf alle diese Faktoren haben. In Anbetracht der Umstrukturierung des Sektors, des sich entwickelnden Wettbewerbs und aufgrund der steigenden Zahl öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die im ÖPNV unter Einhaltung der PSO-Verordnung erarbeitet werden und die den Status quo ändern, haben die Europäischen Sozialpartner im Sektor, die ETF und die UITP, diese Studie in Auftrag gegeben, um sich ein Bild über die ÖPNV-Systeme in Europa zu verschaffen und ein besseres Verständnis über die Unterschiede in der Marktstruktur und Organisation von ÖPNV-Dienstleistungen, die Arbeitsbeziehungen und Bestimmungen über die Personalübernahme zu gewinnen. Die Sozialpartner haben unterschiedliche Ansichten darüber, welche Auswirkungen kompetitive Ausschreibungen und ein Betreiberwechsel nach einem Ausschreibungsverfahren auf die Beschäftigung, das betroffene Personal und die Arbeitsbedingungen haben. Sie stimmen jedoch darin überein, dass der Wettbewerb im ÖPNV-Markt keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben darf.

Die Studie berücksichtigt die Artikel 4(5) und 4(6) sowie die Erwägungsgründe 16 und 17 der PSO-Verordnung 1370/2007, die es den zuständigen Vergabestellen ermöglichen, die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste zur Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards bezüglich der Beschäftigung des Personals, das die Dienstleistung erbringt, 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. Es bleibt der zuständigen Stelle überlassen, ob die in der Verordnung vorgesehenen Möglichkeiten genutzt werden oder nicht; es besteht kein rechtliches Erfordernis, eine oder beide Möglichkeiten zu nutzen.

Die zentralen Forschungsthemen zur Untermauerung der Länderstudien lauteten:

- Darstellung der Organisation des ÖPNV in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Art und Weise, wie die Arbeitsbedingungen festgelegt werden;

- Darstellung der sozialen Bedingungen im ÖPNV sowie der Trends in den vergangenen zehn Jahren;
- Darstellung der Auswirkungen von Ausschreibungen und/oder der Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im ÖPNV auf die sozialen Aspekte und den Schutz der Beschäftigten; und
- Darstellung der Auswirkungen eines Betreiberwechsels im ÖPNV auf die sozialen Aspekte und den Schutz der Beschäftigten.

Das Ziel dieses Projekts war es, die notwendigen Informationen zu gewinnen, um auf europäischer Ebene einen Dialog darüber zu ermöglichen, wie qualitativ hochwertige Dienstleistungen und gute Arbeitsbedingungen sichergestellt werden können.

Was den Kontext dieser Studie betrifft, so ist zu beachten, dass es auf europäischer Ebene (Europäische Kommission) nur wenige aktualisierte nationale Berichte und aktualisierte Daten über die Situation der Durchführung der PSO-Verordnung⁶ und die nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen des ÖPNV-Sektors⁷ gibt. Die vorliegende Studie basiert auf Feldforschung und Befragungen in zwölf europäischen Mitgliedstaaten: Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich (für einige Aspekte liegen zudem Antworten aus Dänemark, Lettland, Litauen, Estland, Ungarn und Slowenien vor).

Obwohl in den meisten Haupt- und Großstädten der Mehrzahl der Mitgliedstaaten öffentliche Dienstleistungsaufträge nach wie vor überwiegend auf dem Wege der Direktvergabe vergeben werden, hat die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen bei der Vergabe von ÖPNV-Dienstleistungen (entweder für einzelne Strecken oder das gesamte Netz) in den vergangenen zehn Jahren zugenommen. Trotz dieses Trends bestehen weiterhin deutliche Unterschiede zwischen und sogar innerhalb der Mitgliedstaaten und Verkehrsträger.

In einer Reihe von Ländern (UK, SE, FR (außer Paris), Finnland (vorwiegend in der Großstadtregion Helsinki), NL, DK und NO) wurden kompetitive Ausschreibungen bereits vor der Annahme der PSO-Verordnung für ÖPNV-Dienstleistungen angewandt. Überdies haben einige Länder in jüngster Zeit Reformen eingeleitet (oder setzen die Umstrukturierung fort), um die Zuständigkeiten oder Finanzierungsstrukturen der regionalen Stellen zu ändern, die für die Vergabe und Organisation von ÖPNV-Dienstleistungen zuständig sind, so z. B. in Frankreich (Einführung von

¹ Die aktuellste Studie stammt aus dem Jahr 2010.

² Einen neueren Bericht legte die UITP 2014 vor: Organisation and major players of short distance public transport, new developments in the European Union [Organisation und Hauptakteure im öffentlichen Personennahverkehr, neue Entwicklungen in der Europäischen Union] UITP Europe, Internationaler Verband für Öffentliches Verkehrswesen.

Metropolstädten). Dadurch werden weiterhin unterschiedliche Dynamiken in den ÖPNV-Markt eingeführt. Während in einigen Fällen aufgrund der nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen kompetitive Ausschreibungen vorgeschrieben sind (SE, FI, UK), war die PSO-Verordnung neben anderen Faktoren (z. B. politische und wirtschaftliche Gründe) ein Anstoß, kompetitive Ausschreibungen anzuwenden und/oder die Verfahren zu reformieren, mit denen ÖPNV-Dienstleistungen vergeben werden. Da die PSO-Verordnung für beide Vergabearten den Abschluss öffentlicher Dienstleistungsaufträge vorsieht, ist bei beiden Vergabearten ein Trend zu kosteneffizienteren Kriterien zu beobachten (insbesondere nach der Wirtschaftskrise), was sowohl mehr Druck für die Arbeitnehmer als auch die Arbeitsbedingungen zur Folge hat.

Trends hinsichtlich der Art der ÖPNV-Betreiber müssen je nach Verkehrsträger eingeschätzt werden. Im Busverkehrssektor ist dort, wo Dienstleistungen ausgeschrieben werden (dies betrifft vorwiegend 8 der 28 Mitgliedstaaten), ein wachsender Marktanteil internationaler Unternehmen zu beobachten, in den Haupt- und Großstädten dominieren jedoch nach wie vor die internen Betreiber. Ein hoher Anteil von KMU ist unter Subunternehmern festzustellen oder in den Fällen, in denen die Strecken in kleineren Losen vergeben werden. In einigen Ländern werden Straßenbahn-, Stadtbahn- und U-Bahn-Dienstleistungen zu meist von internen Betreibern erbracht, in anderen wird das gesamte öffentliche Personennahverkehrsnetz (einschließlich Straßenbahn, Stadtbahn und/oder U-Bahn) ausgeschrieben. Für neu gebaute schienengebundene Strecken ist eine zunehmende Anwendung kompetitiver Ausschreibungen und somit ein wachsender Anteil internationaler Unternehmen für diese Verkehrsträger zu beobachten.

Trends in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung sind aufgrund fehlender Daten nur schwer festzustellen, nur für einige Länder gibt es Anhaltspunkte. Zwischen den untersuchten Ländern ist ein uneinheitlicher Trend zu beobachten, der nicht nur mit der Art und Weise in Zusammenhang gebracht werden kann, wie ÖPNV-Dienstleistungen vergeben werden. Ferner ist zu beachten, dass mehr als 90 % der Beschäftigten im Sektor festangestellte (Vollzeit)Kräfte sind. In einigen Fällen besteht die Tendenz, zunehmend Leiharbeiter zu beschäftigen und zwar in Ländern mit mehr Erfahrung in kompetitiven Ausschreibungen (z. B. NL und SE). Dieser Typ Arbeitsvertrag wurde jedoch auch in anderen Ländern für beide Vergabearten angewandt, um Überstunden abzubauen (als Maßnahme zur Kosteneinsparung). Mit Bezug auf den Beschäftigungsgrad wurde auch die Rolle der Untervergabe und Ausgliederung untersucht. Obwohl die Untervergabe in allen untersuchten Ländern zulässig ist, können die Auswirkungen der Untervergabe auf die Beschäftigungsgrade unter den Hauptbetreibern nicht eindeutig beurteilt werden. Es wurde jedoch festgestellt, dass die Untervergabe eine (mehr oder weniger wichtige) Rolle als Kosteneinsparungsmaßnahme spielt. In den meisten Fällen wenden Subunternehmer andere Sozialbedingungen an als die Hauptbetreiber. Das Gleiche gilt für die Ausgliederung,

obwohl der Ausgliederungsprozess zu unterschiedlichen Zeiten stattfand (die Ausgliederung von Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen beispielsweise erfolgte, was den Untersuchungszeitraum betrifft, in den meisten Fällen wesentlich früher). In jüngster Zeit spielt die Ausgliederung auch eine zunehmende Rolle für Wartungsdienstleistungen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Kosteneinsparung, aber auch aufgrund der Tatsache, dass der Wagenpark hinsichtlich der IT komplexer geworden ist, sowie in den Fällen, in denen die Wartung idealerweise von der Herstellerfirma ausgeführt wird).

Sozialstandards, die in der Gesetzgebung und - was noch wichtiger ist - in Branchentarifverträgen verankert sind, können eine entscheidende Rolle für die Schaffung sozialer Rahmenbedingungen spielen, da sie in Ausschreibungsverfahren die Beschäftigungsbedingungen des Personals sicherstellen. In sieben der 12 näher untersuchten Länder gibt es solche Branchentarifverträge (AT, FI, FR, DE (auf regionaler Ebene), SE, IT, NL). In zwei Ländern (BE und IE) werden ÖPNV-Dienstleistungen überwiegend direkt vergeben und es existieren nur Unternehmenstarifverträge. In den übrigen 3 Ländern (UK, CZ, BG) finden Tarifverhandlungen hauptsächlich auf Unternehmensebene statt. Obwohl die Löhne und Arbeitsbedingungen von mehreren Faktoren beeinflusst werden, ist das Fehlen von Branchentarifverträgen in Ländern, in denen Ausschreibungsverfahren gegenwärtig noch nicht weitverbreitet sind, aber in den nächsten Jahren zunehmen können, Anlass zur Sorge. Andererseits ist zu beachten, dass dort, wo Branchentarifverträge existieren, die Standards einiger Unternehmenstarifverträge bis zu 35 % besser sein können als die der Branchentarifverträge. Bei kompetitiven Ausschreibungen könnte ein Verweis auf Branchenstandards allein nicht ausreichen, die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer zu schützen. Ohne das Erfordernis des Personalübergangs besteht das Risiko, dass Personal, das von dem neuen Betreiber wiedereingestellt wird, schlechtere Arbeitsbedingungen erhält. Ob das Erfordernis des Personalübergangs in den nationalen Gesetzen vorgesehen ist (z. B. Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich), von den Sozialpartnern vereinbart wird (z. B. Finnland) oder ob der Übergang von Fall zu Fall von den Sozialpartnern ausgehandelt wird (z. B. Schweden), hängt von den Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten ab. Der Personalübergang ist ein Faktor, der Arbeitsplatzsicherheit gewährleistet und die Attraktivität des Sektors erhöht. Zwar werden die Sozialbedingungen von verschiedenen Faktoren beeinflusst, aber Länder - was die untersuchten Beispiele betrifft -, die über einen allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrag verfügen und in denen der Personalübergang auf der Basis der nationalen Gesetzgebung vorgeschrieben ist, bieten den ‚zuverlässigsten‘ und umfassendsten Schutz für die Beschäftigten. Zu dieser Schlussfolgerung kam der Berater aufgrund der Fallstudien und der untersuchten Länder.

Die hinsichtlich der Entwicklung der Sozialbedingungen in den 12 Ländern untersuchten Trends deuten nicht auf besondere Auswirkungen einer Vergabeart hin (Direktvergabe, Ausschreibung), ungeachtet der Frage der Arbeits-

platzunsicherheit. Dennoch ist festzustellen, dass in der Mehrzahl der Länder, die über umfassende Erfahrung mit kompetitiven Ausschreibungen verfügen, entweder allgemeinverbindliche Branchentarifverträge existieren und/oder ein Personalübergang vorgesehen ist (zumindest NL, FR und FI durch einen Tarifvertrag). Eine Ausnahme in Bezug auf die untersuchten Länder bildet das Vereinigte Königreich, wo hauptsächlich in London kompetitive Ausschreibungen angewandt werden. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die Busfahrer im Vereinigten Königreich bei den Sozialbedingungen einem weniger günstigen Trend ausgesetzt, insbesondere bezüglich der Löhne und Arbeitszeit. In England, Wales und Schottland werden die Dienstleistungen auf kommerzieller Basis und ohne Einbeziehung einer Vergabestelle erbracht. Die Unternehmen arbeiten sehr wirtschaftlich und die Löhne liegen oft knapp über dem gesetzlichen Mindestlohn. In Deutschland, wo die Mehrzahl der Verträge direkt vergeben wird, wurden die Sozialbedingungen aufgrund der wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit, die Ausschreibung würde Anfang der 2000er Jahre – auch aufgrund der knappen öffentlichen Haushalte – Realität werden, nachteilig beeinflusst. Seither liegt der Schwerpunkt auf Kosteneffizienz und öffentlichen Einsparungen, ein Trend, der auch in Belgien und Irland festzustellen ist, wo die Direktvergabe gegenwärtig nur für ÖPNV-Dienstleistungen angewendet wird (in IE mit Ausnahme des Dubliner LUAS-Netzes). Angesichts des Trends zu niedrigeren öffentlichen Haushalten und der möglichen Einführung der kompetitiven Ausschreibung wurde in den meisten analysierten Fällen eine Arbeitsintensivierung (die im Vergleich zu anderen Sektoren auch durch einen höheren Krankenstand zum Ausdruck kommt) sowie eine wachsende Arbeitsplatzunsicherheit bei beiden Vergabearten (Direktvergabe und kompetitive Ausschreibung) festgestellt.

In den untersuchten MOE-Ländern (Tschechische Republik, Bulgarien und Ungarn) zeigt die Studie, dass der ÖPNV gegen ein unattraktives Image des Sektors zu kämpfen hat, wobei interne Betreiber im Vergleich zu privaten Betreibern bessere Sozialbedingungen bieten. Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene stellt das wichtigste Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen dar und die Gewerkschaftsvertretung ist vorwiegend unter den internen Betreibern und weniger oder gar nicht unter den privaten Betreibern präsent.

Ein Aspekt, der in allen untersuchten Ländern festgestellt wurde, ist die Tatsache, dass die Arbeitnehmer über eine Arbeitszeitintensivierung klagen. Dieser Trend hängt mit Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung zusammen (z. B. kürzere Wendezeiten, engere Fahrpläne, Schichten werden in Bezug auf Stoßzeiten und verkehrsschwache Stunden in Früh- und Spätschichten aufgeteilt; Wege vom Depot zum Standort des Fahrzeugs werden nicht als Arbeitszeit gerechnet; keine Aufstockung des Personals proportional zum Anstieg der Fahrgastzahlen), in Großstädten kann dies jedoch auch auf die Überlastung der Straßen zurückzuführen sein.

Trotz der Möglichkeiten, die die Artikel 4(5) und 4(6) und die Erwägungsgründe 16 und 17 der PSO-Verordnung bieten, ist die Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungen (ohne das Erfordernis der Personalübernahme als eine weitere Möglichkeit, Sozialstandards zu sichern) sehr begrenzt, die einzige Ausnahme bildet Deutschland. Die Auswirkungen der Verordnung sind minimal und nur in Deutschland ist die Einhaltung kraft der Festlegung von Sozialbedingungen verankert, wenngleich dies durch gesetzliche Vorschriften auf regionaler Ebene erfolgt und diese Vorschriften daher nicht auf alle Ausschreibungsverfahren Anwendung finden. Der Verweis auf Sozialbedingungen bei Direktvergaben findet sich häufiger in Bezug auf das Personalmanagement (z. B. Leistung und Vergütung, Produktivitätsanforderungen, Fortbildungsstandards) oder in Bezug auf die Einstellung von arbeitsmarktfernen Personen, älteren oder jüngeren Arbeitnehmern.

Die andere Möglichkeit, eine Personalübernahme zu fordern, basiert selten explizit auf den Bestimmungen der PSO-Verordnung. In nur vier Mitgliedstaaten der 16 untersuchten Länder (FR, UK, NL und faktisch FI) ist die Personalübernahme auf der Basis der nationalen Gesetzgebung oder der Tarifverträge vorgesehen.

Die aktuelle 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 den Wettbewerb und/oder eine höhere Kosteneffizienz nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsplatzsicherheit bei beiden Vergabearten, der Direktvergabe und der kompetitiven Ausschreibung, gehabt haben.

Glossar

Ausgliederung (Outsourcing) – Die Ausgliederung einer Tätigkeit, die als nicht zum Kerngeschäft gehörig betrachtet wird und die zuvor von direkten Arbeitskräften unter einer gemeinsamen Marke ausgeübt wurde.

Betriebsübergang/Unternehmensübergang bezeichnet für die Zwecke dieser Studie einen Übergang des Personals und anderer materieller und immaterieller Betriebsmittel im Falle eines Betreiberwechsels.

Branchentarifvertrag ist ein Tarifvertrag, den die Vertreter der Sozialpartner auf sektoraler Ebene vereinbart haben und in dem sektorspezifische Beschäftigungsbedingungen, Löhne und Lohnzusatzleistungen, Rentenansprüche, Arbeits- und Gesundheitsschutz- oder Fortbildungsansprüche festgelegt sind. Für die Zwecke dieser Studie umfasst dies alle Vereinbarungen, die entweder nur für die Unterzeichnerparteien verbindlich sind oder sich auf den gesamten Sektor, einschließlich aller Unternehmen, erstrecken.

Direktvergabe bezeichnet die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages an einen bestimmten internen Betreiber öffentlicher Dienste (die zuständige Vergabestelle kontrolliert den internen Betreiber).

Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind Verpflichtungen, die eine zuständige Vergabestelle zur Sicherstellung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen im allgemeinen Interesse festlegt und die ein Betreiber, mit Rücksicht auf seine eigenen wirtschaftlichen Interessen, nicht, nicht in demselben Umfang oder nicht ohne Gegenleistung übernehmen würde.

Interurbaner Verkehr – bezeichnet Verkehrsdienstleistungen, die zwischen Stadtgebieten erbracht werden, Entfernungen von mehr als 50 km betreffen und häufig mit Reisebussen oder Regionalzügen erbracht werden. Diese Dienstleistungen sind nicht Gegenstand der Definition für den öffentlichen Personennahverkehr.

Kommerzielle Dienstleistungen im Vergleich zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (PSC) – im Rahmen dieser Studie ist zu berücksichtigen, dass in Europa zwei Arten von Stadt- und Vorortverkehrsdiensten erbracht werden können:

- Dienstleistungen gemäß einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag, nach dem der Betreiber gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (PSO) erfüllt, die von der zuständigen Verkehrsbehörde festgelegt worden sind, wofür er eine Ausgleichszahlung und/oder Ausschließlichkeitsrechte erhält;
- Kommerzielle Dienstleistungen, die ein Betreiber auf kommerzieller Basis ohne Ausgleichszahlung und Ausschließlichkeitsrechte erbringt. Es können allgemeine Regeln Anwendung finden, wie etwa Höchsttarife für bestimmte Fahrgastkategorien. Solche Maßnahmen gelten

unterschiedslos für alle Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste desselben Typs in einem bestimmten geografischen Gebiet.

Diese Studie legt den Schwerpunkt auf Dienstleistungen, die durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgedeckt sind.

Kompetitive Ausschreibung bezeichnet ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, mit dem eine zuständige Vergabestelle eine Ausschreibung für Betreiber von Personennahverkehrsdiensten veröffentlicht, einschließlich einer Leistungsbeschreibung und Angaben zu der entsprechenden Ausgleichszahlung.

Öffentlicher Dienstleistungsauftrag bezeichnet einen oder mehrere Rechtsakte, welche die Vereinbarung zwischen einer zuständigen Vergabestelle und dem Betreiber eines öffentlichen Dienstes bestätigt, mit der diesem Betreiber die Verwaltung und der Betrieb von Personenverkehrsdiensten zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen übertragen wird.

Öffentlicher Personennahverkehr bezeichnet für die Zwecke dieser Studie die Beförderung von Fahrgästen mit Bussen und/oder schienengebundenen Verkehrsmitteln (U-Bahn, Stadtbahn oder Straßenbahn) in städtischen Gebieten, die von einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgedeckt sind. Ausgenommen sind Personenverkehrsdienste mit Reisebussen (Linienverkehr über 50 km) und/oder der konventionelle Eisenbahnverkehr.

Öffentlicher Regionalverkehr – bezeichnet für die Zwecke dieser Studie Verkehrsdienste, die innerhalb eines städtischen Einzugsgebietes erbracht werden, die jedoch eher Dienste in Vororten oder im Umland betreffen und durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgedeckt sind. Diese Dienstleistungen fallen ebenfalls unter die Definition für öffentlichen Personennahverkehr. Die zuständigen Vergabestellen können solche Dienstleistungen getrennt von „innerstädtischen“ Verkehrsdiensten vergeben.

Personalübergang gemäß der Verordnung 1370/2007 bezeichnet eine Personalübernahme, die in der Leistungsbeschreibung von der zuständigen Vergabestelle verlangt wird.

Personalübernahme bezeichnet das Erfordernis für einen neuen Betreiber, denjenigen Arbeitnehmern, die übernommen werden wollen, die gleichen Beschäftigungsbedingungen zu bieten, die beim ehemaligen Betreiber galten.

PSO-Verordnung – dieser Begriff bezeichnet in diesem Dokument die Verordnung 1370/2007.

Sozialbedingungen bezeichnet in dieser Studie Arbeitnehmerrechte in Verbindung mit Löhnen, Lohnzusatzleistungen und Beschäftigungsbedingungen, Rentenansprüchen, Arbeits- und Gesundheitsschutzstandards oder Fortbildungsansprüchen gemäß den Tarifverträgen und in breiterem Sinne diejenigen Beschäftigungsbedingungen, die gemäß den Artikeln 4(5) und 4(6) in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17 der PSO-Verordnung bei einer Personalübernahme übergehen. Dienstleistungsqualitätskriterien können jedoch auch Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben, wenn beispielsweise bestimmte Qualifikationsniveaus und Fortbildungsanforderungen für das Personal festgelegt werden.

Untervergabe - Im Sinne dieser Studie bezeichnet Untervergabe die Vergabe einer Kerntätigkeit (normalerweise Beförderungsleistungen) an eine externe Organisation unter Beibehaltung der Kontrolle über das Direktgeschäft insgesamt.

Zuständige Vergabestelle bezeichnet jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines Mitgliedstaates, die befugt ist, im öffentlichen Personennahverkehr in einem bestimmten geografischen Gebiet (Städte) Aufträge zu vergeben, oder ein mit dieser Befugnis ausgestattetes Organ.

Abkürzungen

MOE-Länder - mittel- und osteuropäische Länder

ÖPNV - Öffentlicher Personennahverkehr

ToR (Terms of Reference) - Leistungsbeschreibung für kompetitive Ausschreibungen

TTGs - Tariftreuegesetze - Gesetze zur Einhaltung von Tarifverträgen

PSO-Verordnung - Verordnung 1370/2007

PSC - öffentliche Dienstleistungsaufträge

PT-Netze - öffentliche Verkehrsnetze

1 Einleitung

1.1 Kontext der Studie

Die große Mehrzahl der Europäer lebt in einer städtischen Umgebung und mehr als 60 % der Menschen leben in Städten mit über 10 000 Einwohnern.⁸ Die Ballungszentren wachsen kontinuierlich und sind ein wesentlicher Motor für die wirtschaftliche Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Gleichzeitig sind städtische Gebiete großen Veränderungen ausgesetzt. Außerhalb der historischen Stadtzentren entstehen neue attraktive Gebiete, die angebunden werden müssen; der demografische Wandel erfordert maßgeschneiderte Verkehrslösungen für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen; Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit sind weitere Schlagworte. Eine intelligente, effiziente und hochwertige Nahverkehrsmobilität leistet einen Beitrag zum sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Der öffentliche Personennahverkehr ist ein vielfältiger Sektor mit unterschiedlichen Verkehrsträgern und Betreibern, Zulieferern, Infrastrukturen, aber auch der öffentliche Sektor, der mit den zuständigen Vergabestellen im Zusammenhang steht, die den Rahmen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, Finanzen und die Verkehrsplanung festlegen. Der Sektor ist arbeitsintensiv, daher gehören die öffentlichen Nahverkehrsbetreiber in vielen Großstädten zu den größten Arbeitgebern. Der Sektor bietet ein breites Spektrum an Beschäftigungsmöglichkeiten, vom Kraftfahrer und Mechaniker über Management- und Verwaltungspersonal bis hin zu Sicherheitspersonal und Kundenbetreuer und in zunehmendem Maße auch für IT-Fachleute und Ingenieure.

In den Städten gibt es zudem neue gemeinsame Mobilitätslösungen, wie etwa Carsharing und Fahrradverleihsys-

teme, die vom öffentlichen Verkehrsbetreiber verwaltet werden. In einigen Städten gibt es zudem neue oder untypische Verkehrsträger, wie z. B. wassergebundener Verkehr, Standseilbahnen oder Seilschwebbahnen. Öffentliche Verkehrslösungen konkurrieren ebenfalls mit derzeit nicht regulierten Anbietern (z. B. Uber) oder privaten Angeboten (z. B. Carsharing, Fahrgemeinschaften...), die auf ein noch stärker individualisiertes Angebot abzielen und die traditionellen Betreiber im Sektor vor Herausforderungen stellen.

Es liegen zwar keine genauen Daten vor, aber die UITP schätzt, dass in der EU etwa 1,2 Millionen Beschäftigte direkt für ÖPNV-Betreiber tätig sind⁹. Dieser Studie zufolge ist in dem Sektor in dem Zeitraum von 2000 bis 2010 ein Beschäftigungsrückgang von etwa 4 % in den EU-27 Ländern zu verzeichnen. Seit einiger Zeit steigen die Beschäftigungszahlen wieder, bei einem Anstieg von 3 % zwischen 2011 und 2014.

Die neuen Anforderungen für den öffentlichen Personennahverkehr verlangen von den Betreibern, dass sie sich an den Markt anpassen und somit auf neue Qualifikationen und möglicherweise neue Berufe angewiesen sind. Die Betreiber benötigen qualifiziertes und motiviertes Personal, um kontinuierlich hochwertige Dienstleistungen erbringen und die Bedürfnisse ihrer Kunden befriedigen zu können. Attraktive Arbeitsbedingungen sind entscheidend für Personalbindung und die Anwerbung neuer Arbeitnehmer. Die Ergebnisse dieses Projekts zielen darauf ab, das Verständnis der Sozialpartner im Sektor für die aktuelle Situation in Bezug auf die Marktorganisation und die Beschäftigungs- und Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Europa zu fördern.

1.2 Hintergrund des Berichts

Dieser Bericht ist Teil des Projekts der europäischen Sozialpartner im ÖPNV-Sektor, der UITP (Arbeitgeberseite) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF - Arbeitnehmerseite) und wurde von der EVA Akademie in Auftrag gegeben - die das Projekt im Auftrag der Sozialpartner koordiniert hat. Ziel des Projekts war es, einen Einblick in die Organisation des ÖPNV in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu erlangen, einschließlich des rechtlichen Rahmens, der die Marktorganisation stützt; Informationen darüber zu sammeln, wie die Beschäftigungsbedingungen reguliert werden, sowie über die Rolle, die Tarifverträge (nationale, branchenweite, regionale oder Tarifverträge auf Unternehmensebene) im ÖPNV-Sektor spielen. Indem nationale Beispiele von ÖPNV-Betreibern untersucht wurden, wurde zudem ver-

sucht, aufzuzeigen, in welchem Maße sich die Sozialbedingungen in den vergangenen 10 Jahren verändert haben. Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Trends bei den Beschäftigungsgraden, die Struktur der Tarifverhandlungen und des Sozialdialogs sowie auf die Auswirkungen gelegt, welche die Gesetzgebung und Tarifverhandlungen auf die Vergütung und die Arbeitsbedingungen haben.

In diesem Kontext wurden insbesondere Beispiele für einen Betreiberwechsel untersucht, um festzustellen, ob die Verordnung 1370/2007 eine Rolle spielt, wenn es darum geht, von den Bietern die Einhaltung bestimmter Sozialbedingungen und/oder eine Personalübernahme zu verlangen, und um die Folgen für die im Sektor tätigen

³ Europäische Kommission, DG MOVE.

⁴ UITP-Bericht, 1. Beschäftigungsbericht, verfügbar unter: <http://www.uitp.org/observatory-employment-public-transport-report-1>

Menschen und ihre Beschäftigungsbedingungen zu analysieren.

Da auf EU-Ebene keine vergleichenden Daten über Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr vorliegen, hat sich die Studie vor allem auf zwölf Fallstudienländer konzentriert (AT, BE, BG, CZ, DE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK). Überdies werden einige allgemeine Informationen auf Länderebene für DK, LV und LT gegeben sowie einige unternehmensspezifische Informationen aus HU (Budapest).

Die zentralen Forschungsthemen zur Untermauerung der Länderstudien lauteten:

- Darstellung der Organisation des ÖPNV in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Art und Weise, wie die Arbeitsbedingungen festgelegt werden;
- Darstellung der Sozialbedingungen im ÖPNV sowie der Trends in den vergangenen zehn Jahren;

1.3 Methodik

Bei der Methodik der Studie wurde folgendes kombiniert:

- Sekundärforschung;
- eine Onlinebefragung unter Sozialpartnern im ÖPNV-Sektor und Interviews mit nationalen Sozialpartnern in den näher untersuchten Ländern; und
- Befragungen auf Unternehmensebene (Geschäftsleitung und Arbeitnehmervertreter).

Die verschiedenen Schritte der Untersuchung wurden von einem Lenkungsausschuss begleitet, dem die EVA Akademie und Vertreter der UITP und der ETF angehörten. Der Lenkungsausschuss genehmigte die Forschungsinstrumente und unterstützte die Suche nach Befragten bei den Sozialpartnern und ÖPNV-Anbietern in den einzelnen Ländern.

- 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.

Die Sozialpartner im ÖPNV-Sektor, die UITP und die ETF, haben unterschiedliche Ansichten darüber, welche Auswirkungen kompetitive Ausschreibungen und ein Betreiberwechsel nach einem Ausschreibungsverfahren auf die Beschäftigung, das betroffene Personal und die Arbeitsbedingungen haben. Sie stimmen jedoch darin überein, dass der Wettbewerb im ÖPNV-Markt keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben darf. Das Ziel dieses Projekts ist es, die notwendigen Informationen zu gewinnen, um auf europäischer Ebene einen Dialog darüber zu ermöglichen, wie qualitativ hochwertige Dienstleistungen und gute Arbeitsbedingungen sichergestellt werden können.

Im Zuge des Projekts wurden 3 Workshops (in Sofia, Paris und Frankfurt) veranstaltet, um weitere Informationen von den Mitgliedern der UITP und der ETF über ihre länderspezifischen Situationen zu sammeln und um die Herausforderungen zu diskutieren, mit denen der Sektor bezüglich des regulatorischen Rahmens für den öffentlichen Personennahverkehr, die Personalübernahme und die Entwicklung der Sozialbedingungen sowie hinsichtlich der Auswirkungen der Vergabeart und der Bedingungen für Subunternehmer konfrontiert ist. Diese Workshops boten ein Forum zur Präsentation und Diskussion der Zwischenergebnisse.

Am 31. Mai 2016 fand eine Abschlusskonferenz statt, auf der die Ergebnisse des Projekts einem breiteren Publikum präsentiert wurden.

1.4 Forschungsmethode

1.4.1 Definitionen – öffentlicher Personennahverkehr und Sozialbedingungen

Für die Zwecke dieser Studie haben die europäischen Sozialpartner folgende Definition für ÖPNV verwendet: öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und/oder schienengebundenen Verkehrsmitteln (U-Bahn, Stadtbahn oder Straßenbahn) in städtischen Gebieten, die von einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgedeckt sind. Von der Studie ausgenommen sind Personenverkehrsdienste mit Reisebussen (Linienverkehr über 50 km) und/oder der konventionelle Eisenbahnverkehr. Es wurde versucht, diesen Begriff näher zu spezifizieren, da die PSO-Verordnung keine spezielle Unterscheidung vorsieht. Die PSO-Verordnung findet auch auf Beförderungsleistungen im Linienverkehr über 50 km Anwendung. Diese Studie ist jedoch auf den ÖPNV-Linienverkehr unter 50 km begrenzt, der in den Anwendungsbereich der PSO-Verordnung fällt. Die Studie betrifft nur diejenigen Dienstleistungen, für die den Betreibern ein Ausschließlichkeitsrecht gewährt oder eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung gemäß einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag übertragen wird. Von der Studie generell ausgenommen sind Dienstleistungen, die auf einer ‚kommerziellen Basis‘ erbracht werden. Um diese Situation verstehen und sie mit einem Land vergleichen zu können, das über ein „reguliertes Wettbewerbsmodell“ verfügt, bei dem größtenteils die kompetitive Ausschreibung angewendet wird, wurde im Rahmen der Studie jedoch ein Beispiel aus dem Vereinigten Königreich (außer London) untersucht, wo am häufigsten „kommerzielle Dienstleistungen“ verwendet werden.

Die UITP und die ETF haben ferner versucht, im Rahmen der Studie die Definition für Qualitätskriterien, Sozialkriterien und Sozialstandard näher zu spezifizieren. Es wurde vereinbart, für die Zwecke dieser Studie dem Begriff Sozialbedingungen im Kontext der Studie folgende Bedeutung zuzuordnen:

- Arbeitnehmerrechte in Bezug auf Löhne, Lohnzusatzleistungen und Beschäftigungsbedingungen, Rentenansprüche, Gesundheits- und Sicherheitsstandards oder Fortbildungsansprüche gemäß den Tarifverträgen oder Arbeitsbedingungen, die bei einer Personalübernahme übernommen werden.

Qualitätskriterien für Dienstleistungen können aber auch die Arbeitsbedingungen beeinflussen, indem sie beispielsweise spezielle Qualifikationsgrade für das Personal vorgeben, einschließlich der Fortbildungsanforderungen. Es gibt eine europäische Norm für Qualitätskriterien: „Transport – Logistik und Dienstleistungen – Öffentlicher Personenverkehr – Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“ (EN 13816). Sie enthält eine detaillierte Liste der Qualitätskriterien eines öffentlichen Verkehrsdienstes aus der Sicht des Kunden. In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Rechtsaus-

legungen und zusätzliche Rechtsnormen für Qualitätskriterien. Wie erwähnt, können Qualitätskriterien für Dienstleistungen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben, sie sind aber in erster Linie für die Kunden und Fahrgäste von Bedeutung.

Der Begriff „Sozialkriterien“ wurde ebenfalls im Rahmen dieser Studie erörtert. Für die befragten Interessenvertreter war dieser Begriff verwirrend. In einigen Fällen bezieht sich der Begriff auf eine Situation, in der mit Sozialbedingungen verbundene Kriterien angewendet wurden, um Angebote für eine konkrete Ausschreibung auszuwählen.

Im Erwägungsgrund 17 verweist die PSO-Verordnung auf Sozial- und Qualitätskriterien zur Aufrechterhaltung und Erhöhung der Qualitätsstandards für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Im Erwägungsgrund 16 und im Artikel 4(5) hingegen wird bezüglich der Option der Personalübernahme auf Sozialstandards verwiesen. Diese Definitionen sind jedoch möglicherweise für die Befragten in Bezug auf das, worauf genau verwiesen wird, nicht sehr eindeutig, da die Befragten ihre eigene länderspezifische Situation berücksichtigen und beide Konzepte als ergänzend angesehen werden können.

In den meisten Fällen waren die Befragten überrascht, dass auf im Gesetz vorgesehene Sozialstandards in den Ausschreibungsunterlagen hingewiesen werden soll, da es in der Mehrzahl der Länder eine Voraussetzung ist, dass die Betreiber die nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften befolgen. Deshalb wurde für die Zwecke dieser Studie versucht, zu untersuchen, welche Vorbedingungen für die Teilnahme an einer Ausschreibung in Bezug auf Sozialbedingungen erfüllt sein müssen und ob es konkrete Anhaltspunkte für bestimmte Sozial- und Dienstleistungsqualitätskriterien gibt, die eine Wahl eines Angebots gegenüber einem anderen zur Folge haben, oder bestimmte Kriterien in Verbindung mit den Beschäftigungsbedingungen, welche die zuständige Vergabestelle für die Erbringung der Dienstleistung verlangt und ebenso welche zusätzlichen Anforderungen die zuständige Vergabestelle nach der Vertragsunterzeichnung eventuell verlangt.

Die PSO-Verordnung ist so auszulegen, dass es sich bei Sozialstandards um solche Standards handelt, die bei einem Personalübergang gewährleistet sein müssen – entweder gemäß den Bedingungen und Rechten, die in der Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang vorgesehen sind, oder aber es handelt sich um andere Arbeitnehmerrechte, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2001/23/EG gewahrt sein müssen oder die zusätzlich zu den in der Richtlinie vorgesehenen angewendet werden und ausdrücklich in den Ausschreibungsunterlagen anzugeben sind. Dies liegt im Ermessen der

zuständigen Vergabestelle. Folglich können Sozialstandards und Standards für Dienstleistungsqualitätskriterien sichergestellt werden, wenn die zuständige Vergabestelle eine Personalübernahme verlangt, da diese gemäß dem nationalen Recht nicht vorgeschrieben ist.

Im Rahmen der Forschung für diese Studie wurde festgestellt, dass die Frage, wie Sozial- und Qualitätsstandards sichergestellt werden können und was diese kraft Gesetzes umfassen, in einigen Ländern zwischen den relevanten Interessenvertreter diskutiert wird. In Österreich z. B. gibt

1.4.2 Sekundärforschung

Die erste Phase dieser Forschung bestand in der Sekundärforschung, mit dem Ziel, über den ÖPNV-Sektor einen allgemeinen Überblick zu gewinnen, der folgendes umfasst: den nationalen regulatorischen Rahmen für den öffentlichen Personennahverkehr, tätige Betreiber, PSO-Anteil des Sektors, Sozialpartner, angewandte Vergabearten sowie ein Verständnis in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen und die Anwendung der Personalübernahme.

In dieser ersten Phase wurde primär vergleichende Literatur auf europäischer Ebene recherchiert. Diese Recherche zeigte sehr schnell, dass es nur wenig vergleichende Literatur gibt, die den Rahmen des ÖPNV-Sektors in Europa beschreibt. Selbst auf nationaler Ebene gibt es mitunter wenig Literatur und nur solche, in der eine Reihe von städtischen Verkehrsnetzen beschrieben wird, ohne einen Überblick über das ganze Land zu geben. Für Länder wie Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Irland, Deutschland und Schweden ist die Datenlage recht gut, teils aufgrund der Tatsache, dass Arbeitgeber und die

1.4.3 Onlinebefragung

Die Onlinebefragung wurde gemeinsam mit den Mitgliedern des Lenkungsausschuss entworfen. Dieser stellte sicher, dass die verwendeten Begriffe konsistent und dass alle Aspekte der Studie abgedeckt waren.

Die Befragung wurde über die SNAP-Technologie online gestellt und lief von Ende Juli bis Mitte Oktober 2015.

Der Link zur Befragung wurde in allen EU-Mitgliedstaaten und in den EWR-Ländern von der UITP und der ETF an ihre jeweiligen Mitglieder gesandt.

Trotz der langen Phase, während der die Befragung lief, gingen nur 6 vollständige Antworten aus DK, SI, LV, NO, SE, BG und 3 unvollständige Antworten aus SE, EE und LT ein, wobei 5 Antworten von Arbeitgebern, 3 Antworten von Gewerkschaften und eine von einer Vergabestelle stammen.

es spezielle Richtlinien, in denen die Bedeutungen dieser Begriffe näher erläutert werden (siehe weiter unten zu Sozialbedingungen sowie der Länderbericht Österreich). Generell ist jedoch zu beachten, dass die nationale Rechtsauslegung davon abweichen und expliziter sein kann. Die in dieser Studie verwendete Definition spiegelt den Wortlaut und die Bedeutung wider, die in der PSO-Verordnung enthalten sind.

zuständigen Vergabestellen sektorspezifische Untersuchungen und Daten veröffentlichen. Wegen der frühzeitigen Liberalisierung des Marktes im Vereinigten Königreich liegen Studien vor, die die Auswirkungen der Liberalisierung untersuchen, einschließlich der Folgen für die Beschäftigungslage. Europaweite Literatur legt den Schwerpunkt oft auf die besondere Gestaltung von ÖPNV-Verträgen, die Berechnung der PSO-Ausgleichszahlung sowie die Marktdynamik aus einer eher wirtschaftlichen Sicht. Viele dieser Studien sind jedoch älter als 5 Jahre und im Kontext eines Sektors, der großen Veränderungen ausgesetzt ist, womöglich nicht mehr zuverlässig.

Die Einblicke in den ÖPNV-Markt sind auf wenige Experten beschränkt; konkrete Informationen konnten nur direkt von den zuständigen Vergabestellen und den Betreibern städtischer Netze beschafft werden.

Um so viele Länder wie möglich einzubeziehen, wurde entschieden, eine Onlinebefragung unter den Mitgliedern der europäischen Sozialpartner durchzuführen.

Die niedrige Antwortquote kann auf die Länge und Komplexität der Befragung zurückzuführen sein, die das Ziel hatte, sehr detaillierte Daten zu sammeln. Ein weiterer Grund mag darin bestehen, dass das Befragungsziel, Daten zu sammeln, die für das ganze Land gültig sind, aufgrund der erheblichen Unterschiede in den Verfahren innerhalb eines Mitgliedstaates schwer zu erreichen war. Es gibt nur wenige Experten, die einen guten Einblick in den gesamten Sektor ihres Landes haben und es könnte sein, dass die Befragung im Hinblick auf die vielfältigen Fragestellungen nicht an die richtige Person verteilt wurde.

Somit wurde deutlich, dass die zuverlässigsten und aktuellsten Daten nur für die Länder gesammelt werden konnten, die im Rahmen des Projekts eingehend untersucht werden sollten.

1.4.4 Ausführliche Länderstudien und Unternehmensfallstudien

Grundsätzlich wurden die eingehender zu untersuchen- den Länder bereits zu Beginn der Studie festgelegt, so dass in der Leistungsbeschreibung der Studie 12 Länder angegeben waren. Die Liste der Länder wurde von den europäischen Sozialpartnern erstellt. Diese Auswahl erfolgte mit dem Ziel, eine ausgewogene geografische Re- präsentation von Ländern zu erreichen, die kompetitive Ausschreibungen und/oder die Direktvergabe anwenden. Darüber hinaus wurde besonderes Augenmerk auf Länder gelegt, in denen eine Personalübernahme stattgefunden hat, was eine interessante sektorspezifische Situation dar- stellte, sowie auf Länder, in denen die Möglichkeit, unter-nehmensspezifische Fallstudien durchzuführen, aufgrund guter Kontakte zwischen den Unternehmen in diesen Län- dern sichergestellt war.

Um für alle ausführlich untersuchten Länder eine Ver- gleichbarkeit hinsichtlich der Abdeckung der Themen- schwerpunkte der Studie zu erreichen, wurden zur Erfassung länder- und unternehmensspezifischer Hinter- grundinformationen Befragungsleitfäden vereinbart – für Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter wurde jeweils ein Leitfaden erarbeitet. Für die Fälle, in denen eine Personal- übernahme stattgefunden hatte, wurde ebenfalls ein spe- zieller Themenleitfaden erarbeitet.

Für jedes Land sollten zwischen 1 und 3 Unternehmens- fallstudien durchgeführt werden, bei denen die Geschäfts- leitung und Arbeitnehmervertreter und gegebenenfalls die zuständige Vergabestelle befragt werden sollten. Diese Unternehmensfallstudien wurden nur vom Auftrag- geber und von den Sozialpartnern ausgewählt.

Folgende allgemeine Fragestellungen waren Gegenstand aller Länderberichte/Fallstudien:

- Organisation des ÖPNV sowie Anwendung verschiede- ner Vergabearten (nur Direktvergabe, Vergabe nur im Wege der kompetitiven Ausschreibung, gemischtes Sys- tem);
- regulatorischer Rahmen des ÖPNV und Vergaberegeln (PSO-Verordnung, allgemeine Richtlinie über die öffent- liche Auftragsvergabe);
- Organisation der Sozialpartner im ÖPNV;
- rechtlicher Rahmen und kollektives Aushandeln von So- zialbedingungen im ÖPNV;
- Entwicklung der Sozialbedingungen in den Fallstudien- unternehmen;

- Einsatz von Subunternehmern (falls zutreffend) in den speziellen ÖPNV-Netzen;
- Anwendung von Sozialbedingungen während der Auf- tragsvergabe (entweder direkt oder durch Ausschrei- bung); und
- Erfordernis des Personalübergangs (falls zutreffend) gemäß den PSO-Bestimmungen oder relevanten natio- nalen Gesetzen und Vorschriften; oder Personalüber- gang aufgrund von Bestimmungen, die sich aus der Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang und dem faktischen Übergang bei einem Betreiberwechsel ergeben.

Das Ziel der länder- und unternehmensspezifischen Fall- studien war es, einen detaillierteren Überblick über einen konkreten Fall (oder Fälle) der Vergabe einer ÖPNV- Dienstleistung sowie über die Auswirkungen der Art des Vergabeverfahrens auf die Sozialbedingungen in den ÖPNV-Unternehmen zu geben.

Die Daten für den allgemeinen Überblick und die Hinter- grundinformationen wurden primär im Rahmen der Sek- undärforschung gesammelt und basieren auf der Literaturrecherche; anschließend wurden die Daten durch Befragungen der Sozialpartner anhand des speziellen Themenleitfadens verifiziert.

Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die näher untersuchten Länder und die befragten Unterneh- men:

Land	Unternehmen	Vollständige Befragungen (☑ Arbeitgeber und ✓ Arbeitnehmer)	Bemerkungen
Österreich	Wiener Linien	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber; Einsatz von Subunternehmern
Belgien	DeLijn - Flandern	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber; Erfordernis 50 % der Busdienste unterzuvergeben
	TEC - Wallonien	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber; Erfordernis, zwischen 30 und 50 % der Busdienste unterzuvergeben
	STIB Brüssel	✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber;
Bulgarien	Sofia JSC	☑✓	Interner Betreiber (es ist nicht klar, ob eine Direktvergabe erfolgt ist); Einsatz von Subunternehmern
	Burgas	☑✓	Interner Betreiber (es ist nicht klar, ob eine Direktvergabe erfolgt ist)
Tschechische Republik	Prag - DPP	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber / einige kompetitive Ausschreibungen für einzelne Buslinien
	Pilsen - PMPD	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber
	Arriva	☑	Kompetitive Ausschreibung
Frankreich	St. Etienne - Transdev	☑	Kompetitive Ausschreibung
	TCL (Lyon) - Keolis	☑	Kompetitive Ausschreibung
	La Rochelle - RTCR	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber
Deutschland	SSB Stuttgart	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber (Direktvergabe bislang nicht erfolgt, ist gemäß Verordnung 1370/2007 aber im Gange)
	Bogestra - Bochum	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber (Direktvergabe bislang nicht erfolgt, ist gemäß Verordnung 1370/2007 aber im Gange)
Niederlande	Arriva, zuständige Vergabestellen von Gelderland und der Provinz Zuid Holland	☑✓	Kompetitive Ausschreibung ist nicht auf ein bestimmtes Netz beschränkt
Italien	GTT Turin	☑✓	Kompetitive Ausschreibung (Vergabe an den etablierten Betreiber), kein Betreiberwechsel
	TIEMME Siena	☑✓	Kompetitive Ausschreibung (Vergabe an den etablierten Betreiber), kein Betreiberwechsel)
Vereinigtes Königreich	Liverpool Bus (Arriva)	☑✓	Übernahme; keine Ausschreibung (kommerzielle Dienstleistungen)
	TFL	☑	Kompetitive Ausschreibung von Buslinien
Finnland	Helsinki (Befragung der zuständigen Vergabestelle)		Kompetitive Ausschreibung von Buslinien
	Pohjolan liikenne und ihr Tochterunternehmen Pohjolan kaupunkiliikenne	☑✓	Kompetitive Ausschreibung
Irland	Dublin LUAS (Transdev)	☑✓	Kompetitive Ausschreibung von Stadtbahnlinien
	Bus Éireann	☑✓	Direktvergabe an einen internen Betreiber
Schweden	Nobina (Göteborg)	☑✓	Kompetitive Ausschreibung
	Keolis (Stockholm)	☑✓	Kompetitive Ausschreibung

Im Rahmen dieser ausführlichen Länderstudien wurden insgesamt etwa 60 verschiedene Interessenvertreter befragt.

1.5 Grenzen des Berichts

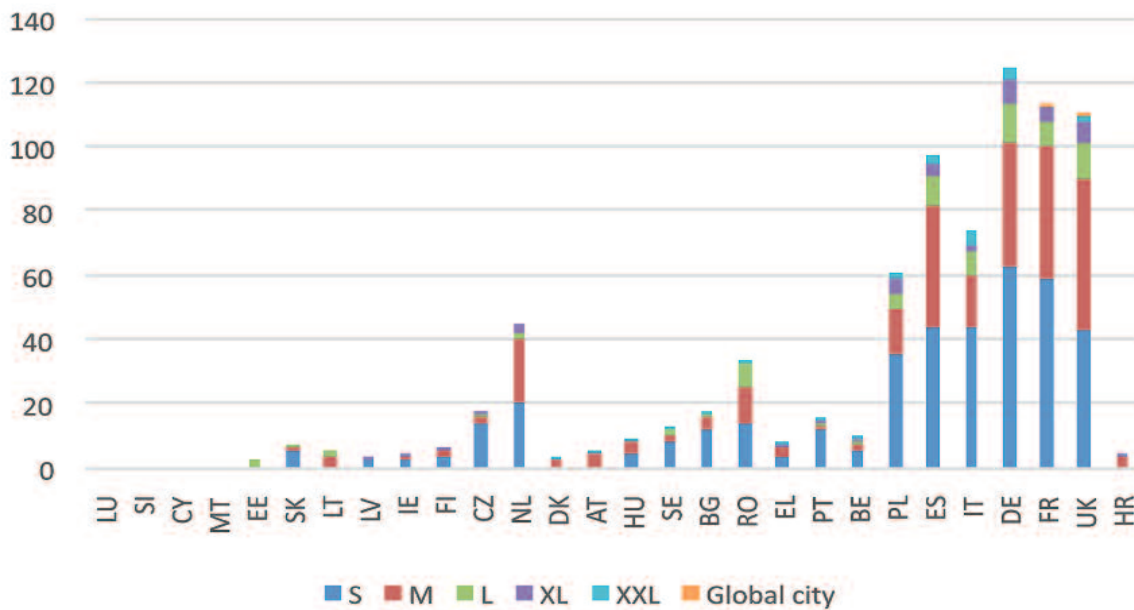
Dieser Bericht und die Untersuchung haben einige Grenzen, die für das Verständnis der Studienergebnisse aufgezeigt werden müssen.

Grenzen der Definitionen

Die Definition des ÖPNV ist nicht unproblematisch. Aus diesem Grund haben wir in erster Linie die Mobilitätseinzugsgebiete der Städte untersucht und die verschiedenen ÖPNV-Dienste, die durch öffentliche Dienstleistungsaufträge abgedeckt sind.

Die folgende Grafik bietet einen Überblick über den Anteil und die Verteilung von Städten innerhalb der Europäischen Union. Wendet man die Eurostat-Definition und Methodik an (auf der Basis der Bevölkerungsgröße und -dichte), so gibt es in den 28 EU-Mitgliedstaaten 811 Städte mit einer städtischen Bevölkerung von mindestens 50.000 Einwohnern. Diese Zahl kann einen Eindruck von der Bedeutung des ÖPNV in diesen Ländern vermitteln, was die Zahl der Fahrgäste und die Größe der Betreiber angeht.

Grafik 1.1 Überblick Anteil europäischer Städte



QUELLE: EUROPÄISCHE KOMMISSION, DG REGIO, EUROPÄISCHE STÄDTE - DIE EU-OECD-DEFINITION FÜR FUNKTIONALES STÄDTISCHES GEBIET. LEGENDE: S=ZWISCHEN 50.000 UND 100.000 EINWOHNERN; M=ZWISCHEN 100.000 UND 250.000; L=ZWISCHEN 250.000 UND 500.000; XL=ZWISCHEN 500.000 UND 1.000.000; XXL=ZWISCHEN 1.000.000 UND 5.000.000; UND GLOBAL CITY=ÜBER 5.000.000

Wegen der Schwierigkeit, „städtische Gebiete“ zu definieren, war es für die befragten Interessenvertreter nicht leicht, eine klare Unterscheidung zu treffen zwischen ÖPNV, wie dieser in der Studie definiert ist und öffentlicher Nahverkehr (Bus und Stadtbahn, hauptsächlich Straßenbahn und/oder Stadtbahn), der allgemein ganze Regionen umfasst.

In Belgien z. B. vergibt die regionale zuständige Vergabestelle einen Auftrag für die gesamte Region, einschließlich der Städte, des interurbanen Verkehrs oder des Verkehrs in Gebieten, die kleiner sind als Städte und ebenso für den grenzüberschreitenden Verkehr und den Schultransport, ohne zwischen diesen Beförderungsarten zu unterscheiden. Auch in Irland ist eine einzige Vergabestelle für alle Verkehrsträger und den ÖPNV zuständig. Es gibt einen Vertrag für das Stadtgebiet Dublin und einen Vertrag für den Rest des Landes. Allerdings wird im letztgenannten Vertrag auch nicht zwischen städtischem und interurbanem Verkehr unterschieden. In anderen Ländern de-

cken die zuständigen Vergabestellen große Ballungsräume ab und beziehen mitunter den Regionalverkehr von außerhalb der Stadt mit ein. Die Verkehrsplanung erstreckt sich auf eine Region, die größer als das Stadtgebiet ist und der regionale/interurbane Verkehr (mit Bussen durchgeführt) kann auch Haltestellen innerhalb einer Stadt bedienen. So werden praktisch dieselben Fahrgäste innerhalb eines Stadtgebiets aufgenommen. Diese Pläne werden erstellt, um den Einwohnern in großen Einzugsgebieten besser gerecht zu werden; es besteht eine generelle Tendenz zur Schaffung großer geographischer Zuständigkeiten für ein und dieselbe zuständige Vergabestelle, obwohl nicht immer nur der Stadtverkehr abgedeckt ist. Soweit Entfernungen unter 50 km betroffen sind, fallen diese unter die Definition in dieser Studie. Die zuständige Vergabestelle vergibt jedoch oft verschiedene öffentliche Dienstleistungsaufträge für diese Gebiete (oder die Dienstleistungen werden untervergeben). Diese Betreiber bieten den Arbeitnehmern möglicherweise andere Arbeitsbedingungen als der ‚städtische‘ Betreiber. Für un-

sere Unternehmensfallstudien wurden diese Betreiber nicht befragt.

Es war nicht immer möglich, die vorgeschlagene ÖPNV-Definition zu beachten. Daher wurde für diese Studie ein pragmatischerer Ansatz gewählt, der auf den verlässlichsten verfügbaren Informationen und der Fähigkeit des Interessenvertreters basiert, ÖPNV und (interurbaner) öffentlicher Verkehr voneinander zu trennen.

Die Stichprobe umfasst 8 Verkehrsnetze von Hauptstädten, 7 Großstädte und 5 kleine und mittelgroße Städte. In 3 Fällen konnte keine bestimmte Stadt zugeordnet werden, da das ausgeschriebene Verkehrsnetz Regionen betraf. Daher ist die Stichprobe eher in Bezug auf die Größe der einbezogenen Stadtgebiete ausgewogen.

Grenzen der Unternehmens-/Netz-Stichprobe

Dieser Bericht basiert im Wesentlichen auf den durch Befragungen gesammelten Informationen. Das Forschungsteam hat die gemachten Angaben, soweit möglich, überprüft. Dennoch ist zu beachten, dass in einigen Fällen keine einheitliche Darstellung der Fakten oder Einschätzung verfügbar war; in diesem Fall wurden die Informationen dem Typ des Interessenvertreters zugeordnet, der die Informationen geliefert hat.

In den meisten Fällen war es nicht möglich, Zugang zu den durch kompetitive Ausschreibungen vergebenen Verträgen (zwischen der Vergabestelle und dem Betreiber) zu erlangen. In Belgien (außer für STIB Brüssel) und in Irland werden direkt vergebene Aufträge öffentlich bekannt gemacht. Es mangelt jedoch an Transparenz in Bezug auf die Vergabe und den Vertragsschluss. Infolgedessen können die meisten hinsichtlich der Beschäftigungsniveaus und -veränderungen mitgeteilten Fakten nicht überprüft werden. Die Zuverlässigkeit ergibt sich aufgrund der Tatsache, dass die Befragungen mit Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebern durchgeführt wurden.

1.6 Gliederung des Berichts

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 2 verschafft einen Überblick über die aktuelle Situation des ÖPNV-Marktes in Bezug auf den regulatorischen Rahmen, die zuständigen Vergabestellen, die Vergabeart, Auftragsspezifikationen, die Anwendung von Sozialbedingungen, den Einsatz von Subunternehmern, die Entwicklung der Beschäftigungsniveaus und Betreiber auf der Basis der aus den 12 näher untersuchten Ländern gesammelten Informationen und der Antworten der Befragung sowie der Daten der Sekundärforschung.
- Kapitel 3 verschafft zunächst einen Überblick über die arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Festlegung branchenspezifischer Sozialbedingungen im Wege der Tarifverhandlung und des Sozialdialogs. Der zweite Teil hat

Wegen der begrenzten Zahl der ausgewählten Fallstudienbeispiele ist es nicht möglich, festzustellen, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse notwendigerweise repräsentativ für den Sektor eines bestimmten Landes sind. Einige der Beispiele sind eher als Best-Practice-Beispiele anzusehen und nicht als repräsentativ für die typischste Situation. Zudem sind die Erfahrungen aus Fällen, in denen eine Personalübernahme stattfand, auf sechs unternehmensspezifische Fälle und zwei breitere unternehmensspezifische Erfahrungen beschränkt.

Grenzen der Vergleichbarkeit

Obwohl dieser Bericht einen vergleichenden Überblick verschafft, ist darauf hinzuweisen, dass der ÖPNV-Markt sehr komplex ist und dass einige Informationen lediglich als indikativ betrachtet werden können. Jedes ÖPNV-Netz hat seine Besonderheiten und die Marktdynamiken können stark voneinander abweichen, vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen Aspekte des Vertrags, der Berechnung der PSO-Ausgleichszahlung, der Investitionen, Lohnniveaus und Arbeitsbeziehungen, der Fahrpreise und Erträge sowie der strategischen Relevanz des Betreibers, was die Verkehrsgestaltung und die Mobilitätsplanung betrifft, denn diese Faktoren haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Sozialbedingungen und sind daher mitunter nicht vergleichbar oder spiegeln nicht die genaue Situation in einem Land wider.

Grenzen der Vergleichbarkeit gibt es auch bezüglich der Auswirkungen der verschiedenen Vergabearten. In den einzelnen Ländern ist der Grad der Erfahrung mit kompetitiven Ausschreibungen sehr unterschiedlich. Dies erschwert eine Prognose der genauen Auswirkungen dieser Vergabeart in anderen Ländern, die weniger Erfahrung mit kompetitiven Ausschreibungen haben. Darüber hinaus haben die oben erwähnten Faktoren einen Einfluss auf die in einem Länderkontext gewonnenen Erfahrungen.

das Ziel, anhand der von den nationalen Sozialpartnern erhaltenen Informationen einen Überblick über die Entwicklung der Sozialbedingungen zu verschaffen.

- Im Kapitel 4 werden einige der Themen erörtert, die Ziel der Studie waren, wie etwa die Auswirkungen der Vergabeart auf die Beschäftigungsbedingungen, die Auswirkungen der Sozialbedingungen sowie praktische Konsequenzen des Betreiberwechsels und des Personalübergangs.
- Der Anhang enthält die 12 vollständigen, ausführlichen Länderberichte in einem separaten Dokument.
- Literaturverzeichnis

2 Vergleichender Überblick: die aktuelle Situation der Organisation des öffentlichen Personennahverkehrsmarktes in Europa

Wesentliche Ergebnisse

Der europäische regulatorische Rahmen räumt den zuständigen Vergabestellen ein breites Ermessen hinsichtlich der Beschaffung, Beauftragung und Organisation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein. Es gilt als anerkannt, dass der ÖPNV einen Beitrag zu einem umfassenderen Auftrag leistet, indem er verbindet und Zugang zu Orten des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interesses bietet und zudem zu einer Grünen Wirtschaft beiträgt und die CO₂-Bilanz in den Städten verbessert. Die Mitgliedstaaten haben die Wahl, wie sie die zuständigen Vergabestellen für die Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen strukturieren und können Dienstleistungen direkt an einen internen Betreiber vergeben oder ausschreiben (entweder einzelne Linien oder ganze Netze). Die PSO-Verordnung legt die Regeln für die Vergabe und den Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge fest, einschließlich der Regeln für Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Im Vereinigten Königreich (außer für kommerzielle Dienstleistungen), in DK, NL, FR, IT, SE, FI und PT ist die kompetitive Ausschreibung die vorherrschende Art der Auftragsvergabe; in allen anderen Ländern wird überwiegend die Direktvergabe angewandt; in BE, EL, IE, LU wird nur die Direktvergabe angewandt. Kompetitive Ausschreibungen haben in den vergangenen 10 Jahren zugenommen. Einer der Gründe dafür ist der Wunsch, angesichts begrenzter Ressourcen die Effizienz zu steigern. In einigen Fällen beruhte die Anwendung von Direktvergaben auf einem ähnlichen Grund.

ÖPNV-Betreiber

In den meisten EU-Mitgliedstaaten erbringen interne Betreiber ÖPNV-Busdienste. Die Anwendung der kompetitiven Ausschreibung hat in den vergangenen 10 Jahren zugenommen und in 8 EU-Ländern (von den 28 Mitgliedstaaten) ist eine starke Präsenz internationaler Unternehmen festzustellen, insbesondere was die Erbringung von Linienbusdiensten betrifft. Der ÖPNV-Busmarkt ist zudem durch einen hohen Anteil von KMU gekennzeichnet. Der ÖPNV-Straßenbahn-, U-Bahn- und Stadtbahn-Markt wird von internen Betreibern dominiert, vor allem dort, wo diese Verkehrsträger traditionell in ein großes städtisches Verkehrsnetz integriert sind (mit Ausnahme von Frankreich). Neu gebaute Straßenbahnlinien beispielsweise werden häufiger ausgeschrieben (z. B. Dublin, Manchester). Was die Ausschreibung von U-Bahn-Dienstleistungen betrifft, so gibt es nur wenige Beispiele (z. B. Stockholm, Lissabon, Lyon, Lille, Rouen und Rennes).

Beschäftigung

Bezüglich der Beschäftigung im ÖPNV-Markt sind keine nationalen Vergleichsdaten verfügbar. Solche Daten sammeln vorwiegend Arbeitgeberverbände. Daher kann kein eindeutiger Überblick gegeben werden, doch es gibt Anhaltspunkte und Trends. Der Sektor ist durch einen hohen Anteil von Fahrzeugführern gekennzeichnet, die somit die wichtigste Berufsgruppe im Sektor darstellen. In SE und FR ist die Zahl der Beschäftigten gestiegen; in FI, NL, UK und BE ist sie unverändert geblieben, in DE, IT, IE jedoch gesunken; für AT und BG konnten keine Beschäftigungstrends festgestellt werden. Ebenso konnte zwischen der Art der Auftragsvergabe und der Beschäftigungsentwicklung kein eindeutiger Zusammenhang festgestellt werden. Diese spielt zwar eine Rolle, aber die Gründe sind für eine Erklärung von Beschäftigungsentwicklungen zu vielfältig.

Weitere Fakten

- Die nationalen Regelungsrahmen für den ÖPNV sehen bezüglich der Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungsverfahren keine weitere Präzisierung vor.
- Die Verträge im ÖPNV werden für einen Zeitraum von 5 Jahren geschlossen, der längste Zeitraum beträgt bis zu 15 Jahren, insbesondere für integrierte Dienstleistungen, die Bus und Stadtbahn umfassen (üblicherweise 10 bis 15 Jahre für schienengebundene Dienstleistungen). Im Falle größerer Investitionen beträgt die Vertragsdauer maximal 22,5 Jahre.

- Der Einsatz von Subunternehmern und die Ausgliederung von Dienstleistungen haben in den vergangenen 10 Jahren zugenommen. In den meisten Fällen ist die Untervergabe in einem Umfang von 15 bis 30 % der zu erbringenden Dienstleistungen zulässig. Eine Ausnahme bildet Belgien, wo die Verträge festlegen, dass interne Betreiber mindestens 30 %, maximal bis zu 50 % der Dienstleistung untervergeben dürfen (nur Wallonien und Flandern).

Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel

Es gibt unterschiedliche Situationen, in denen eine Personalübernahme stattfindet. In 4 Situationen findet die Personalübernahme kraft gesetzlicher Bestimmungen statt:

- Die Personalübernahme ist kraft nationaler Gesetze vorgeschrieben (z. B. Transportgesetze); dies ist in NL der Fall.
- Ein Betreiberwechsel infolge 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 nicht generell als Betriebsübergang einstuft, zumindest dann nicht, wenn keine Betriebsmittel (wie z. B. der Wagenpark) übergehen). Dies ist z. B. im Vereinigten Königreich und in Frankreich der Fall.
- In den Ausschreibungsunterlagen ist der Übergang der Betriebsmittel festgelegt. Demzufolge ist der Betreiberwechsel als ein Betriebsübergang im Sinne der nationalen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie 2001/23/EG über den Personalübergang bei einem Betriebsübergang anzusehen. Ein solcher Fall wurde in Ungarn festgestellt.
- Die zuständigen Vergabestellen stützen sich auf den Artikel 4(5) – entweder ausdrücklich oder stillschweigend – und verlangen bei einem Betreiberwechsel eine Personalübernahme (kein Übergang der Betriebsmittel). Diese Situation wurde in Deutschland und in Stockholm festgestellt.

Es gibt zudem zwei weitere Situationen, in denen die Personalübernahme durch den neuen Betreiber erfolgt, diese können jedoch rechtlich nicht als „Personalübergang“ bezeichnet werden:

- Die Personalübernahme ist im Tarifvertrag vorgesehen, wie etwa in Finnland. Die Arbeitnehmer werden unter der Schirmherrschaft der staatlichen Arbeitsvermittlung in einen Pool überführt, und der neue Betreiber unterliegt bei der Einstellung einer Beschränkung – er kann Arbeitskräfte nur aus diesem Pool beziehen. In der Praxis werden alle Arbeitnehmer von dem neuen Betreiber übernommen.
- Die Personalübernahme ist optional und auch wenn sie nicht von der zuständigen Vergabestelle verlangt wird, kann sie zwischen den Betreibern ausgehandelt werden – dies ist beispielsweise in Schweden der Fall.

Die Anwendung von Sozialbedingungen bei der Auftragsvergabe

- Es gibt sehr wenige Fälle, in denen Sozialbedingungen eine Rolle bei der Auswahl eines Betreibers 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).
- Die zuständigen Vergabestellen sind der Ansicht, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften und Branchentarifverträge (sofern diese allgemeinverbindlich sind) bereits ausreichende Sozialstandards vorsehen und erwähnen diese daher nicht ausdrücklich in den Vergabeverfahren, da die Betreiber kraft Gesetzes zur Einhaltung der entsprechenden Vorschriften verpflichtet sind. In AT und FI wurden Fälle festgestellt, in denen die zuständige Vergabestelle vor der Angebotseinreichung die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen geprüft hat
- 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 Kriterien wie die Einstellung von Auszubildenden oder älteren Arbeitnehmern. Diese Fälle scheinen jedoch eine Ausnahme darzustellen.

- Bei Direktvergaben wird häufiger auf Sozialbedingungen Bezug genommen, z. B. Personalmanagement (wie etwa Leistungs- und Produktivitätsanforderungen), Einstellung von Auszubildenden, älteren oder weiblichen Arbeitnehmern, Fortbildungsanforderungen, Beispiele dafür gibt es in Belgien (Wallonien und Flandern) oder Frankreich.

2.1 Der europäische Regelungsrahmen

Die Verordnung 1370/2007 (auch PSO-Verordnung genannt) über die öffentlichen Personenverkehrsdienste auf der Schiene und der Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) 1191/69 und 1107/70 des Rates wurde am 23. Oktober 2007 angenommen und trat im Dezember 2009 in Kraft. Diese Verordnung ist Bestandteil der Ziele im Weißbuch der Kommission vom 12. September 2001 mit dem Titel "European transport policy for 2010: time to decide". Hiernach soll ein regulierter Wettbewerb sichere, effiziente und hochwertige Personenverkehrsdienste garantieren und dabei auch die Transparenz und Leistung öffentlicher Personenverkehrsdienste gewährleisten.

In dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird in Artikel 14 die Rolle von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anerkannt, die diese für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts spielen und die somit nach Grundsätzen und zu Bedingungen erbracht werden sollen, die es ermöglichen, den Auftrag zu erfüllen. Derselbe Grundsatz wird in der Europäischen Charta der Grundrechte im Artikel 36 anerkannt, indem der Zugang zu solchen Dienstleistungen für die Bürger garantiert sein muss. Mit Bezug auf diese grundlegende Anerkennung des Wertes von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind im Protokoll 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zudem die gemeinsamen Werte der EU und der Mitgliedstaaten aufgeführt. Das Protokoll räumt den nationalen (regionalen und örtlichen) Vergabestellen ein breites Ermessen hinsichtlich der Beschaffung, Beauftragung und Organisation dieser Dienstleistungen ein. Das Protokoll weist zudem auf die Vielfalt bei der Erbringung solcher Dienstleistungen hin, die auf Unterschiede in den Benutzeranforderungen aufgrund unterschiedlicher geografischer, sozialer oder kultureller Situationen zurückzuführen sind. Schließlich sind bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine hohe Qualität, Sicherheit sowie Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Zugänglichkeit zu gewährleisten. Die letztgenannten Werte sowie die Berücksichtigung sozialer und territorialer Unterschiede untermauern, dass mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein umfassender, grundlegender Auftrag in der Gesellschaft erfüllt wird. Dienstleistun-

gen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind nicht nur als potentieller Wirtschaftsmarkt anzusehen, sondern gleichzeitig ist die zentrale Aufgabe zu berücksichtigen, auch von Seiten des Staates, der die Finanzierung dieser Dienstleistungen sicherstellen muss, die nicht immer profitabel sein mögen.

Die PSO-Verordnung ist ebenfalls in diesem Kontext zu sehen. Ihr Ziel ist es, den zuständigen Vergabestellen einen breiten Ermessensspielraum bei der Beschaffung, Organisation und Beauftragung wesentlicher öffentlicher Personennahverkehrsleistungen einzuräumen. Obwohl im nationalen Rahmen der Mitgliedstaaten direkt anwendbar, enthält die PSO-Verordnung vielmehr Grundsätze und Optionen, die einer weiteren Durchführung auf nationaler Ebene bedürfen; die Mitgliedstaaten können z. B. frei entscheiden, ob es sich bei den zuständigen Vergabestellen um nationale, regionale oder lokale Stellen handeln soll, ferner werden weder der Inhalt gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen noch die Kriterien festgelegt, die für die Vergabe (Auswahl) anzuwenden sind.

Die PSO-Verordnung legt drei Hauptregelwerke fest. Sie sieht erstens vor, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge obligatorisch sind und legt deren Mindestinhalt fest. Zweitens legt sie die Vergabeverfahren fest und drittens nennt sie besondere auf den öffentlichen Verkehrssektor anwendbare staatliche Beihilfavorschriften.

2.1.1 Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge, einschließlich der Sozialschutzvorschriften

Die PSO-Verordnung schreibt vor, dass immer dann, wenn eine zuständige Vergabestelle beschließt, ausschließliche Rechte und/oder eine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zu gewähren, ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag zu schließen ist. Die frühere, aus dem Jahr 1969 stammende Verordnung enthielt vor allem Bestimmungen über Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Für Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsleistungen schrieb sie keinen Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags vor. Die Verordnung von 1969 legte nicht fest, in welcher Form öffentliche Dienstleistungsaufträge zu vergeben sind und insbesondere nicht, ob sie im Wege der kompetitiven Ausschreibung oder direkt vergeben werden sollen. Bis in die 1980er Jahre waren im ÖPNV fast ausschließlich öffentliche Unternehmen tätig. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte sind hinsichtlich der Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen erhebliche Veränderungen durchgeführt worden. 1986 wurden zuerst im Vereinigten Königreich mit der Deregulierung des Busverkehrsmarktes Reformen durchgeführt (in England) (wobei in London bereits 1984 eine Busreform durchgeführt worden war, die die linienweise kompetitive Ausschreibung vorsah). Im Vereinigten Königreich wurde ein kommerzieller, marktorientierter Ansatz verfolgt, während in anderen Ländern ein reguliertes Wettbewerbsmodell eingeführt wurde, das auf den von den zuständigen Vergabestellen festgelegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen basierte (z. B. Frankreich, Schweden und Finnland für bestimmte Städte zu Beginn der 1990er Jahre).

In Artikel 4 dieser Verordnung ist der obligatorische Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge festgelegt. Dies umfasst die Definition für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und die transparente Festlegung der Parameter für Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

sowie Art und Umfang gewährter Ausschließlichkeitsrechte. Ferner ist die Tatsache einbezogen, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge befristet sein sollen: Aufträge über die Erbringung von Bus- und Reisebusdienstleistungen sind prinzipiell auf 10 Jahre begrenzt, während Aufträge über Bahndienste und andere schienegebundene Verkehrsleistungen prinzipiell auf 15 Jahre begrenzt sind. In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen müssen zudem die Aufteilung der Einnahmen aus den Fahrscheinverkäufen sowie die mit der Leistungserbringung verbundenen Kosten festgelegt sein.

Was die Personalübernahme betrifft, so überlässt der Artikel 4 Absatz 5 der zuständigen Vergabestelle die Entscheidung, ob von dem gewählten Betreiber verlangt wird, den Arbeitnehmern, die zuvor zur Erbringung der Dienste eingestellt wurden, die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Betriebsübergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Wahrung von Arbeitnehmerrechten beim Übergang von Unternehmen, Betrieben, Unternehmens- oder Betriebsteilen stattgefunden hätte, und folglich eine Übernahme des Personals des früheren Betreibers zu verlangen, auch wenn die Voraussetzungen der Richtlinie 2001/23/EG nicht erfüllt sind. In diesem Fall muss die zuständige Vergabestelle in den Ausschreibungsunterlagen und den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen die betreffenden Arbeitnehmer aufführen und transparente Angaben zu ihren vertraglichen Rechten und Bedingungen machen. Die zuständige Vergabestelle kann auch andere Standards als die in der Richtlinie 2001/23/EG vorgesehenen festlegen, indem sie Sozialstandards berücksichtigt, die in der nationalen Gesetzgebung, in Vorschriften, Verwaltungsbestimmungen, Tarifverträgen oder Verträgen zwischen Sozialpartnern festgelegt sind.

Verordnung 1370/2007

Erwägungsgrund 16

Kann der Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu einem Wechsel des Betreibers eines öffentlichen Dienstes führen, so sollten die zuständigen Behördenden ausgewählten Betreiber eines öffentlichen Dienstes verpflichten können, die Bestimmungen der Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (1) anzuwenden. Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die Bedingungen für die Übertragung anderer Ansprüche der Arbeitnehmer als der durch die Richtlinie 2001/23/EG abgedeckten zu wahren und dabei gegebenenfalls die durch nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder zwischen den Sozialpartnern geschlossene Tarifverträge oder Vereinbarungen festgelegten Sozialstandards zu berücksichtigen.

Erwägungsgrund 17

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip steht es den zuständigen Behörden frei, soziale Kriterien und Qualitätskriterien festzulegen, um Qualitätsstandards für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufrechtzuerhalten und zu erhöhen, beispielsweise bezüglich der Mindestarbeitsbedingungen, der Fahrgastrechte, der Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität, des Umweltschutzes, der Sicherheit von Fahrgästen und Angestellten sowie bezüglich der sich aus Kollektivvereinbarungen ergebenden Verpflichtungen und anderen Vorschriften und Vereinbarungen in Bezug auf den Arbeitsplatz und den Sozialschutz an dem Ort, an dem der Dienst erbracht wird. Zur Gewährleis-

tung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern, sollten die zuständigen Behörden besondere soziale Normen und Dienstleistungsqualitätsnormen vorschreiben können.

Artikel 4(5)

Unbeschadet des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, einschließlich Tarifverträge zwischen den Sozialpartnern, kann die zuständige Behörde den ausgewählten Betreiber eines öffentlichen Dienstes verpflichten, den Arbeitnehmern, die zuvor zur Erbringung der Dienste eingestellt wurden, die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG erfolgt wäre. Verpflichtet die zuständige Behörde die Betreiber eines öffentlichen Dienstes, bestimmte Sozialstandards einzuhalten, so werden in den Unterlagen des wettbewerblichen Vergabeverfahrens und den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen die betreffenden Arbeitnehmer aufgeführt und transparente Angaben zu ihren vertraglichen Rechten und zu den Bedingungen gemacht, unter denen sie als in einem Verhältnis zu den betreffenden Diensten stehend gelten.

Artikel 4(6)

Verpflichtet die zuständige Behörde die Betreiber eines öffentlichen Dienstes im Einklang mit nationalem Recht dazu, bestimmte Qualitätsstandards einzuhalten, so werden diese Standards in die Unterlagen des wettbewerblichen Vergabeverfahrens und die öffentlichen Dienstleistungsaufträge aufgenommen.

Zudem überlässt der Absatz 6 der zuständigen Vergabestelle die Wahl, von den Betreibern der Dienste die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards zu verlangen (im Erwägungsgrund 17 der PSO-Verordnung werden hier soziale Kriterien wie Mindestarbeitsbedingungen und Sozialversicherung oder Verpflichtungen aus Tarifverträgen

erwähnt). Der Absatz 7 des Artikels 4 sieht vor, dass der Auftrag Angaben enthalten soll, in welchem Umfang der ausgewählte Betreiber bestimmte Dienstleistungen untervergeben kann, während er jedoch den Großteil dieser Dienstleistungen zu erbringen hat.

2.1.2 Bestimmungen über Vergabeverfahren

Der Artikel 5 der PSO-Verordnung enthält die auf die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge anwendbaren Bedingungen. Öffentliche Dienstleistungsaufträge für Beförderungsleistungen mit Bussen oder Straßenbahnen werden gemäß den Bestimmungen der PSO-Verordnung vergeben. Öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen oder Straßenbahnen hingegen sind gemäß den in diesen Richtlinien vorgesehenen Verfahren vergeben (mit Ausnahme von Dienstleistungskonzessionen).

Die zuständigen Vergabestellen haben folgende Möglichkeiten:

- Unter bestimmten strengen Bedingungen können sie die Dienstleistungen selbst erbringen oder direkt an einen internen Betreiber vergeben.
- Andernfalls müssen zuständige Vergabestellen immer dann, wenn sie beschließen, auf Dritte zurückzugreifen, eine Auftragsvergabe auf der Basis einer kompetitiven Ausschreibung durchführen, es sei denn, eine der drei folgenden erlaubt die Direktvergabe:
 - De-minimis-Schwellen: Die durchschnittliche Auftragssumme wird auf weniger als 1 Million Euro geschätzt oder der Auftrag betrifft die jährliche Erbringung von weniger als 300.000 Kilometern öffentlicher Personen-

verkehrsdienste (für kleine und mittlere Unternehmen gelten besondere Schwellenwerte).

- Bei einer Unterbrechung der Dienstleistung oder wenn eine solche Situation unmittelbar droht, sind Notfallmaßnahmen zu ergreifen (höchstens für 2 Jahre).
- Soweit kraft nationaler Gesetze nicht verboten, ist die Direktvergabe auch für schienengebundene Dienstleistungen möglich (außer für schienengebundene Verkehrsträger wie U-Bahn oder Straßenbahn),

Bis zum 3. Dezember 2019 müssen die Mitgliedstaaten die in Artikel 5 der PSO-Verordnung vorgesehenen Bestimmungen über die Vergabeverfahren befolgen. Verträge, die vergeben wurden, bevor die PSO-Verordnung in Kraft trat, können bis zu ihrem Auslaufen fortbestehen (nicht länger als 30 Jahre, falls sie aufgrund eines fairen Wettbewerbsverfahrens vergeben wurden, und nicht länger als 15 Jahre, falls sie auf andere Weise vergeben wurden).

2.1.3 Bestimmungen über die Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge

Die PSO-Verordnung sieht vor, dass Ausgleichszahlungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen so zu berechnen sind, dass eine Überkompensation vermieden wird. Bei direkt vergebenen Aufträgen bedeutet dies, dass die Höhe der Ausgleichszahlung nach der im Anhang der Verordnung vorgesehenen Berechnungsmethode berechnet werden soll:

■ „Die Ausgleichszahlung darf den Betrag nicht überschreiten, der dem finanziellen Nettoeffekt der Summe aller (positiven und negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers des öffentlichen Dienstes entspricht“.

Die gemäß der Verordnung geleistete Ausgleichszahlung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wird als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen und muss daher nicht der Europäischen Kommission angezeigt werden.

Finanzieller Nettoeffekt = Kosten, die in Verbindung mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen - positive Auswirkungen, die innerhalb des Netzes entstehen, das im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betrieben wird - Einnahmen aus Tarifentgelten oder andere Einnahmen, die in Verbindung mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erzielt werden + ein angemessener Gewinn.

Im Vereinigten Königreich werden große Bereiche des Busverkehrs auf kommerzieller Basis betrieben (nur England, Wales und Schottland), diese Dienstleistungen werden nicht von der Studie erfasst, da sie nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 4 der Verordnung 1370/2007 fallen, in Deutschland gilt dies für Teile des regionalen Busmarktes.

2.1.4 Bekanntmachung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

Im Artikel 7 sieht die PSO-Verordnung vor, dass die zuständigen Vergabestellen einen jährlichen Bericht über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen veröffentlichen müssen sowie Einzelheiten zur Finanzierung und zur Qualität des öffentlichen Verkehrsnetzes, das überwacht wer-

den soll. Die Pflicht zum Abschluss öffentlicher Dienstleistungsaufträge sowie die Bekanntmachung von gemeinwirtschaftlichen Leistungsverpflichtungen soll mehr Transparenz im Sektor sicherstellen.

2.2 Überblick über ÖPNV-Betreiber

In verschiedenen Ländern ist der öffentliche Personennahverkehr durch eine hohe Zahl interner Betreiber gekennzeichnet, vor allem in großen Städten, wo interne Betreiber ganze integrierte öffentliche Verkehrsnetze betreiben, einschließlich Bus, Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn.

Außerhalb der großen und mittleren Städte ist der öffentliche Verkehrssektor in einigen Ländern durch kleine und mittlere Busunternehmen gekennzeichnet. Bei diesen Unternehmen kann es sich um Familienunternehmen oder Unternehmen handeln, die internationalen Großkonzernen angehören. Sie sind als Subunternehmer für interne oder andere Privatunternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs oder für eigene Rechnung tätig und erbringen entweder kommerzielle Dienstleistungen oder nehmen an kompetitiven Ausschreibungen teil, insbesondere im Verkehr, der Ballungsräume mit dem Stadtzentrum verbindet, oder im interurbanen Verkehr.

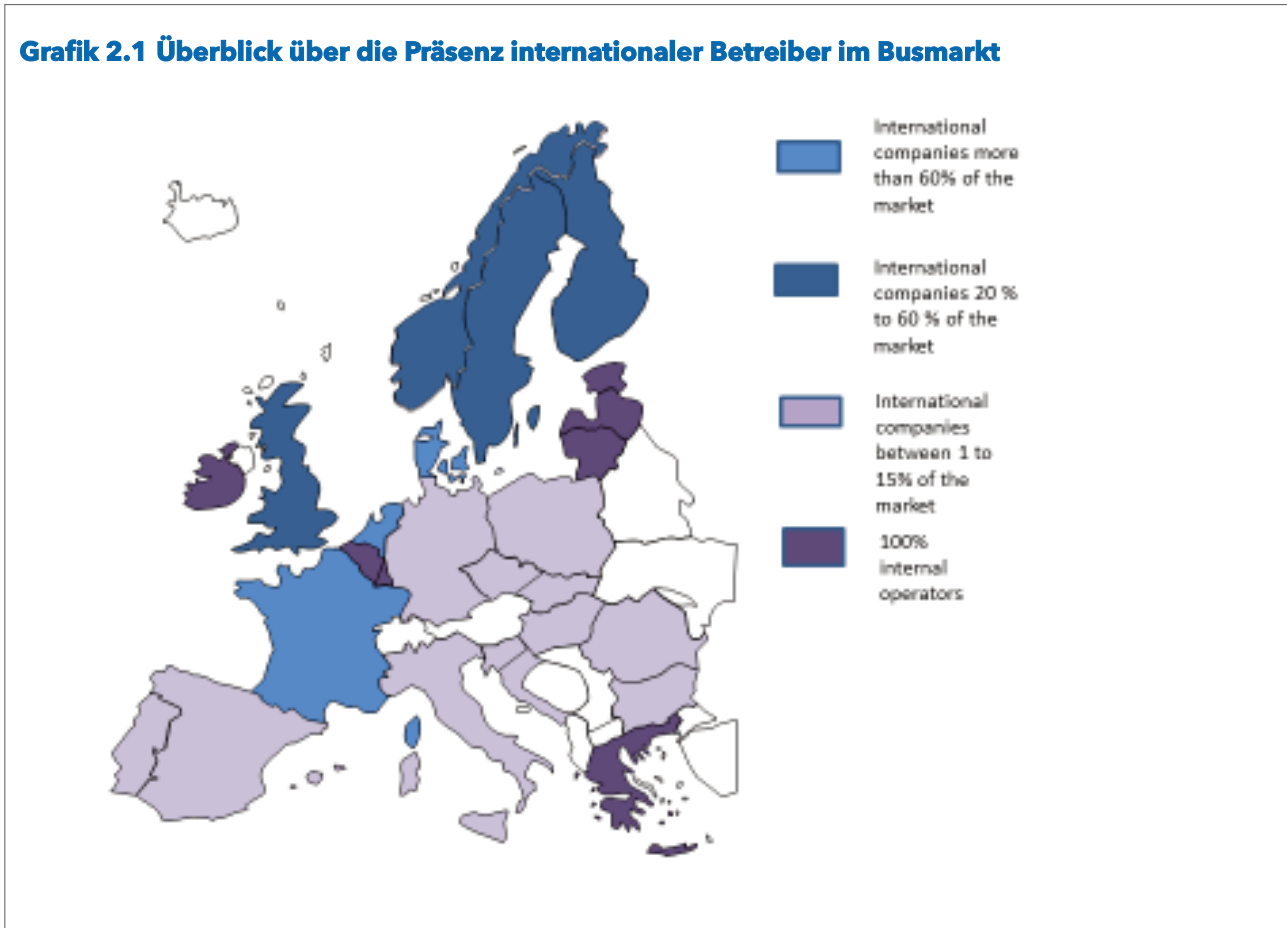
In einer Reihe von Ländern ist die Untervergabe von den zuständigen Vergabestellen vorgesehen (z. B. Belgien, Österreich, Tschechische Republik oder Deutschland), da sie einen historischen Hintergrund hat und um die Beschäftigung unter kleinen und mittleren Betreibern, die in eher ländlichen Gebieten präsent sind, zu fördern. Kleine und mittlere Betreiber gelten mitunter als flexibler und anpassungsfähiger bezüglich der Zahl der Fahrgäste oder spezieller unregelmäßiger Beförderungsleistungen (z. B. Rufbusse oder Schultransport).

Dennoch haben kompetitive Ausschreibungen im Laufe der vergangenen 10 zugenommen, wodurch es einigen in Europa und außerhalb Europas tätigen internationalen Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs möglich ist, sich zu entwickeln. Dies gilt für einige französische Unternehmen, wie etwa Keolis, Transdev und RATP Dev. Keolis und Transdev sind in 5 bis 6 europäischen Ländern (außerhalb Frankreichs) und weltweit tätig. Weitere wichtige europäische Betreiber sind Arriva DB, Nobina und Abellio (ein Tochterunternehmen der niederländischen Bahngesellschaft NS). Arriva DB hat ihre Präsenz in einer Reihe europäischer Länder deutlich erhöht. 2013 hat Arriva

DB Veolias (jetzt Transdev) osteuropäischen Busverkehr übernommen und ist jetzt in den meisten europäischen Ländern präsent. Die folgende Karte veranschaulicht die Präsenz internationaler Betreiber im Busmarkt. Die Karte

basiert auf Schätzungen der im Rahmen dieser Studie Befragten, auf Umfrageergebnissen oder der Sekundärforschung und sollte als hinweisend betrachtet werden.

Grafik 2.1 Überblick über die Präsenz internationaler Betreiber im Busmarkt



QUELLE: ICF-INTERVIEWS/BEFRAGUNG UND UITP-BERICHT 2015
 MALTA: INTERNATIONALE UNTERNEHMEN MEHR ALS 60 % DES MARKTES
 ZYPERN: 100 % INTERNE BETREIBER

Laut der Verordnung 1370/2007 dürfen interne Betreiber, die Aufträge im Wege der Direktvergabe erhalten, nicht an kompetitiven Ausschreibungen außerhalb ihres Netzes teilnehmen (Artikel 5 (b)). Allerdings sind während der Übergangsphase Ausnahmen möglich, falls die zuständige Vergabestelle beabsichtigt, einen zuvor direkt vergebenen Auftrag auszuschreiben (Artikel 5 (c)). Die Durchführung eines kompetitiven Ausschreibungsverfahrens ist eine strategische Entscheidung der zuständigen Vergabestelle, die ihren internen Betreiber in eine Wettbewerbssituation bringt.

Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Italien, Schweden und Deutschland (jetzt mit Arriva) verfügen über internationale Betreiber, die zuerst in ihrem eigenen Markt gewachsen sind. In vielen Fällen gehören diese Betreiber zur Gruppe eines nationalen Bahnunternehmens,

wie z. B. Abellio und Qbuzz (NS), Netinera (FS), Keolis (SNCF) oder Arriva (DB), Pohjolan liikenne (FI gehört zur VR). Transdev gehört einer öffentlichen Investitionsbank, der Caisse des dépôts, und Veolia Environnement. Andere internationale Betreiber haben ihren Sitz im Vereinigten Königreich, Stagecoach, National Express, Go-Ahead und/oder FirstGroup, die jetzt in den Markt in Kontinentaleuropa eintreten. Außereuropäische Betreiber sind ebenfalls zunehmend im europäischen ÖPNV-Markt präsent (z. B. MTR - Hongkong, Tower Transit - Australien, ConfortDelGro - Singapur, East Japan Railway, Egged-Israel).

Obwohl in Österreich und Deutschland kommunale Unternehmen die wichtigste Rolle spielen, haben lokale mittlere Betreiber ihren Marktanteil aufgrund von Untervergaben im ÖPNV und Ausschreibungen im interurbanen Verkehr vergrößert.

Internationale Unternehmen hingegen haben nur in 7 Mitgliedstaaten einen erheblichen Anteil, und zwar in denjenigen, die in großem Umfang kompetitive Ausschreibungen als Hauptvergabeart eingeführt haben. In den meisten Mitgliedstaaten spielen sie im ÖPNV-Markt nur eine begrenzte Rolle.

Diesbezüglich ist auch erwähnenswert, dass viele große Unternehmen Tochtergesellschaften gegründet haben, die häufig andere Tarifverträge anwenden. Dies wurde für Deutschland genannt. In Frankreich wurden Ad-hoc-Unternehmen gegründet, die das gesamte Netz betreiben. Es gibt Tochterunternehmen internationaler Gruppen, wie z. B. Keolis Lyon oder Transdev St Etienne. In Deutschland hat die DB einige kleinere Betreiber übernommen, die häufig spezielle (regionale), für den Privatsektor geltende Tarifverträge anwenden oder ohne Tarifvertrag tätig sind und deren Personal daher nicht von der Arbeitsplatzsicherheit oder den Arbeitsbedingungen profitiert, die der Unternehmenstarifvertrag der DB bietet. Transdev, Arriva DB und Keolis haben einen europäischen Betriebsrat nach EU-Recht gegründet, was eine europaweite Mitsprache der Arbeitnehmer ermöglicht.

Was den Straßenbahnmarkt betrifft, so sind in den Fällen, in denen eine Ausschreibung stattfindet, Keolis und Transdev die wichtigsten internationalen Akteure. Ein Großteil des schienengebundenen Personennahverkehrs jedoch (U-Bahn, Stadtbahn und Straßenbahn) wird in allen EU-Mitgliedstaaten von internen Betreibern und staatlichen Unternehmen (wie z. B. RATP in Paris) betrieben.

2.3 Beschäftigung im Sektor

Es ist schwierig, Beschäftigungsdaten nur für den ÖPNV-Sektor zu beschaffen. Die nationalen Statistiken erfassen meist alle Arten des Personenverkehrs, einschließlich des schienengebundenen Verkehrs, des Busverkehrs (Fernverkehr) und des interurbanen Verkehrs. Die Daten werden hauptsächlich von Berufs- und Arbeitgeberverbänden des Sektors mittels Fragebogen und Informationen zusammengetragen, die sie von ihren Mitgliedsorganisationen erhalten. Mitunter ist auch nicht eindeutig, in welchem Maße diese Daten nur die Betreiber des Netzes oder auch das Personal von Subunternehmern abdecken. Somit müssen diese Daten als indikativ betrachtet werden. Von Seiten der Sozialpartner wurden landesweite Trends genannt, die durch unternehmensspezifische Informationen gestützt wurden.

In Schweden und Frankreich wurde insgesamt ein Anstieg des Personals festgestellt, vor allem bei den Fahrzeugführern. Während die Gesamtbeschäftigung in Finnland und in den Niederlanden stabil geblieben ist, ist die Zahl der

Ferner ist festzustellen, dass während der vergangenen 10 Jahre durch den Zusammenschluss zweier internationaler Betreiber oder den Erwerb kleinerer Betreiber durch große öffentliche Unternehmen einige internationale Unternehmen aus einer Reihe von mittleren oder privatisierten internen Betreibern/öffentlichen Unternehmen entstanden sind. Eine der Herausforderungen in einem Wettbewerbsmarkt besteht darin, auf nationaler Ebene zu verhindern, dass der Marktanteil von Betreibern dominierend und somit der Wettbewerb und der Verhandlungsspielraum der zuständigen Vergabestelle beschränkt wird. Aus der Literatur¹⁰ geht hervor, dass zwei Angebote möglicherweise nicht ausreichen, um einen Vorteil aus der kompetitiven Ausschreibung zu erlangen. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass der Marktanteil eines Betreibers in Finnland kraft Gesetzes nicht mehr als 35 % betragen darf.

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, und dieser Trend setzt sich in fast allen Ländern fort, insbesondere was die Busdienste betrifft, zumindest dort, wo kompetitive Ausschreibungen angewandt werden. Selbst in Ländern, in denen interne Betreiber nach wie vor vorherrschend sind, setzt die Möglichkeit der Vergabestelle, kompetitive Ausschreibungen anzuwenden, diese Betreiber unter Druck, da sie ihre Geschäftsmodelle rechtfertigen und Beschäftigungsbedingungen neu aushandeln müssen. Infolgedessen äußern sich Arbeitnehmer besorgt, was die Zukunft interner Betreiber anbelangt. Die obige Analyse zeigt allerdings, dass die operative Einheit und ihre Beschäftigten nicht notwendigerweise verschwinden, sondern als privates Unternehmen mit einer anderen Geschäftsleitung weiterhin tätig sind. Die Folgen dieser Veränderung werden im nächsten Kapitel erörtert.

Fahrzeugführer leicht gestiegen. Im Vereinigten Königreich und in Belgien ist die Zahl der Beschäftigten insgesamt stabil geblieben, wobei in den vergangenen Jahren Schwankungen zu verzeichnen sind.

In Deutschland, der Tschechischen Republik, Italien und Irland ist die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr leicht gesunken. Dies betraf insbesondere das Verwaltungspersonal.

In Österreich wird die Zahl der Beschäftigten im ÖPNV-Sektor gegenwärtig auf 25.000 Arbeitnehmer geschätzt. Aufgrund fehlender konsistenter sektorspezifischer Daten können jedoch keine Entwicklungstrends angegeben werden. Für Bulgarien liegen keine Gesamtbeschäftigungsdaten vor, und es können keine Trends für die Beschäftigungsentwicklung angegeben werden.

Der Anteil der Fahrzeugführer im Sektor beträgt zwischen 60 % und 85 % der Gesamtbeschäftigung des Sektors. Der Anteil der Fahrzeugführer scheint vor allem dann zu steigen, wenn zunehmend kompetitive Ausschreibungen angewendet werden. Dies wurde insbesondere in den Niederlanden und in Schweden beobachtet. Aufgrund der Art der erbrachten Leistungen ist die Anzahl des Betriebspersonals tendenziell stabil, während beim Führungs- und Verwaltungspersonal Einsparungsmaßnahmen durchgeführt wurden - hierbei spielen auch technologische Entwicklungen eine Rolle, beispielsweise beim Fahrscheinverkauf.

Eine weitere Folge von kompetitiven Ausschreibungen kann ein Anstieg des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Sektor sein, weil wegen mangelnder oder nur geringer Personalfluktuations weniger junge Menschen eingestellt werden (Frankreich), aufgrund früherer Einstellungsstopps, die noch immer Auswirkungen auf die gegenwärtige Alterspyramide im Sektor haben (z. B. Deutschland), oder weil Verpflichtungen zur Personalübernahme die Investitionen in die Anwerbung begrenzen (z. B. Niederlande) oder aber aufgrund eines Rückgangs der Attraktivität des Sektors oder des Berufs. Der Anstieg des Durchschnittsalters der Beschäftigten ist jedoch nicht nur in Ländern mit einer längeren Erfahrung mit kompetitiven Ausschreibungen festzustellen. Interne Betreiber und insbesondere die zwei untersuchten mittelosteuropäischen Länder (Tschechische Republik und Bulgarien) sind mit einem Rückgang der Attraktivität konfrontiert, vor allem was den Beruf des Kraftfahrers im ÖPNV-Sektor betrifft. In den MOE-Ländern konkurrieren die Anwerbungsaktivitäten mit dem Güterkraftverkehrssektor, wo die Vergütung den Befragten zufolge attraktiver ist.

Andererseits gaben die Befragten selbst in Ländern (Fällen), in denen der Personalübergang obligatorisch ist - wie in Frankreich, Finnland und in den Niederlanden - an, dass die Tatsache, dass eine kompetitive Ausschreibung durchgeführt wird, den Druck auf das Personal während des Übergangs erhöht, auch wenn sich die Arbeitsbedingungen nicht ändern und der Arbeitsplatz de facto sicher ist, aufgrund von Änderungen im Managementstil und Erwartungen an das Personal in Verbindung mit neuen vertraglichen Pflichten.

Es ist nicht klar, in welchem Umfang die Beschäftigungszahlen und Trends der Tatsache Rechnung tragen, dass (technische) Instandhaltungs- oder Reinigungsdienste in einigen Ländern zunehmend ausgliedert worden sind.

Die Beschäftigungsniveaus im Sektor sind eng mit der Zahl der Fahrgäste und der Entwicklung von Stadtgebieten verbunden, wie z. B. Strategien zur Erhöhung des Modalanteils des ÖPNV. In den vergangenen Jahren hatte die Wirtschaftskrise aufgrund steigender Arbeitslosenquoten in einigen Ländern (z. B. Irland) große Auswirkungen auf die Fahrgastzahlen. Es mussten weniger Menschen an ihren Arbeitsplatz befördert werden. Andererseits war die Tendenz zu beobachten - z. B. in Deutschland und Österreich - dass trotz steigender Fahrgastzahlen die Zahl der

Beschäftigten nicht zwangsweise proportional gestiegen ist. Einerseits wurde dies durch Effizienzsteigerungen erklärt, wurde aber auf Seiten der Arbeitnehmer auch als Arbeitsintensivierung erlebt.

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.

Insgesamt wurde angegeben, dass ein Großteil der Beschäftigten festangestellte Vollzeitkräfte sind. In den Niederlanden und in Schweden ist der Anteil der Zeitarbeitskräfte in den letzten Jahren gestiegen. Teilzeitarbeit und Mehrarbeit ist in fast allen Ländern eher begrenzt. Obwohl der Anteil der Teilzeitarbeit in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten (alle Sektoren) im Vergleich zum Anteil der Teilzeitarbeit im öffentlichen Personennahverkehr höher ist, gab es im Vergleich zum Anteil der Teilzeitarbeit, der vor zehn Jahren verzeichnet wurde, diesbezüglich einen Anstieg im ÖPNV-Sektor. Dies mag jedoch mit einem Anstieg der weiblichen Arbeitskräfte im Sektor und dem politischen Willen zusammenhängen, Möglichkeiten für Teilzeitarbeit zu schaffen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu verbessern.

Hinsichtlich der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit hat sich der Sektor im Laufe der Jahre verändert. Eine der Veränderungen, die die Arbeitnehmer des Sektors betraf, war die Einführung der europäischen Arbeitszeitrichtlinie, mit der die Arbeitszeit auf in einem Bezugszeitraum von 4 Monaten auf durchschnittlich 48 Stunden begrenzt wurde. Dies wurde in Österreich und Bulgarien als relevant angegeben. In Bulgarien schien die Arbeitszeit früher länger zu sein, und in Österreich sind es eher die unflexible Arbeitszeit, die Organisation von Ruhepausen sowie die Ausgleichsruhezeiten, die Einfluss auf die Arbeitszeitorganisation haben.

Überdies wurden aufgrund der gestiegenen Effizienzanforderungen (ungeachtet der Vergabeart oder des Betreiberstyps) die Wendezeiten (an den Endhaltestellen) gekürzt und die Zeiten für Vorbereitungsarbeiten zu Beginn und am Ende einer Schicht abgerechnet. Die Schichten wurden an Hauptverkehrszeiten und verkehrsschwache Stunden angepasst (die Arbeitnehmer beginnen z. B. morgens mit der Arbeit, gehen dann nach Hause und arbeiten am frühen Nachmittag weiter).

In einigen Fällen wurde insbesondere in größeren Städten, wo die Busfahrer Verkehrsstaus ausgesetzt sind, die ihre effektiven Ruhezeiten zwischen den Umläufen beeinträchtigen, eine Intensivierung der Arbeitszeit festgestellt. Daher verzeichnet der Sektor in einigen Fällen ungeachtet der Vergabeart seit kurzem einen Anstieg der Abwesenheitszeiten und der Ermüdungszustände. Diese speziellen Arbeitsbedingungen sind es, die die Attraktivität des Sektors im Laufe der Zeit verringert haben, so dass die Einstel-

lung von Fahrzeugführern in einigen Ländern (z. B. Finnland, Schweden, Niederlande und Deutschland (in manchen Regionen)) eine Herausforderung darstellen kann. Die Tatsache, dass Ausschreibungen stattfinden, die einen Wechsel des Arbeitgebers zur Folge haben, wurde von den Befragten – insbesondere unter Arbeitern – als ein weiterer Faktor gesehen, der zur Unattraktivität des Berufs des Busfahrers beiträgt.

2.4 Überblick über die nationalen Regelungsrahmen

Das folgende Kapitel verschafft einen vergleichenden Überblick über die Situation in den Mitgliedstaaten hinsichtlich des nationalen Regelungsrahmens, der Art der zuständigen Vergabestellen, der Vergabeart und der ver-

traglichen Besonderheiten, des Einsatzes von Subunternehmern, der Verweise auf Sozialbedingungen sowie der Pflicht zur Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel.

2.4.1 Nationale Regelungsrahmen

Die Verordnung 1370/2007 ist in den Mitgliedstaaten direkt anwendbar. In diesem Kapitel wird versucht, einen Überblick über weitere nationale Gesetze zu geben, die den regulatorischen Rahmen für die Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen darstellen. Die Informationen sind

möglicherweise nicht immer vollständig, enthalten jedoch die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen.

In der folgenden Tabelle sind die im Rahmen der Studie zusammengestellten wichtigsten Gesetze der 12 Mitgliedstaaten aufgeführt:

Table 2.1 Überblick über die nationalen Regelungsrahmen - Gesetze über die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs

Land	Rechtlicher Bezugsrahmen für die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs
AT	Bundesvergabegesetz; (Kraftfahrlineiengesetz); Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-Gesetz)
BE	Wallonien: Dekret vom 21. Dezember 1989 in der geänderten Fassung vom 1. März 2012 über den Betrieb des öffentlichen Personennahverkehr in Wallonien; der Artikel 31bis sieht vor, dass die Groupe TEC der alleinige interne Betreiber in Wallonien ist. Flandern: Dekret vom 31. Jul 1990 zur Gründung des flämischen Verkehrsbetreibers De Lijn - geregelt wird die Gesamtplanung und der Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs; Dekret vom 20. April 2001 zur Gründung des Mobilitätsrates für Flandern; Dekret vom 11. März 2009 zur MobilitätspolitikHauptstadregion Brüssel: 2. November 1990. - Dekret zur Ordnung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Hauptstadregion Brüssel
BG	Straßenverkehrsordnung; Dekret Nr. 2 vom 15. März 2002 über die Bedingungen und Verfahren zur Genehmigung von Verkehrssystemen und die Beschaffung von öffentlichen Bussen
CZ	Gesetz Nr. 111/1994 Slg. über den Straßenverkehr in geänderter Fassung, betreffend den Busverkehr (als Untersystem der öffentlichen Verkehrssysteme), Gesetz Nr. 266/1994 Slg. über die Bahnen in geänderter Fassung, betreffend (unter anderem) den Betrieb von Oberleitungsbussen, Straßenbahnen und Standseilbahnen; Gesetz Nr. 194/2010 Slg. über öffentliche Personenverkehrsdienste; Gesetz Nr. 137/2006 Slg. über das öffentliche Beschaffungswesen; Gesetz Nr. 526/1990 Slg. über die Tarifbildung
DE	Personenbeförderungsgesetz; Regionalisierungsgesetz; Regionale Gesetze für den ÖPNV; Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; Tariftreuegesetz;
FI	Gesetz über öffentliche Aufträge in speziellen Sektoren (Finnish Statute Series Nr. 349/2007 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista) für den Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Postdienstsektor; Gesetz über öffentliche Aufträge (348/2007 Laki julkisista hankinnoista); Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (869/2009) zur Regelung der Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Hinblick auf die Erbringung täglicher Verkehrsdienstleistungen für alle Bürger im gesamten Land auf einem so hohen Niveau, dass die Nutzung steigt; Auch das Gesetz über die berufliche Qualifikation von LKW- und Busfahrern (273/2007), Grad der beruflichen Qualifikation von LKW- und Busfahrern (640/2007), und das Gesetz über den Genuss von Alkohol im Schülertransport und Transport für Kindertagesstätten (1110/2010) finden Anwendung im öffentlichen Personennahverkehr.
FR	Loi LOTI (1982); Konzessionsverordnung: Verordnung Nr. 2016-65 vom 29. Januar 2016 über Konzessionsverträge; Konzessionsdekret: Dekret Nr. 2016-86 vom 1. Februar 2016 über Konzessionsverträge; NOTRe: Gesetz Nr. 2015-991 vom 7. August 2015 über die territoriale Reorganisation der Republik; Maptam: Gesetz Nr. 2014-58 vom 27. Januar 2014 zur Modernisierung der Territorialverwaltung und zur Bestätigung der Metropolen
IE	Dublin Transport Regulation Act von 2008 (Verkehrsregulierungsgesetz); der Transport Regulation Act von 2009 regelt die Lizenzen zur Erbringung kommerzieller Dienstleistungen/Beförderungsleistungen
IT	Gesetzesdekret (Decreto Legislativo, im Folgenden D.Lgs) 422/1997; Bassanini-Gesetz (Gesetz Nr. 59/97);
NL	Personenbeförderungsgesetz (Wet Personenvervoer)
SE	Public Transport Act (2010:1065 Lag om kollektivtrafik SFS)
UK	Transportgesetz 1968; Transportgesetz 1985; Greater London Authority Act 1999; Transportgesetz 2000; 2008 Nahverkehrsgesetz

Quelle: ICF-Länderberichte

Diese Gesetze bilden den allgemeinen Rahmen für den ÖPNV und legen z. B. die Zuständigkeiten der Vergabestellen fest, die Bedingungen für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die Kriterien für die Teilnahme an Ausschreibungsverfahren und die Schaffung eines finanziellen Rahmens.

Eine der wichtigen Fragen dieser Studie bestand darin, festzustellen, in welchem Umfang nationale Gesetze zur Ordnung des ÖPNV-Marktes auf die Festlegung von Sozialbedingungen in einem Auftragsvergabeverfahren verweisen, gleich ob ein Auftrag direkt oder auf wettbewerblicher Basis vergeben wird.

Die Untersuchung der 12 eingehend analysierten Länder ergab, dass dies nur in Deutschland der Fall ist, wo besondere Gesetze (nur in einigen Bundesländern) - die Tariftreuegesetze (TTGs) - das Ziel haben, aufgrund des unterschiedlichen Kontexts der Arbeitsbeziehungen in Deutschland und der Anwendung von kompetitiven Ausschreibungen (Preiswettbewerb) die Sozialstandards zu schützen (weitere Informationen siehe das Feld auf Seite 60). In Ermangelung eines allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrags zielen diese Gesetze darauf ab, faire Rahmenbedingungen für soziale Aspekte unter allen Bietern in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren in einem Bundesland zu schaffen, insbesondere hinsichtlich der

Lohnstandards, um somit das Risiko des Sozial- und Lohn-
dumpings zu vermeiden, wie dies im Erwägungsgrund 17
der PSO-Verordnung vorgesehen ist.

In anderen Ländern, wie etwa Österreich, Niederlande,
Schweden, Frankreich oder Finnland, sind solche Gesetze
nicht unbedingt nötig, da allgemeinverbindliche Bran-
chentarifverträge existieren.

Obwohl in Deutschland in einigen Bundesländern bereits
vor Inkrafttreten der Verordnung 1307/2007 (deren wes-
entliche Bestimmungen in das Personenbeförderungsgesetz
aufgenommen wurden) soziale Aspekte in
Ausschreibungsverfahren für ÖPNV-Dienstleistungen be-
rücksichtigt wurden, werden die Artikel 4(5) und 4(6) sowie
die Erwägungsgründe 16 und 17 der Verordnung bezüg-
lich der Anwendung von Sozialbedingungen heute in Aus-
schreibungsverfahren für die Auswahl eines Angebots
zitiert.

Dies trifft auch auf die Niederlande zu, wo in jüngster Zeit
in Bezug auf Sozialbedingungen öfter auf die Verordnung
verwiesen wird, weil in den Personenbeförderungsgesetz-
en keine weiteren Angaben zur Auswahl eines Angebots
vorgesehen sind, was die Sozial- und Dienstleistungsqua-
litätskriterien betrifft.

2.4.2 Zuständige Vergabestellen

Bei den örtlichen zuständigen Vergabestellen, die Auf-
träge an Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste vergeben,
handelt es sich üblicherweise um Gemeinden (Städte)
oder spezielle Stellen, die für ein bestimmtes Stadtgebiet
zuständig sind (unter Berücksichtigung mehr als einer Ge-
meinde oder Stadt), oder Behörden/Verbände, die für
einen bestimmten territorialen Bereich verantwortlich sind.
Falls es keine örtliche zuständige Vergabestelle gibt, kann
eine nationale zuständige Vergabestelle Aufträge für einen
festgelegten territorialen Bereich vergeben. Die Zahl der
Vergabestellen hängt von der Größe des Landes und sei-
ner Verwaltungsstruktur ab. Frankreich z. B. hat insgesamt
36.000 Gemeinden. Allerdings ist nicht jede dieser Ge-
meinden eine örtliche zuständige Vergabestelle. In Frank-
reich besteht in den vergangenen 20 Jahren die
zunehmende Tendenz, dass sich die Gemeinden vereinigen,
um eine Verkehrsbehörde zu bilden. Diese Ballungs-
räume haben sich in jüngster Vergangenheit geografisch
vergrößert (und umfassen mehr Gemeinden), und zwar
primär aus finanziellen Gründen, aber auch aufgrund der
allgemeinen Verstädterung. Diese Tendenz ist auch in Ita-
lien zu beobachten. Von den untersuchten Ländern bildet
Irland die Ausnahme, denn dort gibt es nur eine einzige
nationale zuständige Vergabestelle, die sämtliche Auf-
träge für Busdienste und schienengebundene öffentliche
Personennahverkehrsleistungen vergibt. Belgien ist das
einzige untersuchte Land, in dem es eine regionale Ver-
kehrsbehörde gibt – das Verkehrsministerium jeder der

In Österreich hat das Bundesverkehrsministerium Leitli-
nien bezüglich der PSO-Verordnung und der Anwendung
von Sozialbedingungen im Ausschreibungsfall veröffent-
licht, um den zuständigen Vergabestellen eine Anleitung
für mögliche Optionen zu geben. Einer zuständigen Ver-
gabestelle zufolge werden Sozialbedingungen bei der Er-
stellung von Ausschreibungsbedingungen berücksichtigt.

Das Erfordernis der Personalübernahme, das die zustän-
dige Vergabestelle nach ihrem Ermessen festlegen kann
(oder nicht, sofern die Personalübernahme gesetzlich vor-
geschrieben ist) besteht nur in Deutschland und Schwed-
en (in begrenztem Umfang), wenn auf die Verordnung
und die oben erwähnten relevanten Artikel Bezug genom-
men wird; in beiden Ländern würde sonst bei einem Be-
treiberwechsel nach einem Ausschreibungsverfahren
keine Personalübernahme erfolgen. Allerdings ist zu er-
wähnen, dass dies nur in seltenen Fällen geschieht.

Abschließend ist festzustellen, dass keiner der analysierten
nationalen Regelungsrahmen eine ausdrückliche Umset-
zung in Bezug auf Sozialstandards vorsieht. In einigen Fäl-
len beziehen sich Sozialbedingungen, auf die gemäß den
nationalen Normen verwiesen wird, auf qualifiziertes Per-
sonal sowie die Einhaltung der Sozialversicherungs- und
Arbeitsgesetze. Es hat sich allerdings herausgestellt, dass
dies in den meisten Ländern implizit enthalten ist.

drei föderalen Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel.
Größere Stadtgebiete oder Hauptstädte haben eine ei-
genständige Exekutivagentur oder -behörde für Verkehr,
z. B. London, Sofia oder Prag. In Österreich, Deutschland
und Finnland gibt es auf regionaler Ebene eine zusätzliche
Vergabestelle (Verkehrsverbund), die für die Erarbeitung
eines städtischen Mobilitätsplans verantwortlich ist, gemäß
dem der öffentliche Personennahverkehr organisiert und
die entsprechenden Dienstleistungen beauftragt werden.
Diese Verkehrsverbände können für integrierte Reiseinfor-
mationen und Fahrscheinsysteme sowie die Festlegung
von Tarifen für die Region verantwortlich sein, aber auch
für die Finanzierung der Infrastruktur und die Vergabe von
Aufträgen für interurbane/überregionale Verkehrsleistun-
gen. Diese Verbände bewerten und überwachen zudem
die Effizienz des öffentlichen Personennahverkehrs. Italien
hat eine unabhängige Verkehrsbehörde eingerichtet, die
seit 2014 zudem eine eher strategische Funktion für die
Überwachung der Effizienz der Organisation von ÖPNV-
Dienstleistungen hat (Autorità di Regolazione dei Tra-
sporti, ART, weitere Informationen siehe den
Länderbericht).

Die folgende Tabelle bietet einen groben Überblick über
die Zahl der Vergabestellen je Land.

Table 2.2 Übersicht Anzahl der Vergabestellen je Land

Land	Struktur und Anzahl der zuständigen Vergabestelle
AT	Stadtverwaltung, 8 Verkehrsverbünde
BE	3 regionale zuständige Vergabestellen (föderale staatliche Verkehrsministerien) – Flandern, Wallonien und Brüssel
BG	Stadtverwaltung – ca. 50 Städte – 5 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern
CZ	Gemeinden (städtische Gebiete); Regionalbehörden
DE	Etwa 400 kommunale zuständige Vergabestellen für Busdienste (nicht in eigenem Namen zuständig); 68 für schienegebundene Dienstleistungen; Verkehrsverbünde (Verkehrs-/Tarifverbund), zusätzliche Stellen, die in den Bundesländern Lizenzen nach dem Personenbeförderungsgesetz erteilen
DK	Gemeinden und regionale Verkehrsbehörden (insgesamt 6)
FI	Drei Arten von zuständigen Vergabestellen für den öffentlichen Personennahverkehr: <ul style="list-style-type: none"> ■ Gemeinden – es gibt 10 Gemeinden ■ Metropolregion – Helsinki und benachbarte Städte ■ Die ELY-Zentren (Regierungszentren für wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr und Umwelt) als Regionalbehörden können Aufträge für interurbane Verkehrsdienste vergeben – es gibt 15 solcher Zentren.
FR	Gemeinden, die allgemein in Gruppen von Ballungsräumen oder städtischen Zonen organisiert sind; insgesamt rund 36.000 Gemeinden; mit Ausnahme der Region Paris; Metropolen, die seit 2014 für Mobilitätskompetenzen verantwortlich sind.
LV	Gemeinden und Städte – insgesamt 9 Städte
IE	Nationale Verkehrsbehörde, zuständig für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr
IT	Regionen, Provinzen, Gemeinden und eine Agentur, die sich im Auftrag der örtlichen Behörden speziell mit Verkehrsfragen befassen
NL	12 Provinzen; 3 Stadtverwaltungen – Amsterdam, Den Haag – Rotterdam, Utrecht
SE	21 regionale Verkehrsbehörden
SI	Gemeinden und Ministerium für Infrastruktur
ES	Verordnung für ÖPNV-Autonome Gemeinschaften, Vergabe durch die Gemeinden
UK	Regionale Unterschiede: <ul style="list-style-type: none"> ■ London – eine einzige zuständige Vergabestelle für alle Verkehrsträger – Greater London Authority; ■ England (außer London) – Passenger Transport Executives (Gruppierung mehrerer Grafschaften – Exekutivorgan der Behörden); einheitliche Verwaltungsbehörden, Bezirksgraftchaften und Grafschaftsräte, kombiniertes Modell; Örtliche Verkehrsbehörden (Nicht-Metropolregionen) ■ Wales – vier regionale Transportkonsortien ■ Schottland – Grafschaftsräte zu Regionalen Transportpartnerschaften umgruppiert – jeder Grafschaftsrat bleibt eine Behörde; Passenger Transport Executives ■ Nordirland – Ministerium für Regionalentwicklung – einzige Behörde für dieses Gebiet

Quelle: ICF-Länderberichte; Sekundärforschung

Die zuständige Vergabestelle ist für die Mobilitätspolitik, einschließlich aller ÖPNV-Leistungen verantwortlich, die in einem bestimmten Gebiet zu erbringen sind, und hat die Aufgabe, die Effizienz zu gewährleisten, um so den Bedürfnissen der Fahrgäste gerecht zu werden und die Kosteneffizienz sicherzustellen, damit die Einnahmen aus Fahrscheinentgelten und die öffentliche Ausgleichszahlung auf die bestmögliche Weise verwendet werden. Zudem legt sie Mindestqualitätsstandards für öffentliche Personenverkehrsdienste fest ebenso wie die Höhe der Fahrscheinentgelte, Fahrgastrechte und Entschädigungsansprüche, Kriterien für Angebote und kompetitive Ausschreibungen, trifft Entscheidungen für Investitionen und die Entwicklung der Infrastruktur und ist in einigen Fällen für die Verwaltung der Infrastrukturinstandhaltung und die Beschaffung des Wagenparks zuständig.

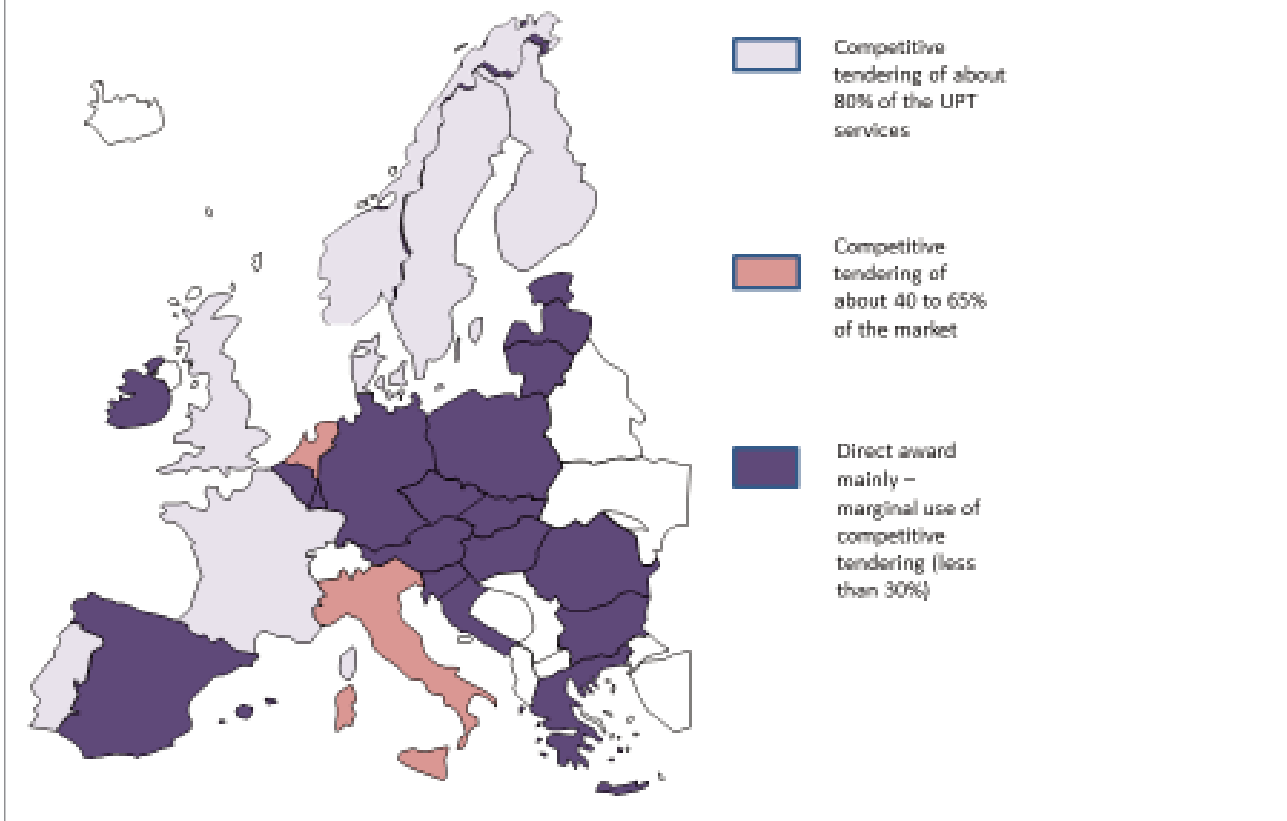
Im Laufe der Studie wurde festgestellt, dass es zwar die kommunalen oder regionalen Stellen sind, die die Aufträge für ÖPNV-Leistungen vergeben und vor allem auch zur Finanzierung beitragen, dass aber auch der Staat eine Rolle bei der Festlegung des finanziellen Rahmens für die Infrastruktur und den Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs spielt, wie z. B. in Österreich, Deutschland, Frankreich und Irland. Auch die nationale oder regionale politische Ebene kann somit einen Einfluss auf die Mobilitätspolitik, größere Investitionen (z. B. Bau von Straßenbahn- oder U-Bahn-Linien) sowie die anzuwendende Vergabeart haben, wie etwa in Belgien (die Regionen), der Tschechischen Republik und Italien (Regionalregierungen).

2.5 Überblick über die Vergabeart

Das folgende Kapitel verschafft einen Überblick über die je Verkehrsträger von den zuständigen Vergabestellen angewandte Vergabeart. Zudem bietet es einen Einblick in die Auftragsarten sowie die Beschaffung der Wagenparks und die Wartung.

Die folgende Grafik verschafft einen groben Überblick über die in den einzelnen Ländern angewandten Vergabearten für Buslinien im ÖPNV-Sektor. Diese Karte wurde auf der Basis der Sekundärforschung erstellt und für die 12 näher untersuchten Länder bestätigt; für alle anderen Länder sollte sie als hinweisend betrachtet werden.

Grafik 2.2 Überblick über die Vergabeart für Buslinien im öffentlichen Personennahverkehr (auf der Basis des Auftragswertes)



QUELLE: ICF-LÄNDERSTUDIEN, UITP-BERICHT 2015, INTERNETRECHERCHE

HINWEIS: PORTUGAL, JÜNGSTE ENTWICKLUNG – IN LISSABON UND PORTO WURDEN DIE VERKEHRSNETZE 2015 AUSGESCHRIEBEN, ANFANG 2016 JEDOCH HAT DIE DERZEITIGE REGIERUNG DIE DEN SPANISCHEN/MEXIKANISCHEN UNTERNEHMEN ERTEILTEN KONZESSIONEN GEKÜNDIGT. FÜR FRANKREICH TRIFFT DIE SITUATION NUR ZU, WENN DIE REGION PARIS NICHT BERÜCKSICHTIGT WIRD.

MALTA: KOMPETITIVE AUSSCHREIBUNG VON ETWA 80 % DER ÖPNV-DIENSTLEISTUNGEN

ZYPERN: ÜBERWIEGEND DIREKTVERGABE

In Belgien, Griechenland, Irland und Luxemburg werden alle öffentlichen Personennahverkehrsleistungen mit Bussen direkt an einen internen Betreiber vergeben. In allen anderen Ländern werden beide Vergabearten (Ausschreibung und/oder Direktvergabe) angewandt. Im Vereinigten Königreich (England (außer London), Scotland und Wales) ist die Direktvergabe sehr selten und nur in sehr besonderen Fällen möglich, in Schweden und Finnland wird die Direktvergabe ebenfalls nur in „Ausnahmefällen“ angewandt und es existieren gegenwärtig nur wenige kommunale Unternehmen. In Österreich und Bulgarien

werden regionale und ÖPNV-Dienstleistungen in kleinen und mittleren Städten zunehmend ausgeschrieben, da die Zahl der kommunalen Unternehmen gesunken ist oder weil solche nicht mehr existieren. In der Praxis werden kompetitive Ausschreibungen in mehr als 10 Mitgliedstaaten nur am Rande und hauptsächlich in kleinen und mittleren städtischen Gebieten angewandt (obwohl diese zum Teil nicht unter die Definition der Studie für ÖPNV fallen).

Im Vereinigten Königreich, in Schweden, Frankreich (außer Paris), Finnland (nur Großstadtregion Helsinki), den Nie-

derlanden, Dänemark und Norwegen wurden kompetitive Ausschreibungen bereits vor der Annahme der PSO-Verordnung angewandt. Kompetitive Ausschreibungen haben in den vergangenen 10 Jahren vor allem in den Niederlanden und Finnland zugenommen und betreffen heute mehr als 80 % der Buslinien. In Deutschland werden die Aufträge in den meisten Städten direkt an einen internen Betreiber vergeben. Es gibt einige Beispiele für kompetitive Ausschreibungen, die überwiegend regionale Busdienste betreffen sowie in begrenztem Umfang kleinere städtische Verkehrsnetze. In Italien wurden in den letzten Jahren vermehrt kompetitive Ausschreibungen angewandt, aber nicht in so hohem Maße wie in Frankreich oder den Niederlanden. In einigen Ländern sind Vertragschlüsse mit dem internen Betreiber gemäß der Verordnung 1370/2007 noch nicht sehr verbreitet, und der interne Betreiber erbringt die Beförderungsleistungen eher auf der Basis der Bestimmungen oder früherer Vorschriften. In Deutschland z. B. werden nur wenige Direktvergaben nach der Verordnung 1370/2007 durchgeführt. Der Großteil solcher Vergaben soll ab 2017 stattfinden. Was Bulgarien betrifft, so ist nicht immer eindeutig, ob interne Betreiber tatsächlich einen Auftrag gemäß der Verordnung 1370/2007 erhalten haben. Eine Sondersituation besteht im Vereinigten Königreich, wo die Mehrzahl der städtischen Busdienste in England (außer London) Wales und Schottland auf kommerzieller Basis erbracht wird (keine Ausschließlichkeitsrechte, 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 anderen werden Busdienstleistungen in London ausgeschrieben, während sie in Nordirland von einem internen Betreiber erbracht werden (auch hier ist nicht klar, in welchem Umfang ein Vertrag gemäß den Bestimmungen der Verordnung 1370/2007 direkt vergeben wurde).

Es besteht die Tendenz, Aufträge für öffentliche Personennahverkehrsnetze (Straße und Schiene) in Hauptstädten oder in sehr großen städtischen Gebieten direkt an einen internen Betreiber zu vergeben. Ausnahmen bilden beispielsweise London oder Helsinki, wo Beförderungsleistungen mit Stadtbahnen selbst oder von einem internen Betreiber erbracht und Buslinien ausgeschrieben werden. In Stockholm werden alle UTP-Dienstleistungen im Wege der Ausschreibung an verschiedene Betreiber vergeben (einschließlich U-Bahn).

In den Ländern, in denen sowohl kompetitive Ausschreibungen als auch die Direktvergabe angewendet werden, können die Vergabestellen im Wechsel Ausschreibungen und Direktvergaben durchführen. Dies ist beispielsweise in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden (nur Groß-

städte wie Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht) und Bulgarien der Fall.

Die genauen Gründe für diese Entscheidungen sind nicht ganz klar. Aus Interviews mit Arbeitnehmer, Behörden und Unternehmen ging hervor, dass die Vergabeart in vielen Fällen politische Gründe hatte, vor allem wurde die kompetitive Ausschreibung als ein Mittel angesehen, die Qualität und Kosteneffizienz der Dienstleistung zu steigern sowie finanzielle Einsparungen zu realisieren. Im Fall Frankreich wurde in den Interviews erwähnt, dass einer der Gründe für die Direktvergabe politisch motiviert war, nämlich um auf lokaler Ebene finanzielle Vorteile zu sichern und in der Lage zu sein, diese zu reinvestieren. Die GART (französischer Verband der Vergabestellen), UTP (Verband öffentlicher Personennahverkehr), EPL (Nationaler Verband örtlicher öffentlicher Unternehmen) und FNTV (Nationaler Fahrgastverband) haben eine Studie über die Gründe für die Wahl der Vergabeart in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden im Januar 2015⁶ veröffentlicht; die Begründung, warum Vergabestellen nach einer Erfahrung mit kompetitiven Ausschreibungen wieder die Direktvergabe anwenden, lautet folgendermaßen:

- Zu wenig Wettbewerb (nur 2 Angebote wurden eingereicht);
- Die Angebote waren aus finanzieller Sicht zu kostenintensiv;
- hohe Rechtskosten (z. B. bei Verwaltungsfehlern in den kompetitiven Ausschreibungen, Rechtsprechung);
- Die Ansicht, dass die Vergabestelle eine größere Flexibilität bezüglich der Durchführung hat; schlechte Beziehungen zwischen der Vergabestelle und dem früheren Betreiber, so dass die Direktvergabe vorgezogen wurde.

Berücksichtigt man das letzte Argument und auch die wenigen in dieser Studie zusammengestellten Erfahrungen mit Ausschreibungen, deren Durchführung sich aus verschiedenen Gründen als schwierig herausgestellt hat (frühe Erfahrungen mit Ausschreibungen in den Niederlanden und in Deutschland)⁷, so deutet dies darauf hin, dass eine eingehende Untersuchung der Gründe, warum eine Vergabestelle sich für eine Vergabeart entscheidet, nützlich sein kann, denn es scheint, dass die Gründe für die Wahl der einen oder der anderen Option recht ähnlich sind, wie das französische Beispiel zeigt.

Sofern Straßenbahn- und Stadtbahnleistungen in einer Stadt eine lange Tradition haben, werden sie sehr oft als Teil eines Netzes zusammen mit den Busdiensten vergeben. In Deutschland und Österreich z. B. werden die städtischen Busnetze, einschließlich Stadtbahn, direkt an interne Betreiber vergeben, während die Vergabestellen in Frankreich (mit Ausnahme von Paris) und in den Niederlanden häufig das gesamte Verkehrsnetz (Bus und Stadtbahn) im Wege der Ausschreibung vergeben.

⁶ Olivier Domenach: Gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix, S. 160 - http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

⁷ Für die Niederlande siehe Länderbericht, für Deutschland siehe Feld auf Seite 64)

Es war nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die Situation außerhalb der näher untersuchten Länder zu gewinnen. In den Fällen, in denen Straßenbahnlinien neu gebaut wurden, wie etwa das LUAS-Netz in Dublin, wurde die kompetitive Ausschreibung angewandt (im Unterschied zu Busdiensten, die direkt an einen internen Betreiber vergeben wurden). In Frankreich (z. B. St. Etienne) und den Niederlanden (z. B. Utrecht), wo die Straßenbahndienste Teil des Verkehrsnetzes sind, wurden sie ausgeschrieben (und an private Unternehmen vergeben). Auch im Vereinigten Königreich werden Straßenbahndienste (die es nur in 8 Städten gibt) wettbewerblich ausgeschrieben.

In Schweden wurden ebenfalls Teile des Straßennetzes ausgeschrieben (2 Fälle).

Was U-Bahn-Dienste betrifft, so erbringt diese in der Mehrzahl der Fälle ein interner Betreiber. In zwei detailliert untersuchten Ländern hingegen, Frankreich (Lyon, Lille, Rennes, Rouen) und Schweden (Stockholm), werden U-Bahn-Dienste ausgeschrieben.

2.6 Überblick vertragliche Besonderheiten

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Vertragsdauer von öffentlichen Personennahverkehrsleistungen und ob die Beschaffung des Wagenparks, die

Wartung und die Instandhaltung Gegenstand des Vertrags sind.

Überblick Vertragsdauer und vertragliche Besonderheiten

Land	Vertragsdauer	Vertragliche Besonderheiten		
		Wagen-park	Wartung	Infrastruktur-instandhaltung
AT	Zwischen 8 und 15 Jahren	✓	✓	
BE	5 Jahre	✓	✓	
BG	10 Jahre Bus und Stadtbahn	✓	✓	✓
CZ	Zwischen 8 und 10 Jahren	s.o.	s.o.	s.o.
DE	10 Jahre für Busdienste; 15 Jahre für Stadtbahn und U-Bahn, gemischte Dienste bis zu 22,5 Jahren	✓	✓	✓
FI	5 bis 7 Jahre (mit der Option zur Verlängerung um 3 Jahre)	✓	✓	
FR	Außer Paris: 5 bis 10 Jahre (wenn schienengebundene Dienste einbezogen sind)		✓	
IE	5 Jahre	✓	✓	
IT	8 bis 10 Jahre		✓	✓
NL	6 bis 10 Jahre für Busdienste, für schienengebundene Dienste zwischen 10 und 15 Jahren	✓	✓	
SE	8 Jahre (Option zur Verlängerung um 3 Jahre)	✓	✓	
UK	nur London: 5 Jahre (Option zur Verlängerung für 2 Jahre) für Busverkehrsdienste			

Die kürzeste Laufzeit beträgt 5 Jahre und die längste 15 Jahre, insbesondere für integrierte Dienstleistungen, die Bus und Stadtbahn umfassen (üblicherweise 10 bis 15 Jahre für schienengebundene Dienste). Wenn größere Investitionen geplant sind, kann die Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags unter Berücksichtigung der Amortisierungsdauer der Wirtschaftsgüter um 50 % bis zu 22,5 Jahren verlängert werden. Die gesammelten Daten zeigen, dass nicht alle Länder systematisch die zulässige Vertragshöchstdauer anwenden.

In den Interviews wurde erwähnt, dass der Leistungsdruck umso höher ist, je kürzer die Vertragsdauer ist und wenn die Vergabestellen die finanziellen Ressourcen für den Betrieb bewerten und häufiger Qualitätskriterien festlegen – insbesondere für Aufträge, die nach einer kompetitiven Ausschreibung abgeschlossen werden. Aus einer Studie zu Frankreich geht zudem hervor, dass die Betreiber es bei kurzen Laufzeiten für schwieriger ansehen, ein Verkehrsnetz „wirklich zu verwalten“ und ein Vertrauensverhältnis zur Vergabestelle aufzubauen.⁸ Kürzere Vertragslaufzeiten können zudem einen höheren Druck für das Personal und eine höhere Unsicherheit zur Folge haben, vor allem in den Ländern, in denen keine obligatorischen Schutzmaßnahmen bestehen (z. B. Personalübernahme).

Die meisten Aufträge, die Busdienste umfassen (mit Ausnahme von Frankreich, Belgien und Irland, wo die zuständigen Vergabestellen größtenteils Eigentümer der Wagenparks sind – Busse und Stadtbahnen), erstrecken sich auch auf die Bereitstellung der Fahrzeuge und die Wartung in Abhängigkeit von örtlichen oder regionalen Besonderheiten. Qualität und technischen Eigenschaften der Busse spielen eine wichtige Rolle für die Auftragsvergabe. Auch die Wartung und die Bereitstellung von Busdepots

(insbesondere in Ländern mit einem hohen Anteil kompetitiver Ausschreibungen) haben strategische Bedeutung. In manchen Fällen leasen die Betreiber die Fahrzeuge oder mieten die Busdepots, oder die Wartung wird ausgliedert. Die Anlageninstandhaltung ist kapitalintensiv. Ein umweltfreundlicher Wagenpark (Wagenpark mit niedrigeren Emissionen oder z. B. Elektrobusse) ist ein wichtiges Kriterium für die Vergabestellen geworden. Einer der Unterschiede zwischen kompetitiven Ausschreibungen und einer Direktvergabe kann die Bereitstellung des Wagenparks und die Wartung in Ländern sein, in denen die Bereitstellung des Wagenparks Auftragsbestandteil ist. Internationale private Betreiber können Ersatzteile oder Wartungsleistungen aufgrund von Skaleneffekten kostengünstiger beschaffen, somit kann die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen diesbezüglich strategische Bedeutung haben. Im Falle von St. Etienne beispielsweise stellt die zuständige Vergabestelle dem Betreiber Transdev zusätzliche Mittel für den Kauf spezieller Ersatzteile zur Verfügung⁹. Der französische Verband interner Betreiber AGIR Transport¹⁰ hat 2011 einen Beschaffungsdienst für Wartungsmaterial und Fahrzeuge eingerichtet, um seine Mitglieder besser beliefern zu können und Zugang zu günstigeren Preisen zu bekommen als typische interne Betreiber, die „isoliert“ tätig sind.

Das Infrastrukturmanagement ist meist Auftragsbestandteil, vor allem in Aufträgen für schienengebundene Dienstleistungen. Die öffentliche Ausgleichszahlung betrifft die Erbringung der Dienstleistungen sowie die Erneuerung des Wagenparks oder der Infrastruktur.

2.7 Überblick über die Anwendung von Sozialbedingungen im Vergabeverfahren

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Befragungen und der Analyse der näher untersuchten Länder bezüglich der Anwendung von Sozialbedingungen in Ausschreibungsverfahren dargestellt. Sozialbedingungen können zudem zur Auswahl von Angeboten dienen, wenn alle bietenden Unternehmen kraft Gesetzes, Tarifverträgen oder dienstleistungsspezifischer Verpflichtungen in Bezug auf die Löhne und Lohnzusatzleistungen, die Arbeitsbedingungen, Rentenansprüche, die Arbeits- und Gesundheitsschutz- oder Fortbildungsanforderungen, aber auch die Serviceanforderungen zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards verpflichtet sind. Sozialbedingungen können ferner Bestandteil eines direkt vergebenen Auftrags sein. Sie haben den Zweck, die Qualität der Leistungserbringung aufrechtzuerhalten oder zu verbessern und Sozialdumping zu vermeiden.

Zudem wurde die Frage untersucht, in welchem Maße Sozialbedingungen eine Rolle für die Auswahl eines Angebots spielen, welche Art von Sozialbedingungen eine Rolle spielen und wie oft und auf welche Weise Sozialbedingungen ausdrücklich in Ausschreibungen oder Direktvergabeverfahren erwähnt werden. Dabei wurde der Aspekt der Personalübernahme außer Acht gelassen, da dieser weiter unten gesondert untersucht wird (Kapitel 4).

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 der Umfang, in dem Sozialstandards gesetzlich verankert sind (und das Niveau solcher Standards), ist unterschiedlich. Gleichermaßen spielen der An-

⁸ Olivier Domenach: Gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix, S. 47 - http://_65430983298_1_1421100000.mobilitates.elteq.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

⁹ Siehe auch den Jahresbericht für 2014/2015, S. 23 - http://www.reseau-stas.fr/ftp/document/RAPPORT%20OK%20A5%202014%20WEB_2.pdf

¹⁰ Siehe den folgenden Link: <http://www.agir-transport.org/achats/>

wendungsbereich von Tarifverträgen und der Umfang, in dem Standards in Tarifverträgen festgelegt werden, eine wichtige Rolle in Ausschreibungsverfahren sowie in Bezug auf den möglichen Wechsel des Betreibers. In Ländern, in denen auf sektoraler Ebene Tarifverträge vereinbart werden, die für den gesamten Sektor verbindlich sind, ist die Festlegung von Sozialbedingungen wohl von geringerer Bedeutung, sofern solche Standards ein relativ hohes Niveau haben. Bestehen keine Branchentarifverträge, 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 wohl eine größere Rolle spielen.

In einigen Ländern bestehen allgemeinverbindliche Branchentarifverträge (z. B. NL, AT, FR, FI) oder solche, die quasi für alle verbindlich sind, da fast alle Betreiber sie unterzeichnet haben (z. B. IT, SE). In anderen Ländern sind Branchentarifverträge nicht für alle Unternehmen verbindlich oder es gibt keine, so dass Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene von größerer Bedeutung sind. Letztere Situation kann in kompetitiven Ausschreibungsverfahren zu einer ungleichen Position in der Angebotsphase führen. In diesem Fall gibt es zwei Möglichkeiten – entweder in den nationalen gesetzlichen Bestimmungen ist vorgesehen, dass bei kompetitiven Ausschreibungen repräsentative Branchentarifverträge (oder repräsentative Unternehmenstarifverträge) als Bezug für die Erstellung eines Angebots seitens der Bieter dienen müssen, oder die zuständige Vergabestelle stützt sich auf die Artikel 4.5 und 4.6 (in Verbindung mit den Erwägungsgründen 16 und 17) der PSO-Verordnung, um auf einen bestimmten Katalog von Sozialstandards zu verweisen. Die erste Option wird in Deutschland angewendet, wo die regionalen Tarifreuegesetze (TTGs) allen Bietern vorschreiben, den repräsentativsten Branchentarifvertrag einzuhalten. Die Vergabestellen können in Übereinstimmung mit der PSO-Verordnung zusätzliche Sozialbedingungen festlegen. In Ländern, wie z. B. BG, CZ und dem Vereinigten Königreich (in den Bereichen, wo kompetitive Ausschreibungen durchgeführt werden) kann eine zuständige Vergabestelle Sozialbedingungen auf der Basis der PSO-Verordnung vorgeben.

Die Ergebnisse der Studie bezüglich der Anwendung von Sozialbedingungen in Vergabeverfahren (insbesondere Ausschreibungsverfahren) können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es gibt sehr wenige Fälle, in denen Sozialbedingungen eine Rolle hinsichtlich der Auswahlkriterien gespielt haben; die wichtigsten Kriterien sind der Preis, die technischen Anforderungen an den Wagenpark 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; ob auch andere Länder die Angebote systematisch prüfen müssen, konnte im Rahmen dieser Studie nicht festgestellt werden.

- Sofern sie überhaupt angewandt werden, beziehen sich typische Sozialbedingungen auf die Fortbildungsanforderungen, die Personalqualifikation und Sprachkenntnisse sowie einen generellen Nachweis über gute Standards und ein fähiges Personalmanagement (einschließlich Personalausstattung, -bindung und Konfliktmanagement), wie 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 Kriterien wie die Einstellung von Auszubildenden oder älteren Arbeitnehmern. Diese Fälle scheinen jedoch eine Ausnahme in kompetitiven Ausschreibungen darzustellen.

- Ein Verweis auf Sozialbedingungen (wie oben erwähnt) und Personalmanagement (z. B. Leistungs- und 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.

- In der untersuchten Stichprobe gab es kein spezielles Beispiel, in dem Sozialstandards als Kriterium für die Auswahl eines Angebots gegenüber einem anderen dienten, sondern nur dafür, dass für alle Bieter das gleiche Niveau von Sozialstandards maßgeblich war.

Ein Thema der Studie betraf die Frage, in welchem Umfang Sozialbedingungen auch für Subunternehmer gelten (sofern sie in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen sind). Aus der Länderanalyse geht hervor, dass nur in Ländern, in denen allgemeinverbindliche Branchentarifverträge für alle Betreiber gelten, die gleichen Mindestbeschäftigungsbedingungen anwendbar sind. Dies wurde für Österreich, Finnland und Frankreich sowie

für die Niederlande und Schweden angegeben, wo für die Mehrzahl der Subunternehmer derselbe Branchentarifvertrag gültig ist. In anderen Ländern (CZ, BG, DE, IT, UK) werden Subunternehmer entweder durch verschiedene Branchentarifverträge abgedeckt oder sie verfügen über einen Unternehmenstarifvertrag oder keinen Tarifvertrag, weil es sich um sehr kleine Unternehmen handelt. Überdies müssen Subunternehmer alle gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. In diesen Ländern wurden keine Fälle festgestellt, in denen Subunternehmer kraft der Leistungsbeschreibung aufgefordert waren, dieselben Beschäftigungsbedingungen anzuwenden wie der Hauptbetreiber. Die Hauptbetreiber können jedoch besondere Sozialbedingungen für ihre Subunternehmer festlegen. Es scheint, dass die Wahl des Subunternehmers in den meisten Fällen auf dem Preis beruht, die Einhaltung nationaler gesetzlicher Bestimmungen kann jedoch vom Hauptbetreiber überprüft werden. Wenn von der zuständigen Vergabe-

stelle Sozialbedingungen vorgegeben werden, wie etwa spezielle Fortbildungsanforderungen, so kann es sich hierbei um eine Verpflichtung handeln, die der Hauptbetreiber auch in Bezug auf seine Subunternehmer erfüllen muss. In dem für Belgien analysierten Direktvergabeverfahren beispielsweise sieht der Auftrag vor, dass der interne Betreiber sicherzustellen hat, dass Subunternehmer ihren Arbeitnehmern die gleichen Arbeitsbedingungen bieten wie der Hauptbetreiber.

2.8 Untervergabe und Ausgliederung

Laut Artikel 4.7 der PSO-Verordnung kann die zuständige Vergabestelle in den Ausschreibungsunterlagen und in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen angeben, ob und in welchem Maße eine Untervergabe seitens der Bieter/Betreiber zu erfolgen hat. Der Artikel sieht ferner vor, dass der Bieter den Großteil des öffentlichen Auftrags selbst erfüllen muss, wodurch der Umfang einer möglichen Untervergabe begrenzt wird¹¹. In dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag sind zudem die für Subunternehmer geltenden Bedingungen aufzuführen. Aus dem vorstehenden Kapitel geht hervor, dass Subunternehmer nicht immer die gleichen Regeln in Bezug auf Sozialstandards für Mindestarbeitsbedingungen anwenden. Daher bestand eine Frage dieser Studie darin, zunächst ein Verständnis dafür zu gewinnen, in welchem Umfang eine Untervergabe stattfindet, wie diese sich entwickelt hat, warum sie erfolgt und ob das Personal des Subunternehmers dieselben Löhne und Arbeitsbedingungen erhält wie das Kernpersonal.

Die Untervergabe stellt eine Option dar, die eine Reihe von Vergabestellen in den Ausschreibungsunterlagen vorsehen. Dies kann im Zusammenhang mit einer traditionellen Kooperation mit kleinen und mittleren privaten Verkehrsunternehmen stehen, die in der Region des jeweiligen Verkehrsnetzes ansässig sind. 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. Im Allgemeinen müssen Untervergaben entweder vor oder bei Vertragsschluss mit der zuständigen Vergabestelle vereinbart werden. Die Untervergabe von Linienverkehrsdiensten wird vor allem in Belgien aus strategischen Gründen angewendet, aber auch von Busbetreibern in den Nieder-

landen (bis zu 15 % der Leistungen), in Österreich (bis zu 30 % der Leistungen), Deutschland (bis zu 40 % der Leistungen in einigen Regionen) und in Italien, wo die Vergabestellen eine Untervergabe zwischen 15 und 30 % vorsehen. In allen anderen Ländern werden Untervergaben eher als marginal betrachtet und nicht strategisch angewandt, sondern vielmehr um Kapazitätsprobleme zu lösen.

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). Nur in Italien, Deutschland, in den Niederlanden und in Österreich ist man der Ansicht, dass der Einsatz von Subunternehmern in den vergangenen 10 Jahren zugenommen hat.

Neben der Untervergabe wurde untersucht, welche Bedeutung die Ausgliederung im Sektor hat. Während in der Vergangenheit interne Betreiber viele Dienstleistungen selbst erbracht haben, wurde gefragt, ob nach der Einführung kompetitiver Ausschreibungen weiterhin alle Dienstleistungen vom Hauptbetreiber erbracht werden oder ob bestimmte Bereiche der Leistungen an andere Unternehmen ausgegliedert werden. Eine der Folgen dieser Umwandlung des ÖPNV-Marktes besteht insbesondere darin, dass diese Arbeitnehmer zuvor durch Tarifverträge auf Unternehmensebene / ÖPNV-spezifische Tarifverträge abgedeckt waren, aber nach der Ausgliederung unter andere Branchentarifverträge fallen und die Arbeitsbedingungen

¹¹ Bei einer Direktvergabe wird die Untervergabe durch den Art 5.2e) geregelt, und die internen Betreiber müssen den Großteil der öffentlichen Dienstleistung selbst erbringen.

womöglich nicht aufrechterhalten werden. Im Rahmen der Studie sollte daher festgestellt werden, in welchem Umfang Unternehmen Dienstleistungen ausgliedern und um welche Dienstleistungen es sich dabei handelt.

Was Ausgliederungen betrifft, so werden diese überwiegend für (technische) Wartungs-, Sicherheits- und Fahrzeugreinigungsleistungen durchgeführt. Dieser Trend betrifft alle eingehend untersuchten Länder sowie internen und privaten 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 ausge-

gliedert. 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 Arbeitsbedingungen für ausgegliederte Arbeitnehmer abweichen, ist nicht möglich. In Irland und Deutschland beispielsweise aus den Interviews hervor, dass Tarifverträge für Fahrzeugreinigungspersonal tendenziell weniger vorteilhaft sind als diejenigen, die für die Beschäftigten des öffentlichen Personennahverkehrs angewandt werden.

2.9 Überblick Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel

In diesem Kapitel werden die Situationen in den einzelnen Ländern bezüglich der Folgen für das Personal verglichen, wenn nach einer kompetitiven Ausschreibung ein Betreiberwechsel stattfindet.

Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen im Zusammenhang mit einem Wechsel des Betreibers im öffentlichen Personennahverkehr gegenwärtig eine Personalübernahme stattfindet. Drei Situationen können aus rechtlicher Sicht als „Personalübergang“ bezeichnet werden, während es sich in zwei Situationen de facto um einen Personalübergang handelt:

- Die Personalübernahme ist kraft nationaler Gesetze vorgeschrieben (z. B. Transportgesetze) – dies ist in den Niederlanden der Fall.
- Ein Betreiberwechsel infolge 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.
- In den Ausschreibungsunterlagen ist ein Übergang des Wagenparks und der Betriebsmittel vorgeschrieben. Demzufolge wird ein Betreiberwechsel als Betriebsübergang gemäß den nationalen Bestimmungen zur Durchführung der EU-Richtlinie 2001/23/EG über den Personalübergang im Falle eines Betriebsübergangs 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 Übergang

der Betriebsmittel). 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.

Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die Ergebnisse aus den näher untersuchten Ländern:

Grafik 2.4 Überblick Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel

Land	Bestimmungen über den Personalübergang
AT	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel gemäß nationalem Gesetz erforderlich; wird nicht als Betriebsübergang angesehen (was jedoch von den Ausschreibungsunterlagen abhängt und ob Betriebsmittel übergehen); die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden, dies ist jedoch noch nicht geschehen.
BE	Nur Direktvergabe, es ist nicht klar, was im Fall einer Ausschreibung geschieht.
BG	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel gemäß nationalem Gesetz erforderlich; in bestimmten Fällen ist von einem Betriebsübergang auszugehen, wenn z. B. Betriebsmittel übergehen; die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden.
CZ	Personalübernahme könnte gemäß nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang erfolgen, dies hängt jedoch wesentlich von der Vergabeart und dem Vergabeverfahren ab (z. B. Übergang von Betriebsmitteln); die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden und eine Personalübernahme fordern.
DE	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel gemäß nationalem Gesetz für den ÖPNV; gilt nicht als Betriebsübergang (hängt jedoch davon ab, ob Betriebsmittel übergehen); die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden; dies ist bereits für direkt betroffenes Personal geschehen. Für den konventionellen Schienenpersonenverkehr hat die nationale Gesetzgebung kürzlich eine obligatorische Personalübernahme eingeführt. Die Gesetzgebung in Rheinland-Pfalz sieht ebenfalls eine obligatorische Personalübernahme für den ÖPNV vor. ¹²
DK	Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel kann stattfinden, wenn es sich gemäß nationalem Recht um einen Betriebsübergang handelt (Betriebsmittelübergang), dies ist den Angaben zufolge häufig vorgekommen; alle mit den Dienstleistungen verbundenen Arbeitnehmern werden übernommen und sind in den Ausschreibungsunterlagen aufzuführen.
FI	Ein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel findet nicht statt, da es sich nach nationalem Recht nicht um einen Betriebsübergang handelt; die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden; die Personalübernahme findet jedoch aufgrund einer für alle Betreiber verbindlichen Vereinbarung der Sozialpartner in allen Fällen eines Betreiberwechsels statt, Übergang des direkt betroffenen Personals.
FR	Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel gilt nach nationalem Gesetz als Betriebsübergang – der Artikel L1224-1 des Arbeitsgesetzes findet Anwendung, wenn die ausgeschriebene Dienstleistung von einer eigenständigen Einheit erbracht wird; die zu übernehmenden Arbeitskräfte sind von der Vergabestelle in den Ausschreibungsunterlagen anzugeben.
HU	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel; gilt nach nationalem Recht nicht als Betriebsübergang (ist jedoch davon abhängig, ob Betriebsmittel übergehen); die Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden.
IE	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel; gilt nach nationalem Recht nicht als Betriebsübergang (kann jedoch davon abhängen, ob Betriebsmittel übergehen); die zuständige Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden; bei Straßenbahndiensten ist der Wagenpark nicht Eigentum des Betreibers, daher würde eine Personalübernahme erfolgen (kein praktisches Beispiel verfügbar).
IT	Situation ist unklar; Betreiberwechsel kann als Betriebsübergang angesehen werden, was nach nationalem Recht eine Personalübernahme erfordert; die zuständige Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden; Leitlinien, wie die Personalübernahme durchzuführen ist; bislang kein praktisches Beispiel.
LV	Nur Direktvergabe, es ist nicht klar, was im Falle einer Ausschreibung geschieht.
NL	Transportgesetz von 2000 schreibt die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel vor; betrifft vorwiegend direkt betroffenes und einen Anteil des indirekt betroffenen Personals.
SI	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel, da nach nationalem Recht nicht von einem Betriebsübergang ausgegangen wird (kann jedoch davon abhängen, ob Betriebsmittel übergehen); die zuständige Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden.
SE	Kein Personalübergang bei einem Betreiberwechsel, da nach nationalem Recht nicht von einem Betriebsübergang ausgegangen wird (kann jedoch davon abhängen, ob Betriebsmittel übergehen); die zuständige Vergabestelle könnte die VO 1370/2007 anwenden; dies ist bereits geschehen, aber das Erfordernis der Personalübernahme wird diskutiert.
UK	Ein Betreiberwechsel gilt im Sinne der nationalen gesetzlichen Bestimmungen von 2006 über den Betriebsübergang und die Änderung der Dienstleistung als Betriebsübergang; diese schreiben eine Übernahme des betroffenen Personals vor (das mit Bezug auf die Dienstleistungen anzugeben ist).

¹² Weitere Informationen enthält auch dieser Artikel: Rohrmann, Pfaff (2016): Beschäftigtenübergang im SPNV im EU-Vergleich, in: Der Nahverkehr 1-2 2016

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. 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 die zuständigen Vergabestellen auf die VO 1370/2007 verwiesen haben, sind selten (z. B. Deutschland, potentiell auch Schweden und Italien). Bislang gibt es nur sehr wenige Beispiele aus Ländern, in denen kompetitive Ausschreibungen durchgeführt wurden 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 in mindestens einem Bundesland in einem Gesetzentwurf vorgelegt.

In Belgien und Lettland bleibt die Situation unklar, da gegenwärtig nur die Direktvergabe angewendet wird. Dies 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 Personalübernahme freiwillig und nicht obligatorisch sein soll. 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.

2.10 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung der Ergebnisse - Entwicklung des ÖPNV-Marktes in den vergangenen 10 Jahren

Die in die allgemeinen Eigenschaften des ÖPNV-Marktes gewonnenen Einblicke lassen erkennen, dass die Verordnung 1370/2007 sowie zunehmende Beschränkungen der öffentlichen Mittel in einigen Ländern ein Anstoß gewesen sind, kompetitive Ausschreibungen anzuwenden, während diese Wahl in anderen Ländern bereits vor Inkrafttreten der Verordnung getroffen wurde (z. B. Frankreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden). Die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen hat vor allem in den vergangenen 10 Jahren in den Niederlanden zugenommen (aufgrund der Gesetzgebung in 2000) und Finnland (nationale Bestimmungen, die kompetitive Ausschreibungen ermöglichten und vor der PSO-Verordnung in Kraft waren; Ausschreibung als jüngste strategische Entscheidung), mit dem Ergebnis, dass mehr als 80 % der Buslinien wettbewerbsfähig ausgeschrieben werden. Auch in Deutschland und Italien werden in jüngster Zeit vermehrt kompetitive

Ausschreibungen angewandt. Es gibt einen allgemeinen Trend zu einer vermehrten Anwendung kompetitiver Ausschreibungen, der auf der Knappheit öffentlicher Mittel, aber auch der Annahme beruhen mag, kompetitive Ausschreibungen würden die Qualität erhöhen und die Gesamtkosten senken. Andererseits ist die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen im ÖPNV noch nicht sehr verbreitet, denn in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten überwiegt die Direktvergabe. In einigen Fällen – in Frankreich und Deutschland – wurde zudem festgestellt, dass die Vergabestellen nach der Durchführung kompetitiver Ausschreibungen oftmals wieder die interne Vergabe anwenden. Diese Möglichkeit besteht nicht in Ländern, in denen die Ausschreibung kraft der nationalen Bestimmungen vorgeschrieben ist.

Die nationalen Regelungsrahmen für den öffentlichen Personennahverkehr sehen keine nähere Spezifizierung hinsichtlich der Anwendung von Sozialbedingungen als Auswahlkriterium in Ausschreibungsverfahren vor, und auf nationaler Ebene gibt es keine näheren Bestimmungen, die klarstellen, welche Art von Sozialbedingungen im Hinblick auf die Qualität berücksichtigt werden könnten. Dies kann bei der Anwendung der Artikel 4(5) und 4(6) der PSO-Verordnung zu rechtlicher Unsicherheit führen.

Einige Länder, wie etwa Österreich, haben Leitlinien veröffentlicht, in denen erläutert wird, wie Sozialbedingungen und Kriterien für die Auswahl eines Angebots angewendet werden können.

In allen Ländern sind natürlich die Einhaltung des Arbeitsgesetzes, Gleichbehandlung sowie Arbeits- und Gesundheitsschutzvorschriften Kriterien, die erfüllt werden müssen, um an einer Ausschreibung teilnehmen zu können (ebenso wie Vorschriften über die Erfüllung der Sozialversicherungs- und Steuerpflichten). In einigen Ländern, wie z. B. Österreich oder Finnland, wo Branchentarifverträge für alle Betreiber verbindlich sind, ist die Umsetzung und Einhaltung solcher Verträge nachzuweisen oder sicherzustellen. Einige wenige Beispiele wurden genannt, in denen die Vergabestellen Sozialbedingungen bezüglich der Leistungsanforderungen festgelegt haben, wie z. B. Fortbildung, Fahrzeugführer, die Kenntnisse der Landessprache und der Region haben müssen, oder es wurde die Zahl der Beschäftigten festgelegt, die zur Erbringung der Dienstleistungen notwendig sind. In seltenen Fällen gibt es noch andere Anforderungen, wie etwa die Notwendigkeit, Arbeitnehmer aus bestimmten Zielgruppen einzustellen oder andere Prinzipien des Personalmanagements anzuwenden. Die Bezugnahme auf das Personalmanagement und soziopolitische Ziele, wie etwa die Einstellung bestimmter Zielgruppen und Auszubildender, wurde häufiger bei direkt vergebenen Aufträgen festgestellt. In öffentlichen Dienstleistungsaufträgen für interne Betreiber kann konkreter festgelegt werden, welche Art von Sozialbedingungen weiterbesteht oder welche Änderungen erfolgen sollen. Es gibt Beispiele für private und interne Betreiber, die eindeutig zeigen, wie wichtig ein gut funktionierender Sozialdialog ist.

Berücksichtigt man den Anteil der Subunternehmer und die Möglichkeit, Dienstleistungen auszugliedern, so ist festzustellen, dass kaum Sozialbedingungen angewandt werden, die festlegen, dass das Personal des Subunternehmers die gleichen Arbeitsbedingungen erhalten muss wie das Kernpersonal des Hauptbetreibers (in Ländern, in denen die Subunternehmer nicht durch einen verbindlichen Branchentarifvertrag abgedeckt sind). Nur in Belgien wurde ein Beispiel gefunden, wo die Vergabestelle den Umfang der Untervergabe für den internen Betreiber festgelegt (bis zu 50 %) und zugleich gefordert hatte, dass die Arbeitsbedingungen des Personals des Subunternehmers denjenigen des Hauptbetreibers entsprechen müssen, was zudem überwacht werden musste (Region Flandern und Wallonien).

Die kürzeste Laufzeit beträgt 5 Jahre und die längste 15 Jahre, insbesondere für integrierte Dienstleistungen, die Bus und Stadtbahn umfassen (üblicherweise 10 bis 15 Jahre für schienengebundene Dienste). Wenn größere Investitionen geplant sind, kann die Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags unter Berücksichtigung der Amortisierungsdauer der Wirtschaftsgüter um 50 % bis zu 22,5 Jahren verlängert werden. Im Allgemeinen sind die Bereitstellung des Wagenparks und die technische Wartung Bestandteil der Aufträge für Busdienste. Es gibt einige Ausnahmen, wie z. B. Frankreich. Aufträge für Straßenbahn- oder Stadtbahndienste können die Bereitstellung des Wagenparks umfassen (was jedoch eher untypisch ist), erstrecken sich jedoch auf die Wartung des Wagenparks und mitunter die der Infrastruktur.

In den untersuchten Ländern gibt es unterschiedliche Rechtsgründe für eine Personalübernahme:

- 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 Basis der nationalen Gesetze oder des Branchentarifvertrags. In Frankreich und dem Vereinigten Königreich gilt ein Betreiberwechsel nach nationalem Recht als Betriebsübergang; in den Niederlanden ist die Personalübernahme auf der Basis des nationalen Beförderungsgesetzes obligatorisch, und in Finnland erfolgt die Personalübernahme aufgrund eines nationalen Branchentarifvertrags, der de facto eine Personalübernahme verlangt, indem der neue Betreiber seine Arbeitskräfte aus einem Pool der Arbeitnehmer des früheren Betreibers einstellen muss.
- 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. In Italien ist die Situation nicht klar, wengleich das Verkehrsministerium Unterstützung bei einer Personalübernahme leistet. Es gibt nur sehr wenige Fälle, in denen die zuständigen Vergabestellen auf die Verordnung 1370/2007 verwiesen haben (wahrscheinlich nur in Deutschland und Schweden).
- In Belgien, Irland (für Busdienste) und Lettland ist die Situation nicht eindeutig, da gegenwärtig nur die Direktvergabe angewandt wird.

Trotz der schwierigen Wirtschaftslage in jüngster Zeit ist die Zahl der Beschäftigten entweder stabil geblieben oder gestiegen. In drei Mitgliedstaaten ist die Zahl der Beschäftigten leicht gesunken (Deutschland, Italien und Irland). Mit einigen Ausnahmen betrifft dies hauptsächlich Führungs- und Verwaltungspersonal sowie andere nicht-ope-

rative Arbeitnehmer. Bei den Arbeitnehmern handelt es sich größtenteils um festangestellte Vollzeitkräfte. Nur in den Niederlanden und in Schweden wurde angegeben, dass der Anteil der Leiharbeiter höher ist (von den 12 näher untersuchten Ländern). Die Mehrarbeit hat sich verringert und wird in geringerem Umfang angewendet. Kompetitive Ausschreibungen könnten dazu beigetragen haben, dass sich die Gesamtzahl des Verwaltungspersonals und technischen Personals verringert hat, obwohl auch zu berücksichtigen ist, dass durch elektronische Fahrkarten und die Automatisierung der Fahrkartenausgabe weniger Servicepersonal benötigt wird. Der Anteil der Fahrzeugführer hat sich im Laufe der Zeit erhöht, doch dies kann auch mit einem Anstieg der Fahrgastzahlen oder der Erweiterung von Linien zusammenhängen. Kompetitive Ausschreibungen können einen Anstieg des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Sektor zur Folge haben, weil die Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum Einstellungsstopps verhängt haben, die sich weiterhin auf die Alterspyramide im Sektor auswirken (z. B. in Deutschland), oder weil Verpflichtungen zur Personalübernahme die Investitionen in die Anwerbung begrenzen (z. B. Niederlande), oder weil wegen einer mangelnden oder nur geringen Personalfrequenz weniger junge Menschen eingestellt werden konnten (Frankreich), oder aber aufgrund eines Rückgangs der Attraktivität des Sektors für junge Menschen und schließlich aufgrund wesentlicher Veränderungen hinsichtlich der Vergütung wie in Deutschland oder Österreich (kein weiterer Abschluss beamtenähnlicher Arbeitsverträge). Auch interne Betreiber, vor allem in den zwei untersuchten MOE-Ländern (Tschechische Republik und Bulgarien), verzeichnen einen Rückgang der Attraktivität, insbesondere was den Beruf des Kraftfahrers im ÖPNV-Sektor betrifft. In den MOE-Ländern konkurrieren die Anwerbungsaktivitäten mit dem Güter-

kraftverkehrssektor, wo die Vergütung den Befragten zufolge attraktiver ist.

Die wesentlichsten Veränderungen in den Arbeitsbedingungen wurden bezüglich der Arbeitszeit (in Bezug auf Ruhepausen) und der Arbeitsorganisation (Organisation von Schichten, z. B. Anpassung an Hauptverkehrszeiten und verkehrsschwache Stunden, Aufteilung der Schichten auf die Morgen- und Abendstunden) festgestellt und nicht hinsichtlich des angewandten Arbeitsvertrags.

Die Analyse der Art des Betreibers (internationaler, örtlicher privater oder interner Betreiber) zeigt, dass der Marktanteil internationaler Unternehmen gestiegen ist, vor allem dort, wo kompetitive Ausschreibungen angewendet werden. Die Folgen der zunehmenden Präsenz internationaler Unternehmen für die Beschäftigung oder die Marktdynamik im Sektor sind nicht eindeutig. Besonderes Augenmerk ist auf die wachsende Zahl von Zusammenschlüssen größerer Akteure zu legen, um sicherzustellen, dass sich der Marktanteil nicht auf einen oder zwei Betreiber konzentriert. Gleichwohl gibt es eine hohe Zahl von internen Betreibern, lokalen kleinen und mittleren privaten Betreibern, die den Sektor ebenso prägen wie die großen internationalen Unternehmen.

3 Vergleichender Überblick: Festlegung von Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr - Entwicklung und aktuelle Situation

Wesentliche Ergebnisse

- In AT, FR, FI, DK, IT, NL und SE werden auf nationaler Ebene Branchentarifverträge ausgehandelt, deren Bedingungen durch Unternehmenstarifverträge noch verbessert werden. Im Großteil dieser Länder gelten sektorale Vereinbarungen für alle Betreiber, entweder weil sie alle Mitglieder der unterzeichnenden Sozialpartnerorganisation sind oder weil die Vereinbarungen allgemeinverbindlich sind. In Deutschland sind nur die Unterzeichnerorganisationen an regionale Branchentarifverträge gebunden, und es bestehen unterschiedliche Verträge für öffentliche und private Betreiber (was hauptsächlich für den Busmarkt relevant ist). Unternehmenstarifverträge können die in Branchentarifverträgen festgelegten Standards erheblich verbessern (um etwa 20-30 %). In Belgien hat jeder der internen Betreiber der drei Regionen einen eigenen Tarifvertrag.
- In BG, CZ, HU, IE, LV, LT und UK finden überwiegend Tarifverhandlungen statt, und es werden keine Branchentarifverträge geschlossen
- Nur in Ländern, in denen allgemeinverbindliche Branchentarifverträge bestehen, müssen neu in den Markt eintretende Betreiber diese Standards befolgen.
- Branchentarifverträge regeln im Allgemeinen die Löhne und Lohnbestandteile. In Abhängigkeit vom jeweiligen Land decken sie meist auch die Arbeitszeit, den Arbeits- und Gesundheitsschutz, ja sogar die Fortbildung ab; nationale gesetzliche Vorschriften in Übereinstimmung mit der EU-Gesetzgebung legen den Mindestrahmen hinsichtlich Arbeitszeit, Jahresurlaub (Mindestanspruch), Arbeits- und Gesundheitsschutz oder Fortbildung fest (zumeist auf der Ebene des Berufseinstiegs oder der Fortbildung) sowie in Bezug auf die Rentenansprüche; unternehmensspezifische Vereinbarungen sind zudem in Bezug auf die Löhne, Lohnbestandteile und andere Leistungen wichtig, aber auch für den Arbeits- und Gesundheitsschutz, besondere Arbeitsvereinbarungen, die Fortbildung und insbesondere bezüglich unternehmensspezifischer Vereinbarungen über Gesundheits- und Rentenleistungen.

Entwicklung der Sozialbedingungen in den vergangenen 10 Jahren (2004-2014)

- Die Entwicklung der Löhne (monatlicher Bruttolohn) hat sich wegen fehlender Daten als schwierig zu bewertender Aspekt erwiesen, vor allem wenn es keine sektorspezifischen Verträge gibt. Die Trends basieren auf Branchentarifverträgen – sofern solche bestehen – oder auf Verständigungen der Sozialpartner des Sektors und zeigen, dass die Löhne in den meisten näher untersuchten Ländern stabil geblieben sind (d. h. es gab Erhöhungen entsprechend oder geringfügig über dem Lebenshaltungskostenindex und der Inflationsrate); nur in Finnland, den Niederlanden und Irland haben die Sozialpartner vereinbart, die Löhne deutlich über dem Lebenshaltungskostenindex und der Inflationsrate zu erhöhen; die Lohnbestandteile entsprechen im Allgemeinen den Lohnentwicklungen.
- Die wöchentliche Arbeitszeit hat sich in den meisten näher untersuchten Ländern nicht verändert, nur Frankreich und das Vereinigte Königreich berichten einen leichten Rückgang der Arbeitszeit für Fahrzeugführer; Deutschland berichtet über einen leichten Anstieg der Arbeitszeit. Ein Aspekt, den die Arbeitnehmer in fast allen Ländern genannt haben, ist die Intensivierung der Arbeit aufgrund von Effizienzmaßnahmen (z. B. kürzere Wendezeiten an Endhaltestellen, enge Fahrpläne, Veränderungen hinsichtlich der Zeit, die als Arbeitszeit gerechnet wird, Verkehrsstaus in einigen Städten; Aufteilung von Schichten nach Hauptverkehrszeiten und verkehrsschwachen Zeiten).
- Die Ausbildungspolitik und die Angebote haben sich den Angaben zufolge in Österreich, Belgien und Italien verbessert. Es ist jedoch schwierig, allgemeine Trends in dieser Hinsicht zu beschreiben, da die Ausbildungspolitik unternehmensspezifisch ist. Die Richtlinie 2003/59/EG sieht Mindestanforderungen für die Grundqualifikation und die regelmäßige Fortbildung für Busfahrer vor und wurde von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt.

- Die Rentenansprüche werden stark von den nationalen politischen Entwicklungen beeinflusst. Den Angaben zufolge sind die Rentenleistungen in den vergangenen zehn Jahren in den meisten untersuchten Ländern stabil geblieben.

3.1 Rahmen für die Festlegung von Sozialbedingungen

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Festlegung von Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor zu geben. Dies umfasst Informationen zu den relevanten Sozialpartnerorganisationen und Einzelheiten darüber, auf welcher Ebene (z. B. Gesetze oder Tarifverträge) die wesentlichen Bedingungen festgelegt werden (Löhne, Lohnbestandteile, Jahresurlaub, Lohnzusatzleistungen, Arbeitszeit, Ar-

beits- und Gesundheitsschutz, Rentenansprüche). Schließlich werden Trends hinsichtlich der Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor von 2004-2014 dargestellt. Diese Informationen wurden auf der Basis der unter den Sozialpartnern durchgeführten Befragung gesammelt und, soweit vorhanden, durch nationale Daten ergänzt.

3.1.1 Überblick Sozialpartner und Sozialdialog

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die wichtigsten Sozialpartnerorganisationen im ÖPNV-Sektor in

den näher untersuchten Ländern und, soweit verfügbar, Informationen der Onlinebefragung.

Tabelle 3.1 Überblick Sozialpartner im öffentlichen Personennahverkehr

Land	Arbeitnehmervertretung	Arbeitgebervertretung
AT	Gewerkschaft der Gemeindebediensteten; Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten (Postbusfahrer, die einen besonderen Beschäftigungs-status haben); Gewerkschaft VIDA vertritt Arbeitnehmer im Eisenbahn- und Bussektor	Österreichische Wirtschaftskammern
BE	Die FGTB mit ihrer Zweigstelle CGSP/ACOD vertritt alle Arten von Arbeitnehmern in allen drei Unternehmen (repräsentativste Gewerkschaft); die CSC-ACV mit ihrer Zweigstelle CCSP und CGSLB- ACLVB sind drei repräsentative Gewerkschaften des öffentlichen Personennahverkehrs; die FGTB und ihre Zweigstelle UBT (ABVV/BTB) vertritt Arbeitnehmer von Subunternehmern in allen Regionen	Union belge des transports en commun urbain et régional -UBTCUR (setzt sich zusammen aus De Lijn, STIB und TEC-Gruppe)
BG	- Föderation der Verkehrsgewerkschaften in Bulgarien (FTTUB) - Föderation der Transportarbeiter Podkrepa	NSBS; AEBTRI, BICA vertreten kommunale Unternehmen direkt
CZ	OSD - Odborový svaz dopravy (Transportarbeitergewerkschaft)DOSIA (Odborový svaz pracovníků dopravy, silničního hospodářství a autoopravárenství Čech a Moravy)	
DE	Ver.di, EVG	VKA (Verband Kommunalen Arbeitgeber); AgVMove, AGVDE und AVN (existiert in jedem Bundesland)
DK	3F, für Stadtbahn/ U-Bahn -Dansk Jernbaneforbund	AKT/ DI; für Stadtbahn/U-Bahn Jernbanernes Arbejdsgjverforening / DI

Land	Arbeitnehmervertretung	Arbeitgebervertretung
FI	Transportarbeitergewerkschaft AKT, Gewerkschaft für den Public und Welfare Sectors JHL; ausgegliederte Reinigungskräfte sind meist Mitglieder der Dienstleistungsgewerkschaft PAM und ausgegliederte Arbeitnehmer im Depotbereich der finnischen Metallarbeitergewerkschaft.	Arbeitgeberverband für den Straßentransport (ALT); Lokale öffentliche Arbeitgeber (KT)
FR	Allgemeiner Gewerkschaftsbund (CGT); Französischer demokratischer Gewerkschaftsbund (CFDT); Allgemeiner Gewerkschaftsbund - Arbeitermacht (CGT-FO); Dachverband unabhängiger Gewerkschaften (UNSA), Französischer Bund christlicher Arbeiter (CFTC)	UTP
HU	Busverkehrsgewerkschaft Gewerkschaftsbund (AKKSZ); KKSz; KSZOSZ; KDSzSz; Straßentransportgewerkschaft (NSEC)	KKVSZ (Verband der Straßentransportunternehmen); MKFE (allgemein); FUVOSZ (allgemein)
IE	SIPTU (Gewerkschaft für Dienstleistungs-, Industrie- und Technische Berufe) TESSA (Bund der Transportarbeiter), eine unternehmensspezifische Gewerkschaft NBRU (Nationale Bus- und Eisenbahngewerkschaft)	Keine Arbeitgeberorganisation für den Sektor - allgemeine Vertretung Irish Business und Employers' Confederation IBEC - auf Unternehmensebene, jede Unternehmensleitung
IT	FILT-CGIL, FIT-CISL, UIL Trasporti, FAISA CISAL, UGL FNA	ASSTRA und ANAV
LV	Lettische Gewerkschaft für Public Service und Transportarbeiter, LAKRS	Keine Arbeitgeberorganisation für den Sektor
NL	FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, VVMC und ABVA-KABO FNV	Vereniging Werkgevers Openbaar Vervoer'
SI	Gewerkschaft der Kraftfahrer und Verkehrsarbeiter LPP, Unabhängige Gewerkschaft der LPP	
SE	Schwedische Gewerkschaft der städtischen Beschäftigten (Kommunal); Vision, Unionen und Saco - für kommunale Betreiber	Schwedischer Bus- und Reisebusverband (Sveriges Bussföretagare) und die schwedische Organisation für örtliche (kommunale) Unternehmen (Kommunala Företagens Samorganisation, KFS)
UK	Unite the Union (Personenbeförderung); ASLEF (Bahnsegment des Stadt- und Vorortverkehrs); Nationale Gewerkschaft für Bahn-, See- und Transportarbeiter (RMT); Transport Salaried Staffs' Association (TSSA) (Stadt- und Vorortverkehr); und GMB (allgemeine Gewerkschaft)	Viele Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs werden von der Confederation of Passenger Transport (CPT) vertreten, obwohl diese nicht den Status eines Arbeitgeberverbands hat - hauptsächlich direkt die Geschäftsleitung der Unternehmen

Quelle: ICF-Länderstudien und Onlinebefragung

Anhand der gesammelten Daten ist es nicht möglich, den repräsentativen Charakter der Sozialpartner des Sektors einzuschätzen. Das Ziel der Studie war es, soweit möglich, alle Namen von Sozialpartnerorganisationen im ÖPNV-Markt zusammenzustellen, um einen Überblick zu geben. Die Struktur und Organisation von Arbeitnehmern und Ar-

beitgebern hängt von der ÖPNV-spezifischen Marktorganisation und der vorherrschenden Form der Tarifverhandlungen ab. Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die jeweils wichtigste Form des Sozialdialogs:

Tarifebene(n)	Länder
Unternehmensebene überwiegt (oft mit regionalen oder dienstleistungsspezifischen Abweichungen)	Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Vereinigtes Königreich
Branchenweite Verhandlungen, verbessert durch spezielle Unternehmenstarifverträge (oft auf regionaler/dienstleistungsspezifischer Ebene)	Österreich, Frankreich, Finnland, Dänemark, Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden

In Ländern, in denen Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene die wichtigste Form des Dialogs darstellen, gibt es keine Arbeitgeberverbände für den Sektor. In Bulgarien und der Tschechischen Republik gibt es Branchentarifverträge, doch diese legen nur allgemeine Standards fest. Diese Verträge bilden den Rahmen für Unternehmenstarifverträge.

In Ländern, in denen Branchentarifverträge allgemeinverbindlich sind, wie z. B. in Frankreich, Finnland, Österreich, den Niederlanden und Italien, ist der nationale Sozialdialog von Bedeutung und bietet eine Plattform für private

und öffentliche Unternehmen, KMU sowie internationale Unternehmen zur Diskussion von Herausforderungen des ÖPNV-Marktes. Dies ist auch in Ländern mit einer hohen Abdeckung durch Branchentarifverträge der Fall, wie etwa in Schweden.

Es kommt vor, dass es in einer Region oder einem Bundesland für den Bus- und Straßenbahn-/Stadtbahn-/U-Bahn-Sektor verschiedene Branchentarifverträge gibt und auch für öffentliche und private Betreiber können verschiedene Verträge existieren (z. B. Deutschland).

3.1.2 Festlegung von Beschäftigungsbedingungen

Die nachfolgende Tabelle 3.2. verschafft einen Überblick über die Festlegung der Beschäftigungsbedingungen und die Bedeutung der nationalen gesetzlichen Bestimmungen sowie über Branchentarifverträge oder Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene zur Festlegung von Sozialstandards.

In folgenden Ländern bestehen verbindliche Branchentarifverträge: Österreich, Finnland, Frankreich, Schweden, Italien und den Niederlanden. In einigen Ländern sind die kraft nationaler Gesetzgebung allgemein verbindlich (z. B. Finnland, Frankreich und Niederlande). In Österreich gelten sie aufgrund der obligatorischen Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband (WKÖ) für alle Betreiber. In einigen Ländern gelten Branchentarifverträge nur für die Unterzeichnerparteien, doch in der Praxis finden sie im gesamten Sektor Anwendung, da die meisten Betreiber Mitglieder sind (z. B. Schweden und Italien).

In Deutschland bestehen regionale Branchentarifverträge, für öffentliche und private Betreiber gelten unterschiedliche Verträge (insbesondere im Bussektor). Wie oben beschrieben, führt in 14 Bundesländern ein TTG zur Auswahl eines regional „repräsentativen“ Tarifvertrags, der Bieter verpflichtet, den repräsentativsten Branchentarifvertrag anzuwenden, so dass die Voraussetzung, faire soziale Rahmenbedingungen zu bieten, erfüllt ist (in vielen Fällen ist dies der Tarifvertrag des Privatsektors, der niedrigere Standards vorsieht als die Branchentarifverträge für den öffentlichen Sektor).

In einigen Ländern sind auch Subunternehmer an Branchentarifverträge gebunden (siehe Kapitel 2.8).

Sofern Branchentarifverträge für alle Betreiber verbindlich sind, gelten sie auch für neue Marktteilnehmer und legen somit Standards für Löhne, Lohnzusatzleistungen und Arbeitsbedingungen auf Branchenebene fest (auch wenn nicht immer alle im Gesetz vorgesehenen Aspekte abgedeckt sind). Selbst in Ländern, in denen Branchentarifverträge bestehen, die für alle (oder die Mehrzahl) der im Sektor Tätigen verbindlich sind, werden Unternehmenstarifverträge ausgehandelt, die die in den Branchentarifverträgen vorgesehenen Bedingungen deutlich verbessern können (in manchen Fällen um etwa 20-30 %). Wenn die Bedingungen auf Unternehmensebene stark zwischen den Wettbewerbern abweichen (z. B. in Ländern, in denen Tarifverhandlungen nur auf Unternehmensebene stattfinden oder in Ländern, in denen die Unternehmenstarifverträge die in den Branchentarifverträgen vorgesehenen Standards wesentlich verbessern, siehe Tabelle S. 38), so wurde in den untersuchten Ländern festgestellt, dass eine obligatorische Personalübernahme oder Sozialbedingungen, die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt sind, dazu beitragen können, die Unterschiede zwischen den Unternehmenstarifverträgen auszugleichen.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass dort, wo Branchentarifverträge über ein „Sektor-Minimum“ hinausgehen, wie in den Niederlanden und in Finnland, dies dazu führen kann, dass die Unternehmenspraxis oder Unternehmenstarifverträge die Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene im Vergleich zum Branchenstandard nicht wesentlich verbessern. Vor allem dort, wo Wettbewerb herrscht, hat dies eine „Harmonisierung“ der Sozialstandards im Sektor zur Folge und beschränkt somit den Wettbewerb hinsichtlich der Arbeitsbedingungen.

In Deutschland sind im Bussektor schätzungsweise 75 % der Arbeitnehmer (und 40 % der Unternehmen) an Branchentarifverträge gebunden. Im Straßenbahn- und U-Bahn-Sektor ist dieser Anteil weit höher und liegt zwischen 75-99 %. In Italien, wo der landesweite Vertrag nur die Unterzeichnerparteien bindet, sind ebenfalls schätzungsweise zwischen 70-99 % der Unternehmen und Arbeitnehmer im gesamten Sektor durch diesen Tarifvertrag abgedeckt.

In Belgien findet der Sozialdialog in sektoralen Sozialdialogausschüssen (commission paritaire) statt, wobei Arbeitgeber und die verschiedenen Gewerkschaften Mitglieder eines Ausschusses sind. Diese Ausschüsse wurden für alle Sektoren gebildet. Ihre Aufgabe ist es, Branchentarifverträge zu schließen und soziale Konflikte/Streiks zu verhindern und beizulegen. Außerdem beraten sie die Regierung und führen jeden anderen Auftrag aus, mit dem sie betraut werden. Zwar gibt es den sektoralen Ausschuss für den ÖPNV-Sektor de facto, aber jeder interne Betreiber der drei Regionen hat seinen eigenen Unterausschuss. In diesen Unterausschüssen werden unternehmensspezifische Probleme und Fragen verhandelt. Das Ergebnis ist ein Tarifvertrag, an den das Unternehmen und seine Arbeitnehmer gebunden sind, der jedoch keinen sektorweiten Standard begründet. Für Subunternehmer ist ein anderer sektoraler Sozialdialogausschuss zuständig (Stra-

ßentransport), der ebenfalls Unterausschüsse hat - einer dieser Unterausschüsse ist für Subunternehmer des ÖPNV zuständig, er richtet sich jedoch an alle in Wallonien und Flandern tätigen Unternehmen (keine Subunternehmer in der Hauptstadtregion Brüssel) gleichermaßen. Für den Fall, dass eine der zuständigen Vergabestellen der Regionen eine kompetitive Ausschreibung durchführen möchte, muss die Struktur der sektoralen Sozialdialogausschüsse geändert werden. Somit ist nicht klar, wie sich die Sozialpartner reorganisieren würden.

In der Tschechischen Republik und in Bulgarien bestehen Branchentarifverträge, die jedoch nur einen allgemeinen Rahmen für Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene festlegen.

Somit werden Sozialbedingungen in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Irland und dem Vereinigten Königreich in erster Linie auf Unternehmensebene festgelegt. In den Fällen, in denen Unternehmenstarifverträge überwiegen, können neue Marktteilnehmer Standards festlegen, die von den bestehenden abweichen; in welchem Umfang dies geschehen kann, hängt jedoch von der Arbeitssituation ab.

3.1.2.1 Überblick Festlegung von Arbeitsbedingungen - besondere Sozialbedingungen

Löhne

In allen näher untersuchten Ländern, mit Ausnahme von Österreich, Finnland, Schweden und Italien, gibt es keinen landesweiten gesetzlichen Mindestlohn. Die Branchentarifverträge in Österreich, Deutschland (regional), Finnland (regional), Frankreich, den Niederlanden, Italien und Schweden (regional) legen einen sektorspezifischen Mindestlohn fest. Die Branchentarifverträge in Bulgarien und der Tschechischen Republik legen ebenfalls einen sektorspezifischen Mindestlohn fest, der als Basis für Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene dient.

In Frankreich sieht der Branchentarifvertrag vor, dass die Unternehmen Löhne jährlich aushandeln müssen.

In Belgien begründen die unternehmensspezifischen Löhne der internen Betreiber jeder Region den Lohnstandard (siehe die vorstehende Erklärung zum Sozialdialog). Der öffentliche Dienstleistungsauftrag für Flandern und Wallonien sieht vor, dass interne Betreiber gleiche Arbeitsbedingungen für Subunternehmer (keine Subunternehmer in Brüssel) sicherstellen müssen.

Unternehmenstarifverträge sind hinsichtlich der Löhne nach wie vor vorteilhafter als allgemeinverbindliche Branchentarifverträge (oder solche, die den Großteil der Betreiber binden). In den Fällen, in denen mehrere Branchentarifverträge nebeneinander bestehen oder wenn die Arbeitgeber nicht an den Branchentarifvertrag

gebunden sind, wie etwa in Deutschland, können die in den Unternehmenstarifverträgen vorgesehenen Standards oder die Löhne niedriger sein als die sektorweiten Standards.

Ferner ist zu beachten, dass man nicht in allen Fällen von Unternehmenstarifverträgen sprechen kann, sondern von „Unternehmensvereinbarungen“ (die zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat oder der repräsentativen Unternehmensgewerkschaft ausgehandelt werden), die üblicherweise häufiger neu ausgehandelt werden und die Löhne und Prämien abdecken. Dies ist beispielsweise in Deutschland, Österreich und Frankreich (in Verbindung mit dem Branchentarifvertrag) der Fall.

Lohnbestandteile

Lohnbestandteile sind beispielsweise Überstundenlohn, Löhne für Wochenend- und Nachtarbeit, Bereitschaftsdienst, Schichtarbeit (generell) sowie Zulagen (Leistungszulagen).

Branchen- und Unternehmenstarifverträge, aber auch individuelle Arbeitsverträge spielen eine wichtige Rolle für die Festlegung von Lohnbestandteilen. In Österreich, Deutschland, Finnland, Frankreich, Niederlande, Italien und Schweden legen Branchentarifverträge sektorspezifische Lohnbestandteile fest. In allen anderen Ländern gelten unternehmensspezifische oder individuelle Niveaus, die die sektorweiten Standards noch erhöhen; in Finnland

gibt es jedoch üblicherweise keine Unternehmenstarifverträge, so dass individuelle Verträge von größerer Bedeutung sind.

Jahresurlaub

Allgemeine Arbeitsgesetze spielen eine wichtige Rolle für die Festlegung von Mindesturlaubsansprüchen, die für alle Betreiber gelten. In Deutschland (regional), Frankreich, Niederlande, Italien und Schweden bestehen sektorspezifische Bestimmungen über Jahresurlaubsansprüche, die das gesetzliche Minimum verbessern. In allen Ländern werden zusätzliche Jahresurlaubsansprüche durch die Unternehmenspraxis oder besondere Unternehmenstarifvereinbarungen festgelegt.

Lohnzusatzleistungen

Lohnzusatzleistungen sind beispielsweise Essensgutscheine, zusätzliche Gesundheitsschutzleistungen, die Möglichkeit, das öffentliche Nahverkehrsnetz kostenfrei oder zu niedrigeren, ausgehandelten Jahrestarifen zu nutzen sowie der Zugang zu Verkaufsaktionen (Produktermäßigungen) oder Krediten. Im Allgemeinen sind solche Leistungen nicht Teil von Branchentarifverträgen, sondern werden meist im Rahmen der Unternehmenspraxis, von Unternehmensvereinbarungen oder individuellen Leistungen gewährt.

In Belgien werden diese Lohnzusatzleistungen in dem sektoralen Ausschuss für den öffentlichen Personennahverkehr für jeden der öffentlichen Betreiber ausgehandelt, somit sind diese Leistungen praktisch vergleichbar. Lohnzusatzleistungen hingegen gelten nicht für Subunternehmer – diese können selbst entscheiden, welche Art von Zusatzleistungen auf Unternehmensebene festgelegt wird. Normalerweise werden auch in Belgien Lohnzusatzleistungen nicht systematisch auf sektoraler Ebene vereinbart.

Arbeitszeit

Der nationale gesetzliche Rahmen für die Arbeitszeit hat im Allgemeinen die größte Bedeutung. In der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG ist der generelle europäische Mindestrahmen für die Arbeitszeit festgelegt. Die Richtlinie 2003/88/EG bietet den Mitgliedstaaten im Artikel 17.3. (viii) jedoch die Möglichkeit, für den öffentlichen Personennahverkehr von den Artikeln 3 (tägliche Ruhezeit), 4 (Ruhepausen), 5 (wöchentliche Ruhezeit), 8 (Länge der Nacharbeit) und Artikel 16 (Referenzzeitraum) abzuweichen. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bestimmungen umsetzen und die Regelung dieser Aspekte den sektoralen Tarifverhandlungen überlassen können.

In Österreich, Deutschland (regional), Frankreich, Finnland und den Niederlanden sind in Branchentarifverträgen sektorspezifische Arbeitszeiten und Bestimmungen vorgesehen, die die Arbeitsorganisation betreffen könnten. Indem beispielsweise ein Referenzzeitraum, eine feste wöchentliche Höchstarbeitszeit, Höchstlenkzeiten und Ruhepausen festgelegt werden.

Zwar spielen die gesetzlichen Vorschriften eine wesentliche Rolle, doch die Unternehmenspraxis hinsichtlich der Arbeitszeit und besondere Vereinbarungen über Ruhepausen und die Arbeitsorganisation sind ebenfalls von großer Bedeutung für die tägliche/wöchentliche Arbeit des Personals. Diese betrifft die Organisation von Schichten, Ruhepausen, den Weg vom und zum Bus/Straßenbahn oder Teilzeitarbeit. Die Art und Weise, wie Schichten organisiert sind und zu welchen Zeiten, ist für das Betriebspersonal von größerer Bedeutung als die Gesamtlänge der Arbeitszeit. Die Fahrroutine kann schnell anstrengend werden und das Wohlbefinden des Fahrers stark beeinträchtigen.

Fortbildung

Die europäische Richtlinie 2003/59/EG legt Mindeststandards für die regelmäßige Fortbildung von Busfahrern fest (35h in 5 Jahren). Diese Bestimmungen sind in nationales Recht umgesetzt worden und müssen von allen Betreibern befolgt werden. Jede Fortbildung, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht, hängt ab von der Unternehmenspraxis und mitunter auch von Tarifverträgen.

In Finnland und den Niederlanden enthalten Branchentarifverträge einige spezielle Anforderungen bezüglich der Fortbildung. Auch in Frankreich sieht der Branchentarifvertrag Bestimmungen über die Fortbildung vor. Im Allgemeinen muss jedes Unternehmen kraft Gesetzes einen speziellen Beitrag zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung aufwenden.

Arbeits- und Gesundheitsschutz

Die Standards für den Arbeits- und Gesundheitsschutz sind in erster Linie in den nationalen gesetzlichen Vorschriften geregelt und gelten für alle Betreiber. Nur in Österreich sehen die Branchentarifverträge in diesem Bereich zusätzliche Ansprüche und Anforderungen vor. Dennoch ist es entscheidend, wie diese Bestimmungen auf Unternehmensebene umgesetzt werden und welche Politik angewandt wird. Gesetzlich festgelegte Arbeits- und Gesundheitsschutzanforderungen sind nicht in allen Mitgliedstaaten vergleichbar und können unterschiedlich sein, insbesondere in Bezug auf neue Arten von Risiken, wie etwa Stress und andere psychosoziale Risiken.

Ein wichtiger Risikofaktor im Sektor, der in vielen Fällen erwähnt wurde, ist die Ermüdung. Die Risikobewertung im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz muss in allen europäischen Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Einige verfügen sogar über besondere Gesetze zu psychosozialen Risiken, die Risiken wie Ermüdung abdecken, z. B. Frankreich. Allerdings gibt es keinen sektorspezifischen Verweis darauf, was Ermüdung ist, wann sie auftreten kann und wie das Ermüdungsrisiko zu begrenzen ist (z. B. Festlegung von Regeln über das Wohlbefinden von Fahrzeugführern oder Standards für Schichten). Somit bleibt es dem Betreiber überlassen, diese Kriterien auf Unternehmensebene zu regeln, was ebenfalls unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation haben kann.

Andere Arbeits- und Gesundheitsschutzrisiken für Fahrzeugführer, die in einer europaweiten Studie festgestellt wurden¹³ betrafen die Tatsache, dass Fahrzeugführer hohen psychischen Anforderungen gerecht werden müssen (hohe Konzentration) und oft keinen Einfluss auf die Arbeitsorganisation und die Dienstpläne haben; Stresssituationen im Straßenverkehr; eine große Verantwortung für die Fahrgäste; das Risiko, Aggressionen ausgesetzt oder in Unfälle verwickelt zu werden; ungünstige Körperhaltung; klimatische Belastungen (Hitze, Kälte, Nässe) sowie Lärm, Schwingungen und Umweltverschmutzung.

Rentenansprüche

Der nationale gesetzliche Rahmen für Rentenansprüche spielt die wichtigste Rolle. Die Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung und das sogenannte Drei-Säulen-Modell haben jedoch in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen.

In Frankreich und Schweden wurden spezielle Standards für die betriebliche Altersversorgung gemäß dem Branchentarifvertrag festgelegt. Rentenansprüche nach dem Drei-Säulen-Modell werden im Allgemeinen auf Unternehmensebene festgelegt. Im Falle eines Betreiberwechsels kann daher eine kritische Frage darin bestehen, wie die Kontinuität dieser Rentenansprüche gesichert werden kann, vor allem wenn der neue Betreiber ein solches System zuvor nicht vorgesehen hatte.

Table 3.2 Überblick Festlegung von Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr

Sozialstandards	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Löhne												
Allgemein (gesetzlicher Mindestlohn)	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓
Sektorspezifisch	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Unternehmens-ebene ist am wichtigsten	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lohnbestandteile												
Sektorspezifisch	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Unternehmens-ebene ist am wichtigsten	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Jahresurlaub												
Allgemeine Gesetzgebung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch			(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Sonstige Leistungen												
Allgemeine Gesetzgebung		✓										
Sektorspezifisch							✓	✓				
Unternehmens-ebene ist am wichtigsten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitszeit												
Allgemeine Gesetzgebung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓				
Fortbildung												
Allgemeine Gesetzgebung (für Busfahrer bezüglich der Fortbildung)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorspezifisch	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓				

¹³ Syndex (2014), Better understanding of "Arduous Occupations" within the European pensions debate, eine im Auftrag des Europäischen Gewerkschaftsbundes, ETUC, ETF, Uni Europa, EFFAT, EPSU, EFBWW und IndustriAll durchgeführte Studie.

Sozialstandards	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Arbeits- und Gesundheitsschutz												
<i>Allgemeine Gesetzgebung (alle bestehenden Vorschriften über den Arbeits- und Gesundheitsschutz sind auf den Sektor anwendbar)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Sektorspezifisch</i>	✓		(✓)									
Rentenansprüche												
<i>Allgemeine Gesetzgebung</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Sektorspezifisch</i>			✓								✓	

Erläuterungen zur Tabelle: In Bezug auf die Löhne, Lohnbestandteile und andere Leistungen – für die Festlegung allgemeiner Beschäftigungsbedingungen sind eindeutig Unternehmenstarifverträge ausschlaggebend. Hinsichtlich aller anderen Aspekte ist die Unternehmenspraxis natürlich von großer Bedeutung, aber Branchentarifverträge oder nationale gesetzliche Vorschriften legen die wichtigsten Rahmenbedingungen fest.

() bedeutet, dass dies aufgrund der besonderen nationalen Bestimmungen über Tarifverhandlungen praktisch sektorweiter Standard ist.

3.1.3 Schlussfolgerungen hinsichtlich der Verfahren zur Festlegung von Sozialbedingungen im ÖPNV-Sektor

Sofern Branchentarifverträge für alle Betreiber verbindlich sind, legen sie sektorspezifische Mindestlöhne und andere spezifische Standards wie Arbeitsorganisation, spezifische Arbeits- und Gesundheitsschutzanforderungen für die Berufe im Sektor, Jahresurlaub, erhöhtes Krankengeld und andere Lohnzusatzleistungen fest. Diese bestehen in mehreren Ländern, wie etwa in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Schweden, Finnland und Italien.

Diese Verträge legen faire soziale Rahmenbedingungen für die Wettbewerber fest, dennoch ist daran zu erinnern,

dass Unternehmenstarifverträge, Unternehmensvereinbarungen und -praktiken häufig vorteilhafter sind.

Branchentarifverträge, die über ein „Sektor-Minimum“ hinausgehen, können dazu führen, dass die Unternehmenspraxis oder Unternehmenstarifverträge die Bedingungen auf Unternehmensebene im Vergleich zum Branchenstandard nicht wesentlich verbessern. Vor allem dort, wo Wettbewerb herrscht, hat dies eine „Harmonisierung“ der Sozialstandards im Sektor zur Folge und beschränkt somit den Wettbewerb hinsichtlich der sozialen Aspekte.

3.2 Entwicklung der Sozialbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr

Im folgenden Abschnitt werden die Entwicklungen der Sozialbedingungen auf Sektorebene in den vergangenen 10 Jahren (2004 -2014) erläutert. Diese Entwicklungen wurden zusammengestellt, mit Vertretern der nationalen Sozialpartner diskutiert und basieren im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Interviews, statt auf sektorspezifischen offiziellen Daten (obwohl diese für einige Ländern zur Verfügung gestellt wurden). Diese Entwicklungen sind als Trends anzusehen. Die folgenden Ergebnisse beinhalten keine Details für die Gründe solcher Entwicklungen.

Zu beachten ist jedoch, dass die Umstrukturierungen innerhalb der Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs und/oder die Einführung des Wettbewerbs vor dem Untersuchungszeitraum erfolgt sein können, was erhebliche Änderungen in den Tarifverträgen zur Folge gehabt hat (z. B. Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Schweden – weitere Details enthalten die einzelnen Länderberichte).

3.2.1 Löhne, Lohnbestandteile und andere Leistungen

In der folgenden Tabelle 3.3 sind die Ergebnisse der Trends in den sektorweiten Lohnentwicklungen während der vergangenen 10 Jahre dargestellt. Dabei wurde unterschieden, ob die Löhne im Vergleich zu Inflationsrate und Lebenshaltungskosten gestiegen oder ob sie stabil geblieben sind (Anhebung entsprechend der Inflation, dem nationalen Mindestlohn und den Lebenshaltungskostenindizes). Für Österreich, Bulgarien und Schweden kann kein Trend angegeben werden, weil entweder keine Daten über die Lohnentwicklungen verfügbar waren oder weil die Sozialpartner sich nicht über den Trend hinsichtlich der Lohnentwicklungen einig waren.

Was Österreich betrifft, so ist zu erwähnen, dass diese Situation auf die unterschiedlichen Arten von Arbeitnehmern im Sektor zurückzuführen ist. Bis 1995 wurden die Arbeitnehmer im Sektor in einem beamtenähnlichen Status eingestellt, dessen Sozialbedingungen im Vergleich zu denen aller später eingestellten Arbeitskräfte stark abwichen.

In Finnland, den Niederlanden und Irland gaben die Sozialpartner an, dass sich die Löhne positiv über dem Anstieg der Lebenshaltungskosten und der Inflationsrate entwickelt haben. In Belgien, Italien und dem Vereinigten Königreich scheinen die Trends darauf hinzudeuten, dass die Löhne stabil geblieben sind oder geringfügig über der Inflationsrate und den Lebenshaltungskosten lagen.

In Deutschland wurde festgestellt, dass die Lohnentwicklungen bereits vor dem Untersuchungszeitraum negativen Einflüssen unterlagen und zwar sowohl aufgrund einer größeren Knappheit öffentlicher Mittel als auch wegen der Vorbereitungen auf Ausschreibungen. Dies hat zu einer Situation geführt, in der es große Unterschiede in der Vergütung zwischen Arbeitnehmern gibt, die vor den tarifvertraglichen Änderungen eingestellt wurden und denjenigen, die nach diesen Änderungen eingestellt wurden. Seitdem wurden von Seiten der Gewerkschaften Anstrengungen unternommen, die Löhne zu erhöhen und

die Arbeitsbedingungen zu verbessern, was sich jedoch vor dem Hintergrund, dass im öffentlichen Sektor größeres Gewicht auf Effizienzeinsparungen gelegt wird, als problematisch erwiesen hat. Aus der Sicht der Arbeitgeber haben sich die Löhne nach der Umstrukturierungsphase positiv in Deutschland entwickelt und sind deutlich über den Lebenshaltungskosten und der Inflationsrate gestiegen.

Was die Lohnbestandteile betrifft, so wurde festgestellt, dass diese im Allgemeinen mit den Lohnerhöhungen Schritt halten.

Für Italien gaben die Sozialpartner an, dass auch die Zusatzvergütung gestiegen sei (im Vergleich zu den Bruttolöhnen). Es scheint, dass sich bestimmte Lohnbestandteile im Sektor in der Vergangenheit nicht wesentlich geändert haben. In einigen Fällen wurden Zulagen für besonderes Engagement oder Leistungszulagen eingeführt.

In Bezug auf andere Arten von Leistungen konnten keine sektorspezifischen Angaben gemacht werden, da diese stark von der wirtschaftlichen Lage des Betreibers und dem Kontext des Landes abhängen.

Aus den Unternehmensfallstudien geht jedoch hervor, dass es in allen befragten Unternehmen eine bestimmte Form zusätzlicher Leistungen gibt. Es besteht die Tendenz, geringe Lohnerhöhungen durch Zusatzleistungen auszugleichen, wie etwa Essensgutscheine, Gesundheitsleistungen oder familienbezogene Leistungen (Kinderbetreuung, Kinderzulagen). Eine für den Sektor typische Leistung, welche die meisten Betreiber gewähren, sind ermäßigte (oder kostenfreie) Monatskarten zur Benutzung des städtischen Verkehrsnetzes (mitunter auch für Familienangehörige).

Tabelle 3.3 Überblick Lohnentwicklungen

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Die Bruttolöhne sind in den vergangenen 10 Jahren deutlich über der Inflationsrate und dem Lebenshaltungskostenindex gestiegen						✓		✓	✓			
Die Bruttolöhne sind in den vergangenen 10 Jahren stabil geblieben (Erhöhungen halten mit der Inflation und dem Lebenshaltungskostenindex Schritt oder liegen geringfügig darüber)			✓				✓			✓		✓
Nicht klar (keine Antwort für den Gesamtsektor möglich oder keine Vereinbarung)	✓	✓			✓						✓	

Quelle: Basierend auf den Befragungsergebnissen und den von der ICF durchgeführten Interviews

3.2.2 Arbeitszeit und Jahresurlaub

Die folgende Tabelle 3.4 bietet einen Überblick über die Entwicklungen der wöchentlichen Arbeitszeit für Betriebspersonal (Fahrzeugführer) im ÖPNV. In der Tabelle sind die Ergebnisse der Interviews mit Sozialpartnern zusammengefasst. Es war nicht immer möglich, zwischen gesetzlicher und tarifvertraglich vereinbarter Arbeitszeit zu unterscheiden. In den meisten Ländern spielen die gesetzlichen Arbeitszeithöchstgrenzen eine wichtige Rolle im Sektor, ebenso wie unternehmensspezifische Vereinbarungen. Daher wird im Allgemeinen die wöchentliche Arbeitszeit verglichen.

Für Österreich konnte kein sektorweiter Trend festgestellt werden.

In Deutschland wurde die Arbeitszeit 2008 in 6 Bundesländern in ÖPNV-Unternehmen um etwa 0,5 Stunden pro Woche verlängert.

Im Vereinigten Königreich und in Frankreich hat sich die wöchentliche Arbeitszeit für Fahrzeugführer verringert. Während die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im Vereinigten Königreich nach wie vor länger ist als im Vergleich zu anderen Industriezweigen, ist sie in Frankreich kürzer als in anderen Verkehrssektoren und in der Gesamtwirtschaft.

In allen anderen Ländern ist die vertragliche wöchentliche Arbeitszeit tendenziell unverändert geblieben oder leicht gesunken (insbesondere was die maximale Arbeitszeit betrifft). Ungeachtet der Gesamtarbeitszeit wurde von Arbeitnehmern in allen Ländern berichtet, dass sich Arbeit intensiviert oder zumindest die Arbeitsorganisation verändert hat, vor allem in Bezug auf Maßnahmen, die die Ruhepausen, die Schichten und die Berechnung der Arbeitszeit bezüglich der Fahrzeit vom Depot und ins

Depot oder die Vorbereitung des Busses und das Schichtende sowie die Fehlzeiten betreffen.

Darüber hinaus kann die Arbeitszeit unterschiedlich erfasst werden, da sich die Referenzzeiträume oder die Schichtpläne geändert haben. Es besteht die generelle Tendenz, die Arbeitszeit aus Gründen der Wirtschaftlichkeit anzupassen, um die Nutzung der Fahrzeuge so profitabel wie möglich zu gestalten. Dies hatte zur Folge, dass die Wendezeiten kürzer geworden sind. Höhere Qualitätsanforderungen seitens der Vergabestelle bringen es mit sich, dass stärker auf Fahrpläne und Verspätungen geachtet wird (oft in Verbindung mit Vertragsstrafen). Dies bedeutet mehr Druck für die Fahrer. Sind die Fahrzeugführer über einen längeren Zeitraum einem höheren Zeitdruck ausgesetzt, so kann dies zu Ermüdung führen. Darauf wurde im Rahmen der Unternehmensfallstudien in mehreren Interviews mit Arbeitnehmervertretern hingewiesen. Dies wurde aber auch in einer europaweiten Studie, für die Busfahrer befragt wurden, erwähnt¹⁴.

Aus der Mehrzahl der Unternehmensfallstudien geht hervor, dass Überstunden selten vorkommen (Österreich, Belgien, Finnland, Niederlande, Irland, Italien und Schweden). In Deutschland gaben Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter an, Überstunden seien relativ üblich, vor allem in Unternehmen und Berufen, in denen ein relativ hoher Krankenstand verzeichnet wird. In allen untersuchten Unternehmen waren mehr als 80 % der Beschäftigten festangestellte Vollzeitkräfte.

Table 3.4 Überblick über die Entwicklung der Arbeitszeit

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Die wöchentliche Arbeitszeit ist in den vergangenen 10 Jahren unverändert geblieben		✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓	
Die wöchentliche Arbeitszeit hat sich in den vergangenen 10 Jahren erhöht					✓							
Die wöchentliche Arbeitszeit ist in den vergangenen 10 Jahren gesunken							✓					✓
Nicht klar (keine Antwort für den Gesamtsektor möglich oder keine Vereinbarung)	✓											

Quelle: basierend auf Befragungen, die von der ICF durchgeführt wurden

¹⁴ Syndex (2014), Better understanding of "Arduous Occupations" within the European pensions debate, eine im Auftrag des Europäischen Gewerkschaftsbundes, ETUC, ETF, Uni Europa, EFFAT, EPSU, EFBWW und IndustriAll durchgeführte Studie.

Bezüglich des Jahresurlaubs konnten – was die Entwicklung der Urlaubstage pro Jahr betrifft – für den Sektor keine vergleichenden Daten gesammelt werden. Aus den Unternehmensfallstudien geht jedoch eindeutig hervor, dass Unternehmen mehr Jahresurlaub gewähren, als die

gesetzlichen Mindeststandards vorsehen. Es ist allerdings nicht klar, ob der Jahresurlaub unverändert geblieben ist, sich erhöht hat oder gesunken ist.

3.2.3 Fortbildung

Die Tabelle 3.5 gibt einen Überblick darüber, ob sich die Fortbildungspolitik in den vergangenen 10 Jahren kontinuierlich verbessert hat.

In Österreich, Belgien und Italien besteht ein genereller Trend zur Verbesserung des Fortbildungsangebotes.

Wie oben erwähnt, sieht die Richtlinie 2003/59/EG Mindestnormen für die Grundqualifikation und die regelmäßige Fortbildung für Busfahrer vor und wurde von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Diese Fortbildung anzubieten ist eine Bedingung, die erfüllt sein muss, damit ein Unternehmen an einer Ausschreibung teilnehmen darf. Die Fahrer müssen die erforderliche Fahrerlaubnis besitzen und qualifiziert sein.

Fortbildung, die über diese regulatorischen Anforderungen hinausgeht, hängt von der Unternehmenspraxis und

-strategie zur Karriereentwicklung ab, mitunter auch von Anforderungen der Vergabestelle, vor allem in Bezug auf den Kundendienst oder Schulungen, wie mit aggressiven Kunden umzugehen ist. Es wurde festgestellt, dass vor allem Betreiber größerer Netze und interne Betreiber, die eine hohe Zahl von Arbeitnehmern beschäftigen, über innerbetriebliche Fortbildungszentren verfügen. In vielen Fällen leisten die Arbeitnehmer einen Beitrag, indem sie im Rahmen des Sozialdialogs auf Unternehmensebene unternehmensspezifische Fortbildungsstrategien entwickeln.

Im Zuge der nationalen rechtlichen Entwicklung wurde ein stärkeres Gewicht auf lebenslanges Lernen gelegt, und es wurden Anreize eingeführt.

Im Verlauf dieser Studie wurde die Qualität der angebotenen Fortbildung nicht bewertet.

Table 3.5 Überblick Entwicklung der Fortbildungsmöglichkeiten

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Das Fortbildungsangebot hat sich in den vergangenen 10 Jahren kontinuierlich verbessert	✓		✓				✓			✓		
Nicht klar (keine Antwort für den Gesamtsektor möglich oder keine Vereinbarung)					✓	✓						✓

Quelle: basierend auf Befragungen, die von der ICF durchgeführt wurden

3.2.4 Renten

Die Tabelle 3.6 gibt einen Überblick über sektorspezifische Rentenentwicklungen. Diese müssen auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass das Rentenalter in den vergangenen Jahren für alle Sektoren angehoben wurde und dass die Rentenleistungen für jüngere Generationen gekürzt wurden.

In Österreich, Belgien, Finnland, Irland und Schweden wurde angegeben, dass die Rentenleistungen unverändert geblieben sind. Nur für Frankreich deutet der Trend auf höhere Rentenleistungen hin. Dieser Aspekt konnte für Bulgarien, Deutschland, die Niederlande und das Verei-

nigte Königreich nicht bewertet werden. Den Angaben zufolge sind die Rentenleistungen in Italien gesunken, wurden jedoch teilweise durch eine zusätzliche Altersversorgung ausgeglichen.

Table 3.6 Überblick Rentenentwicklungen

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Rentenleistungen sind in den vergangenen Jahren unverändert geblieben	✓		✓			✓			✓		✓	
Rentenleistungen wurden in den vergangenen Jahren erhöht							✓					
Nicht klar (keine Antwort für den Gesamtsektor möglich oder keine Vereinbarung)				✓	✓			✓				✓

Quelle: basierend auf Befragungen, die von der ICF durchgeführt wurden

3.2.5 Sonstige Strategien

Im ÖPNV-Sektor machen weibliche Beschäftigte nur zwischen 8 bis 18 % der Belegschaft aus (in den untersuchten Unternehmen). In einigen Unternehmen wurden vermehrt Anstrengungen unternommen, weibliche Arbeitskräfte anzuwerben, allerdings ist ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung nur geringfügig gestiegen. Einer der Gründe für die geringe Attraktivität des Sektors für Arbeitnehmerinnen ist der Schichtbetrieb, der kaum mit dem Familienleben vereinbar ist. Um den Anteil der Arbeitnehmerinnen im Sektor zu erhöhen, müssen Reformen der Arbeitsorganisation durchgeführt werden. Zu diesem Schluss kamen die europäischen Sozialpartner UITP und ETF im Rahmen des WISE-Projekts und gaben entsprechende Empfehlungen.¹⁵

In Frankreich sind die Unternehmen zudem verpflichtet, Strategien zu entwickeln, um dem demografischen Wandel und der alternden Belegschaft zu begegnen. Die Überalterung der Belegschaft wurde in Unternehmensstudien in Belgien, Deutschland, Finnland, den Niederlanden und Schweden diskutiert. Einige Unternehmen haben die Möglichkeit der Altersteilzeit eingeführt. Initiativen zur Förderung der Gesundheit der Arbeitnehmer wurden aus Österreich, Deutschland und den Niederlanden berichtet.

Ferner wurden für die Verkehrsnetze größerer Städte (jedoch nicht ausschließlich) Sicherheitsstrategien entwickelt, um die Fahrer vor aggressiven Fahrgästen oder Autofahrern zu schützen. Solche Strategien wurden häufig auf Wunsch der Arbeitnehmer entwickelt, aber auch aufgrund der gemeinsamen Empfehlungen der europäischen Sozialpartner UITP und ETF seit 2003.¹⁶

3.3 Schlussfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung der Sozialbedingungen

Auf den ersten Blick war kein direkter Zusammenhang hinsichtlich der Entwicklung der Sozialbedingungen und der Vergabeart erkennbar. Allerdings wurden in Ländern wie Finnland und die Niederlande, 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 über 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.

Ferner ist zu beachten, dass in einigen Ländern vor dem Untersuchungszeitraum Umstrukturierungen im Sektor vorgenommen wurden, 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 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 und weil Vorbereitungsarbeiten vor Schichtbeginn und -ende von der effektiven Ar-

¹⁵ Siehe die diesbezügliche gemeinsame Empfehlung: <http://www.uitp.org/sites/default/files/documents/Strengthening%20women%20employment%20in%20urban%20public%20transport.pdf>

¹⁶ Die Empfehlungen sind unter folgendem Link zugänglich: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/75/13584/Recommendations%20on%20Insecurity%20in%20Urban%20Public%20Transport%20EN.pdf>

beitszeit abgerechnet wurden. Diese Trends wurden jedoch auch in Unternehmensstudien interner Betreiber festgestellt. In Deutschland beispielsweise ist man der Ansicht, dass die Vorbereitungen, die seit Anfang der 2000er Jahre als Reaktion auf die erwarteten Ausschreibungen getroffen wurden, zu solchen Entwicklungen in der Arbeitsorganisation beigetragen haben. Gleichzeitig haben eine stärkere Betonung der Effizienz sowie Einsparungen im öffentlichen Sektor in allen Ländern diesbezüglich eine wichtige Rolle gespielt.

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 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, was dazu führt, 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 Mindeststandard, der die Verhandlungen auf Unternehmensebene direkt beeinflusst.

Überdies zeigen die Trends, dass die Fortbildung – von einigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Frankreich) – 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 der Qualität der Dienstleistung¹⁷.

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.

¹⁷ Siehe zu diesem Thema auch die gemeinsame Erklärung von UITP und ETF zur Richtlinie 2003/59/EG über die Grundqualifikation von Busfahrern – <http://www.uitp.org/sites/default/files/ETF-UITP%20Joint%20declaration%20training%20urban%20bus%20drivers%20-%202014.pdf>

4 Anwendung von Sozialbedingungen und Personalübernahme im ÖPNV-Markt

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Länderstudien im Hinblick auf die Ziele der Studie erörtert, insbesondere welche Auswirkungen die Wahl des Vergabeverfahrens und die Anwendung von Sozialbedin-

gungen auf die Beschäftigungsbedingungen und die Durchführung der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel hat sowie die damit verbundenen Herausforderungen.

4.1 Auswirkungen der Wahl des Vergabeverfahrens und der Anwendung von Sozialbedingungen

Zunächst ist es hilfreich, die Auswahl und Einordnung der untersuchten Länder in Bezug auf die wesentlichen angewandten Vertragssysteme erneut darzustellen:

- Frankreich (außer Region Paris), Finnland, Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich (für Busdienste in London) sind Länder, in denen für Busdienste (und in größerem Umfang auch für Straßenbahn- und U-Bahndienste) kompetitive Ausschreibungen angewendet werden und zwar im Verhältnis von mehr als 80 % der vergebenen Aufträge.
- In Österreich, Belgien, Deutschland, Irland, Bulgarien und der Tschechischen Republik wird die Mehrzahl der Busdienste (sowie Straßenbahn- und U-Bahndienste) vom internen Betreiber erbracht; in Deutschland werden Busdienstleistungen ebenfalls vermehrt wettbewerblich ausgeschrieben – vor allem in kleineren Städten.
- Gemischte Systeme gibt es in Italien, wo die Busdienstleistungen in erheblichem Umfang ausgeschrieben werden, obwohl nach wie vor auch interne Betreiber einen Großteil der Verkehrsnetze betreiben, oder im Vereinigten Königreich, wo in London Buslinien wettbewerblich ausgeschrieben werden, während für das Londoner U-

Bahn-Netz die Direktvergabe angewandt wird und in Nordirland für alle Verkehrsträger, während in England, Wales und Schottland die Mehrzahl der Linien auf kommerzieller Basis bedient wird.

Es gibt vier Teilfragen, die sich aus der Analyse der Auswirkungen der Vergabeart auf die Sozialbedingungen und die Beschäftigung ableiten lassen:

- Welche Faktoren beeinflussen die Wahl des Vergabeverfahrens?
- Welche Folgen hat die gewählte Vergabeart?
- In welchem Maße spielt die Vertragsgestaltung eine Rolle?
- In welchem Maße spielen Sozialbedingungen eine Rolle und inwieweit mildern regulatorische oder tarifvertragliche Rahmenbedingungen potenziell nachteilige Auswirkungen der Ausschreibung auf die Beschäftigung und/oder Sozialbedingungen ab?

4.1.1 Faktoren, die die Wahl des Vergabeverfahrens beeinflussen

Generell wurde in allen Ländern festgestellt, dass die Einführung kompetitiver Ausschreibungen politisch motiviert zu sein scheint und oft – jedoch nicht immer – von wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst ist.

In den meisten Fällen sind die Länder bestrebt, durch die Einführung kompetitiver Ausschreibungen die Effizienz zu steigern, vor allem vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Ressourcen.

Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, ein umfassendes Verständnis für die wirtschaftlichen Aspekte von ÖPNV-Dienstleistungen und -Aufträgen zu gewinnen und festzustellen, ob das mit der Einführung des Wettbewerbs

verfolgte Ziel erreicht worden ist. Es war jedoch möglich, ein Verständnis für den allgemeinen Rahmen zu gewinnen.

In vielen Ländern haben die zuständigen Vergabestellen eine politische Zugehörigkeit, sind jedoch rechtlich eigenständige Strukturen – der Stadtrat, Stadtverwaltung, ein gewähltes Organ. Strategische Verkehrsentscheidungen werden auf politischer Ebene gefällt (mitunter unter dem Einfluss politischer Ideologien). In großen Städten gibt es meist ein Exekutivorgan, das Verkehrsleistungen in Auftrag gibt, das Verkehrsnetz verwaltet sowie die Aufträge für die strategisch-politische Ebene durchführt und überwacht.

Die folgenden Beispiele betreffen drei Länder, in denen durch die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen (oder mitunter im Vorgriff auf kompetitive Ausschreibungen) Effizienzsteigerungen erwartet wurden: Dublin Bus, Budapest und die belgische Region Flandern. In zwei Fällen (Irland und Belgien) sind die Vergabeverfahren noch in der Planungsphase, und es werden politische Diskus-

sionen geführt, die in gewissem Maße die Besorgnis der Gewerkschaften widerspiegeln, dass eine vermehrte Anwendung von Ausschreibungen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Beschäftigungsbedingungen haben wird.

Politische Einflussnahme auf die Wahl des Vergabeverfahrens

Region Dublin

Ende 2014 wurden neue Aufträge direkt an Dublin Bus und Bus Éireann vergeben. In dem letzten Auftrag mit Dublin Bus und Bus Éireann hatte die Vergabestelle festgelegt, dass 10 % des Netzes für einen Auftrag mit einer Laufzeit von 5 Jahren, von 2016 bis 2021, wettbewerblich ausgeschrieben werden sollten. Insgesamt gab es drei getrennte Lose - für den Ballungsraum Dublin, das Einzugsgebiet Kildare Dublin und die Waterford-Stadtlinien. Listen mit Bewerbern, die in die engere Auswahl kamen, sollten im November 2015 erstellt werden. Die Gründe für diese veränderte Methode waren der wirtschaftliche Druck infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise, unter der Irland stark litt sowie die wahrgenommene Orientierung der Europäischen Kommission in Richtung wettbewerblicher Ausschreibung und die Anforderungen für die Berechnung der PSO-Ausgleichszahlung. Ebenfalls erwähnt wurde, dass die Wahl der kompetitiven Ausschreibung wohl eher Teil einer politischen Ideologie gewesen war, die vor allem von einer rechts-/liberalorientierten Politik gesteuert wurde. Wegen des erhöhten Drucks der Gewerkschaften, die um die Arbeitsplatzsicherheit im Falle eines Betreiberwechsels in Sorge waren, wurde die Ausschreibung gestoppt.

Region Budapest

Seit 2010 besitzt Budapest ein Exekutivorgan für den öffentlichen Personennahverkehr namens BKK (Budapesti Közlekedési Központ (Budapester Verkehrszentrale)). Der interne Betreiber von Budapest heißt BKV. Er betrieb bis 2012 das gesamte Netz des Ballungsraums Budapest - einschließlich Bus-, Straßenbahn-, Oberleitungsbus- und U-Bahn-Diensten. Die BKK vergab einen neuen Auftrag an BKV mit der Verpflichtung, dass etwa 66 % der Busdienste im Einzugsgebiet Budapest wettbewerblich ausgeschrieben werden sollten. Der neue Auftrag mit einer Laufzeit von 8 Jahren läuft bis 2020. Die Entscheidung wurde ohne öffentliche Anhörung der größeren Interessengruppen gefällt und hatte das Ziel, Einsparungen zu realisieren, um die Kosteneffizienz und Qualität zu steigern. Teile der Ausschreibung wurden veröffentlicht und 2013 vergeben. In diesem Jahr hat die BKV ihren Betrieb im Einzugsgebiet um Budapest an die Zuschlagsempfänger, die Busbetreiber Volánbusz und Arriva, übergeben. Da die Bereitstellung des Wagenparks Teil des Auftrags war, wurde der Auftrag im Einklang mit den nationalen Bestimmungen über den Betriebsübergang vergeben. Das Personal ging zu einer Zeit auf Volánbusz über, zu der der Tarifvertrag bei der BKV gekündigt worden war. Somit war der neue Betreiber nicht verpflichtet, die für einen Tarifvertrag spezifischen Arbeitsbedingungen anzuwenden. Im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens wurde eine Liste des zu übernehmenden Personals veröffentlicht. Der Übergang selbst war Gegenstand eines Verhandlungsverfahrens zwischen BKV und Volánbusz ohne Einbeziehung der BKK (Verkehrsbetreiber).

Belgische Region Flandern

Seit ca. 2002 wird in Flandern über die Zukunft der Auftragsvergaben im ÖPNV diskutiert. Zu dieser Zeit führten die zuständigen Vergabestellen die Möglichkeit ein - oder, was Flandern betrifft - die Verpflichtung, ca. 50 % der Linien unterzuvergeben (im Wege der kompetitiven Ausschreibung). Dieser Prozess wurde als eine Vorbereitung auf mehr Wettbewerb gesehen. Möglicherweise werden nach 2020 Änderungen eingeführt, nach denen das Vergabeverfahren gewählt werden kann (gegenwärtig ist nur die interne Vergabe möglich). Zu diesem Zeitpunkt besteht jedoch keine Sicherheit bezüglich dieses Aspekts. Die anhaltende politische Diskussion in Flandern führt zu Unsicherheit unter den Arbeitnehmern des Sektors. Die Gewerkschaften sind gegen jede Änderung und verlangen, dass ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag weiterhin nur an einen einzigen internen Betreiber vergeben werden soll.

In den Niederlanden besteht seit 2000 die Verpflichtung, öffentliche Personennahverkehrsleistungen in den zwölf Provinzen auszuschreiben, mit Ausnahme von Amsterdam, Rotterdam/Den Haag und Utrecht (der drei größten Städte), wo gewählt werden kann, welche Vergabeart angewendet wird. Utrecht hat beschlossen, sein Netz kompetitiv auszuschreiben und seit 2015 (bis 2023) besteht ein Vertrag mit einem privaten Betreiber. Die Gründe für diese Entscheidung konnten jedoch nicht näher untersucht werden. In Schweden besteht zudem eine Verpflichtung, öffentliche Personennahverkehrsleistungen auszuschreiben. Seit 2012 ermöglicht eine Reform des schwedischen Transportgesetzes den Betreibern, kommerzielle Dienstleistungen im ÖPNV frei einzurichten.

Es wird argumentiert, dass kompetitive Ausschreibungen angewendet werden (oder entsprechende Vorbereitungen getroffen werden), um die Qualität der Dienstleistungen zu erhöhen, die Effizienz hinsichtlich der Anwendung der Tarife und der öffentlichen Ausgleichszahlung zu steigern, die Umweltstandards zu verbessern, den Wagenpark

4.1.2 Folgen der Wahl des Vergabeverfahrens

Einer der Trends, der aus den Unternehmensfallstudien in den meisten Ländern erkennbar ist, besteht darin, dass die Aufträge eine hohe Anzahl von Qualitätskriterien vorsehen, wie z. B. Pünktlichkeit, eine hohe Kundenzufriedenheit sowie besondere Kriterien für den Wagenpark, um die Zugänglichkeit für alle Bürger zu erhöhen. Zur Sicherstellung der Dienstleistungsqualitätskriterien können die Sozialstandards eng damit verbunden sein, beispielsweise kann der Kundenservice durch Fortbildungsanforderungen verbessert werden; die Sicherheit für die Fahrgäste kann anhand der Arbeits-, Gesundheitsschutz- und Sicherheitspolitik erhöht werden. Die Vergabestellen bewerten diese Kriterien im Laufe der Zeit und bieten Anreize für gute Qualität und wenden Vertragsstrafen an, wenn die Kriterien nicht erfüllt werden. Solche Bedingungen sind sowohl bei Ausschreibungen als auch im Falle der Direktvergabe vorgesehen.

In Finnland und Schweden, wo in erheblichem Maße kompetitive Ausschreibungen stattfinden, wurden in Studien zur Qualität und Effizienz des öffentlichen Personennahverkehrs nach Ausschreibungen positive Effekte festgestellt. In beiden Ländern besteht ein Branchentarifvertrag, der für alle Unternehmen des Sektors gilt (in Finnland allgemeinverbindliche Branchentarifverträge und in Schweden fast 100 %-Abdeckung). Diese Verträge legen u. a. auf hohem Niveau Lohnstandards für den Sektor fest, so dass Unternehmenstarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen. Die Situation in Frankreich stellt sich anders dar. Obwohl Branchentarifverträge sektorspezifische Sozialstandards festlegen, die für den gesamten Sektor gelten, zahlen die Unternehmen im Vergleich zum sektorspezifischen Minimum üblicherweise weitaus höhere Löhne. Im

zu erneuern sowie kleinen und mittleren Unternehmen zu ermöglichen, am Markt teilzunehmen, vor allem dort, wo einzelne Strecken ausgeschrieben werden oder wo ein bestimmter Umfang der Linien unterzuergeben ist. Die Möglichkeit der kompetitiven Ausschreibung wird Bewegung in den Verkehrsmarkt bringen, so dass die Betreiber womöglich umstrukturieren müssen und neue ausländische Betreiber am Markt tätig werden können. Daher ist man der Ansicht, dass die Vergabestellen neue Möglichkeiten zur Steigerung der Dienstleistungsqualität haben werden. Die Tatsache, dass solche Entscheidungen oft politisch/ideologisch motiviert sind, beweist die Tatsache, dass ähnliche Gründe hinsichtlich der Effizienz auch in den Fällen vorgetragen werden, in denen die Dienstleistungen rekommunalisiert wurden. Ein weiterer Grund war der Wunsch, alle für das lokale Gebiet erhaltenen Leistungen zu nutzen und in kommunale Dienstleistungen zu reinvestieren¹⁸.

Falle des Wettbewerbs könnte somit der Betreiber im Nachteil sein, der den Vertrag anwendet, der schlechtere Arbeitsbedingungen vorsieht. Dieser Effekt wird in Frankreich jedoch aufgrund der obligatorischen Personalübernahme abgeschwächt. Dies begrenzt die Folgen des Lohnwettbewerbs. Diese Situation weicht von der in Deutschland (regional) ab, wo der Branchentarifvertrag eher niedrige sektorspezifische Mindeststandards vorsieht. In diesen Ländern besteht ein großer Unterschied zwischen sektoralen und unternehmensspezifischen Arbeitsbedingungen. Überdies ist die Personalübernahme im ÖPNV in Finnland aufgrund eines sektorspezifischen, für alle Unternehmen verbindlichen Vertrags obligatorisch (zumindest die des direkt betroffenen Personals sowie im Rahmen des Personalbedarfs des neuen Betreibers), was zu einer größeren Arbeitsplatzsicherheit beiträgt. Demzufolge kann argumentiert werden, dass positive Qualitätseffekte und Effizienzgewinne durch den Wettbewerb auch dann erzielt werden können, wenn ein solcher Schutzrahmen für das Personal besteht. Ferner könnte argumentiert werden, dass ein solcher Schutzrahmen auch zu einer höheren Dienstleistungsqualität beitragen kann, da beispielsweise der soziale Frieden gestärkt und die Mitarbeitermotivation erhöht wird.

In den Niederlanden wurde berichtet, dass die Vergabestellen in der ersten Phase der kompetitiven Ausschreibung den Preis als wichtigstes Kriterium festlegen. Dies hat aus der Sicht der Gewerkschaften in einigen Provinzen zu Bedenken hinsichtlich der Qualität geführt, obwohl es in den Niederlanden auch einen verbindlichen Branchentarifvertrag gibt und die Personalübernahme nach den nationalen gesetzlichen Bestimmungen obligatorisch ist.

¹⁸ Siehe auch die Studie, die GART (französischer Verband der Vergabestellen), die UTP (Verband öffentlicher Personennahverkehr), EPL (Nationaler Verband örtlicher öffentlicher Unternehmen) und die FNTV (Nationaler Fahrgastverband) in Auftrag gegeben haben, um ein Verständnis für die Gründe der Wahl verschiedener Vergabearten zu erlangen – wie im Kapitel 2.5 dargelegt. Olivier Domenach: *Gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix*, http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

Aus den im Rahmen dieser Studie analysierten Beispielen geht hervor, dass der Preis und das technische Angebot im Allgemeinen für die Auswahl eines Angebots ausschlaggebend sind. Aus der Sicht der Gewerkschaft besteht im Hinblick auf die Sozial- und Beschäftigungsbedingungen ein erheblicher Unterschied zwischen dem „wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebot“ und dem „kostengünstigsten Angebot“. Das Ziel des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots besteht darin, innerhalb bestimmter Parameter eine optimale Kombination von Preis und Qualität zu bieten sowie den größten Gesamtnutzen für die Vergabestelle, einschließlich sozialer Aspekte. Beim kostengünstigsten Angebot wählt die Vergabestelle den Betreiber innerhalb bestimmter Parameter nur auf der Basis des niedrigsten Preises für die Dienstleistung aus. Letzteres würde keine sozialen und anderen Qualitätskriterien berücksichtigen. Einige Vergabestellen und Arbeitgeber sind jedoch der Ansicht, dass auch für den Fall, dass in der Vergabephase Sozialbedingungen nicht ausdrücklich genannt werden (für interne Betreiber oder private Betreiber), eine erhebliche Anzahl von Sozialstandards implizit durch das Arbeitsgesetz und bestehende Tarifverträge gesichert sind. Die Wahl zwischen dem „wirtschaftlich vorteilhaftesten“ und dem „kostengünstigsten Angebot“ sei daher irrelevant. Diese Argumentation wird überwiegend in Ländern vorgebracht, in denen verbindliche oder allgemein anwendbare Tarifverträge bestehen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine höhere Qualität somit durch die Kombination anderer Faktoren erreicht wird (und nicht nur durch die Wahl des Vergabever-

fahrens), wie z. B. Bonus-Malus-Zahlungen der Vergabestelle. Es war nicht möglich, konsequent Informationen über die Zahlung von Qualitätszulagen zu sammeln oder darüber, in welchem Umfang Vertragsstrafen angewendet werden. Solche Klauseln werden auch in Aufträgen angewendet, die direkt an einen internen Betreiber, wie z. B. Wiener Linien oder La Rochelle RTCR, vergeben werden.

In der Literatur wird zudem argumentiert, dass Qualitätsmanagement könne am besten funktionieren, wenn in den Ausschreibungsunterlagen klare Qualitätskriterien festgelegt sind, die zudem gemessen und kontrolliert werden; ebenso wichtig ist eine gute Kommunikation zwischen der Vergabestelle und dem Betreiber über die Wichtigkeit der Leistungen und Ziele.¹⁹ Wenn das Qualitätsmanagement in der Ausschreibungsphase nicht eindeutig beschrieben wird und wenn sich die Ausschreibung zu sehr auf den Preis konzentriert, wird keine Qualitätsverbesserung erreicht²⁰.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Qualität bei Direktvergaben verbessert werden können, wenn die Aufträge klare Qualitätskriterien und Qualitätsmanagementsysteme vorsehen: De Lijn, Flandern, Belgien oder der österreichische Betreiber Wiener Linien.

¹⁹ Dies wurde bereits im Rahmen früherer Forschungsprojekte aufgezeigt, die mit EU-Mitteln finanziert wurden – Consortia unter der Leitung von CERTU -2001 – veröffentlichtes PORTAL-Material – Qualität und Benchmarking im öffentlichen Personenverkehr – Material verfügbar auf folgender Webseite: http://www.eltis.org/sites/eltis/files/kt1a_wm_en_9.pdf; oder das PROCEED-Projekt – Konsortium unter der Leitung von Trivector Traffic – Grundsätze für den erfolgreichen Betrieb und die Entwicklung eines qualitativ hochwertigen Öffentlichen Personennahverkehrs, Ergebnisse verfügbar unter: <http://www.proceedproject.eu/>

²⁰ Siehe auch das Beispiel Van der Velde, D.

Fallstudie Belgien De Lijn

Hintergrund

De Lijn ist der interne Betreiber der Region Flandern. De Lijn betreibt drei Straßenbahnnetze in Antwerpen, Gent sowie die Straßenbahnlinie an der belgischen Küste. Der Großteil der Dienstleistungen betrifft Buslinien, und De Lijn hat 2014 über 540 Millionen Fahrgäste befördert. Die Zahl der Fahrgäste ist in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Die Wirtschaftskrise hat sich jedoch auf die Fahrgastzahlen ausgewirkt und zu einem leichten Rückgang geführt. Der Auftrag von De Lijn muss verlängert werden; gegenwärtig finden Verhandlungen mit der Regierung statt. Der Vertrag verpflichtet den Betreiber, rund 50 % seiner Dienstleistungen unterzuvergeben. Seit 2002 hat De Lijn solche Unteraufträge auf wettbewerblicher Basis vergeben. Es bestehen etwa 80 solcher Verträge mit verschiedenen Unternehmen. Viele der kleinen Familienbetriebe sind jedoch Teil großer internationaler Unternehmen (wie z. B. Keolis und die ehemalige Veolia/Transdev) geworden. Der Betriebsvertrag mit De Lijn sieht vor, dass die Beschäftigten des Subunternehmers Arbeitsbedingungen erhalten müssen, die mit denen der Mitarbeiter von De Lijn vergleichbar sind. Dadurch wird ein Wettbewerb über die Lohnkosten verhindert.

Das Unternehmen und seine Mitarbeiter

De Lijn beschäftigt mehr als 8000 Arbeitnehmer (ca. 5000 davon sind Fahrzeugführer), der Anteil der Frauen beträgt etwa 18 %. Die Zahl der Beschäftigten ist in den vergangenen 10 Jahren gestiegen (2004 hatte das Unternehmen 7.200 Beschäftigte). Der gegenwärtige Betriebsvertrag sieht vor, dass das Unternehmen das Personal nicht weiter aufstocken soll, was einen Einstellungsstopp zur Folge hat. Wenngleich die Arbeitszeit unverändert geblieben ist, so ist die Zahl der Teilzeitarbeitskräfte in den vergangenen 10 Jahren stark gestiegen. Dies basiert auf einer erhöhten Nachfrage nach flexiblen Arbeitsformen. Zudem wurden Teilzeitarbeitsmodelle gesetzlich gefördert (Teilzeitarbeit für ältere Arbeitnehmer, Teilzeitarbeit für Arbeitnehmer mit Familien usw.). Etwa 35 % der Mitarbeiter sind älter als 50 Jahre. Die Anhebung des Rentenalters hat unter Umständen zukünftig Auswirkungen auf den Sektor. Das Unternehmen verfügt über mehrere Tarifverträge, die die Vergütung, Zusatzleistungen, Zulagen und die betriebliche Altersversorgung betreffen.

Entwicklung der Sozialbedingungen

Die Entwicklung der Löhne ist stabil geblieben und hat mit der Inflation und dem Lebenshaltungskostenindex Schritt gehalten. Dies gilt auch für die Zusatzleistungen. Allerdings wurde erwähnt, dass die Löhne im Vergleich zu anderen Sektoren womöglich nicht sehr attraktiv sind. Dies kann sich bei der Suche nach sehr speziellen Tätigkeitsprofilen – insbesondere Technikern – als ein Problem herausstellen. Gegenwärtig werden daher die Lohnschemata überarbeitet, vor allem hinsichtlich der Prämiensysteme. Die Arbeitszeit ist unverändert geblieben. Mehrarbeit kommt nur begrenzt vor und ist abhängig von der Funktion und der betreffenden Dienstleistung. Eine Intensivierung der Arbeit wurde nicht angegeben, obwohl Verkehrsstaus die Fahrer beeinträchtigen. Die Rentenleistungen haben sich im Laufe der Zeit nicht verändert. Die Abwesenheitsquote hat sich in den vergangenen Jahren insgesamt nicht wesentlich verändert. Wie in allen Sektoren ist jedoch die Zahl der langfristig abwesenden Mitarbeiter gestiegen. Psychosoziale Risiken haben im Verkehrssektor ebenfalls zugenommen. Dies ist hauptsächlich auf Aggression und Gewalt zurückzuführen, die häufiger auftreten. Das Unternehmen hat umfangreiche Schulungsmaßnahmen eingeführt, um den Mitarbeitern zu helfen, mit solchen Zwischenfällen umzugehen. Zudem sind die Busse mit Kameras, Sicherheitskabinen für die Fahrer und einer Notfalltaste ausgerüstet worden, die direkt mit der Polizei verbunden ist. Diesbezüglich wurde die Zusammenarbeit mit der Polizei verbessert, um die Sicherheit der Fahrer zu gewährleisten. Insgesamt werden vermehrt Schulungsmaßnahmen durchgeführt. Das Unternehmen verfügt über ein innerbetriebliches Fortbildungszentrum. Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes werden in enger Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsprävention weiterverfolgt. Diese Politik wurde in Zusammenarbeit mit Arbeitnehmern und Gewerkschaften eingeführt.

Fallstudie Österreich: Wiener Linien

Hintergrund

Die Wiener Linien (WL) sind der interne Betreiber der Stadt Wien, der über ein umfangreiches städtisches Netz von Bus-, Stadtbahn- und U-Bahn-Linien verfügt. Es gibt 5 U-Bahn-Linien, 29 Stadtbahn-/Straßenbahnlinien und 115 Buslinien. Die Gesamtlänge des Stadtnetzes entspräche der Entfernung Wien-Rom (über 1.077 km). Der 2002 erteilte Auftrag zur Erbringung dieser Dienstleistungen wurde 2007/2008 automatisch verlängert (und läuft bis Ende 2016). Der neue Vertrag für 2017 wurde bereits mit der Stadt Wien (Verkehrsministerium) – die für das Netz zuständig ist – vereinbart. Der neue Auftrag hat eine Laufzeit von 15 Jahren. Er umfasst ein Bonus-Malus-System bezüglich der Qualitäts- und Leistungskriterien. Etwa ein Drittel des Busverkehrs wird durch offene Ausschreibungsverfahren untervergeben.

Das Unternehmen und seine Mitarbeiter

2014 beschäftigte das Unternehmen etwa 8.600 Arbeitnehmer (2010 waren es 8.100). Mehr als 6.800 Mitarbeiter sind Arbeiter und etwa 1.800 Angestellte. Über 3.600 Arbeitnehmer haben einen beamtenähnlichen Status und mehr als 200 sind Auszubildende. Etwa 12 % der Arbeitskräfte sind Frauen und ca. 89 % festangestellte Vollzeitkräfte. Die Zahl der Mitarbeiter hat sich im Laufe der Zeit erhöht, da die Fahrgastzahlen gestiegen sind und das Netz erweitert wurde. Für die Wiener Linien gibt es einen Tarifvertrag auf Unternehmensebene, der Bus, U-Bahn und Straßenbahn abdeckt. Dieser Tarifvertrag wird alljährlich neu ausgehandelt. Die Wiener Linien haben zudem eine Ausbildungsverpflichtung. Um junge Auszubildende anzuwerben, bezahlt das Unternehmen ihre Ausbildung sowie die Ausbildung der Fahrer (Fahrerlaubnis) und ist verpflichtet, sie als Vollzeitkräfte zu übernehmen. Sämtliche Ausbildung wird betriebsintern durchgeführt. Das Unternehmen verfügt über ein Fortbildungsprogramm. Weitere Leistungen sind: eine Betriebskindertagesstätte, eine Kantine und zusätzliche Urlaubstage zur Förderung der Gesundheit.

Entwicklung der Sozialbedingungen

Insgesamt ist man der Ansicht, dass die Löhne kontinuierlich gestiegen sind, allerdings nur leicht über der Inflation. Die wöchentliche Arbeitszeit im Unternehmen beträgt derzeit 37,5 Stunden. Aufgrund des gestiegenen Verkehrsaufkommens und des Anstiegs der Fahrgastzahlen spüren die Arbeitnehmer eine Arbeitsintensivierung. Die größere Arbeitsintensität hat zu einem Anstieg der psychosozialen Erkrankungen unter den Mitarbeitern geführt, die jedoch nicht häufiger auftreten als in anderen Sektoren. Das Fortbildungsangebot wurde im Laufe der Zeit verbessert. Die Personalfuktuation wird allgemein als gering beschrieben, hat sich aber in jüngster Zeit erhöht. Die Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung sind stabil geblieben. Das Unternehmen verfolgt eine Strategie hinsichtlich der Vielfalt und Gleichstellung. Aggression und Gewalt am Arbeitsplatz (vorwiegend von Seiten der Fahrgäste) haben zugenommen. Das Unternehmen bietet zusätzliche Schulungen an, um den Mitarbeitern zu helfen, mit solchen Situationen umzugehen. Darüber hinaus gibt es mehr Sicherheitsvorkehrungen für Fahrer, wie etwa Türen für die Fahrerinnen in alten Straßenbahnen und mehr Videoüberwachung. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen auch, dass die allgemeine Anwendung öffentlicher Dienstleistungsaufträge (gemäß der PSO-Verordnung), die Sicherstellung eines Schutzrahmens für Arbeitnehmer (im Falle kompetitiver Ausschreibungen), Anreize für Betreiber und Vertragsstrafen für den Fall, dass die Leistungskriterien nicht erfüllt werden, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Transparenz seitens der Vergabestelle und des Betreibers im Hinblick auf das Management der Verkehrsdienstleistung, anscheinend positive Auswirkungen auf die Qualität, die Fahrgastzahlen und die Effizienz der Leistungserbringung haben.

In der Literatur werden weitere Argumente dafür genannt, dass eine höhere Qualität und Effizienz nicht im Zusammenhang mit der Vergabeart stehen. Der institutionelle und der regulatorische Rahmen haben wesentlichen Einfluss auf solche Ergebnisse. Auch der Vertragstyp, die Risikoverteilung und das Qualitätsmanagement scheinen eine wichtige Rolle zu spielen. Ein Punkt, der in der Literatur nicht in zufriedenstellendem Umfang berücksichtigt wird, ist die Rolle des menschlichen Faktors im Qualitätsmanagement. Es gilt jedoch als anerkannt, dass Aus- und Fortbildung für hochwertige Dienstleistungen wichtig sind, auch wenn die Sozialbedingungen insgesamt keine Berücksichtigung finden. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen ferner, dass die allgemeine Anwendung öffentlicher

Dienstleistungsaufträge (gemäß der PSO-Verordnung), eines Schutzrahmens für die Arbeitnehmer (bei kompetitiven Ausschreibungen) sowie Anreize und Vertragsstrafen für die Betreiber anscheinend positive Auswirkungen auf die Qualität, die Fahrgastzahlen und die Effizienz der Leistungserbringung haben. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Vergabestelle und der Betreiber die Transparenz hinsichtlich des Managements der Verkehrsdienstleistung gewährleisten.

Ungeachtet dessen scheint die Anwendung kompetitiver Ausschreibungen in allen Ländern Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen zu haben, gleichgültig welches Vergabeverfahren zur Verfügung steht. Länder, in

denen interne Betreiber dominieren, sind ebenfalls von der Öffnung des Marktes „bedroht“. Dies könnte zu Umstrukturierungen bei internen Betreibern führen und setzt

Gewerkschaften und Betriebsräte unter Druck, Tarifverträge neu auszuhandeln. Das Beispiel La Rochelle veranschaulicht eine solche Situation.

Fallstudie Frankreich: La Rochelle

La Rochelle ist ein kleiner Ballungsraum, der aus 28 Gemeinden besteht und ca. 162.000 Einwohner zählt. Die zuständige Vergabestelle ist die Communauté d'Agglomération La Rochelle. Die öffentlichen Personennahverkehrsdienste werden von dem internen Betreiber Régie des transports communautaires Rochelais (RTCR) erbracht. Insgesamt umfasst das Netz Yelo 29 Buslinien, wovon 18 Linien von RTCR bedient und 6 Linien von Transdev bedient werden. Darüber hinaus bedient Transdev 12 Schulbuslinien (zur Beförderung der Schüler aus den umliegenden Gemeinden nach La Rochelle). RTCR betreibt zudem eine Seeverkehrsverbindung (4 Schiffe) sowie das Fahrradverleihsystem und einen Pendelverkehr. Die Seeverkehrsverbindung wird an ein Spezialunternehmen untervergeben. Den letzten Auftrag erhielt RTCR im Jahr 2010 für 6 Jahre. Der neue Vertrag wurde unter schwierigen Bedingungen ausgehandelt, da die Vergabestelle RTCR aufforderte, eine Reihe wesentlicher Einsparungen vorzunehmen und so indirekt von dem Betreiber verlangte, seine Sozialbedingungen zu ändern, insbesondere durch die Überarbeitung des seit 1983 bestehenden Unternehmenstarifvertrags. Der Betreiber sollte seine Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz verbessern und hohe Qualitätsstandards erfüllen, die mit einem Bonus-Malus-System belohnt werden sollten. Es gab die klare Drohung von Seiten der Vergabestelle, das Verkehrsnetz für den Wettbewerb zu öffnen, falls die RTCR den Änderungen nicht eindeutig zustimmen sollte. Schließlich wurde darüber abgestimmt und vereinbart, dass die RTCR die Linien mindestens bis 2024 bedient. Der Betreiber wurde aufgefordert, Einsparungen im Umfang von ca. 40 % vorzunehmen, doch dieses ursprüngliche Ziel wurde jetzt herabgesetzt. Eine der Möglichkeiten zur Realisierung dieser Einsparungen bestand darin, die Lohnkosten zu senken, da diese 72 % der Betriebskosten ausmachen. Folglich hatte der Betreiber 2010 eine Übergangsvereinbarung mit dem Personal geschlossen, um die Löhne und Zusatzleistungen zu ändern und 2014 wurde ein neuer Unternehmenstarifvertrag geschlossen. Dieser Vertrag wurde von den Gewerkschaften CFDT (die die Mehrzahl der Arbeitnehmer vertritt) und CFE-CGC unterzeichnet, jedoch nicht von der CGT.

Eine ähnliche Erfahrung wurde in einem Workshop im Rahmen dieser Studie in Frankfurt von der zuständigen Vergabestelle der Region Hannover in Deutschland beschrieben. Der öffentliche Personennahverkehr wird von einem internen Betreiber bedient. In Vorbereitung auf die Verlängerung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags schlossen die für die Region Hannover zuständige Vergabestelle und der interne Betreiber Üstra 2008 eine Partnerschaftvereinbarung bis zum Jahr 2020, die vorsah, dass das Unternehmen Umstrukturierungen im Hinblick auf eine marktfähige Kostenstruktur, die Einhaltung des Businessplans und eine höhere Kundenzufriedenheit durchführen sollte. Die Vereinbarung bedeutete auch, dass die Arbeitnehmer die Produktivität steigern und einige Zugeständnisse bezüglich der Sozialbedingungen machen sollten (was dies konkret bedeutete wurde nicht angegeben). Im Gegenzug erhielten die Arbeitnehmer eine Beschäftigungsgarantie bis zum Jahr 2020 und die Region Hannover würde keine kompetitive Ausschreibung durchführen²¹.

Es ist schwierig, anhand der vorliegenden Studie eine generelle Einschätzung darüber vorzunehmen, welche Auswirkungen die Wahl des Vergabeverfahrens auf die Sozialbedingungen hat, da dies stark von den nationalen und lokalen Gegebenheiten abhängt, vor allem von dem Bestehen verbindlicher Branchentarifverträge, nationaler oder tarifvertraglicher Bestimmungen über die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel sowie dem entsprechenden Schutzgrad für erworbene Rechte und der

generellen Belastung der öffentlichen Haushalte. Es wurde folgendes festgestellt:

- Sobald in einem Markt Vorbereitungen für eine erste wettbewerbliche Ausschreibung getroffen wurden, haben interne Betreiber ebenfalls beträchtliche Umstrukturierungen durchgeführt. In manchen Fällen hatte dies Entlassungen oder Einstellungsstopps zur Folge und mitunter eine Stagnation oder Senkung der Löhne (vor allem für neu eingestellte Beschäftigte) oder eine Intensivierung der Arbeitsorganisation.
- Wird der Wettbewerb völlig auf der Basis des niedrigsten Preises durchgeführt, werden die Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien womöglich nicht erreicht. Erfahrungen mit Ausschreibungen zeigen, dass für die Umsetzung der Ziele Pünktlichkeit, guter Kundenservice, saubere Busse, Einsatz neuer Technologien und effiziente Nutzung der Fahrzeuge, ein qualifiziertes Personalmanagement sowie eine adäquate Personalausstattung und angemessene sichere Arbeitsbedingungen erforderlich sind. Sektorspezifische Arbeitsbedingungen können durch allgemeinverbindliche Branchentarifverträge oder Tarifverträge sichergestellt werden, die auf die Mehrzahl der Betreiber anwendbar sind und/oder durch eine gesetzlich vorgeschriebene Personalübernahme in den Fällen, in denen keine Branchentarifverträge bestehen oder nur solche, die nicht auf die Mehrzahl der Betreiber anwendbar sind.

²¹ Inzwischen wurde 2015 ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Wege der Direktvergabe nach der VO 1370/2007 abgeschlossen.

- In Bezug auf die Zusammensetzung des beschäftigten Personals hat es Veränderungen gegeben: weniger Verwaltungspersonal, aber ein relativer Anstieg des Betriebspersonals (obwohl nicht in allen Fällen). Die Folge sind weniger Tätigkeitsprofile und Karrieremöglichkeiten in einem Unternehmen.
- Eine zunehmende Ausgliederung und Untervergabe kann in Ländern zu Problemen führen, in denen ausgegliederte Arbeitnehmer nicht durch denselben Tarifvertrag geschützt sind wie das Kernpersonal.
- Die Veränderungen in der Arbeitsorganisation: längere Lenkzeiten, Ruhepausen werden zugunsten der Pünktlichkeit nicht immer eingehalten; mehr Diskussionen darüber, ob Vorbereitungsarbeiten vor Schichtbeginn und nach Schichtende als effektive (bezahlte) Arbeitszeit zu rechnen sind. Dies hat höhere Abwesenheitsquoten, Stressniveaus und Ermüdung zur Folge.

- Eine größere Arbeitsplatzunsicherheit beeinträchtigt die Motivation; Übergangsphasen werden als hochgradige Stresssituationen erlebt, da sich die Arbeitnehmer in eine neue Unternehmensstruktur integrieren und an ein neues Management gewöhnen müssen.

Es sei daran erinnert, dass einige dieser Effekte vor dem Hintergrund veränderter wirtschaftlicher und wettbewerblicher Bedingungen sowohl bei internen als auch privaten Betreibern zu beobachten sind. Positive Effekte bei internen Betreibern sind auch dann festzustellen, wenn der Fokus auf eine höhere Effizienz und einen Anstieg der Fahrgastzahlen gelegt wird, während die Zahl der Mitarbeiter und die Arbeitsbedingungen aufrechterhalten werden (z. B. Wiener Linien).

4.1.3 Auswirkungen der Vertragsgestaltung auf die Sozialbedingungen und die Qualität der Dienstleistung

Zwar kann die Vergabeart große Auswirkungen auf die Qualität sowie die Sozialbedingungen und die Beschäftigung haben, aber auch die Vertragsgestaltung an sich (in der Vergabephase) spielt eine Rolle und beeinflusst die Arbeitsbedingungen. Dies gilt für alle Arten von Ausschreibungsverfahren. ÖPNV-Betreiber sind abhängig von der lokalen Verkehrssituation und den Zielsetzungen der zuständigen Vergabestelle, die öffentliche Verkehrsdienste für die Bürger anbieten wollen. Andere wichtige Faktoren sind Verkehrspläne, Fahrgastzahlen, Bevölkerungsgröße und Alter sowie andere Marktbedingungen, wie etwa die Zahl der vorhandenen Betreiber. PSO-Aufträge werden nicht auf dieselbe Art vergütet, jeder Auftrag weist Besonderheiten hinsichtlich der Serviceanforderungen und der vorhandenen Infrastruktur auf:

- Ein wichtiger Faktor scheint der durchschnittliche Anteil der Kostendeckung aus Fahrscheinerlösen zu sein – diesbezüglich scheint es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Städten zu geben 20 % bis 55 %.
- Dasselbe gilt für den durchschnittlichen Anteil der Personalkosten, die zwischen 39 % und 70 % ausmachen können. Der Anteil der Personalkosten ist für Busbetreiber im Vergleich zu Betreibern multimodaler Netze (einschließlich Straßenbahn und U-Bahn) generell höher.
- Weitere wichtige Aspekte sind die Kosten für Betriebsmittel (Wagenpark, Depots) und die Wartung, die vom Durchschnittsalter des Wagenparks abhängt (je älter der Wagenpark ist, desto mehr Wartung ist erforderlich).

Der länderspezifische Gesamtrahmen zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs ist ebenfalls von großer Bedeutung für die zuständige Vergabestelle, wenn es um die Investition in Infrastruktur und Wagenpark geht. Ferner scheint die allgemeine Wirtschaftslage eines Lan-

des von Bedeutung zu sein: Die Wirtschaftskrise hatte große Auswirkungen auf die Fahrgastzahlen, zumindest vorübergehend (z. B. in Irland). Die Arbeitsmarktentwicklung kann innerhalb einer Region auch eine Rolle spielen – die Entwicklung von Industriegebieten oder der Markteintritt neuer Arbeitgeber schaffen Nachfrage nach Beförderung. Darüber hinaus können der demografische Wandel und das breitere sozioökonomische Profil einer Region Auswirkungen auf das Beförderungsangebot haben.

Verkehrspläne werden von den örtlichen/regionalen Behörden entwickelt. Eine wichtige Frage betrifft das Maß, in dem ein Betreiber solche Pläne beeinflussen kann. Hat der Betreiber eine größere strategische Einflussnahme, so kann das Beförderungsangebot effizienter und mit einer langfristigen Perspektive gestaltet werden. Generell liegt es in der Verantwortung der zuständigen Vergabestelle, den Beförderungsbedarf einzuschätzen, nachhaltige und effiziente Verkehrspläne zu entwickeln und eine langfristige verkehrsstrategische Planung zu erstellen. Dies kann auch bedeuten, dass der Modal Split erhöht wird – wie etwa neue Dienstleistungen, z. B. Fahrradvermietung oder Carsharing, mitunter auch wassergebundener Verkehr oder Seilbahnen. Eine solche Entscheidung kann dazu führen, dass neue Betreiber in den Markt eintreten und diese alternativen Beförderungsarten anbieten, oder sie können von dem Betreiber angeboten werden, der die Bus-, Straßenbahn- und U-Bahn-Dienste liefert. Zudem kann die Auftragslaufzeit diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen. Je öfter eine Ausschreibung stattfindet, desto weniger Möglichkeiten hat der Betreiber zur langfristigen Planung, wie etwa die Planung der Personalkosten oder die Fortbildung. Es gibt auch weniger Möglichkeiten, mit dem Personal in Kommunikation zu treten und einen sinnvollen Sozialdialog auf Unternehmensebene zu führen, da keine betrieblichen Prognosen möglich sind.

Die strategische Einflussnahme eines Betreibers ist zudem vom Vertragstyp und von der Risikoverteilung abhängig. Es gibt unterschiedliche Vertragstypen:

- Managementvertrag, bei dem die Vergabestelle das volle Risiko trägt;
- Bruttokostenvertrag, bei dem der Betreiber das gewerbliche Risiko (Kosten) und die Vergabestelle das kommerzielle Risiko (Entgelteinnahme) trägt.
- Nettokostenvertrag, bei dem der Betreiber das gewerbliche und das kommerzielle Risiko trägt, während die Vergabestelle das Eigentum an der Infrastruktur oder in manchen Fällen auch am Wagenpark behält.

4.1.4 Die Anwendung von Sozialbedingungen²² in Auftragsvergabeverfahren zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Aus den im Rahmen dieser Studie geführten Diskussionen mit Interessenvertretern über die Anwendung von Sozialbedingungen in Auftragsvergabeverfahren ging eindeutig hervor, dass es Unterschiede hinsichtlich der Frage gibt, was unter Sozialbedingungen zu verstehen ist und wie deren Leistung gesichert oder gemessen werden soll. Einige Interessenvertreter sind z. B. der Ansicht, dass die Forderung nach einem Nachweis des Arbeitgebers, dass dieser seinen gesetzlichen Pflichten bezüglich der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder hinsichtlich der gesetzlichen Fortbildungsanforderungen oder auch der (für alle) anwendbaren tarifvertraglichen Bestimmungen nachgekommen ist, in diese Kategorie gehören. In der Vorangebotsphase beispielsweise könnte eine bestimmte Anzahl von Unterlagen verlangt werden, um sicherzustellen, dass die bietenden Unternehmen die arbeitsrechtlichen Vorschriften erfüllen und die Branchentarifverträge anwenden. Die Regelungsrahmen können somit spezielle Bescheinigungen oder den Nachweis einer Reihe von Sozialbedingungen vorsehen, z. B. Nachweise über die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen. Dies wurde ausdrücklich in Österreich und Finnland festgestellt.

Solche Fälle sind jedoch keine echten Beispiele für die Forderung nach Sozialbedingungen im Sinne der in dieser Studie verwendeten Definition, die Anforderungen meint, die über die gesetzlichen Pflichten aller Betreiber hinausgehen.

Es besteht die Ansicht, dass die Festlegung von Sozialbedingungen in der Angebotsphase, die über die gesetzlich vorgeschriebenen hinausgehen, das Ergebnis für die Arbeitnehmer verbessern und Sozialdumping im Sinne der PSO-Verordnung (Erwägungsgrund 17) verhindern kann, insbesondere in Ländern, in denen keine allgemeinverbindlichen Branchentarifverträge existieren. Dies könnte auch in den Fällen einen Ausgleich schaffen, in denen es große Unterschiede zwischen Unternehmenstarifverträgen gibt. Für die Vergabestelle, die Sozialbedingungen festlegt, kann dies auch einen Mehrwert in Bezug auf spezielle Qualitätsanforderungen schaffen. Im Rahmen der Studie wurden folgende Beispiele gesammelt: Ortskenntnisse des Personals, umfassende Sprachkenntnisse, Schu-

Zur Sicherstellung der Dienstleistungsqualität enthalten viele Verträge Bonus-Malus-Klauseln. In arbeitsintensiven Branchen wie dem ÖPNV besteht ein besonderes Spannungsfeld zwischen Produktivität, Qualität und Kostensenkung. Die Arbeitsorganisation und die Sozialbedingungen stehen im Zentrum dieses Spannungsfeldes und in der Mehrzahl der untersuchten Fälle haben sich die Arbeitsbedingungen aus der Sicht der Arbeitnehmer verschlechtert und die Arbeit hat sich intensiviert.

lung der Busfahrer in der Kundenbetreuung, Personalstärke, Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik sowie Fortbildungs- und Karrieremöglichkeiten, aber auch Faktoren wie die Einstellung von Menschen mit Behinderungen, Auszubildenden oder Langzeitarbeitslosen können Sozialbedingungen sein.

Der Wunsch der Vergabestellen, das Niveau der Beschäftigungsbedingungen des Personals und die Löhne und Zusatzleistungen zu sichern (oder den Arbeitsplatz) scheint eher begrenzt zu sein (und wird sogar als Kriterium angesehen, das die Vergabestellen bei der Vertragsgestaltung nicht berücksichtigen sollten). Allerdings gibt es Ausnahmen, beispielsweise wenn die Vergabestellen zur Förderung lokaler KMU eine Untervergabe verlangen und gleichzeitig den Wettbewerb über die Lohnkosten zwischen Betreiber und Subunternehmer beschränken, indem sie eine Klausel über gleiche Arbeitsbedingungen vorsehen.

Wie bereits erwähnt, besteht eine Bedingung in der Vorangebotsphase darin, dass die Betreiber die auf Sektorebene anwendbaren Tarifverträge umsetzen, die Zahlungen hinsichtlich der Renten und Sozialversicherung leisten sowie alle übrigen arbeitsrechtlichen Vorschriften erfüllen. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften in der Angebotsphase liegt in der Verantwortung der Vergabestelle. Ein Beispiel wurde anhand der österreichischen Vergabestelle für das Bundesland Vorarlberg (VOR) gegeben. Die Kapazitäten zur Kontrolle der Angebote und zur kontinuierlichen Kontrolle der Sozialbedingungen (z. B. Lohnzahlungen gemäß Tarifvertrag; Schulungsanforderungen) während der Vertragsdurchführung können als wichtiger Faktor gesehen werden, um so ein opportunistisches Verhalten unter den bietenden Unternehmen zu verhindern.

Die Tariftrueugesetze in Deutschland sind ein Beispiel für Ausschreibungen im ÖPNV (und in anderen Sektoren), wie „Mindest“-Standards gesichert werden können, wenn man berücksichtigt, dass andernfalls eine Reihe von Bietern Bedingungen anwenden würden, die weniger vorteilhaft sind als die, die in dem gewählten Tarifvertrag festgelegt sind.

Deutschland - Tariftreuegesetze

Die Grundidee des Konzeptes 'Tariftreue' besteht darin, alle potenziellen Bieter - und schließlich den erfolgreichen Bewerber - in einem Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit der Vertragsdurchführung zur Einhaltung bestimmter Mindestsozialstandards in Bezug auf die Löhne (und Arbeitsbedingungen) aufzufordern. TTGs werden auf der Ebene der Bundesländer vereinbart; 14 der 16 Bundesländer hatten Ende 2015 solche Gesetze. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich diese Gesetze in Bezug auf die Berücksichtigung der Entwicklung der Löhne und Lohnbestandteile erheblich voneinander unterscheiden. Sie decken nicht nur den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ab, sondern alle Sektoren, in denen öffentliche Aufträge vergeben werden (wie etwa den öffentlichen Regionalverkehr mit Bussen und Bahnen). Die anzuwendenden Sozialstandards werden mit Bezug auf den jeweiligen Sektor festgelegt - in diesem Fall selbstverständlich den ÖPNV.

Die anzuwendenden Mindestsozialstandards werden unter Bezugnahme auf einen (oder mehrere) für die Branche geltenden Tarifvertrag festgelegt. Da im ÖPNV unterschiedliche Tarifverträge existieren können, wird auf staatlicher Ebene (oder mitunter auf der Ebene der Verkehrsbehörde) ein relevanter oder repräsentativer Tarifvertrag benannt - oft in Absprache mit einem Ausschuss repräsentativer Gremien, einschließlich der Sozialpartner (in manchen Fällen treffen diese Gremien eine endgültige Entscheidung über den repräsentativen Tarifvertrag). Dies bedeutet nicht, dass ein (neuer) Betreiber einen bestimmten Tarifvertrag annehmen muss²³, sondern dass er ein in dem repräsentativen Tarifvertrag festgesetztes Maß an Mindeststandards befolgen muss, das auch überschritten werden kann.

Der „repräsentative“ Tarifvertrag wird normalerweise mit Bezug auf seinen geografischen Geltungsbereich und die Anzahl der Arbeitnehmer im Sektor festgelegt, auf die dieser Vertrag anwendbar ist. Ein weiteres Kriterium ist die Zahl der Arbeitnehmer, die Mitglieder der für den Sektor relevanten Gewerkschaft sind. Die Art des gewählten repräsentativen Tarifvertrags ist je nach Bundesland unterschiedlich. In vielen Fällen wird mehr als ein Tarifvertrag genannt. Insgesamt ist diesbezüglich eine vermehrte Anwendung des privaten Branchentarifvertrags im Bussektor festzustellen, der meist niedrigere Sozialstandards vorsieht als der entsprechende regionale Tarifvertrag für den öffentlichen Personennahverkehr.

Für erfolgreiche Bieter, welche die in den TTGs vorgesehenen Mindestsozialstandards nicht einhalten, werden prinzipiell finanzielle Sanktionen verhängt (wenngleich die Durchsetzung problematisch zu sein scheint); bestehende Verträge können aufgelöst und die Unternehmen von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegung von „repräsentativen Tarifverträgen“ nicht unproblematisch ist, wie der Fall Nordrhein-Westfalen zeigt. Hier hat ein Verwaltungsgericht entschieden, dass das TTG gegen die Landesverfassung verstößt. Unter Verweis auf das neue Gesetz über den Mindestlohn in Deutschland, hat das Gericht seine Entscheidung damit begründet, dass solche Gesetze [TTG] für den Schutz der Arbeitnehmer vor Sozialdumping nicht länger notwendig seien und gegen die Tarifverhandlungsfreiheit verstoßen würden. Die Entscheidung wurde an das Landesverfassungsgericht weitergeleitet.

Mehrere Bundesländer haben Bewertungen ihrer TTGs durchgeführt - oder sind im Begriff, diese Bewertungen durchzuführen, mit dem Ziel, die Auswirkungen der Gesetze einzuschätzen und ihren Inhalt und ihre Umsetzung zu verbessern. Die Einschätzung in Rheinland-Pfalz kommt zu dem Schluss, dass das regionale TTG erhebliche Auswirkungen auf die Lohnentwicklung gehabt hat, insbesondere weil einige kommerziell angebotene Dienstleistungen ebenfalls an diese Bestimmungen gebunden sind (80 % des Busverkehrs in dem Bundesland werden auf kommerzieller Basis angeboten). Aus einer Umfrage geht hervor, dass 44 % der Unternehmen der Ansicht sind, die Lohnniveaus hätten sich aufgrund des TTG erhöht. Allerdings ist keinesfalls garantiert, dass die Lohnstandards im Falle eines Betreiberwechsels unverändert bleiben. Wird ein Auftrag von einem Unternehmen übertragen, dessen Tarifvertrag hohe Standards vorsieht (die höher sind als die des repräsentativen Tarifvertrags), kann das Personal bei einem Betreiberwechsel dennoch Lohnkürzungen ausgesetzt sein. Zudem wurde festgestellt, dass die Nähe einiger Netze zu Regionen, in denen höhere Lohnstandards gelten, zu erheblichen Problemen bei der Einstellung von Personal führen könnten (was dennoch der Fall ist), wenn die Lohnstandards im TTG nicht effektiv als Mindeststandards festgesetzt würden. Es wurde aber auch eine mangelnde Durchsetzung und Kontrolle festgestellt, was dazu führen kann, dass die Absicht des TTG nicht erreicht wird, wenn letztlich nicht alle Betreiber die in dem repräsentativen Tarifvertrag vorgesehenen Standards (als Minimum) einhalten. Ferner ist man der Ansicht, dass private Anbieter ihre Teilnahme an einer Ausschreibung oft „subventionieren“, indem sie auf diesen Linien für die Busfahrer Löhne entsprechend dem erforderlichen Standard anbieten und auf kommerziellen Strecken, die nicht den Bestimmungen des TTG unterliegen, niedrigere Löhne für die Fahrer bieten (etwas, das z. B. für kommunale Betreiber nicht möglich ist).

.Zu beachten ist, dass „kommerziell tragfähige Dienstleistungen“ (Eigenwirtschaftliche Verkehre) nicht durch TTGs abgedeckt sind.

²³ Mit Rücksicht auf den Grundsatz über die Autonomie von Tarifverhandlungen wäre dies nicht möglich.

Ein weiterer Aspekt, der vonseiten der Gewerkschaften als Faktor zur Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit und Aufrechterhaltung der Sozialbedingungen bei einem Betreiberwechsel angeführt wird, ist der gesetzlich vorge-

schriebene automatische Übergang des Personals auf den neuen Betreiber (Niederlande, Frankreich und Vereinigtes Königreich) oder der Übergang kraft eines verbindlichen Branchentarifvertrags (Finnland):

Im niederländischen öffentlichen Personennahverkehr findet bei einem Betreiberwechsel gemäß dem Personenbeförderungsgesetz (WP2000) stets eine Personalübernahme statt. Es wird sowohl direkt als auch indirekt betroffenes Personal von dem neuen Betreiber übernommen. Für indirektes Personal, das der jeweiligen Konzession nicht voll zugeordnet werden kann, wird entsprechend dem Verhältnis zwischen dem Prozentsatz des aufgrund der abgegebenen Konzession entstandenen Verlustes und dem mit der Konzession in dem Rechnungslegungsjahr vor der Neuausschreibung erzielten Gesamtumsatzes eine Berechnung vorgenommen. Der gleiche Anteil des indirekten Personals, das der Konzession nicht direkt zugeordnet werden kann, geht auf den Zuschlagsempfänger über. Diese Methode zur Berechnung des zu übernehmenden Personals ist im Artikel 37(2) des WP2000 festgelegt.

In Finnland ist die Personalübernahme nicht Gegenstand kompetitiver Ausschreibungsunterlagen. Der Lonka-Vertrag ist eine Ergänzung des Branchentarifvertrags und für alle Betreiber verbindlich. Der 1998 geschlossene Lonka-Vertrag enthält Grundsätze für die Personalübernahme. Diese ist auf Busfahrer und Wartungspersonal (Werkstatarbeiter) beschränkt. Gemäß dem Lonka-Vertrag bleiben einige Beschäftigungsbedingungen trotz des Übergangs auf einen neuen Betreiber bestehen (Urlaubsanspruch, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall usw.). Die Probezeit bei einer Personalübernahme ist im Arbeitsvertragsgesetz geregelt. Der Lonka-Vertrag sieht die Einrichtung eines Personalpools vor (für die von der Ausschreibung betroffenen Fahrer), der von der staatlichen Arbeitsvermittlung verwaltet wird, wobei der Zuschlagsempfänger verpflichtet ist, Personal zuerst aus diesem Pool einzustellen. Im Allgemeinen werden durch dieses Verfahren alle Fahrer von dem neuen Betreiber weiterbeschäftigt, bis auf diejenigen Arbeitnehmer, die beschließen, den Sektor zu verlassen.

Die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel infolge einer Ausschreibung kann auch unter die nationalen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang fallen wie beispielsweise im Vereinigten Königreich. Das sogenannte „TUPE“-Gesetz zur Durchführung der Richtlinie 2001/23/EG sieht vor, dass eine Personalübernahme auch im Falle eines Dienstleistungsübergangs zu erfolgen hat, d. h., wenn eine innerbetrieblich erbrachte Dienstleistung (z. B. Reinigung, Betriebskantine) an einen Auftragnehmer vergeben wird, wenn ein Vertrag abläuft und an einen neuen Auftragnehmer übertragen wird oder wenn ein Vertrag abläuft und die Leistung innerbetrieblich von dem früheren Kunden übertragen wird. Diese Option ist nicht in der Richtlinie 2001/23/EG vorgegeben, sondern eine Besonderheit gemäß dem Gesetz des Vereinigten Königreichs. In Frankreich sieht das Arbeitsgesetz die Personalübernahme vor, wenn eine ausgeschriebene Dienstleistung von einer einzigen eigenständigen Einheit erbracht wird. In den Niederlanden ist es das Personenbeförderungsgesetz, das sogenannte WP 2000, das den Markt regelt und eine obligatorische Personalübernahme vorsieht. Diese Verpflichtung wurde ohne Berücksichtigung der Richtlinie 2001/23/EG eingeführt und betrifft den speziellen Fall der Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel im Personennahverkehrs- und Bahnsektor. In Finnland hingegen sieht ein Branchentarifvertrag die obligatorische Personalübernahme des betroffenen Personals vor, allerdings wird eine andere gesetzliche Form angewendet. Es handelt sich dabei nicht um einen direkten Übergang, sondern aufgrund des finnischen Modells der Arbeitsbeziehungen wird die Übernahme von den Sozialpartnern überwacht und ausgehandelt.

Die Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel kann sicherstellen, dass die Beschäftigungsbedingungen für einen bestimmten Zeitraum garantiert sind (meistens für ein Jahr ab dem Zeitpunkt des Übergangs) und dass die Arbeitnehmer den Großteil ihrer erworbenen Rechte nicht verlieren. Aber die Personalübernahme kann auch andere Probleme verhindern und die Kontinuität der Dienstleistung sicherstellen.

Zwei Beispiele aus Deutschland (Betreiber kommunaler und regionaler Verkehrsdienste) zeigen, dass einige Betreiber in der Anlaufphase neuer Aufträge Schwierigkeiten hatten, ausreichend Personal zu binden/einzustellen, was zu Problemen hinsichtlich der Erbringung der Dienstleistung und in einigen Fällen zu erheblichen Ausfällen (und Vertragsstrafen für die Betreiber) geführt hat. Aus der Sicht der Arbeitgeber sind diese Fälle dem Mangel an Busfahrern zuzuschreiben, der wiederum eine Folge des Booms im Busfernverkehr des Landes ist, während die Gewerkschaften eher darauf hinweisen, dass einige neue Betreiber deutlich niedrigere Löhne zahlen. Unzweifelhaft ist jedoch, dass ohne das Erfordernis der Personalübernahme in der Übergangsphase Unsicherheit unter den Arbeitnehmern herrscht. Im deutschen Bahnsektor wurde dieses Problem kürzlich durch eine nationale Gesetzgebung angegangen, die vorsieht, dass die zuständigen Vergabestellen die Personalübernahme verlangen „sollten“. Zunächst wurde darüber diskutiert, ob auch der Bussektor einbezogen werden soll, doch dies wurde vom Bundestag nicht angenommen (auf der Ebene der Bundesländer hat jedoch kürzlich ein Bundesland ein spezielles Gesetz verabschiedet, das auch den Bussektor miteinschließt).

Deutschland: Negative Folgen fehlender Bestimmungen zur Personalübernahme

Fallstudie Kaiserslautern-Kusel

Ende 2014 hatte die zuständige Vergabestelle, der Verkehrsverbund Rhein-Neckar, eine europaweite Ausschreibung in zwei Losen für Busdienstleistungen innerhalb der Stadt und in der Umgebung von Kaiserslautern veröffentlicht. Beide Lose decken insgesamt 2,2 Mio. Verkehrskilometer bei jährlichen Kosten von 1,4 Mio. Euro ab. Beide Lose haben eine Laufzeit von 10 Jahren und wurden 2015 vergeben. Die Sozialbedingungen für diese zwei Lose sind in dem angewandten TTG festgelegt (dem repräsentativen Tarifvertrag, der auf regionaler Ebene für Busbetreiber vereinbart wurde). Eine Personalübernahme war nicht vorgesehen. Los 1 erhielt RBW Regionalbus Westpfalz und Los 2 die Südwest Mobil GmbH. In beiden Fällen war das DB-Tochterunternehmen Saar-Pfalz Bus der etablierte Betreiber, der beide Lose abgeben musste. In beiden Fällen hatten die neuen Betreiber aufgrund des Mangels an Busfahrern und des hohen Krankenstandes Probleme, die Kriterien der Dienstleistung zu erfüllen. Der hohe Krankenstand wurde von der Südwest Mobil GmbH als Grund für häufige Ausfälle von Bussen genannt. Das Unternehmen kündigte zudem seinen Tarifvertrag mit der Gewerkschaft ver.di, so dass die Busfahrer um ihren Arbeitsplatz und die Arbeitsbedingungen fürchten mussten. Der Mangel an Busfahrern hatte überdies Kündigungen von Schulbusdiensten seitens RBW Regionalbus Westpfalz zur Folge, was bedeutete, dass das Unternehmen für die Taxikosten aufkommen musste, damit die Schüler zur Schule und zurück befördert werden konnten. Die Unternehmen sind jetzt zunehmend bemüht, im Ausland Fahrer anzuwerben. Das Ergebnis der Ausschreibung war, dass dem unterliegenden Bieter Saar-Pfalz Bus, dessen Tarifvertrag höhere Löhne vorsah, die Schließung droht, so dass seine 274 Busfahrer um ihren Arbeitsplatz fürchten müssen. Der Betriebsratsvorsitzende äußerte gegenüber der lokalen Presse, es sei möglich, dass das Unternehmen bis 2019 vom Markt verschwunden sei, da es ungeachtet der Bestimmungen des TTG um seine Marktstellung kämpfen muss (da es in seinem Tarifvertrag weiterhin hohe Löhne anbietet).

Fallstudie Oberursel-Bad Homburg

Das Beispiel der Busdienstleistung in Oberursel und Bad Homburg (Land Hessen) zeigt nicht nur, welche Unsicherheiten mit einem Betreiberwechsel ohne Personalübernahme verbunden sind, sondern auch, welche Unsicherheiten ein allgemeiner Mangel an Arbeitskräften mit sich bringt. Im Herbst 2015 beschlossen beide Städte, die Verträge mit dem gegenwärtigen Betreiber (Verkehrsgesellschaft Mittelhessen, VM) wegen häufiger Busausfälle nicht zu verlängern, welche das Unternehmen mit einem hohen Krankenstand und Arbeitskräftemangel begründete. Trotz der Bemühungen des Unternehmens, die Motivation zu fördern, zusätzliches Personal einzustellen und die Abwesenheitsquote zu senken, trafen beide Städte die Entscheidung, die bestehenden Verträge nicht zu verlängern, obwohl dies nur für ein weiteres Jahr gewesen wäre. Während dieser Zeit lief ein Ausschreibungsverfahren zur gemeinsamen Beauftragung eines Betreibers ab 2017. Weder in dieser gemeinsamen Ausschreibung noch in der Ausschreibung über den Auftrag für ein Jahr war eine Personalübernahme vorgesehen, was die Situation für das Personal weiter verschlechterte, da Sorgen um die Zukunft und die Anstrengungen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden einen weiteren Anstieg des Krankenstandes und Arbeitskräftemangel zur Folge hatten, so dass die Dienstleistungen zum Ende 2015 eingestellt wurden. Sowohl Bad Homburg als auch Oberursel waren gezwungen, Notfahrpläne einzurichten, doch die lokale Presse (Taunus Zeitung vom 10., 11., 18. und 20. November 2015) berichtete - trotz der Notfahrpläne - über weitere Ausfälle, so dass der Busverkehr schließlich fast zum Erliegen kam. Der neue Auftrag für ein Jahr wurde an Transdev (die unter dem Namen Alpina tätig ist) vergeben. Das Unternehmen war in der Lage, ausreichend Personal für die Dienstleistung einzustellen und konnte zudem Arbeitnehmer von anderen Transdev-Standorten bewegen, den Arbeitsplatz zu wechseln. Transdev erhielt auch den neuen Auftrag mit Beginn 2017.

Das Sozialministerium des Landes Rheinland-Pfalz hat diese Problematik in dem Workshop in Paris beschrieben und darauf hingewiesen, dass dies Folgen für die Sicherheit und den Fortbestand des Arbeitsverhältnisses hat. Wenn in Deutschland in den Ausschreibungsunterlagen keine Personalübernahme vorgesehen ist, so findet in den meisten Fällen kein Transfer statt. Dies schafft Unsicherheit für die Arbeitnehmer und hat einen höheren Krankenstand zur Folge, wodurch es für den etablierten Betreiber wiederum schwierig wird, die Dienstleistungen bis zum Vertragsabschluss zu erbringen. Hat der neue Betreiber in seiner Angebotskalkulation nur den Mindestlohn berücksichtigt, kann es sich als schwierig herausstellen, bis zur Übernahme der Dienstleistung Personal zu finden, vor allem in Bundesländern wie Rheinland-Pfalz, wo der Arbeitskräftemangel in diesem Sektor allgemein bekannt ist.

Obwohl die Personalübernahme für die von dem Wechsel betroffenen Arbeitnehmer vorteilhaft sein kann, ist sie nicht völlig problemlos. Wird die Übernahme direkt von der zuständigen Vergabestelle gefordert (sofern die Übernahme nicht kraft einer anderen Bestimmung vorgeschrieben ist), können sich die Ausschreibungsverfahren auch für die Vergabestelle als Herausforderung erweisen, und es ist ein bestimmtes Maß an Erfahrung nötig, um solche Transfersituationen als Vergabestelle zu bewerkstelligen. Dies hat sich in dem Beispiel Deutschland gezeigt. Das Ministerium für Soziales Rheinland-Pfalz, das für die Umsetzung des TTG zuständig ist (siehe blaues Feld unten), hat ein Service-Center eingerichtet, das Bürger, Betreiber und auch die Vergabestellen über die Anwendung des TTG sowie die Möglichkeiten eines Personalübergangs informiert.

4.2 Betreiberwechsel und praktische Umsetzung der Bestimmungen über die Personalübernahme

In den folgenden Abschnitten werden einige praktische Auswirkungen der Bestimmungen über den Personalübergang erörtert.

Zur Erinnerung: Es gibt fünf grundsätzliche Situationen, in denen gegenwärtig im öffentlichen Personennahverkehr eine Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel stattfindet. Drei Situationen können aus rechtlicher Sicht als „Personalübergang“ 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 Übergang der Betriebsmittel). Diese Situation wurde in Deutschland und in Stockholm festgestellt.
- Die Personalübernahme wird nicht von der zuständigen Stelle verlangt, 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.

Es werden folgende Hauptfragen erörtert:

- Wer wird übernommen?
- Welche Beschäftigungsbedingungen werden übernommen?
- Für welchen Zeitraum bleiben die übernommenen Bedingungen bestehen?
- Welche Hauptfaktoren bestimmen die Ergebnisse einer Personalübernahme?

Dies wird anhand einiger Beispiele aus der herrschenden Praxis im ÖPNV-Sektor veranschaulicht.

4.2.1 Wer im Falle eines Betreiberwechsels übernommen wird

Die Entscheidung, welches Personal von einer Übertragung des Betriebs bestimmter Linien an einen neuen Betreiber betroffen ist, ist nicht immer einfach. Insbesondere im örtlichen Busverkehr (wenn mehrere Lose einbezogen sind) können die Busfahrer oft auf mehreren verschiedenen Strecken eingesetzt werden, so dass nur ein Teil ihrer Auslastung von einer Übertragung eines bestimmten Teils der Dienstleistung betroffen ist. Besondere Herausforderungen können sich auch aufgrund der Aufteilung des Verwaltungspersonals und des Personals des Hauptsitzes auf festgelegte Aspekte des Betriebs ergeben, die von einer Ausschreibung (und einem Betreiberwechsel) betroffen sind.

Die Erfahrung zeigt, dass i. d. R. Personal, das mehr als 50-60 % in die Erbringung der entsprechenden Dienstleistung einbezogen ist, übernommen wird und dass diesem Personal ein Wechsel zu dem neuen Betreiber angeboten wird (in den Fällen, in denen eine Personalübernahme vorgesehen ist). Die Festlegung, wer in Bezug auf Arbeitspläne und Stellenbeschreibungen (insbesondere indirektes Personal) in diese Gruppe gehört, kann ein komplizierter und zeitaufwändiger Prozess sein.

Üblicherweise fällt es in den Verantwortungsbereich des etablierten Betreibers, die relevanten Informationen entsprechend den Anforderungen der zuständigen Vergabestelle zu liefern, um ihr zu ermöglichen, allen Bietern transparente Angaben zu machen.

In Frankreich wird im öffentlichen Personennahverkehr das gesamte Personal übernommen, mit Ausnahme der oberen Führungsebene. Der ehemalige Betreiber liefert den Wettbewerbern die entsprechenden Personalinformationen. Dabei handelt es sich um eine anonyme Liste der von dem Wechsel betroffenen Arbeitnehmer (ohne Namensangaben, jedoch mit Angabe von Geburtsdatum, Dienstalter, Lohnzusammensetzung usw.).

In Deutschland sind einige Vergabestellen der Ansicht, dass es nicht notwendig sei, die Betreiber zur Übermittlung dieser Informationen innerhalb eines festen Zeitrahmens aufzufordern, um einen Personalübergang im Sinne der PSO-Verordnung in der Praxis durchzusetzen. Diesbezüglich sind die gesetzlichen Vorschriften gegenwärtig unklar. Da dieser Prozess als sehr komplex angesehen wird, bieten einige Bundesländer eine spezielle Beratung und Zugang zu speziellen Mitarbeitern an, die bei der Feststellung des zu übernehmenden Personals Unterstützung leisten können.

In Finnland werden alle betroffenen Arbeitnehmer in einen Pool überführt, der von der staatlichen Arbeitsvermittlung verwaltet wird. Der Branchentarifvertrag stellt sicher, dass das betroffene Personal zuerst von dem neuen Betreiber eingestellt werden muss und einige seiner erworbenen Rechte behält.

Alle im Rahmen dieses Projekts durchgeführten Länderstudien zeigen, dass die nationalen Bestimmungen und Praktiken bestimmte Verfahren vorsehen, damit solche Informationen in einer Weise geliefert werden, die es den Betreibern ermöglicht, diese Daten in der Angebotsphase in die Planung ihrer Personalkosten einfließen zu lassen, wie dies der Artikel 4(5) der PSO-Verordnung in Verbindung mit dem Erwägungsgrund 16 vorsieht.

Es ist wichtig festzuhalten, dass in den Fällen, in denen die Personalübernahme nicht aufgrund nationaler Bestimmungen zur strikten Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG über den Betriebsübergang vorgeschrieben ist, die Auswahl des zu übernehmenden Personals (und der entsprechenden Bedingungen) in einigen Fällen recht allgemein getroffen wird und die Vorgabe des Rahmens mitunter der Vergabestelle überlassen bleibt – und die endgültige Entscheidung dem neuen Betreiber.

In den Niederlanden ist das zu übernehmende Personal in den Ausschreibungsunterlagen aufzuführen. Der etablierte Betreiber muss Einzelheiten über das direkt betroffene Personal mitteilen und die Zahl der indirekt betroffenen Arbeitnehmer berechnen.

Neben den Beispielen aus Deutschland konnten im Rahmen dieses Projekts Fälle analysiert werden, in denen das zu übernehmende Personal angegeben wurde und zwar in Ländern, in denen der Personalübergang nur an die Bezugnahme auf den Artikel 4(5) PSO-Verordnung gekoppelt ist. Dies zeigt, welcher Unterschied zwischen der Anwendung des letztgenannten rechtlichen Rahmens und den Anforderungen der Verordnung, den Personalübergang „im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG“ durchzuführen, besteht.

In Italien hat die nationale Verkehrsbehörde kürzlich Leitlinien für die Vergabe von örtlichen öffentlichen Verkehrsdienstleistungen festgelegt. Die Maßnahme Nr. 8 betrifft den Punkt des Personalübergangs. Nach diesen Leitlinien soll die Personalübernahme dem „Vorranggrundsatz“ (il principio di prevalenza) folgen, d. h. Personal, das den Dienstleistungen vorrangig zugewiesen wird, wird übernommen. Zu diesem Zeitpunkt gibt es kein spezielles Beispiel, mit dem die praktische Bedeutung dieser Leitlinien näher erläutert werden könnte.

Im Vereinigten Königreich wird allen Arbeitnehmern, die in die Erbringung des entsprechenden Dienstes einbezogen sind (und in einigen Fällen den Subunternehmern) eine Übernahme durch den neuen Betreiber angeboten. In der Praxis scheint es so zu sein, dass die Namen und Bedingungen der Arbeitnehmer im Voraus in den Ausschreibungsunterlagen angegeben werden. Es wurde berichtet, dass es in einigen Fällen zu Missbräuchen gekommen ist, da Betreiber u. a. weniger leistungsfähiges Personal kurz vor dem Personalübergang den entsprechenden Dienstleistungen zugewiesen haben. In Schweden wird die Übernahme nur von sehr wenigen Vergabestellen verlangt, wie etwa in Stockholm. In der Praxis erfolgt eine Übernahme bestimmter Mitarbeiter im Wege von Verhandlungen zwischen Veräußerer, Übernehmer und – wegen ihrer starken Einflussnahme – den Gewerkschaften. Der Zuschlagsempfänger wählt jedoch die Arbeitnehmer aus, die er übernehmen möchte und dies sind oft jüngere und somit kostengünstigere Arbeitnehmer, während älteren Arbeitnehmern die Arbeitslosigkeit droht. Zudem wird nicht das gesamte Personal übernommen, so dass einige Unsicherheit bleibt.

4.2.2 Welche Arbeitsbedingungen übergehen und wie lange sie geschützt sind

In den folgenden Abschnitten wird näher erläutert, welche Arbeitsbedingungen übernommen werden und für welchen Zeitraum die Sozialbedingungen, mit denen das Personal übernommen wurde, geschützt sind. Die Frage, welche Arbeitsbedingungen übernommen werden, auf welcher Ebene (z. B. auf der Ebene des Unternehmenstarifvertrags, des Branchentarifvertrags (allgemein verbindlich oder nur für die Unterzeichnerparteien) oder auf der Ebene des repräsentativen Tarifvertrags) und wie lange sie geschützt sind, hängt von der Grundlage ab, auf der die Übernahme stattfindet sowie von den besonderen nationalen Bestimmungen.

Wenn ein Betreiberwechsel stattfindet und nach den nationalen gesetzlichen Vorschriften ein Personalübergang stattfinden sollte, so wird das **gesamte** vom Veräußerer zur Erbringung der Dienstleistung eingestellte Personal übernommen.

Für ausgegliederte Arbeitnehmer oder Personal mit befristeten Arbeitsverträgen gelten unterschiedliche nationale Bestimmungen. Im Vereinigten Königreich beispielsweise werden die Arbeitnehmer auch übernommen, wenn sie am Datum des Übergangs unter Vertrag stehen. Dies ist jedoch in allen anderen Ländern nicht der Fall, in denen die Personalübernahme unter diese Bestimmungen fällt. Gleichermaßen bestehen Unterschiede hinsichtlich der besonderen Bedingungen, die übernommen werden und wie lange diese gesichert sind.

Im Vereinigten Königreich ist in den TUPE-Bestimmungen festgelegt, dass sich die Übernahme auf alle Arbeitsbedingungen erstrecken muss, z. B. Arbeitsentgelt, Krankengeld, Urlaub, Arbeitszeit- und -ort, Kündigungsvorschriften, Tätigkeit, Dienstzeitanrechnung usw. Ferner gehen die Verpflichtungen des Veräußerers, wie z. B. Ansprüche wegen Personenschadens, Rechtsfälle, laufende Beschwerden auf den Erwerber über.

TUPE gewährleistet diese Bedingungen „bei Übergang“. Nach dem Übergang ist der neue Betreiber zur Neuverhandlung der Bedingungen berechtigt. Dies führt jedoch selten zu einer wesentlichen Änderung der Bedingungen, da die Gewerkschaften in diesem Sektor traditionell stark sind und Bedingungen ausgehandelt und vereinbart werden müssen und nicht einseitig auferlegt werden dürfen. Man ist der Auffassung, dass Arbeitnehmer mit unsicheren Verträgen meist eine schwierige Stellung haben, da ihre Bedingungen nach einem Übergang bei Vertragsablauf geändert werden können.

Kündigungen nach einem TUPE-Übergang sind aus wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Gründen (ETO) zulässig, was zu einer sehr unterschiedlichen Auslegung durch die Gerichte und einem umfangreichen Fallrecht geführt hat. Als berechtigte Gründe wurden u. a. Nachfragerückgang, die Einführung neuer Technologien, welche einen geringeren Personalbedarf zur Folge haben und Umstrukturierung (jedoch nicht als direkte Folge des

Betriebsübergangs) angesehen. Man könnte annehmen, dass es theoretisch einfach wäre, veränderte Bedingungen als Folge einer Umstrukturierung und nicht eines TUPE-Übergangs darzulegen. Die Rechtsprechung hat allerdings gezeigt, dass die Gerichte aufgrund der Bestimmungen über die vollständige Offenlegung meist in der Lage sind zu erkennen, ob der Grund für die Veränderung der Übergang ist, so dass sie veränderte Bedingungen als rechtswidrig ansehen werden.

Eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und ein Ortswechsel wurden z. B. als erheblicher Nachteil für die Arbeitnehmer angesehen, was bedeutet, dass diese sich als konstruktiv entlassen betrachten können und somit als berechtigt, Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

ETO-Gründe spielen vorwiegend eine Rolle für die Umstrukturierung der Führungsebene bei einem Betreiberwechsel. Der neue Betreiber möchte i. d. R. sein eigenes Management auf höchster Ebene einbringen und obwohl der alte Betreiber seine Führungskräfte generell behalten möchte, kann nicht immer eine neue Position für diese gefunden werden. In solchen Fällen werden ETO-Gründe oft dafür verwendet, Führungspersonal des früheren Betreibers zu entlassen, es sei denn, diese Arbeitnehmer können anderweitig eingesetzt werden.

Aufgrund dieser Bestimmungen wird argumentiert – auch von Seiten der Gewerkschaftsvertreter des Sektors – dass *„das einzige, was sich bei einer Übernahme durch den neuen Betreiber ändert, die Uniform ist“*.

In **Italien** sieht die nationale Gesetzgebung bei einem Personalübergang vor, dass der neue Betreiber eine Behandlung gewährleisten muss, die nicht schlechter ist als die des früheren Betreibers. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass genau die Bedingungen des Veräußerers aufrechterhalten werden. Das Ziel, „keine schlechtere Behandlung“ zu gewährleisten wird auf der Ebene der Regionen auf verschiedene Weise erreicht, was die Anwendung eines Tarifvertrags und den Schutz der erworbenen Rechte zwingend notwendig macht.

Obwohl in den **Niederlanden** eine Übertragung einer Beförderungskonzession nicht notwendigerweise als Betriebsübergang angesehen wird, heißt es im Absatz 4 des WP 2000 Artikel 36-43 cit.: Eine Konzession ist nach ihrem Ablauf zu verlängern. Sollte sich der Kontext der Konzession verändert haben (dies ist bei einem Betreiberwechsel der Fall), kann sie nicht mehr als dieselbe Konzession betrachtet werden. Arbeitnehmern, von denen ausgegangen wird, dass sie auf den betreffenden Strecken arbeiten, wird ein Wechsel zu dem neuen Betreiber angeboten. Alle bestehenden Löhne, Bedingungen und Ansprüche gehen mindestens für den Zeitraum eines Jahres auf den neuen Betreiber über. Danach können neue Bedingungen ausgehandelt werden, bei denen es sich aber im Allgemeinen um diejenigen handelt, die gemäß dem anwendbaren

Branchentarifvertrag gelten, der für alle Betreiber verbindlich ist. In Fällen, in denen dieser Branchentarifvertrag die Standards der übergegangenen Bedingungen überschreitet, sind die besseren Standards maßgeblich. In Situationen, in denen dies nicht der Fall ist, können Sonderbestimmungen über Zusatzzahlungen an das übernommene Personal festgelegt werden, um dessen Rechte zu wahren. Dies ist jedoch nicht obligatorisch. In der Praxis kommt es häufiger vor, dass Unternehmen aushandeln, welche Unternehmenspraktiken und Vereinbarungen übertragbar sind, oder sie handeln neue Vereinbarungen aus, um die Standards zwischen dem etablierten und dem neuen Betreiber zu „harmonisieren“.

Im öffentlichen Personennahverkehr in **Frankreich** bleibt ein Unternehmenstarifvertrag, der in dem übertragenen Betrieb anwendbar ist, während einer Übergangsphase von 3 Monaten in Kraft, wobei der neue Betreiber gesetzlich verpflichtet ist, in den nachfolgenden 12 Monaten einen neuen Tarifvertrag auszuhandeln. Nach Ablauf dieses Zeitraumes tritt entweder der neue Unternehmenstarifvertrag in Kraft, oder es werden, wenn die Verhandlungen gescheitert sind, die weniger vorteilhaften Mindeststandards des Branchentarifvertrags angewendet.

Ist der frühere Unternehmenstarifvertrag nicht mehr anwendbar, so verlieren die Arbeitnehmer erworbene kollektive Vorteile, einseitige Verpflichtungen des Arbeitgebers bleiben jedoch gültig. Individuelle Rechte aus dem früheren Unternehmenstarifvertrag werden in den Arbeitsvertrag aufgenommen (und können daher nur mit Einwilligung des jeweiligen Arbeitnehmers geändert werden).

In **Deutschland**, wo die Personalübernahme freigestellt ist und von einer Vergabestelle in Anwendung von Artikel 4(5) PSO-Verordnung verlangt werden kann, ist es diese Vergabestelle, die (auf der Basis des regionalen TTG oder der PSO-Verordnung) nicht nur die zu übernehmenden Arbeitnehmergruppen festlegt, sondern auch, welche Bedingungen für welchen Zeitraum zu sichern sind. In den wenigen zur Verfügung stehenden Beispielen handelt es sich dabei entweder um die Bedingungen des Veräußerers oder diejenigen des oder der benannten repräsentativen Tarifverträge. Die Definition des Begriffs „Bedingungen“ ist auf die Löhne und die Arbeitszeit beschränkt. Der Schutz gilt normalerweise für die Laufzeit des Auftrags oder bis der maßgebliche Branchentarifvertrag neu ausgehandelt worden ist.

4.2.3 Welche Hauptfaktoren das Ergebnis eines Personalübergangs bestimmen

Aufgrund der (begrenzten) Erfahrungen mit einem Personalübergang im öffentlichen Personennahverkehr wird ersichtlich, dass mehrere Hauptfaktoren für das Ergebnis eines Personalübergangs und dessen Auswirkungen auf die Sozialstandards ausschlaggebend sind:

- die Art des anzuwendenden rechtlichen Rahmens (nationale Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG mit besonderen Vorschriften für den öffentlichen Personennahverkehr oder andere nationale gesetzliche Vorschriften, Tarifvertrag oder Anwendung der PSO-Verordnung);
- die Einzelheiten der angewandten Bestimmungen;
- das Ansehen und die Stärke der Gewerkschaften im Sektor; und
- in den Fällen, in denen es prinzipiell keine Bestimmungen seitens der Vergabestelle bezüglich des Personaltransfers gibt, freiwillige Verhandlungen über die Personalübernahme.

Insgesamt scheint es, dass die Anwendung nationaler Bestimmungen, die eine Personalübernahme vorschreiben – sei es innerhalb des Gesetzes, das den öffentlichen Personennahverkehr regelt, oder im Rahmen nationaler Vorschriften über den Betriebsübergang (sofern der Übergang der Dienstleistungen einbezogen ist) oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen –, eine größere rechtliche Sicherheit bietet als die direkte Anwendung des Artikels 4(5) seitens einer zuständigen Vergabestelle zwecks Forderung einer Personalübernahme im Sinne der

Richtlinie 2001/23/EG. Zwar kann auch diese Rechtsbasis für den Übergang ein Maß an Beschäftigungsschutz bieten, doch dieser Schutz ist nicht für alle Arbeitnehmer gewährleistet und es scheint, dass in der Praxis mehr Flexibilität im Hinblick darauf angewandt wird, wer nach welchen Bestimmungen übernommen wird.

Wird der Artikel 4(5) angewandt, ist häufig die Art der nationalen oder regionalen Gesetzgebung ausschlaggebend, in der die Möglichkeit der Personalübernahme vorgesehen ist. Im Detail kann es große Unterschiede in der Gesetzgebung und deren praktische Auswirkungen für die Übernahme und ihre Bedingungen geben.

4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziel der Sozialpartner war es, ein besseres Verständnis für die Faktoren zu gewinnen, die die Wahl der Vergabeart im ÖPNV beeinflussen sowie für die Auswirkungen der Vergabeart, der Sozialbedingungen und der Personalübernahme auf die Beschäftigungsbedingungen im Sektor.

Die Faktoren, die die Wahl der Vergabeart beeinflussen, betreffen in erster Linie den nationalen institutionellen Rahmen. Überdies gaben die befragten Interessenvertreter hauptsächlich wirtschaftliche Faktoren an. Vergabestellen, die Erfahrungen mit kompetitiven Ausschreibungen haben sind der Ansicht, dass diese die Effizienz und Qualität der Dienstleistung erheblich steigern und neuen Betreibern den Markteintritt ermöglichen, was mehr Optionen für die zuständigen Vergabestellen bietet. Ferner wurde gezeigt, dass einige Vergabestellen in Frankreich beschlossen haben, aus ähnlichen wirtschaftlichen Gründen erneut die Direktvergabe anzuwenden. In vielen Ländern ist nach wie vor die Direktvergabe das vorherrschende Vergabeverfahren für ÖPNV-Dienstleistungen, vor allem in größeren Städten und für Netze mit multimodalen Verkehrsträgern.

Um die Folgen der Wahl des Vergabeverfahrens einschätzen zu können, hat sich die Studie sowohl hinsichtlich der Direktvergabe als auch der kompetitiven Ausschreibung auf Interviews mit Betreibern und Arbeitnehmern gestützt, aber auch auf die Literatur. Die Ergebnisse zeigen, dass nicht allein die Wahl des Vergabeverfahrens Auswirkungen auf die Qualität und die Arbeitsbedingungen hat, sondern dass die Faktoren, die diese Bedingungen beeinflussen, vielfältig sein können. Zunächst wurde gezeigt, dass erhebliche Umstrukturierungen und Veränderungen hinsichtlich der Bedingungen in den Ländern stattgefunden haben, die kompetitive Ausschreibungen anwenden, aber auch dort, wo Vorbereitungen im Hinblick auf Ausschreibungen getroffen wurden oder wo kompetitive Ausschreibungen „angedroht“ wurden (auch wenn solche Ausschreibungen nicht stattgefunden haben). Die Ausschreibung selbst ist nur einer der Gründe für solche Veränderungen. Andere Faktoren sind wirtschaftlicher oder institutioneller Art. Ferner werden die Qualität der Arbeitsbedingungen und die Arbeitsplatzsicherheit im ÖPNV-Sektor von den Arbeitsbeziehungen und dem Bestehen von Tarifverträgen beeinflusst, insbesondere vom tarifvertraglichen Niveau der Arbeitsbedingungen und dem Anwendungsbereich. Weitere wichtige Faktoren zählen die Anwendung von Sozialbedingungen sowie allgemeine Qualitätskriterien und -bestimmungen über die Personalübernahme.

Die Anwendung von Sozialbedingungen spielt vor allem in Ländern eine große Rolle, in denen beträchtliche Unterschiede zwischen den Bietern bestehen (aufgrund von unterschiedlichen Unternehmenstarifverträgen, die zu ungleichen Anfangsbedingungen führen und weil kein Branchentarifvertrag existiert, der sektorspezifische Mindeststandards festlegt). Die Gewerkschaftsseite betont nach wie vor, dass zusätzliche Anforderungen für die Personalübernahme (wo diese nicht bereits vorgeschrieben ist) das Ergebnis für das Personal weiter verbessern und Sozialbedingungen im Sektor sichern können. Anhand einiger Beispiele wurde gezeigt (Deutschland), dass diese Option ebenso die Kontinuität der Dienstleistung und Sozialbedingungen sichert wie in Systemen, wo der Personalübergang bei einem Betreiberwechsel automatisch (obligatorisch) erfolgt.

In einigen Ländern erfolgt die Personalübernahme automatisch (obligatorisch kraft der gesetzlichen Rahmenbedingungen) und es gibt Länder, in denen keine Übernahme stattfinden würde, wenn die zuständige Vergabestelle die in der PSO-Verordnung (Art. 4.5) vorgesehene Option nicht ausüben würde. Die Analyse der praktischen Auswirkungen verschiedener Bestimmungen hat gezeigt, dass sich das Ergebnis für den Schutz der Sozialbedingungen für jede der Optionen anders darstellt:

- Die Personalübernahme ist kraft nationaler Gesetze (z. B. Transportgesetze) erforderlich, oder es ist de facto eine Personalübernahme aufgrund des für alle Betreiber verbindlichen Branchentarifvertrags erforderlich.
- Ein Betreiberwechsel nach einer kompetitiven Ausschreibung wird gemäß den nationalen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie 2001/23/EG stets als Betriebsübergang angesehen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie über den Betriebsübergang einen Betreiberwechsel infolge einer Ausschreibung nicht generell als Betriebsübergang einstuft.
- In den Ausschreibungsunterlagen ist der Personal- und Betriebsmittelübergang vorgesehen. Demzufolge entspricht ein Betreiberwechsel einem Betriebsübergang gemäß der Richtlinie 2001/23/EG, so dass die in nationales Recht umgesetzten Bestimmungen über den Personalübergang Anwendung finden.
- Die zuständigen Vergabestellen stützen sich auf Artikel 4(5) und verlangen im Falle eines Betreiberwechsels eine Personalübernahme.

Eine der wesentlichen Herausforderungen besteht darin, festzustellen, welches Personal betroffen ist. Indirekt kann auch Führungs- und Verwaltungspersonal von einem Betreiberwechsel betroffen sein. Damit besteht ein hohes Risiko, dass dieses Personal nicht berücksichtigt wird und seinen Arbeitsplatz verliert. Nur in den Niederlanden zählt Verwaltungspersonal ebenfalls zum betroffenen Personal,

in anderen Ländern besteht diesbezüglich keine Klarheit oder das Personal wird nicht berücksichtigt.

Der Schutz der Beschäftigungsbedingungen des betroffenen Personals ist durch einen Transferprozess gewährleistet. Dieser Schutz ist jedoch oft auf ein Jahr begrenzt. Nach diesem Zeitraum können die Betreiber die Bedingungen neu aushandeln. Außerdem ist nicht immer klar, welche Bedingungen übergehen können, insbesondere wenn es sich um Bedingungen handelt, die auf der Unternehmenspraxis basieren (häufig sind dies Lohnzusatzleistungen). Diese könnten im Falle eines Transfers wegfallen.

Obwohl die Personalübernahme für die von dem Wechsel betroffenen Arbeitnehmer vorteilhaft sein kann, ist sie nicht völlig problemlos. Wird die Übernahme direkt von der zuständigen Vergabestelle gefordert (sofern die Übernahme nicht kraft einer anderen Bestimmung vorgeschrieben ist), können sich die Ausschreibungsverfahren auch für die Vergabestelle als Herausforderung erweisen. Zudem ist ein bestimmtes Maß an Erfahrung nötig, um solche Transfersituationen als Vergabestelle zu bewerkstelligen (z. B. Deutschland, der Fall Rheinland-Pfalz).

5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie über die Sozialbedin-

gungen in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa zusammengefasst.

5.1 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.

5.2 Marktorganisation von ÖPNV-Dienstleistungen

5.2.1 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 Betreiber²⁴ 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 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.

²⁴ Dies gilt auch für etablierte Betreiber, bevor eine erste Runde eines Direktvergabeverfahrens stattfindet, z. B. in Deutschland.

5.2.2 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 Hauptvergabeart 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.

5.3 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.

5.4 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.

5.5 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 Unternehmensstarifverträge 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 Unternehmensstarifverträgen 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.

5.6 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 beitrugen. 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 Mindest-

lohn 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.

5.7 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 Tariftruegesetze (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 beispielsweise 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 ge-

nereller 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.

5.8 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.

5.9 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.

Quellen

- Alexandersson, G., Hultén, S. and Fölster, S., 1998, The effects of competition in Swedish local bus services, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32:2, pp. 203-219
- Amaral, M., 2008, Public vs private management of public utilities - The case of urban public transport in Europe, *Research in Transportation Economics*, Vol. 22./01 pages 85-90
- Augustin, K., Walter, M., 2010, Operator Changes through Competitive Tendering: Empirical Evidence from German Local Bus Transport, *Research in Transportation Economics*, Volume 29, Issue 1, 2010, Pages 36-44
- Becker, T., 2004, Restrukturierung von öffentlichen Nahverkehrsunternehmen: Konzepte zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung vor dem Hintergrund der anstehenden Marktöffnung, LIT Verlag Münster
- Beck, A., 2009, Experiences with competitive tendering of bus services in Germany, working paper, Institute for Economic Policy Research, Karlsruhe, Centre for Network Industries and Infrastructure, accessed June 2015, at: https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/working_paper/cni/cni-wp_2009-04-beck_2009-experiences_with_competitive_tendering_of_bus_services_in_germany.pdf
- Bekken, J-T., Longva, F., Fearnley, N., Osland, O. K. and Frøysadal, E., 2006, Procurement and contracts for local bus services, TØI report 819/2006, Institute of Transport Economics, Oslo, Norway
- Boitani, A., Cambini, C., 2006, To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local bus services, *European Transport \ Trasporti Europei* n. 33 (2006): 41-53
- Carvalho, R.M. leader Consortia TIS.PT and Inovação e Sistemas S.A, 2003, Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe, MARETOPE project, funded under the 5th European Research Framework, results accessed 18 November 2015: <http://www.transport-research.info/project/managing-and-assessing-regulatory-evolution-local-public-transport-operations-europe>
- Domenach, O. (2015) : Secteur public et secteur privé, gestion directe et gestion déléguée, dans les réseaux de transports publics, les déterminants du choix, a study carried out on behalf of GART, UTP, Fédération des EPL and FNTV, accessed on 23 February 2016 at : http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf
- European Commission, 2014, Communication from the European Commission on interpretative guidelines concerning Regulation 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, OJ 2014/C92/01 29.03.2014
- Finn, B., 2003, Advancing Urban Passenger Transport Reform in the Europe and Central Asia Region - UPT reform, case studies, a project carried out by the World Bank, accessed June 2015, at: www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/.../UrbanBusToolkit/.../CaseStudies.doc
- Fleckner, J., Thörnquist, C., 2012, Outsourcing, competitive tendering, and changing working conditions in local public transport, chapter in Hermann, C. et al, *Privatization of public services, Impacts on employment, working conditions, and service quality in Europe*, Routledge,
- French Cours des Comptes 2015, Annual Report, « Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher », accessed 19 January 2016 at : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>
- IHK Stuttgart, Barth, S. et al., 2013, Der neue Rechtsrahmen für den Busverkehr, Chancen für den Mittelstand, IHK Stuttgart, Leitfaden, accessed 8 June 2015, at : http://www.ihk-arnsberg.de/upload/IHK_Leitfaden___Der_neue_Rechtsrahmen_fuer_den_Busverkehr_13521.pdf
- KCW, GmbH, 2011, Final Report PIMMS-Transfer Project, Best organisation of local public transport in major cities, a project funded by INTERREG IVC, European Commission

- Longva, F., Osland, O., 2008, Investigating the cost savings of competitive tendering – an example from the Norwegian Bus Industry, Institute of Transport Economics, Oslo, Association for European Transport
- Longva, F., Osland, O., Sørensen, C. H., Lian, J. I., and van de Velde, D., 200, Targeted Competitive
- Tendering of Passenger Transport, TØI report 787/2005, Institute of Transport Economics, Oslo
- Mitterlehner, B. et al (2013), Die Organisation des SPNV und Kraftfahrlinienpersonenverkehrs in Österreich, ausgewählten EU Mitgliedstaaten und der Schweiz, Public Social Responsibility Institut, a study commissioned by the Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)
- Maczkovics, C., Van Calster, G., Martens B., 2010, Study on the implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, DLA Piper, report commissioned by the European Commission
- Resch, H., 2012, Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 212, Arbeit und Soziales, accessed June 2015, at: http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_212.pdf
- Rohrmann, Pfaff (2016) Beschäftigtenübergang im SPNV im EU Vergleich, in Der Nahverkehr 1-2 2016
- Syndex, 2014, Better understanding of “Arduous Occupations” within the European pensions debate, a study carried out on behalf of the European Trade Union Confederations, ETUC, ETF, Uni Europa, EFFAT, EPSU, EFBWW and IndustriAll
- Trivector Traffic AB, 2010, Principles of successful high quality public transport operation and development, a project run for DG Energy and Transport (TREN) project PROCEED, accessed 13 October 2015, at <http://www.proceed-project.eu/>
- Tyler, I., Sloman, L. (2016), Building a world-class bus system for Great Britain, TfQL, Community Interest Company, Foundation of Integrated Transport, accessed 11 February 2016 at http://www.transportforqualityoflife.com/u/files/160120_Building_a_world-class_bus_system_for_Britain_FINAL1.pdf
- UITP, 2014, Organisation and major players of short distance public transport, new developments in the European Union, UITP Europe, International Association of Public Transport
- UITP report Employment Report 1 available at: <http://www.uitp.org/observatory-employment-public-transport-report-1>
- UITP – International Association of Public Transport, 2003, Contractual Relationships between Authorities and Operators, conference report Vienna
- Van de Velde, D., Beck, A., van Elburg, J., Terschuren, K., 2008, Contracting in urban public transport, inno-V, KCW, RebelGroup, NEA, TØI, SDG, TIS, report commissioned by the European Commission, Brussels
- Viegas, J.M., 1998, Improved Structure and Organization for Transport Operations of Passengers in Europe, ISO-TOPE project funded under the 4th Framework Research Programme, European Commission, results accessed 18 November 2015, at <http://www.tis.pt/proj/isotope/isotope.htm>
- Vincent, P. et al., 2003, Benchmarking and quality management in public transport, a PORTAL project report, Consortia led by CERTU, material accessed 15 December 2015, http://www.eltis.org/sites/eltis/files/kt1a_wm_en_9.pdf

ANHÄNGE

Länderberichte – gesondertes Dokument

